

TRIBUNAL  
DE CONTAS  
DE SANTA  
CATARINA



# XIX

Ciclo de Estudos de  
Controle Público da  
Administração Municipal

parceria | orientação | fiscalização

# 2019



### **CONSELHEIROS**

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior - Presidente  
Herneus De Nadal - Vice-Presidente  
Wilson Rogério Wan-Dall - Corregedor-Geral  
Luiz Roberto Herbst  
César Filomeno Fontes  
Luiz Eduardo Cherem  
José Nei Alberton Ascari

### **CONSELHEIROS SUBSTITUTOS**

Gerson dos Santos Sicca  
Cleber Muniz Gavi  
Sabrina Nunes Iocken



**SUPERVISÃO**  
Vice-Presidência  
Cons. Herneus De Nadal – Supervisor das Publicações do TCE/SC

**ORGANIZAÇÃO**  
Instituto de Contas - Coordenação Acadêmica e de Capacitação  
Cons. José Nei Alberton Ascari – Supervisor do Icon/TCE/SC  
Sabrina Madalozzo Pivatto – Diretora Executiva  
Odinélia Eleutério Kuhn – Coordenadora

**COORDENAÇÃO EDITORIAL**  
Assessoria de Comunicação Social – Coordenação de Publicações  
Joseane Aparecida Corrêa – Coordenadora

**COLABORADORES**  
Graziele Nack  
Jeferson Cioatto

**PLANEJAMENTO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**  
André Gonçalves Martins (DRT/SC 03057 DG)

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

S231c Santa Catarina. Tribunal de Contas  
Ciclo de estudos de controle público da  
administração municipal (19.). - Florianópolis :  
Tribunal de Contas, 2019.

144 p.

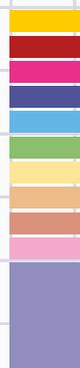
ISSN 2236-6873

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

CDU 352

Ficha catalográfica: Sílvia M. B. Volpato CRB 14/408

É autorizada a reprodução de texto, desde que citada a fonte.  
Os autores dos artigos são responsáveis pelos conceitos e opiniões emitidos.  
Esta publicação é eletrônica e está disponível para impressão por qualquer interessado.



# APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), no exercício de sua missão institucional orientativa, realiza a 19ª edição do Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal. A ação busca aproximar equipe técnica do TCE/SC, Ministério Público e jurisdicionados, em um ambiente educacional que facilita o aprendizado, o diálogo e o compartilhamento de boas práticas, de modo a contribuir para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos e para a melhoria dos serviços prestados ao cidadão catarinense.

Com 9 etapas regionais, a meta para 2019 é atingir cerca de 4 mil agentes públicos que atuam nos municípios de Santa Catarina, entre prefeitos, vice-prefeitos, vereadores, conselheiros, secretários, controladores internos e demais servidores, assim como integrantes dos observatórios sociais.

O evento é coordenado pelo Instituto de Contas – Escola de Governo do TCE/SC – e será realizado em parceria com as Associações de Municípios, com o apoio da Federação Catarinense de Municípios e da União dos Vereadores de Santa Catarina e com a participação do Ministério Público estadual.

O presente livro-texto, produzido apenas na versão eletrônica, constitui material didático para consulta e apresenta abordagens sobre os assuntos tratados nas 5 oficinas técnicas voltadas aos temas controle interno; políticas públicas; licitações e contratos; atos de pessoal; e conselhos municipais.

No espaço destinado ao público que atua no controle interno, integrantes da unidade de informações estratégicas apresentarão, pela primeira vez no Ciclo, o Sistema de Gestão de Trilhas de Auditoria (SGTA). Desenvolvido pela Controladoria-Geral do Estado de Goiás e em teste no TCE/SC desde 2018, o SGTA é uma ferramenta de monitoramento e controle dos gastos governamentais, disponibilizada em ambiente web. Por meio dela, é possível encaminhar aos controladores internos informações sobre inconsistências de dados recebidos nos sistemas de captura e indícios de irregularidades gerados a partir de trilhas que integram a matriz de risco do Tribunal de Contas. Estes dados são avaliados e, se for o caso, são adotadas as providências necessárias. Pelo SGTA, os jurisdicionados podem justificar as situações e encaminhar documentos comprobatórios das explicações apresentadas.

A Sala Virtual, sistema integrante do TCE Virtual que permite ao usuário externo produzir, encaminhar e visualizar documento ou processo eletrônico, também será um dos temas do evento.

Assuntos relacionados ao papel do controle interno na governança e na gestão das contratações públicas integram a programação. A ideia é refletir sobre o processo de contratação pública, seus potenciais riscos e os mecanismos a serem considerados para o gerenciamento dos impactos.

Os aspectos normativos e de jurisprudência relativos ao tema licitações e contratos, bem como a acumulação de cargos, empregos e funções, cargos comissionados e terceirização no serviço público, serão abordados em oficinas específicas.

Outra inovação da 19ª edição do Ciclo de Estudos é a sala destinada ao tema "Políticas Públicas". O foco será a apresentação de instrumentos para a avaliação de políticas públicas em âmbito municipal, por meio da análise *ex ante* e *ex post*, englobando a elaboração de tais políticas, o monitoramento dos indicadores e a avaliação das metas estabelecidas. Além disso, os participantes irão conhecer boas práticas de gestões públicas para que as ações e os serviços de saúde e educação atinjam a qualidade almejada pela população.

No espaço voltado à atuação dos conselhos municipais na gestão pública serão destacadas as atribuições dessas instâncias, bem como a estrutura mínima para o seu funcionamento, a execução orçamentária das despesas e as formas de obtenção de informações junto à administração municipal e de estabelecimento de contato com o Tribunal de Contas.

O TCE/SC e o Instituto de Contas esperam que o evento cumpra seu objetivo e contribua para o aprendizado de todos os participantes.

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior  
**Conselheiro-Presidente do TCE/SC**

José Nei Alberton Ascari  
**Conselheiro-Supervisor do Icon**



# CRONOGRAMA E PROGRAMAÇÃO

CRONOGRAMA			
ETAPA	CIDADE	DATA	ASSOCIAÇÕES (número de municípios)
1	FLORIANÓPOLIS	25/06/19 (3.ª FEIRA)	GRANFPOLIS (22)
2	SÃO MIGUEL DO OESTE	01/07/19 (2.ª FEIRA)	AMEOSC (19) / AMERIOS (17)
3	CHAPECÓ	02/07/19 (3.ª FEIRA)	AMOSOC (20) / AMAI (14) AMNOROESTE (8) / AMAUC (14)
4	VIDEIRA	04/07/19 (5.ª FEIRA)	AMARP(15) / AMMOC (12)
5	JARAGUÁ DO SUL	09/07/19 (3ª FEIRA)	AMVALI (7) / AMPLANORTE (10) / AMUNESC (9)
6	ITAJAÍ	10/07/19 (4.ª FEIRA)	AMMVI (14) / AMFRI (11)
7	RIO DO SUL	16/07/19 (3.ª FEIRA)	AMAVI (28)
8	LAGES	17/07/19 (4.ª FEIRA)	AMURES (18) / AMURC (5) / AMPLASC (7)
9	CRICIÚMA	23/07/19 (3.ª FEIRA)	AMREC (12) / AMESC (15) / AMUREL (18)

PROGRAMAÇÃO			
8h-9h	RECEPÇÃO COM CAFÉ DA MANHÃ E ENTREGA DE MATERIAL		
	OFICINAS TÉCNICAS		
	CONTROLE INTERNO	LICITAÇÕES E CONTRATOS	POLÍTICAS PÚBLICAS
9h-10h15	Sistema de Gestão de Trilhas de Auditoria (SGTA)	Temas Relevantes em Licitações e Contratos: aspectos normativos e jurisprudência	Avaliação das Políticas Públicas em Saúde e Educação
10h15-11h30	O Controle Interno na Gestão dos Atos de Pessoal		
11h30-12h	O Programa Unindo Forças e o Fortalecimento das Unidades de Controle Interno dos Municípios Catarinenses (UCIs) – MPSC		
12h-13h30	INTERVALO PARA ALMOÇO		
	CONTROLE INTERNO	ATOS DE PESSOAL	CONSELHOS MUNICIPAIS
13h30-15h	Tribunal de Contas: sala virtual	Acumulação de Cargos, Empregos e Funções, Cargos Comissionados e Terceirização no Serviço Público	A Atuação dos Conselhos Municipais na Gestão Pública
15h-16h30	Controle Interno: qual o seu papel na governança e gestão das contratações públicas?		
16h30	ENCERRAMENTO COM CAFÉ DA TARDE		

# SUMÁRIO

<b>I</b>	<i>SISTEMA DE GESTÃO DE TRILHAS DE AUDITORIA (SGTA)</i>	<b>9</b>
<b>II</b>	<i>O CONTROLE INTERNO NA GESTÃO DOS ATOS DE PESSOAL</i>	<b>15</b>
<b>III</b>	<i>TRIBUNAL DE CONTAS: SALA VIRTUAL</i>	<b>33</b>
<b>IV</b>	<i>CONTROLE INTERNO: QUAL O SEU PAPEL NA GOVERNANÇA E GESTÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS?</i>	<b>43</b>
<b>V</b>	<i>TEMAS RELEVANTES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS: ASPECTOS NORMATIVOS E JURISPRUDÊNCIA</i>	<b>59</b>
<b>VI</b>	<i>ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS, CARGOS COMISSIONADOS E TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO</i>	<b>85</b>
<b>VII</b>	<i>AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE E EDUCAÇÃO</i>	<b>103</b>
<b>VIII</b>	<i>A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NA GESTÃO PÚBLICA</i>	<b>125</b>

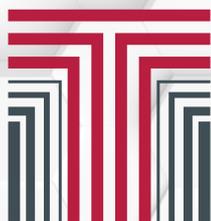


# XIX

## Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal

parceria | orientação | fiscalização

# 2019



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
DE SANTA  
CATARINA

# SISTEMA DE GESTÃO DE TRILHAS DE AUDITORIA (SGTA)

Alessandro Marinho de Albuquerque  
Alessandro Marcon de Souza  
Nilsom Zanatto  
Valéria Patricio

**Audidores Fiscais de Controle Externo**

## RESUMO

No presente artigo é apresentado o Sistema de Gestão de Trilhas de Auditoria (SGTA), desenvolvido pela Controladoria-Geral do Estado de Goiás e que está em teste no Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) desde o final de 2018. O texto pretende esclarecer aos servidores e gestores sobre o funcionamento do sistema, que irá contribuir para ampliar o papel orientador e controlador do Tribunal de Contas e para aprimorar a gestão pública.

Palavras-chave: Controlador interno. Diretoria de Informações Estratégicas. Gestão. Observatório da Despesa Pública. Trilhas de auditoria. Sistema. SGTA.

## INTRODUÇÃO

Em 14 de junho de 2016, por meio de Acordo de Cooperação Técnica, firmado com o Ministério da Transparência e a Controladoria-Geral da União (CGU), o TCE/SC passou a integrar a Rede ODP (BRASIL, 2019b), vindo posteriormente a servir como modelo e participar do processo de expansão nos demais TCs do País.

O Observatório da Despesa Pública (ODP) (BRASIL, 2019a) é uma unidade da Controladoria-Geral da União (CGU) voltada à aplicação de metodologia científica, apoiada em tecnologia de informação, para a produção de informações que visam subsidiar a tomada de decisões estratégicas, por meio de monitoramento dos gastos públicos, contribuindo para o aprimoramento do controle interno e da gestão pública.

O ODP atua por meio de execução de trilhas de auditoria, que é o conjunto de resultados e conclusões obtido a partir da correlação de informações entre o tema estudado e diversas fontes de informação (GOIÁS, 2019b). Isto é, são mecanismos que viabilizam a coleta de evidências por dados pré-existentes a partir de cruzamentos na base de dados, demonstrando possíveis inconsistências e situações que possam ensejar irregularidades. Com isso, busca-se identificar inconsistências nos dados e indícios de fraude e corrupção.

Nesse contexto, o Sistema de Gestão de Trilhas de Auditoria (SGTA) foi selecionado no âmbito da Rede ODP para fazer a interação entre as unidades de informações, a área técnica e os jurisdicionados, objetivando tratar inconsistências de dados e indícios de irregularidades. Ou seja, faz a interação entre o controle externo e interno, dando o adequado tratamento aos indícios identificados na execução das trilhas de auditoria.

### 1 O QUE É O SGTA?

O SGTA, desenvolvido pela Controladoria-Geral do Estado de Goiás e cedido ao TCE/SC por meio de acordo de cooperação (SANTA CATARINA, 2019d), é uma ferramenta de monitoramento e controle dos gastos governamentais, disponibilizada em ambiente web, que possibilita encaminhar aos responsáveis pelo controle interno informações, inconsistências de dados recebidos por meio dos sistemas de captura e indícios de irregularidades gerados a partir de trilhas que integram a matriz de risco do Tribunal de Contas e de diversas outras fontes de dados, para que sejam avaliados, confirmados ou não e, se for o caso, adotadas as providências necessárias.

Trata-se de um novo instrumento de inspeções e auditorias eletrônicas que propiciará maior celeridade na comunicação entre os jurisdicionados e o Tribunal de Contas e melhor acompanhamento das providências adotadas.

### 2 QUAL O OBJETIVO DO SGTA?

Sob a gestão da Diretoria de Informações Estratégicas (DIE), o SGTA se destina a registrar informações, inconsistências e indícios de irregularidades que possam prejudicar a regular gestão governamental, com vistas à sua solução de forma tempestiva e preventiva. Com a adoção do sistema,

espera-se dar agilidade ao processo de confirmação e solução de inúmeras situações identificadas no cruzamento de dados sem a necessidade de constituição de processos de controle externo.

### 3 QUAL A NORMATIZAÇÃO DO SGTA?

O TCE/SC regulamentará a instituição do SGTA por meio de Instrução Normativa. O SGTA será de utilização obrigatória no âmbito da administração direta e indireta dos poderes e órgãos estaduais e municipais sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas.

A responsabilidade pelo conteúdo das informações e dos documentos inseridos na base de dados do SGTA será do responsável pelo controle interno, do responsável pela unidade gestora, e de seus supervisores/analistas indicados para cada área (ex.: recursos humanos, compras, licitações, contratos, programas e outras).

### 4 COMO FUNCIONARÁ O SGTA?

O SGTA foi desenvolvido para o ambiente Web e permitirá o registro de informações, inconsistências e os indícios de irregularidades identificadas, bem como o monitoramento e acompanhamento pelos auditores do Tribunal das providências adotadas pelos gestores dos órgãos, em relação às situações levantadas.

O sistema registrará as inconsistências e os indícios de irregularidades extraídos por meio do cruzamento de diversas bases de dados (internas e externas ao Tribunal). Após ser carregado com os indícios, o sistema os enviará eletronicamente para todos os responsáveis pelo controle interno dos respectivos órgãos, que deverão confirmar as ocorrências e elaborar suas explicações/justificativas e devolver, também eletronicamente, ao Tribunal (GOIÁS, 2019c).

O acesso ao SGTA se dará por meio de senha pessoal conferida ao responsável pelo controle interno ou servidor por ele indicado, após o devido cadastramento no sistema. O controlador interno poderá fazer o cadastramento dos demais usuários do sistema no âmbito da sua competência.

No momento do envio dos registros por meio do SGTA, os responsáveis pelo controle interno das unidades em que ocorreram os indícios receberão um alerta, informando essa condição.

O responsável pelo controle interno poderá encaminhar as ocorrências registradas ao setor competente de cada unidade gestora para adoção de providências ou apresentação de justificativas que subsidiarão a sua resposta.

As respostas encaminhadas pelo controle interno deverão contemplar as recomendações referentes a cada ocorrência ou grupo de ocorrências com características idênticas e, se for o caso, informarão as providências necessárias para regularização da situação, inclusive a realização de auditorias e inspeções.

As diretorias técnicas competentes do TCE/SC farão o acompanhamento das respostas aos registros e poderão: acolher as justificativas e proceder ao arquivamento da ocorrência registrada; sugerir correções; solicitar informações complementares; proceder ao monitoramento da ocorrência registrada ou propor ações de controle e fiscalização.

## 5 QUAIS OS PRAZOS PARA A APRESENTAÇÃO DAS RESPOSTAS ÀS OCORRÊNCIAS REGISTRADAS NO SGTA?

O órgão ou a entidade deverá disponibilizar a resposta às ocorrências registradas no SGTA no prazo de 10 dias.

Esses prazos poderão ser prorrogados mediante demonstração da inviabilidade de seu cumprimento pelo controle interno. O deferimento se dará eletronicamente pela diretoria técnica competente do Tribunal de Contas.

As informações, as inconsistências e os indícios de irregularidades registradas no SGTA, caso não sejam respondidas, sujeitarão o responsável pelo controle interno e o responsável da unidade gestora às sanções previstas na Lei Complementar n.º 202, de 15 de dezembro de 2000 (SANTA CATARINA, 2019c).

## 6 SE HOVER DANO AO ERÁRIO?

Caso as ocorrências registradas no SGTA possam caracterizar prejuízo ao erário, o responsável pelo controle interno dará ciência à autoridade administrativa competente que deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de procedimento administrativo para apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do art. 10 da Lei Complementar n.º 202/2000 (SANTA CATARINA, 2019c), observado o disposto na Instrução Normativa n.º TC-13/2012 (SANTA CATARINA, 2019d).

As ocorrências registradas no SGTA que não forem saneadas ou justificadas poderão compor processos de fiscalização, nos termos das normas editadas pelo Tribunal de Contas.

## 7 DÚVIDAS RELACIONADAS À UTILIZAÇÃO DO SGTA, O QUE FAZER?

Será disponibilizado no site do TCE/SC o manual do sistema, que contemplará explicações pormenorizadas sobre o funcionamento do SGTA. No caso de permanecerem dúvidas, o usuário poderá entrar em contato com o *Helpdesk* do TCE/SC, por telefone, no número (48) 3221-3818 ou pelo e-mail [helpdesk@tce.sc.gov.br](mailto:helpdesk@tce.sc.gov.br), para os esclarecimentos necessários.

## 8 QUAIS OS RESULTADOS ESPERADOS COM A IMPLANTAÇÃO DO SGTA?

Com a implantação do SGTA, espera-se atingir os seguintes resultados, entre outros:

- ✓ Maior controle e celeridade no processo de análise e justificativa das inconsistências levantadas por trilhas de auditoria, tanto por parte dos auditores como dos gestores dos órgãos fiscalizados;
- ✓ Automatização da geração de relatórios gerenciais sobre os trabalhos relacionados às trilhas executadas;

- ✓ Melhoria da transparência entre auditor e auditado;
- ✓ Redução dos riscos operacionais relacionados à entrega de trilhas em meios físicos, como perda de documentos e arquivos;
- ✓ Aprimoramento e fortalecimento do controle interno;
- ✓ Melhoria da gestão do conhecimento no TCE/SC;
- ✓ Redução da constituição de processos de fiscalização;
- ✓ Melhoria da Gestão Pública e da expectativa de fiscalização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo apresentou uma nova ferramenta de monitoramento de atos e controle dos gastos governamentais: o SGTA. Este sistema inovador viabilizará que informações, inconsistências e indícios de irregularidades que possam prejudicar a gestão governamental sejam levados ao conhecimento dos órgãos estaduais e municipais para que possam ser analisados, justificados e, se for o caso, corrigidos.

Com a instituição do SGTA, pretende-se aprimorar o processo de fiscalização, tornando-o mais efetivo e célere, já que o acompanhamento do atendimento às demandas será online, agilizando a correção de ocorrências disseminadas em diversos entes ou em unidades gestoras, que, individualmente, poderiam ter pouca repercussão financeira, mas que impactam na qualidade da gestão pública (SANTA CATARINA, 2019a).

Além disso, o sistema propiciará que as irregularidades identificadas sejam resolvidas sem a necessidade de autuação de processos de controle externo, o que garante ainda mais agilidade. O sistema também ajudará a estimular a melhoria na qualidade dos dados encaminhados ao Tribunal de Contas por meio do e-Sfinge (Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão).

O SGTA é capaz de detectar e registrar indícios de ocorrências que prejudiquem a regular gestão governamental, com vistas à sua solução de forma preventiva e tempestiva. Assim, o SGTA possibilitará o registro, a análise de inconsistências levantadas pelas trilhas de auditoria e o acompanhamento das providências adotadas em meio eletrônico, trazendo mais celeridade, eficiência e controle nas atividades de gestão das inconsistências levantadas (GOIÁS, 2019a).

A implantação do SGTA valorizará o papel do controlador interno, que concretiza a sua missão constitucional de apoio ao controle externo, contribuindo para o aprimoramento da gestão com o monitoramento e a proposição de medidas corretivas quando da verificação de indícios de irregularidades da gestão pública. O SGTA também ampliará o papel orientador e controlador do Tribunal de Contas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Observatório da Despesa Pública**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/informacoes-estrategicas/observatorio-da-despesa-publica>>. Acesso em: 17 maio 2019a.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Rede ODP**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/>

informacoes-estrategicas/observatorio-da-despesa-publica/rede-odp>. Acesso em: 20 maio 2019b.  
GOIÁS. Controladoria-Geral do Estado. **Termo de Cooperação n.º 015/2018**. Goiânia, 13 novembro de 2018. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/ACT%20CGE\\_GO%20N\\_015\\_2018%20%20%20SGTA.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/ACT%20CGE_GO%20N_015_2018%20%20%20SGTA.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2019a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Apresentação Observatório da Despesa Pública**. Disponível em: <<http://www.controladoria.go.gov.br/cge/wp-content/uploads/2017/04/ApresentacaoODP.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2019b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Lançamento do Sistema de Gestão de Trilhas de Auditoria**. Goiânia, 19 de abril 2017. Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br/Noticia/Detalha?noticia=15235>>. Acesso em: 13 maio 2019c.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Atuação do TCE/SC corrige cerca de 400 casos de contratações indevidas de servidores**. Florianópolis, 23 de abril de 2019. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/intranet-acom-icon-ouvidoria-biblioteca/noticia/47450/atua%C3%A7%C3%A3o-do-tcesc-corrige-cerca-de-400-casos-de>>. Acesso em: 10 maio 2019a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa n.º TC-13/2012**. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis\\_normas/instrucao\\_normativa\\_n\\_13-2012\\_consolidada.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/instrucao_normativa_n_13-2012_consolidada.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2019b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Lei Complementar n.º 202, de 15 de dezembro de 2000**. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/LEI\\_ORGANICA\\_CONSOLIDADA\\_10082017.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/LEI_ORGANICA_CONSOLIDADA_10082017.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2019c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **TCE/SC firma acordo para adotar sistema de monitoramento e tratamento de indícios de irregularidades**. Florianópolis, 30 de agosto de 2018. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/acom-intranet-ouvidoria/noticia/42957/tcesc-firma-acordo-para-adotar-sistema-de-monitoramento-e>>. Acesso em: 15 maio 2019d.

# O CONTROLE INTERNO NA GESTÃO DOS ATOS DE PESSOAL

Ana Paula Machado da Costa  
**Auditora Fiscal de Controle Externo**

## RESUMO

O controle interno assume posição de destaque no setor público. Instrumento imprescindível para melhoria da gestão, pressupõe ações ordenadas de planejamento, execução e monitoramento, com intento de apoiar gestores e o órgão de controle externo no exercício de sua missão institucional. A atuação do controle interno abrange a gestão dos atos de pessoal, campo que envolve uma gama de procedimentos e práticas a serem observados. Nesse sentido, é salutar aos controles internos adotar rotinas de trabalho e procedimentos de controle eficientes e eficazes, a fim de assegurar à observância das leis e evitar a ocorrência de irregularidades, zelando pela boa aplicação dos recursos públicos.

Palavras-chave: Controle Interno. Atos de Pessoal. Administração Pública. Tribunal de Contas.

## INTRODUÇÃO

O tema controle interno já foi objeto de debate em vários Ciclos de Estudos de Controle Público da Administração Municipal promovidos por este Tribunal de Contas, e retorna nesta XIX edição com o propósito específico de abordar a atuação do controle interno na gestão dos atos de pessoal.

A necessidade de discussão acerca dessa temática é premente na Administração Pública, pois o papel dos controles internos tem avançado muito ao longo do tempo, transcendendo o campo inicial, outrora voltado ao âmbito contábil, para alcançar as mais diversas áreas setoriais do serviço público, como o caso do setor relativo à gestão de atos de pessoal.

Atualmente, os controles internos constituem uma importante ferramenta de gestão pública, ao auxiliarem os administradores na condução da máquina estatal, fiscalizando as ações praticadas quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência, prevenindo a ocorrência de erros, irregularidades, desperdícios, abusos, fraudes e desfalques, contribuindo para a tomada de decisão do gestor, além de apoiarem o controle externo no exercício da sua missão constitucional.

O controle da gestão de atos de pessoal no serviço público não é tarefa fácil aos gestores, tampouco aos controladores internos, dada a vastidão e complexidade de conteúdos que envolvem os atos de pessoal, cada qual com suas características e regras próprias.

A gestão de pessoal abrange todos os atos administrativos relativos à vida funcional dos servidores, desde o seu ingresso na Administração Pública até o seu desligamento, ou seja, envolve, a título exemplificativo, o controle das formas de admissão, de provimento dos cargos, o sistema de pagamento da remuneração, a movimentação funcional, o controle de frequência, a acumulação de cargos, a cessão de servidores a outros órgãos ou entidades, a concessão de benefícios previdenciários como aposentadorias e pensões por morte, e os institutos da exoneração, demissão, dentre outros.

Objetiva-se, assim, no presente estudo, orientar gestores e controladores internos sobre a importância de se operacionalizar rotinas internas de trabalho e adotar procedimentos de controle quanto aos atos de pessoal, organizando-os ordenadamente, de forma a serem fielmente seguidos, a fim de evitar a ocorrência de irregularidades nessa área.

Nessa perspectiva, apresenta-se, de início, algumas considerações acerca do significado do termo controle interno, enfocando a sua importância e finalidade na gestão de atos de pessoal, e destacando o arcabouço normativo que legitima sua atuação.

A seguir, aborda-se a questão do provimento do cargo de controlador interno e a necessidade da observância do princípio da segregação de funções, consoante orientação firmada em prejulgados deste Tribunal de Contas. Na sequência, relaciona-se uma série de procedimentos de controle a serem observados para identificar e evitar possíveis irregularidades relacionadas à gestão de atos de pessoal.

Por fim, registram-se as restrições mais corriqueiras detectadas no âmbito das administrações municipais em relação aos atos de pessoal, as quais requerem atenção redobrada do controle interno, no sentido de promover sua correção ou de preveni-las.

## 1

**EM QUE CONSISTE O CONTROLE INTERNO? QUAL A SUA IMPORTÂNCIA E FINALIDADE NA GESTÃO DE ATOS DE PESSOAL?**

Inicia-se, no presente estudo, com o conceito clássico de controle interno apresentado pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores<sup>1</sup> (INTOSAI, 2007, p. 19):

Controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados: execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; cumprimento das obrigações de accountability<sup>2</sup>; cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano .

Da definição acima, pode-se aduzir que o controle interno consiste em um processo contínuo e integrado, composto por uma série de ações ordenadas de planejamento, execução e monitoramento, que alcança os diversos setores e atividades desempenhadas no órgão ou entidade, com o intuito de auxiliar os gestores no cumprimento da sua missão institucional e assegurar que os postulados básicos da Administração Pública<sup>3</sup> sejam efetivamente respeitados e atendidos.

A atuação do controle interno, além de apoiar os administradores no direcionamento das ações governamentais, fiscalizando as ações praticadas quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, possui enfoque especial na prevenção da ocorrência de erros, riscos potenciais, irregularidades, desperdícios, abusos, fraudes e desfalques, contribuindo para a formação do processo decisório.

Nesse sentido, extrai-se da lição de Corbadi e Macedo (2012, p. 78):

O controle não se restringe apenas à legalidade e à aplicação de recursos, ele tem enfoque também na gestão da coisa pública, principalmente na avaliação de resultados no que diz respeito à eficácia e à eficiência da gestão financeira, orçamentária e patrimonial. Assim, o controle nos órgãos públicos deve assegurar que erros e riscos potenciais que afetam os ativos e as operações da organização pública sejam devidamente controlados e monitorados.

De modo similar, a Cartilha de Orientações sobre Controle Interno, formulada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (2019, p. 21), consigna que:

Os controles internos servem para auxiliar o gestor no cumprimento de sua missão tendo em vista a necessidade de conhecimento daquilo que ocorre no município, voltado para técnicas modernas de administração (planejamento e gestão). Antes de ser meio de fiscalização, os controles internos têm cunho preventivo, pois oferecem ao gestor público a tranquilidade de estar informado da legalidade e legitimidade dos atos de administração que estão sendo praticados, da viabilidade ou não do cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas, possibilitando a correção de eventuais desvios ou rumos de sua administração.

<sup>1</sup> São consideradas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) os órgãos e instituições responsáveis pelo controle externo em cada país (INTOSAI, 2007, p. 19).

<sup>2</sup> Accountability é o processo através do qual as organizações públicas e os indivíduos que as integram tornam-se responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e todos os aspectos de seu desempenho (INTOSAI, 2007, p. 19).

<sup>3</sup> Constituição Federal: 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 [...] (BRASIL, 2019a).

Nesse mesmo pensar, Braga (2013, p. 14) preleciona que “controles internos efetivos possuem a capacidade de alertar quanto às imperfeições, indicar os acertos e propor inovações a serem realizadas, de modo a auxiliar no alcance dos objetivos da entidade”.

Ademais, o controle interno deve sempre atuar em parceria com os órgãos de controle externo, apoiando estes no exercício de sua missão institucional, consoante prevê a regra do art. 74 da Constituição Federal de 1988<sup>4</sup> (BRASIL, 2019a).

No tocante especificamente aos atos de pessoal, Ferreira (2019, p. 154) assevera que o controle “funciona como um agente fiscalizador permanente da regularidade do ingresso, movimentação e saída de servidores públicos no órgão ou entidade em que atua”.

Ou seja, a fiscalização da gestão dos atos de pessoal abrange uma diversidade de atos administrativos, desde o controle da legislação concernente a pessoal, gerenciamento da folha de pagamento, métodos de seleção para ingresso no serviço público, evolução funcional dos servidores, desvio de função, cessão, até atos de inativação, exoneração, demissão, dentre outros.

O controle interno é, pois, uma importante ferramenta da gestão pública, a ser exercida com a devida prudência, esmero e responsabilidade por profissionais habilitados e capacitados para esse mister.

## 2

### QUAL O ARCABOUÇO NORMATIVO QUE LEGITIMA A ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

Diversas são as normas que disciplinam o controle interno na Administração Pública como: a Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2019b), a Lei Orgânica deste Tribunal de Contas (SANTA CATARINA, 2019a), dentre outras.

Em linhas gerais, no âmbito municipal, pode-se afirmar que a fiscalização dos municípios é exercida pelos Poderes Legislativos, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno dos Poderes Executivos, conforme disciplina o art. 31 da Constituição Federal de 1988.

O art. 74, da CRFB/88, constitui parâmetro para atuação do controle interno, ao frisar que tal sistema possui a finalidade de “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades”, além de “apoiar o controle externo no exercício de sua missão constitucional”.

Confere-se destaque, também, à regra disposta no § 1º do art. 74, a qual determina que o responsável pelo controle interno incide em responsabilidade solidária sobre ações irregulares e ilegais dos gestores públicos, quando, ao tomar ciência de sua ocorrência, não as comunica ao Tribunal de Contas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, estabeleceu a importância do controle na gestão fiscal, no seu art. 59, pressupondo uma ação ordenada, planejada e transparente, no intuito de equilibrar as contas públicas, impondo na seara de pessoal limites específicos de gastos a serem observados por cada órgão e poder (arts. 18, 19, 21, 22 e 23 da LRF).

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, a Lei Complementar n.º 202/2000, nos seus arts. 60 a 62, reproduz o comando constitucional relativo às finalidades do controle interno, adequando-as ao âmbito estadual, enumera algumas atividades a serem realizadas no apoio ao controle externo, bem como prevê a configuração da responsabilidade solidária.

<sup>4</sup> Art. 74 - [...] apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Outras normativas específicas deste Tribunal de Contas igualmente legitimam a participação do controle interno na área específica da gestão de atos de pessoal, como a Resolução n.º TC 006/2001<sup>5</sup> (SANTA CATARINA, 2019j), que em seu art. 37 prevê a responsabilidade da emissão de parecer sobre a legalidade dos atos de admissão, aposentadoria, reforma, pensão e transferência para a reserva.

Na mesma trilha, encontra-se a regra do art. 12 da Instrução Normativa n.º TC 11/2011<sup>6</sup> (SANTA CATARINA, 2019c), que estabelece a obrigatoriedade de o controlador interno emitir parecer sobre a regularidade dos atos de pessoal.

Ademais, considerando a diversidade dos atos de pessoal, torna-se salutar a criação de normas locais, com o propósito de regulamentar e padronizar as rotinas internas de trabalho e a adoção de procedimentos de controle.

### 3 O CONTROLE EXTERNO É EXERCIDO POR QUAIS SERVIDORES?

Conforme mencionado no presente estudo, a atividade de controle constitui instrumento valioso para o aprimoramento e fortalecimento de uma gestão pública eficiente, transparente e de resultado.

Em razão do alto grau de responsabilidade e amplitude das atividades desempenhadas pelo controle interno, e para que este possa atingir seus objetivos, com eficiência e eficácia, torna-se necessário que as atividades de controle sejam exercidas por profissionais habilitados e capacitados para este mister.

Assim, garantias funcionais como independência e autonomia de atuação devem ser asseguradas aos controladores internos. Para tanto, o cargo de controlador interno deve ser provido por servidores ocupantes de cargo efetivo do quadro permanente do órgão ou entidade.

Nessa perspectiva, colhe-se do ensinamento de Cruz (2003, p. 62) que "o exercício das atividades por servidores efetivos, por inúmeras razões, tende a revestir-se de maior eficácia", mais adiante, extrai-se que "essa condição possibilita uma visão cada vez mais ampla e evolutiva da organização, assegurando eficiência e continuidade na proposição de ações de controle interno".

Além desse aspecto, cumpre mencionar acerca da definição da estrutura de pessoal da unidade de controle interno, a qual dependerá do porte do órgão ou entidade e do volume e complexidade das atividades a serem controladas.

Nos municípios de pequeno porte, incumbe à administração local avaliar se é suficiente conferir a um servidor a execução das atribuições do controle interno ou se torna necessária a estruturação de uma unidade específica de controle para melhor desempenho das atividades que lhe são inerentes.

A respeito do tema, segue a orientação firmada por esta Corte de Contas no Prejulgado 1900 (SANTA CATARINA, 2019e), referente ao processo CON-15/00034719:

<sup>5</sup> Art. 37. Para o exercício da competência atribuída ao Tribunal, nos termos do inciso III do art. 59 da Constituição Estadual, a autoridade administrativa responsável por ato de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadoria, reforma, pensão e transferência para a reserva a que se refere o artigo anterior, submeterá os dados e informações necessários ao respectivo órgão de controle interno, ao qual caberá emitir parecer sobre a legalidade dos referidos atos e torna-los disponíveis à apreciação do Tribunal, na forma estabelecida em instrução normativa.

<sup>6</sup> Art. 12. Para o exercício da competência atribuída ao Tribunal pelo inciso III do art. 59 da Constituição Estadual, a autoridade administrativa responsável por ato de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadoria, pensão, reforma ou transferência para a reserva, submeterá os dados e informações pertinentes à unidade de controle do respectivo órgão ou entidade ou, inexistindo, ao órgão central de controle interno, ao qual caberá emitir parecer sobre a regularidade dos referidos atos. (Redação pela Instrução Normativa n.º TC 12/2012).

1. O controle interno da Câmara Municipal é feito por meio de unidade de controle interno a ser instituída por ato (Resolução) da Câmara Municipal, com a finalidade de executar a verificação, acompanhamento e providências para correção dos atos administrativos e de gestão fiscal produzidos pelos seus órgãos e autoridades no âmbito do próprio Poder, visando à observância dos princípios constitucionais da legalidade, da publicidade, da razoabilidade, da economicidade, da eficiência e da moralidade, bem como para auxiliar o controle externo. [...]
3. É de competência da Câmara Municipal, segundo a avaliação de seus Membros, com base no volume e complexidade das atividades administrativas, definir se é suficiente atribuir a um servidor a execução das tarefas do controle interno ou se é necessária a estruturação de unidade para melhor desempenho das atribuições.
4. Nas Câmaras Municipais com reduzida atividade administrativa, após instituição do serviço de controle interno, a execução das atribuições deverá ser conferida a servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo específico de controlador interno, ou servidor de carreira ocupante de cargo diverso, para assumir função de confiança ou cargo comissionado.
5. Quando for oportuna a criação de uma unidade, esta deve efetivar-se mediante Resolução aprovada pelo Plenário da Câmara, que deverá estabelecer entre outros dispositivos, as atribuições e responsabilidades do órgão e de seus integrantes, os cargos criados e a forma de provimento, a carga horária (observados os termos do item 6), devendo ser observadas na sua implementação a legislação vigente, as disponibilidades orçamentárias e financeiras, e os princípios da eficiência, da economicidade e da razoabilidade. A chefia da unidade, quando a unidade for composta por vários servidores, pode ser exercida através de cargo em comissão, preferencialmente, preenchido por servidor efetivo do quadro de pessoal da Câmara, indicado pelo Titular do Poder Legislativo ou pela Mesa Diretora, conforme definido na Resolução. [...]

## 4

## EM QUE CONSISTE O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NO ÂMBITO DO CONTROLE INTERNO?

A segregação de funções representa um dos princípios inerentes à atividade de controle, que consiste na separação de certas atividades como de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações.

Consoante aduz Braga (2013, p. 117) referido princípio visa “evitar que um agente aprove ou autorize um procedimento que foi executado por ele mesmo”.

Acerca do princípio da segregação de funções, destaca-se a doutrina de Cabalheiro e Flores (2019):

As tarefas e responsabilidades essenciais ligadas à autorização, ao processamento, ao registro e à revisão das transações e fatos devem ser distribuídas entre diferentes pessoas e/ou unidades administrativas, com o fim de reduzir os riscos de erros, fraudes e desperdícios. O trabalho de uma pessoa ou unidade deve ser automaticamente verificado por outra nos fluxos normais de trabalho. Não pode uma única pessoa ter todo um processo sob o seu domínio, se este domínio possibilitar erros, fraudes ou desperdícios não identificáveis em seu curso normal.

Este Tribunal de Contas já apreciou matéria pertinente ao princípio da segregação de funções no âmbito do controle interno, consoante se extrai do Prejulgado 2068 (SANTA CATARINA, 2019g), pertinente ao processo CON 10/00165881:

O acúmulo do desempenho das atribuições inerentes ao cargo público de Procurador Municipal com a função gratificada de Coordenador de Controle Interno Municipal contraria o princípio da segregação das funções, segundo o qual os servidores nomeados para o exercício do controle interno não devem fiscalizar suas próprias atividades, ou seja, aquelas desempenhadas no cargo para o qual foram nomeados. Referida cumulação poderá

ocasionar inconsistências e fragilidades no sistema de controle interno, prejudicando o pleno atendimento dos arts. 31 e 74, incisos II e IV, da Constituição Federal.

Em sentido semelhante, este Tribunal de Contas, por meio do Prejulgado 0988 (SANTA CATARINA, 2019i), relativo aos autos CON 00/00493791, consignou que "para otimizar o controle interno é recomendável a segregação das funções de contabilidade e tesouraria, destinando tais atribuições a servidores distintos".

Impende destacar que infringe o princípio da segregação de funções o titular do cargo de provimento efetivo de Contador, Tesoureiro, Assessor Jurídico e Secretário da Câmara exercer de modo cumulativo as atribuições inerentes ao controle interno.

## 5

### O QUE DEVE SER OBSERVADO PELO CONTROLE INTERNO PARA IDENTIFICAR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES RELACIONADAS A ATOS DE PESSOAL?

Diante da extensa gama de atividades sujeitas ao controle interno, no âmbito de cada órgão ou entidade, em especial os atos relativos a pessoal, necessária se torna a criação de normas locais a fim de regulamentar e padronizar rotinas internas de trabalho e a adoção de procedimentos de controle.

Conforme acentua Ferreira (2019, p. 160) "o controlador interno necessita conhecer as rotinas de trabalho para realizar suas tarefas com maior domínio, monitorá-las e, ainda, propor melhorias nos procedimentos existentes".

As rotinas de trabalho servem de norte para a atuação do controlador interno ao estabelecer procedimentos para acompanhamento, controle e fiscalização das atividades.

Para Corbari e Macedo (2012, p. 72) as rotinas de trabalho de monitoramento, verificação e revisão são características essenciais para o bom funcionamento de um sistema de controle interno, pois "reduzem a possibilidade de erros e permitem que a administração tenha mais confiança nas informações e nos demais dados gerados pelo sistema".

Com efeito, ao conhecer e aplicar as rotinas de trabalho no órgão ou entidade que atua, o controlador pode visualizar, de forma organizada, indicadores, evidências, possíveis riscos, além de diagnosticar os pontos fracos e críticos existentes e as possíveis irregularidades que poderão surgir quando da edição dos atos administrativos.

Além disso, o controlador deve estabelecer uma ordem de prioridades para executar suas atividades, organizando suas tarefas, a fim de melhor alcançar os resultados pretendidos.

A seguir, destacam-se alguns tópicos relevantes que devem ser observados pelo controlador interno, no que tange ao exame da legalidade de atos de pessoal.

#### 5.1 CONTROLE DA LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

O controlador interno deve conhecer de modo amplo a legislação de pessoal, verificando se a mesma está atualizada e em consonância com os ditames da Constituição Federal de 1988.

Para tanto, insta averiguar periodicamente diversas normativas, dentre elas: a Constituição do Estado de Santa Catarina, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Orgânica do município, o

Estatuto do Servidor Público, o Plano de Carreira, Cargos e Vencimentos, as leis que concedem gratificações, reajustes e revisão geral anual, a norma local que disciplina acerca da contratação temporária e a lei que cria o Regime Próprio de Previdência Social (se o município adotar tal regime de previdência).

Além da legislação exemplificada acima, impõe ao controlador interno observar e atender às orientações e normativas formuladas por este Tribunal de Contas, como: a Lei Orgânica, as Resoluções, as Instruções Normativas e os Prejulgados.

## 5.2 CONTROLE DA ADMISSÃO DOS SERVIDORES

O exame da regularidade dos atos de admissão é tarefa inerente ao controle interno.

Ao controlador interno compete manter um cadastro atualizado de pessoal, tanto dos servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo como de provimento em comissão, e dos contratados por tempo determinado.

A forma de ingresso desses servidores públicos necessita ser averiguada, aferindo se o procedimento adotado está em consonância com a normativa que lhe é própria.

Em linhas bem gerais, no caso dos servidores titulares de cargos de provimento efetivo, verificar-se-á a existência de prévio concurso público de provas ou provas e títulos (art. 37, II, da CF/88); para os titulares de cargo de provimento em comissão, se as características de direção, chefia ou assessoramento estão presentes (art. 37, IV, da CF/88); e aos contratados temporários, a necessidade temporária e de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF/88), além de prévio processo seletivo.

Quando da admissão de servidores públicos, é imprescindível, também, investigar acerca da existência de acumulação de cargos, empregos ou funções públicas por parte do servidor, bem como da percepção de proventos de aposentadoria, utilizando como referencial a regra disposta no art. 37, XVI, XVII, e § 10, da CF/88<sup>7</sup>.

Além da admissão, deve o controlador interno estar ciente de eventuais casos de servidores reintegrados, reconduzidos, aproveitados, readaptados, cedidos ou colocados à disposição, monitorando-os a fim de verificar se estão em conformidade com a lei local.

Oportuno destacar que a Instrução Normativa n.º TC 11/2011 (SANTA CATARINA, 2019c) orienta quais os documentos mínimos devem instruir o processo de admissão de pessoal no serviço público, relacionando-os em seu Anexo VI. Nesse sentido, elucida o art. 10 da referida norma:

Art. 10 O processo administrativo de admissão de pessoal no serviço público, constituído em meio físico, deve conter os documentos constantes do Anexo VI desta Instrução Normativa.  
 § 1º O processo constituído na forma prevista no caput deve permanecer arquivado na unidade gestora, à disposição do Tribunal de Contas para eventual exame da sua regular constituição e da legalidade do ato por meio de auditorias ou inspeções in loco.  
 § 2º O Tribunal de Contas poderá requisitar, a qualquer tempo, o processo administrativo em meio físico arquivado na unidade gestora.

<sup>7</sup> Art. 37 - [...] XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;  
 XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; [...]  
 § 10 - É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis, na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

### 5.3 CONTROLE DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES

Todos os atos relativos ao pagamento de pessoal devem ser igualmente observados pelo controle interno.

É fundamental ao controlador interno acompanhar e manter um controle sobre a folha de pagamento de pessoal em geral, considerando a legalidade da concessão dos subsídios e dos vencimentos, estes compostos pelas vantagens pessoais, gratificações e adicionais, averiguando, inclusive, a legalidade das retenções impostas por lei.

A análise efetuada recai sobre o aspecto da legalidade, considerando as normas constitucionais e legais pertinentes à matéria, em especial ao art. 37, incisos X e XI, da CF/88.

### 5.4 CONTROLE DE FREQUÊNCIA DOS SERVIDORES

O controlador interno deve verificar se o órgão ou entidade mantém um efetivo controle de frequência diário e formal de todos os servidores, sejam efetivos, comissionados ou contratados temporários, de modo que fique registrado em cada período trabalhado os horários de entrada e saída, ressaltando que o registro de ponto deve ser efetuado de modo eletrônico sempre que possível.

No caso de o controle ser manual, recomenda-se a utilização de livro-ponto por setor ou lotação, com o registro da frequência obedecendo à ordem cronológica de entrada no local de trabalho, rubricado diariamente pelo responsável do órgão ou setor.

A adoção de um controle de frequência eficiente e eficaz decorre da obediência aos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência contidos no artigo 37, caput, da CF/88, e permite aferir a apuração da liquidação da despesa quanto à remuneração paga aos servidores, em cumprimento à Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 2019c).

### 5.5 CONTROLE DA CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES

Constitui responsabilidade do controlador interno apreciar os atos de concessão de aposentadorias e pensões por morte, nos casos de municípios que possuem Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

O controle recai sobre a regularidade desses atos administrativos no que tange ao cumprimento dos requisitos constitucionais e legais afetos a cada modalidade e regra de aposentadoria (como, por exemplo, tempo mínimo de efetivo exercício no serviço público, tempo na carreira, tempo no cargo efetivo, idade mínima, comprovação da incapacidade laboral permanente, em razão de moléstia etc.) e a legalidade do pagamento dos proventos.

É salutar consignar que o controlador interno fiscalize também se o município procede às reavaliações periódicas quanto às aposentadorias concedidas na modalidade por invalidez, nos termos previstos na legislação local e na Orientação Normativa do Ministério da Previdência Social n.º 02/2009<sup>8</sup> (BRASIL, 2019d).

<sup>8</sup> Art. 56 - O servidor que apresentar incapacidade permanente para o trabalho, conforme definido em laudo médico pericial, será aposentado por invalidez [...]

§ 1º - Lei do respectivo ente regulamentará o benefício de aposentadoria por invalidez, devendo disciplinar: [...]

IV - a periodicidade das revisões das condições de saúde que geraram a incapacidade e obrigatoriedade de que o aposentado se submeta às

Ao controle interno cumpre observar, ainda, nos municípios vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a legalidade das complementações de aposentadoria.

As complementações possuem regras próprias, sendo concedidas mediante o preenchimento de certos requisitos, como: o servidor deve estar vinculado ao regime estatutário e o valor dos proventos deve ser superior ao teto estabelecido para o pagamento dos benefícios do RGPS, além do preenchimento dos requisitos constitucionais previstos na regra permanente do art. 40 da Constituição Federal, ou as regras de transição previstas no art. 6º da Emenda Constitucional n.º 41/2003, ou art. 3º da Emenda Constitucional n.º 47/2005. No caso de restarem cumpridos apenas os requisitos para a aposentadoria no RGPS, o servidor não faz jus ao pagamento da complementação.

A respeito da complementação de proventos, segue entendimento firmado por esta Corte de Contas no Prejulgado 1.699 (SANTA CATARINA, 2019h), resultante dos autos CON 05/00866422:

[...] 2. Os servidores estatutários ocupantes de cargo efetivo que estejam vinculados ao regime geral de previdência social têm direito à complementação de seus proventos através de regime previdenciário complementar de natureza fechada, nos termos dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição da República e da Leis Complementares Federais nºs 108 e 109/2001.

3. O Município que não tenha criado regime previdenciário complementar de natureza fechada tem o dever de complementar, com recursos de seu orçamento, os proventos da inatividade dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, pagando a diferença apurada entre o montante devido ao servidor, segundo as normas constitucionais (art. 40 e Emendas Constitucionais ns. 41 e 47), e o valor do benefício por ele percebido do regime geral de previdência social (INSS), considerando-se regular a despesa efetuada pelo município. Para ter direito à complementação pelo município, é necessário que os proventos da inatividade devidos ao servidor, segundo as normas constitucionais (art. 40 e Emendas Constitucionais ns. 41 e 47), sejam superiores ao limite máximo ("teto") dos benefícios do regime geral de previdência social (INSS) e que ele cumpra os requisitos para concessão de aposentadoria, previstos no art. 40 da Constituição Federal e nas Emendas Constitucionais ns. 41 e 47. Se cumpridos apenas os requisitos para aposentadoria no regime geral, o servidor não terá direito à complementação.

Ademais, no que concerne à matéria pertinente às aposentadorias, o controlador interno necessita observar as orientações específicas firmadas por este Tribunal de Contas, nos Prejulgados 2.119 (SANTA CATARINA, 2019f) e 1.921 (SANTA CATARINA, 2019d), a seguir transcritos:

Prejulgado 2.119

1. A aposentadoria voluntária dos empregados públicos não extingue o contrato de trabalho, sendo possível a continuidade no emprego após a concessão do benefício.
2. A aposentadoria voluntária dos servidores efetivos é hipótese de vacância do cargo público por força de seus estatutos, não sendo possível continuar na atividade, ainda que o benefício tenha sido concedido pelo Regime Geral da Previdência Social.

Prejulgado 1.921

1. O servidor estatutário que se aposenta voluntária ou compulsoriamente pelo Regime Geral da Previdência Social deve ser desligado do serviço público, pois a aposentadoria é uma situação que gera a vacância do cargo, independentemente do regime previdenciário em que se encontra o servidor.
2. O servidor estatutário aposentado voluntariamente pelo regime próprio de previdência social, mediante concurso (art. 37, inciso II), pode voltar a exercer cargo efetivo ou emprego público acumuláveis, na forma do art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal, ou, não sendo acumuláveis, optar entre vencimentos ou proventos, resguardados os direitos adquiridos reconhecidos pelo art. 11 da Emenda Constitucional n. 20/98.

reavaliações pela perícia-médica.

3. O servidor estatutário aposentado voluntariamente poderá também exercer cargos eletivos e cargos em comissão.
4. O servidor estatutário aposentado compulsoriamente, consoante dispõe o art. 40, §1º, inciso II, da Constituição Federal, não poderá retornar ao exercício de cargo efetivo, mas poderá exercer cargos eletivos e cargos em comissão.
5. O servidor estatutário aposentado voluntariamente pelo regime geral de previdência social, mediante concurso (art. 37, inciso II), pode voltar a exercer cargo efetivo ou emprego público, não incidindo a vedação do art. 37, §10, da Constituição Federal, uma vez que a exoneração do cargo originário rompeu o vínculo entre administração e servidor.
6. Caso o aposentado pelo regime geral de previdência social receba complementação dos proventos por parte do município fica mantido o vínculo entre o servidor e o ente público, incidindo as vedações de acumulação de proventos da inatividade com a remuneração do cargo efetivo, previstas no art. 37, §10, da Constituição Federal.

## 5.6 OUTROS CONTROLES ESPECÍFICOS

Considerando a vultosa quantidade de atos administrativos relativos a pessoal, enumeram-se outros temas específicos a serem monitorados pelo controle interno:

- ✓ concessão de licenças e afastamentos;
- ✓ desvio de função;
- ✓ cessão de servidores a órgãos ou entidades públicas;
- ✓ nepotismo;
- ✓ avaliação especial de desempenho no estágio probatório;
- ✓ processos administrativos disciplinares;
- ✓ procedimentos relacionados à contratação de estagiários;
- ✓ demais aspectos pertinentes à vida funcional do servidor.

## 6 QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS PELO TCE/SC NA GESTÃO MUNICIPAL DE ATOS DE PESSOAL?

É de extrema importância o conhecimento por parte dos controladores internos das irregularidades relacionadas a atos de pessoal, comumente detectadas durante o exercício do controle externo (mediante auditorias ou inspeções in loco, ou em análise de processos de representação e denúncia).

No intuito de atingir tal objetivo, selecionou-se alguns institutos relacionados aos atos de pessoal, organizados por tópicos, com a especificação das restrições expostas a seguir.

### 6.1 CARGOS EM COMISSÃO

Quanto aos cargos em comissão, destacam-se as irregularidades mais contumazes:

- ✓ nomeação de comissionados para atividades operacionais e burocráticas;
- ✓ ausência da especificação das atribuições do cargo em lei;
- ✓ excessivo número de cargos em comissão;
- ✓ pouco aproveitamento de servidores de carreira;
- ✓ cargo de assessor jurídico sem as atribuições de direção/chefia/assessoramento;
- ✓ ausência de habilitação técnica como critério para nomeação de cargo comissionado.

Cumprir enfatizar que os cargos em comissão se destinam exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, fato que pressupõe profissionais capacitados, com habilitação técnica e conhecimento vasto da rotina executiva, a fim de atender ao princípio constitucional da

eficiência (art. 37, caput, da CF/88).

A nomenclatura do cargo como sendo de "chefe", "diretor" ou "assessor" de setor, departamento, seção ou gerência, não legitima, por si só, a nomeação em cargo em comissão, pois devem estar presentes, na prática, as atribuições de chefia, direção ou assessoramento de cada cargo.

Se as atribuições conferidas ao servidor são meramente técnicas, burocráticas, operacionais, ou administrativas, o provimento dos cargos deve operacionalizar por meio de prévia aprovação em concurso público de provas, ou provas e títulos, nos termos do art. 37, II, da CF/88.

A Cartilha de Atos de Pessoal do TCE/SC (2019b, p. 11-14) apresenta orientação para correção e prevenção de irregularidades quanto aos cargos em comissão, nos seguintes termos:

A Unidade Gestora deve, mediante processo legislativo adequado, estabelecer a especificação da atribuição de cargo público de qualquer natureza (Prejulgado nº 1.939).

[...] É importante que a Unidade Gestora reduza e/ou substitua por cargos de provimento efetivo os cargos de provimento em comissão, em observância à regra do concurso público como forma de ingresso na Administração Pública, de acordo com os dispositivos da Constituição Federal e a interpretação do Supremo Tribunal Federal constantes nas decisões exaradas nos autos do Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 365.368/SC (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, publicado no Diário da Justiça em 29/06/2007) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.125/ TO (Rel. Min. Carmem Lúcia, publicada no Diário da Justiça em 15/02/2011).

[...] Importante ressaltar que com tal orientação não se pretende sugerir que a Administração Pública aumente o número de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo para que exista uma proporção adequada entre a quantidade de servidores efetivos e comissionados, mas sim que ocorra uma revisão no número de comissionados, utilizando-se esses somente para cargos cujas atribuições sejam de direção, chefia ou assessoramento. Portanto, deverá ser reduzido o número de cargos de provimento em comissão substituindo-os por servidores detentores de cargos de provimento efetivo. Caso somente fosse aumentado o número de efetivos, poderiam estar sendo nomeados mais servidores do que o demandado, desrespeitando assim o princípio da eficiência previsto no art. 37, caput da Constituição Federal.

A quantidade de servidores efetivos e comissionados deve ser fixada de acordo com as necessidades de cada órgão ou entidade, efetivamente comprovadas, sendo que o quadro de pessoal deve ser constituído segundo critérios objetivos que relacionam a quantidade de servidores às atribuições e ao volume de trabalho. Nesse sentido, é necessária adoção de medidas administrativas buscando a adequação do quadro de pessoal, inclusive com a redução do número de servidores, quando constatado que a quantidade é superior às necessidades do órgão, indicadas pelos critérios de produtividade e eficiência. Além disso, é necessário priorizar a profissionalização e o aperfeiçoamento do servidor público e o fortalecimento do sistema do mérito para ingresso na função pública, conforme orientação prevista nos incisos III e IX do art. 94 e art. 95 do Decreto-Lei (federal) nº 200/67.

[...] É importante que a Unidade Gestora promova a regularização da destinação de cargos comissionados aos servidores ocupantes de cargo efetivo no percentual estabelecido na legislação local, em respeito à Constituição Federal.

[...] Não basta apenas denominar o cargo como sendo de chefe ou diretor de determinado setor, diretoria, unidade administrativa, departamento, divisão, seção, gerência, coordenação, ou ainda, denominá-lo como de assessoramento, sem que fique claramente demonstrado e comprovado que as atribuições são de chefia, direção, ou espécie de assessoramento profissional devidamente caracterizado. Citam-se como exemplos: a) o nome do cargo é Assessor, mas o ocupante exerce efetivamente a função de motorista, ou exerce funções meramente técnicas, operacionais, administrativas, ou rotineiras, caracterizadas como funções típicas e permanentes da Administração Pública; b) o cargo é denominado Assessor Parlamentar, todavia, as atribuições de fato do cargo são técnicas ou operacionais, típicas da Administração Pública, portanto, sem a necessidade do vínculo

de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o servidor exerce a função de chefe ou diretor, mas não tem servidores subordinados (Prejulgados nos 704, 1.501, 1.579 e 1.808).

## 6.2 CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA

Com referência a este tópico, as adversidades encontradas com maior frequência são:

- ✓ contratação de ACT sem a observância dos pressupostos constitucionais;
- ✓ excessivo número de ACT em relação aos servidores concursados;
- ✓ sucessivas prorrogações de contratos temporários;
- ✓ ausência de prévio processo seletivo;
- ✓ não observância à ordem de classificação dos aprovados no teste seletivo;
- ✓ admissão de ACT para substituição de servidores em licença sem vencimento;
- ✓ admissão de ACT para substituição de servidor cedido a outro órgão;
- ✓ não observância do Plano Municipal de Educação.

Desse modo, o controlador interno deve adotar procedimentos de controle a fim de averiguar se a contratação temporária de pessoal se restringe aos casos estritamente necessários, estando presentes todos os requisitos constitucionais inseridos no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.

Extrai-se das orientações concernentes a Atos de Pessoal deste Tribunal de Contas (2019b, p. 15) orientação de como proceder para prevenção de irregularidades na questão dos contratados temporários:

A Unidade Gestora deve regularizar a situação com a realização de concurso público para os cargos de provimento efetivo necessários ao bom funcionamento da Unidade. Para a contratação em caráter excepcional e por tempo determinado de servidores, devem ser observadas as seguintes condições: a) os casos excepcionais de interesse público devem estar previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do ente, com exceção dos casos em que houver a necessidade temporária de excepcional interesse público, devidamente comprovada; e) seja precedida de recrutamento de pessoal mediante prévio processo seletivo público com critérios objetivos de seleção, podendo ser simplificado, obedecendo rigorosamente a ordem de classificação; f) estar devidamente normatizada no âmbito da administração, em conformidade com as disposições da lei local e a necessidade temporária de excepcional interesse público, de acordo com a Constituição Federal (Prejulgados nos 1.927 e 2.046).

## 6.3 CESSÃO DE SERVIDORES

No que concerne à cessão de servidores para outros órgãos ou entidades públicas, as irregularidades mais habituais são:

- ✓ cessão sem expedição de ato administrativo especificando as suas condições;
- ✓ cessão a outros órgãos/entidades sem prazo determinado no ato concessivo;
- ✓ cessão de servidores comissionados, contratados temporários e estagiários;
- ✓ excesso de servidores cedidos;
- ✓ cessão para reforçar quadro de pessoal deficitário;
- ✓ cessão de servidores a associações/entidades privadas;
- ✓ irregularidades quanto ao ônus da cessão;
- ✓ transposição de cargos.

Compete ao controlador interno observar sempre o teor das normas locais, bem como dos convênios, ajustes ou congêneres concernentes à cessão de servidores, orientando o gestor da necessidade de editar atos administrativos que prevejam, de forma clara, as condições e o prazo determinado de cada disposição.

Nesse sentido, a Cartilha de Atos de Pessoal deste Tribunal de Contas (2019b, p. 17) consigna orientação específica para retificar e inibir as adversidades ocorridas em relação à cessão de servidores:

A Unidade Gestora deve providenciar o retorno dos servidores que estejam cedidos de forma irregular e, ao efetuar a cessão de servidores, observar os ditames legais e o interesse público, com a edição de atos administrativos adequados, e devidamente publicados, que prevejam detalhadamente as condições da disposição e o seu prazo (Prejulgados nos 1.009 e 1.364).

## 6.4 PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO

Em relação ao pagamento da remuneração, citam-se as ocorrências mais corriqueiras:

- ✓ pagamento de verbas remuneratórias sem amparo em lei específica;
- ✓ pagamento de gratificações sem definição de critérios objetivos para concessão;
- ✓ pagamento de horas extras de forma habitual e acima do limite legal;
- ✓ pagamento de horas extras sem a comprovação do cumprimento da jornada extraordinária;
- ✓ pagamento de adicional de insalubridade em desacordo com o laudo técnico pericial (diferenças de grau médio e máximo);
- ✓ incorporação de verbas aos proventos de aposentadoria e pensão sem amparo legal;
- ✓ incorporação de verbas aos proventos de aposentadoria e pensão sem atendimento dos requisitos previstos em lei;
- ✓ pagamento de verbas indenizatórias nos proventos de aposentadoria e pensão;
- ✓ pagamento de complemento de aposentadoria sem o servidor cumprir com os requisitos necessários.

Consoante descrito na Cartilha de Atos de pessoal desta Corte de Contas (2019b, p. 10, 15 e 24), seguem as orientações para correção e prevenção de irregularidades como as acima relacionadas:

Para evitar tal ocorrência, a Unidade Gestora, em tema de remuneração dos servidores públicos, deverá observar o princípio da reserva legal, ou seja, a fixação, o reajuste ou revisão de remuneração de servidores deverá ser operacionalizado mediante lei específica (Prejulgados nº 1.219 e 1.939). A fixação dos padrões de remuneração deve ser realizada de acordo com a habilitação exigida para o cargo e em conformidade com a complexidade e responsabilidade da função pública exercida, além de ser disposta de forma clara e objetiva, não permitindo interpretações conflitantes, o que poderá gerar passivo e mesmo o descontrole quanto à remuneração dos servidores.

[...]

A Administração Pública deve efetuar o pagamento de adicional de horas extras somente em casos especiais e excepcionais, com a devida comprovação da necessidade imperiosa do serviço e do devido controle formal quanto ao cumprimento do horário extraordinário realizado pelo servidor, bem como deve respeitar o limite máximo de horas permitido, conforme previsto na legislação local (Prejulgados nos 1.742 e 2.101).

[...]

A Unidade Gestora deve processar a sua folha de pagamento de inativos de modo que as verbas que integram os proventos sejam apenas aquelas previstas em lei. Essas verbas devem sofrer a incidência de contribuição previdenciária quando em atividade, conforme previsto na Constituição Federal.

## 6.5 CONTROLE DE FREQUÊNCIA

No tocante ao controle de frequência, seguem as usuais restrições:

- ✓ ausência de controle de frequência dos servidores em geral;
- ✓ ausência de controle de frequência dos servidores comissionados;
- ✓ dispensa injustificada de controle de frequência para certas categorias;
- ✓ controle de frequência deficitário.

Conforme a citada Cartilha de Atos de pessoal deste Tribunal de Contas (SANTA CATARINA, 2019b, p. 10), as orientações para correção e prevenção de irregularidades concernentes à temática do controle de frequência consistem em:

Para evitar tal ocorrência, a Unidade Gestora deverá manter um controle de frequência rigoroso e eficiente. Caso ainda não tenha instalado um controle de frequência para seus servidores, há necessidade de sua implantação imediata. O controle deve ser formal, preciso e diário, de maneira que fiquem registrados em cada período trabalhado os horários de entrada e saída. Quando o registro se der de forma manual, o ideal para evitar registro posterior ao dia trabalhado é a utilização de livro-ponto por setor ou lotação, com o registro obedecendo à ordem cronológica de entrada no local de trabalho, rubricado diariamente pelo responsável do órgão ou setor, em obediência aos princípios da eficiência, moralidade e interesse público.

O controle de frequência deve ser aplicado a todos os servidores titulares de cargos efetivos, comissionados e contratados por tempo determinado, indistintamente. Para garantir o controle efetivo sobre a frequência dos servidores lotados nas diversas unidades, é imprescindível implantar mecanismos hábeis tais como catraca, câmaras ativas de vigilância, portão único de entrada e saída, aferição digital, entre outros, de maneira que o servidor somente possa ingressar ou se ausentar da unidade utilizando as entradas e saídas onde esteja instalado o mecanismo de controle de frequência. Salienta-se que o ideal, em homenagem ao princípio da eficiência, é a implantação do controle por meio eletrônico. Por fim, cabe destacar que as faltas e saídas não justificadas devem repercutir na folha de pagamento do servidor, observado o devido processo legal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os controles internos representam importante ferramenta de aprimoramento e fortalecimento para uma gestão pública mais eficiente, efetiva e eficaz.

São considerados instrumentos valiosos de controle ao fiscalizarem se as ações estão sendo praticadas de acordo com os princípios fundamentais da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, e ao atuarem na prevenção de ocorrência de erros, riscos, fraudes, desperdícios e irregularidades, além de apoiarem os gestores na condução da máquina estatal e o controle externo, no exercício da sua missão constitucional.

A atuação do controle interno recai sobre os atos administrativos de atos de pessoal, abrangendo desde os atos de admissão de servidores públicos, controle de frequência, pagamento de remuneração, concessão de aposentadorias e pensões por morte, bem como outros atos

específicos, como: licenças e afastamentos, cessão de servidores, desvio de função, nepotismo, dentre outros.

Salutar que o controlador interno tenha ciência das irregularidades mais frequentes no âmbito das administrações municipais, detectadas pelo controle externo, a fim de adotarem instrumentos de trabalhos adequados, baseados em rotinas de trabalho e procedimento de controle, para obstar e poder prevenir a ocorrência de restrições semelhantes no órgão ou na entidade que atuam, zelando, assim, pela correta aplicação dos recursos públicos e pela busca da satisfação dos interesses da coletividade.

## REFERÊNCIAS

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Controle interno**: estudos e reflexões. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 maio 2019a.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 11 maio 2019b.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 4320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 12 maio 2019c.

\_\_\_\_\_. **Orientação Normativa MPS n.º 02, de 31 de março de 2009**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/ORIENTACAONORMATIVASPSn02de31mar2009atualizadaate11jul2014-1-1.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2019d.

CABALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de controle interno municipal**. 4. ed. revista e atualizada. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul. Associação dos membros dos Tribunais de Contas – ATRICON, 2007. Disponível em: <[http://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro\\_contInt\\_mun.PDP](http://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro_contInt_mun.PDP)>. Acesso em: 12 maio 2019.

CORBARI, Ely Celia; MACEDO, Joel de Jesus. **Controle interno e externo na administração**. Curitiba: Intersaberes, 2012.

CRUZ, Flávio da. **Controle interno nos municípios**: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA, Reinaldo Gomes. O controle interno nas admissões de pessoal: o que deve ser observado. *In*: CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (16). **Livro-texto**. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado, 2014, p. 153-165. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/XVI\\_ciclo\\_apostila\\_site.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/XVI_ciclo_apostila_site.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2019.

INTOSAI. Diretrizes para as normas de Controle Interno do Setor Público. **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. Salvador, n.º 13, p. 19, 2007.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar n.º 202, 15 de dezembro de 2000**. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências. Disponível em: <[http://web01.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/LEI\\_ORGANICA\\_CONSOLIDADA\\_08042016.pdf](http://web01.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/LEI_ORGANICA_CONSOLIDADA_08042016.pdf)>. Acesso em: 17 mai. 2019a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Atos de pessoal**: principais restrições encontradas pelo TCE/SC e orientações para correção e prevenção. Florianópolis: TCE, 2017. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Atos%20de%20Pessoal.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2019b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Instrução Normativa n.º TC-11/2011, de 16 de novembro de 2011**, alterada pela Instrução Normativa n.º TC-12/2012. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis\\_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2011-2011%20CONSOLIDADA.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2011-2011%20CONSOLIDADA.pdf)>. Acesso em: 17 mai. 2019c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado n.º 1.921**. Processo n.º CON-17/00535800. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 2 de abril de 2018. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 17 maio 2019d.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado n.º 1.900**. Processo n.º CON-15/00034719. Relator: Conselheiro Júlio Garcia. Florianópolis, 16 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 11 maio 2019e.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado n.º 2.119**. Processo n.º CON-08/00541537. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Júnior. Florianópolis, 22 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 17 maio 2019f.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado n.º 2.068**. Processo n.º CON-10/00165881. Relator: Auditor Cleber Muniz Gavi. Florianópolis, 14 de setembro de 2010. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 10 maio 2019g.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado n.º 1.699**. Processo n.º CON-05/00866422. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 14 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 11 maio 2019h.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado n.º 0988**. Processo nº CON-10/00493791. Relator: Auditor Altair Debona Castelan. Florianópolis, 21 de maio de 2001. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 10 maio 2019i.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Resolução n.º TC-006, de 28 de dezembro de 2001**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis\\_normas/regimento\\_interno\\_consolidado\\_25112015.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/regimento_interno_consolidado_25112015.pdf)>. Acesso em: 17 mai. 2019j.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. **Cartilha de orientações sobre controle interno**. Belo Horizonte: TCEMG, 2012. Disponível em: <[https://www.tce.mg.gov.br/img\\_site/Cartilha\\_Controlo%20Interno.pdf](https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Controlo%20Interno.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2019.



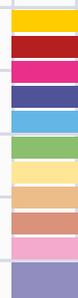
# TRIBUNAL DE CONTAS: SALA VIRTUAL

Wallace da Silva Pereira  
**Diretor**

## RESUMO

A Sala Virtual é um sistema integrante do Tribunal de Contas do Estado (TCE) Virtual, composto de funcionalidades que permitem ao usuário externo produzir, encaminhar e visualizar documento ou processo eletrônico no âmbito do Tribunal de Contas.

Palavras-chave: Documentos. Protocolos. Processos. Sala Virtual. Tribunal de Contas.



## INTRODUÇÃO

Criada em 2013, a Sala Virtual do TCE/SC é uma ferramenta que possibilita o acesso aos processos eletrônicos por meio do portal da instituição no endereço **www.tce.sc.gov.br**. É um serviço que agiliza o acesso às matérias de forma eletrônica por usuários externos como advogados, gestores públicos, procuradores e cidadãos envolvidos em processos que tramitam na Corte de Contas. Por meio do local, o usuário externo pode protocolar documentos e informações referentes aos processos eletrônicos, consultar, solicitar pedido de revisão de Certidão e encaminhar procurações, além de enviar e receber ofícios, comunicações e notificações.

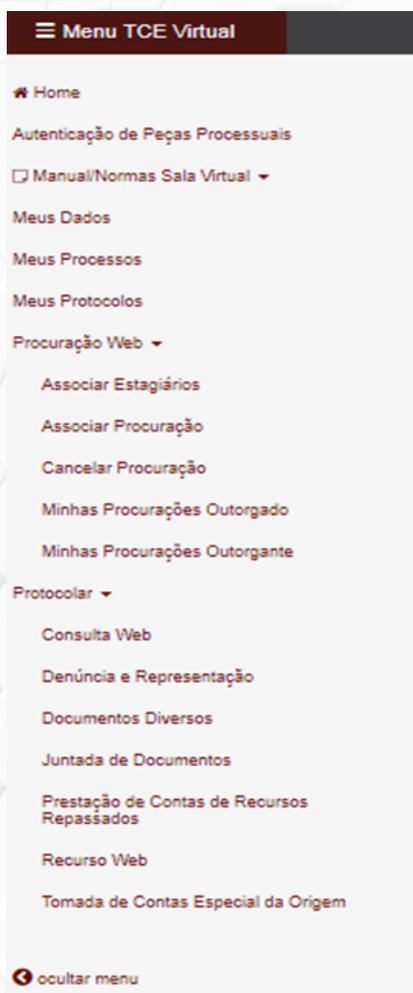
### 1

## VISÃO GERAL DO SISTEMA SALA VIRTUAL

No quadro 1 se apresenta a visão geral do Sistema Sala Virtual para usuários logados com certificado digital.

Observa-se que alguns menus da Sala Virtual aparecerão apenas para usuários com perfis específicos como: Usuário de Atos de Pessoal, Usuário EConet, Gestor Atual, Controle Interno e Instrução Normativa n.º 20/2015 (IN20/2015).

**Figura 1** – Visão geral do sistema sala virtual



Fonte: TCE/SC

## 2

**QUEM PODE USAR A SALA VIRTUAL, COMO ACESSÁ-LA E QUAIS AS ATIVIDADES PERMITIDAS PARA CADA TIPO DE USUÁRIO?****2.1 QUALQUER CIDADÃO QUE POSSUA CERTIFICADO DIGITAL**

Qualquer cidadão pode protocolar consulta web, denúncia e representação, documentos diversos, prestação de contas de recursos repassados, recurso web, tomada de contas especial da origem; visualizar processos eletrônicos na íntegra e enviar juntada de documentos (desde que esteja cadastrado como parte interessada no processo).

O acesso ao sistema é realizado por meio de certificado digital, que deverá ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), devendo ser do tipo A1 (é o arquivo digital gerado e armazenado no próprio computador pessoal do usuário, com validade de um ano) ou A3 (disponível em *token* ou cartão, que pode ser utilizado em qualquer computador, com validade de um a três anos), emitido para uma pessoa física e deverá, também, conter o Cadastro de Pessoa Física (CPF) do assinante.

**2.2 ADVOGADOS**

Este usuário pode protocolar consulta web, denúncia e representação, documentos diversos, juntada de documentos, prestação de contas de recursos repassados, recurso web, tomada de contas especial da origem; enviar respostas e solicitar prorrogação de prazo (desde que esteja cadastrado como parte interessada no processo. Se não estiver cadastrado, deve enviar uma procuração pelo menu **Procuração Web** antes de realizar o protocolo).

O acesso para este perfil é realizado por meio de certificado digital, que deve ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil, obrigatoriamente dos tipos A1 ou A3, emitido para uma pessoa física e conter o CPF do assinante.

**2.3 CONTADORES****2.3.1 Contador à época (Municípios/Consórcios)**

Este perfil pode assinar balancete do razão e anexos do balanço anual conforme a Instrução Normativa n.º 20/2015 do TCE/SC (IN20/2015) (SANTA CATARINA, 2015c).

O acesso para este perfil é realizado por meio de certificado digital, que deve ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil, obrigatoriamente dos tipos A1 ou A3, emitido para uma pessoa física e conter o CPF do assinante.

**2.3.2 IN20 Contador/IN20 Contador - Empresa (para empresas municipais) - Estado/ Associações/ Empresas (Municipais e Estaduais)**

Este perfil pode protocolar documentos relacionados à IN20/2015 (SANTA CATARINA, 2015c), no caso das unidades estaduais por Unidade Gestora (UG) (não consolidados).

O acesso para este perfil é realizado por meio de certificado digital, que deve ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil, obrigatoriamente dos tipos A1 ou A3, emitido para uma pessoa física e conter o CPF do assinante.

## 2.4 GESTORES

### 2.4.1 Gestor à época (Municípios/Consórcios)

Este perfil pode assinar balancete do razão e anexos do balanço anual (IN20/2015) (SANTA CATARINA, 2015c).

O acesso para este perfil é realizado por meio de certificado digital, que deve ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil, obrigatoriamente dos tipos A1 ou A3, emitido para uma pessoa física e conter o CPF do assinante.

### 2.4.2 Gestor atual (Municípios/Consórcios)

Este perfil pode assinar relatórios, ofícios, eventos relacionados à IN20/2015 (SANTA CATARINA, 2015c), enviar decisão da câmara (desde que esteja cadastrado como parte interessada ao processo).

O acesso para este perfil é realizado por meio de certificado digital, que deverá ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil, obrigatoriamente dos tipos A1 ou A3, emitido para uma pessoa física e conter o CPF do assinante.

### 2.4.3 IN20 Titular da Unidade/IN20 Titular da Unidade - Empresa (para empresas municipais) - Estado/Associações/Empresas (Municipais e Estaduais)

Este perfil pode protocolar documentos relacionados à IN20/2015 (SANTA CATARINA, 2015c), no caso das unidades estaduais por UG (não consolidados).

O acesso para este perfil é realizado por meio de certificado digital, que deve ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil, obrigatoriamente dos tipos A1 ou A3, emitido para uma pessoa física e conter o CPF do assinante.

## 2.5 CONTROLADORES INTERNOS

### 2.5.1 Controle Interno (Municípios/Consórcios)

Este perfil pode receber documentações enviadas pelo TCE (ofícios, certidões etc.), responder questionários referentes ao balanço anual e enviar pareceres e respostas de ofícios, além de visualizar eventos com o status aguardando envio/finalizados de todos os usuários do município (contadores, gestores etc.).

O acesso para este perfil é realizado por meio de certificado digital, que deve ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil, obrigatoriamente dos tipos A1 ou A3, emitido para uma pessoa física e conter o CPF do assinante.

### 2.5.2 Controle Interno UG (Municípios/Consórcios)

Este perfil pode enviar o relatório de controle interno, referente à UG em que o perfil foi cadastrado.

O acesso para este perfil é realizado por meio de certificado digital, que deve ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil, obrigatoriamente dos tipos A1 ou A3, emitido para uma pessoa física e conter o CPF do assinante.

### 2.5.3 IN20 Controle Interno / IN20 Controle Interno - Empresa (para empresas municipais) - Estado / Empresas (Municipais e Estaduais)

Este perfil pode protocolar documentos relacionados à IN20/2015 (SANTA CATARINA, 2015c), no caso das unidades estaduais por UG (não consolidados).

O acesso para este perfil é realizado por meio de certificado digital, que deve ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil, obrigatoriamente dos tipos A1 ou A3, emitido para uma pessoa física e conter o CPF do assinante.

## 2.6 DIAG - IN20 CONTROLE INTERNO CENTRAL

Este perfil pode enviar o Parecer do Órgão Central de Controle Interno das UGs estaduais.

O acesso para este perfil é realizado por meio de certificado digital, que deve ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil, obrigatoriamente dos tipos A1 ou A3, emitido para uma pessoa física e conter o CPF do assinante.

## 2.7 GOVERNO DO ESTADO

### 2.7.1 IN20 Prestação de Contas do Governador (PCG) Diretor de Auditoria Geral

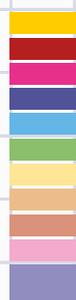
Este perfil pode protocolar documentos relacionados à IN20/2015 (SANTA CATARINA, 2015c) (consolidado do Estado).

O acesso para este perfil é realizado por meio de certificado digital, que deve ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil, obrigatoriamente dos tipos A1 ou A3, emitido para uma pessoa física e conter o CPF do assinante.

### 2.7.2 IN20 PCG Diretor de Contabilidade Geral

Este perfil pode protocolar documentos relacionados à IN20/2015 (SANTA CATARINA, 2015c) (consolidado do estado).

O acesso para este perfil é realizado por meio de certificado digital, que deve ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil, obrigatoriamente dos tipos A1 ou A3, emitido para uma pessoa física e conter o CPF do assinante.



### 2.7.3 IN20 PCG Gerente de Informações Contábeis

Este perfil pode protocolar documentos relacionados à IN20/2015 (SANTA CATARINA, 2015c) (consolidado do estado).

O acesso para este perfil é realizado por meio de certificado digital, que deve ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil, obrigatoriamente dos tipos A1 ou A3, emitido para uma pessoa física e conter o CPF do assinante.

## 2.8 USUÁRIOS DE ATOS DE PESSOAL

### 2.8.1 Usuário de Atos de Pessoal

Este perfil pode cadastrar processos de aposentadoria e pensão, retificações, revogações e visualizar processos já enviados pela UG.

O acesso para este perfil é realizado por meio de usuário e senha ou certificado digital. Usuário e senha: é necessário que o usuário seja cadastrado no TCE Virtual pela pessoa que possui a senha máster: no caso do município é o Controle Interno e, no caso do Estado, cada unidade gestora tem o próprio responsável.

O certificado digital utilizado para acesso ao sistema deve ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil, obrigatoriamente dos tipos A1 ou A3, emitido para uma pessoa física e conter o CPF do assinante.

### 2.8.2 Usuário de Atos de Pessoal Envio

Este perfil pode enviar processos de aposentadoria e pensão, retificações, revogações e visualizar processos já enviados pela UG.

O acesso para este perfil é realizado por meio de certificado digital, que deve ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil, obrigatoriamente dos tipos A1 ou A3, emitido para uma pessoa física e conter o CPF do assinante.

### 2.8.3 Usuário de Atos de Pessoal Notificação

Este perfil pode receber ofícios relacionados aos processos de Aposentadoria e Pensão enviados pela UG.

O acesso para este perfil é realizado por meio de certificado digital, que deve ser adquirido junto à Autoridade Certificadora credenciada pela ICP-Brasil, obrigatoriamente dos tipos A1 ou A3, emitido para uma pessoa física e conter o CPF do assinante.

## 2.9 USUÁRIOS ECONET

Este perfil pode enviar informações relativas aos editais de concorrência, pregões, às licitações, dispensas e inexigibilidades de licitações (IN22/2015 ou IN21/2015). (SANTA CATARINA, 2015a e 2015b).

O acesso para este perfil é realizado por meio de usuário e senha. É necessário que o usuário seja cadastrado no TCE Virtual pela pessoa que possui a senha máster: no caso do município é o Controle Interno e, no caso do Estado, cada unidade gestora tem seu próprio responsável.

### 3 COMO EDITAR MEUS DADOS DE CADASTRO?

Ao acessar **Meus Dados** no menu lateral esquerdo, o usuário deve preencher/editar os campos desejados e clicar em salvar.

### 4 COMO CONSULTAR MEUS PROCESSOS OU PROTOCOLOS?

Acessando **Meus Processos ou Meus Protocolos** no menu lateral esquerdo, o usuário pode pesquisar pelo número do processo (Meus Processos) ou pelo número do protocolo (Meus Protocolos), data de autuação ou unidade gestora.

### 5 COMO ASSOCIAR ESTAGIÁRIOS?

Ao acessar **Procuração Web > Associar Estagiários** no menu lateral esquerdo, o usuário que terá a permissão para associar estagiários será somente o advogado regular.

### 6 COMO ASSOCIAR PROCURAÇÃO?

Ao acessar **Procuração Web > Associar Procuração** no menu lateral esquerdo, o usuário pode adicionar um procurador e associá-lo ao processo desejado, por meio do passo a passo.

### 7 COMO CANCELAR PROCURAÇÃO?

Ao acessar **Procuração Web > Cancelar Procuração** no menu lateral esquerdo, o usuário deve filtrar por processo para o devido cancelamento, após preencher o passo a passo.

### 8 COMO CONSULTAR MINHAS PROCURAÇÕES OUTORGADO?

Ao acessar **Procuração Web > Minhas Procurações Outorgado** no menu lateral esquerdo, o usuário pode consultar as procurações às quais é outorgado.

### 9 COMO CONSULTAR MINHAS PROCURAÇÕES OUTORGANTE?

Ao acessar **Procuração Web > Minhas Procurações Outorgante** no menu lateral esquerdo, o usuário pode consultar as procurações às quais é outorgante.

### 10 COMO PROTOCOLAR UMA CONSULTA WEB?

Ao acessar **Protocolar > Consulta Web** no menu lateral esquerdo, o usuário pode registrar sua dúvida acerca de um determinado assunto que seja de competência do TCE.

## 11 COMO PROTOCOLAR E EDITAR ATOS DE PESSOAL WEB?

Ao acessar **Protocolar > Atos de Pessoal Web** no menu lateral esquerdo, o usuário pode protocolar processos de aposentadoria, pensão, revogação e retificação. Pelo menu **Protocolar > Atos de Pessoal Web > Atos não enviados/Enviados**, o usuário pode editar processos não finalizados e pesquisar processos finalizados.

O acesso à função é permitido para os seguintes tipos de usuário: Usuário de Atos de Pessoal e Usuário de Atos de Pessoal Envio.

## 12 COMO PROTOCOLAR RECURSO WEB?

Ao acessar **Protocolar > Recurso Web** no menu lateral esquerdo, o usuário pode solicitar recurso de um processo específico.

## 13 COMO PROTOCOLAR DOCUMENTOS INERENTES A UM PROCESSO?

Existem dois menus para envio de documentos inerentes a um processo: por meio de **Protocolar > Juntada de Documentos e Protocolar > Documentos Diversos**.

### 13.1 JUNTADA DE DOCUMENTOS

Este menu será habilitado apenas quando o usuário receber um ofício de audiência, diligência ou citação, e estiver dentro do prazo para enviar a resposta ou solicitar prorrogação de prazo. Para realizar o envio, é necessário que o usuário esteja cadastrado como parte interessada ao processo e que o envio seja realizado dentro do prazo estipulado no ofício.

Observação: para se tornar interessado em um processo, deve-se adicionar uma procuração no menu Procuração web e, após isso, acessar o menu Protocolar > Juntada de Documentos para enviar a resposta de audiência ou solicitar prorrogação de prazo.

### 13.2 DOCUMENTOS DIVERSOS

Este menu serve para protocolar qualquer tipo de documento no TCE/SC, seja ele inerente a um processo ou não.

Observação: em se tratando de resposta a ofício de audiência, diligência ou citação, se o prazo estiver expirado, o usuário poderá enviar a documentação por meio do menu **Documentos Diversos**. Frisa-se que, como o prazo estará expirado, o documento passará por análise do TCE/SC.

## 14 COMO PROTOCOLAR DOCUMENTOS NÃO INERENTES A UM PROCESSO?

Ao acessar **Protocolar > Documentos Diversos** no menu lateral esquerdo, o usuário pode enviar documentos inerentes a um processo ou não.

## 15 COMO PROTOCOLAR UM PEDIDO DE REVISÃO DE CERTIDÃO?

Ao acessar **Protocolar > Pedido de Revisão de Certidão** no menu lateral esquerdo, o usuário pode enviar documentos solicitando a revisão da certidão.

O acesso à função é permitido para o seguinte usuário: Gestor Atual.

## 16 COMO PROTOCOLAR UMA DECISÃO NA CÂMARA?

Ao acessar **Protocolar > Decisão na Câmara** no menu lateral esquerdo, o usuário pode enviar os documentos da decisão.

O acesso à função é permitido para o seguinte tipo de usuário: Gestor Atual. O usuário deve estar cadastrado com este perfil no TCE Virtual e ser parte interessada no processo.

## 17 COMO PROTOCOLAR DENÚNCIA E REPRESENTAÇÃO?

Ao acessar **Protocolar > Denúncia e Representação** no menu lateral esquerdo, o usuário pode protocolar uma denúncia ou representação.

## 18 COMO PROTOCOLAR TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DA ORIGEM?

Ao acessar **Protocolar > Tomada de Contas Especial da Origem** no menu lateral esquerdo, o usuário pode protocolar a documentação.

## 19 COMO PROTOCOLAR UMA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS REPASSADOS?

Ao acessar **Protocolar > Prestação de Contas de Recursos Repassados** no menu lateral esquerdo, o usuário pode protocolar a documentação.

## 20 COMO PROTOCOLAR PARECERES DOS CONSELHOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO (PCP)?

Ao acessar **Protocolar > Pareceres dos Conselhos PCP** no menu lateral esquerdo, o usuário pode protocolar os pareceres dos conselhos municipais.

### 20.1 OS TIPOS DE PARECERES

São 5 os tipos de pareceres possíveis, a saber:

- ✓ Parecer do Conselho Municipal de Alimentação Escolar;
- ✓ Parecer do Conselho Municipal de Assistência Social;
- ✓ Parecer do Conselho Municipal de Saúde;
- ✓ Parecer do Conselho Municipal do Idoso;
- ✓ Parecer do Conselho Municipal dos Direitos da Infância e do Adolescente.

## 20.2 POSSIBILIDADES DE ENVIO:

Até 30/4: Sala Virtual > Quadro de eventos; após 30/4, com processo criado: Sala Virtual > Protocolar > Pareceres dos Conselhos PCP; após 30/4, sem processo criado: não é possível o envio.

## 21 MUNICÍPIOS E CONSÓRCIOS: COMO ACESSAR O QUADRO DE EVENTOS?

Ao acessar **Sala Virtual > Comunicações do TCE/SC**, o usuário pode executar os eventos referentes ao PCP (IN20/2015) (SANTA CATARINA, 2015c) relacionados ao seu perfil (controle interno, contador ou gestor) e visualizar os eventos já finalizados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo apresenta uma visão panorâmica da Sala Virtual e detalha algumas funcionalidades relacionadas a protocolos, processos, seus tipos de usuários e permissões com o objetivo de solucionar as principais dúvidas dos participantes do XIX Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, facilitando a interação do público com o TCE/SC.

## REFERÊNCIAS

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa TC N. 22/2015**. Estabelece procedimentos para o controle e orientação referente à etapa de planejamento das Concessões Administrativas e Patrocinadas (denominadas de Parcerias Público-Privadas - PPP) e das Concessões Comuns, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis\\_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2022-2015%20CONSOLIDADA.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2022-2015%20CONSOLIDADA.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2019a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa TC N. 21/2015**. Estabelece procedimentos para exame de licitações, contratos e instrumentos congêneres, dispõe sobre a Representação de que trata o art. 113, §1º, da Lei n. 8.666/93. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis\\_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2021-2015%20CONSOLIDADA\\_0.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2021-2015%20CONSOLIDADA_0.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2019b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa TC N. 20/2015**. Estabelece critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual, normas relativas à remessa de dados, informações e demonstrativos por meio eletrônico e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis\\_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2020-2015%20CONSOLIDADA.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2020-2015%20CONSOLIDADA.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2019c.

## IV

# CONTROLE INTERNO: QUAL O SEU PAPEL NA GOVERNANÇA E GESTÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS?

Caroline de Souza  
Denise Regina Struecker  
**Auditoras Fiscais de Controle Externo**

## RESUMO

Governança das aquisições públicas<sup>1</sup> pode ser compreendida como sendo a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das compras públicas, visando a atender, de forma efetiva, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração. Para a concretização das diretrizes estratégicas da governança é necessário que o sistema de gestão atue no planejamento, na execução, no controle e na ação dos processos de contratações públicas. O funcionamento adequado do sistema de governança e de gestão depende do gerenciamento de riscos. No entanto, essa harmonia somente é possível se houver controles internos adequados. O objetivo desse texto, organizado em formato de perguntas e respostas, é contribuir com o controle interno, identificando no metaproceto<sup>2</sup> de contratação pública algumas questões estruturantes e seus potenciais riscos, com sugestões de adoção de mecanismos para o gerenciamento dos seus impactos. O resultado sugere que o adequado acompanhamento nas três fases da contratação contribui consideravelmente para o alcance dos objetivos das aquisições públicas, em termos de isonomia, competitividade e economicidade.

Palavras-chave: Governança. Gestão. Aquisições públicas. Controle interno. Contratação pública. Planejamento. Estudo técnico preliminar. Parcelas de maior relevância e valor significativo.. Recebimento do objeto.

<sup>1</sup> Os termos "aquisições" ou "compras públicas", na abordagem deste trabalho, referem-se à compra de bens, à contratação de obras ou serviços, a contratação que envolva num só objeto fornecimento de bens, realização de obra e prestação de serviço), com ou sem licitação, com ou sem formalização de contrato.

<sup>2</sup> Processo que contém passos sequenciais e engloba outros processos para o atingimento do resultado final.

## INTRODUÇÃO

A história brasileira das contratações públicas é marcada por aquisições, prestações de serviços ou construções de obras de má qualidade e com um custo superior ao de mercado. A maior fragilidade é a ausência de uma adequada gestão pública, que, por sua vez, deve atuar de acordo com as diretrizes estratégicas definidas pela governança.

Nesse contexto, a governança e a gestão das aquisições públicas necessitam da adoção de controles internos, cujo sistema deve prever normas, atividades, procedimentos, métodos, rotinas e atividades de controles para o gerenciamento dos riscos que impactam o alcance dos objetivos da organização.

É viável que se identifique no metaproceto de aquisição pública, composto pelas fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual, algumas questões estruturantes e que direcionam o êxito ou não da contratação pública, sob as quais é possível identificar potenciais riscos, sugerindo-se a adoção de controles para o gerenciamento dos seus impactos.

Muito embora caiba aos gestores e servidores envolvidos nas diversas fases do processo de contratação a responsabilidade pelos respectivos controles, compete à unidade de controle interno verificar se essas medidas foram instituídas e se estão sendo eficientes para mitigar os riscos. Essa atuação, ao analisar a adequação dos controles internos e propor ações de aprimoramento, tem por objetivo garantir que as compras públicas atinjam o resultado esperado.

Assim, o que se busca com o presente texto é orientar a unidade de controle interno acerca do seu papel na governança e na gestão das aquisições públicas, sugerindo alguns pontos de atuação nas fases da contratação pública, cujos controles contribuirão para a melhoria dos resultados pretendidos, tanto no aspecto da qualidade dos produtos e serviços entregues à sociedade quanto nos preços pagos pela Administração Pública.

### 1

## EM QUE MEDIDA O CONTROLE INTERNO INTEGRA OS SISTEMAS DE GOVERNANÇA E DE GESTÃO DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS?

Governança e gestão são temas em destaque na Administração Pública brasileira. Há muitos debates sobre a implementação desses sistemas, sempre em busca de melhorias nos resultados da organização, com menores custos. No entanto, é necessário compreender o papel do controle interno no sistema de governança e gestão das aquisições, e quais as ações de controle voltadas às licitações e contratos que podem ser adotadas para otimizar a utilização de recursos destinados às compras públicas.

Primeiramente, é necessário traçar, em linhas gerais, o conceito de governança e a sua relação com a gestão pública.

O Tribunal de Contas da União (TCU), a partir do Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2019p.), assim definiu governança e gestão das aquisições no Acórdão n.º 2.622/2015 – TCU – Plenário:

Governança das aquisições compreende essencialmente o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com o objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis (BRASIL, 2019m).

O quadro abaixo representa os sistemas de governança e gestão (BRASIL, 2019p, p. 32):

**Figura 1** – Relação entre governança e gestão



**FIGURA 6:** Relação entre governança e gestão.

Fonte: TCU

São funções da governança: definir o direcionamento estratégico; supervisionar a gestão, auditar e avaliar o sistema de gestão e controle, e promover a *accountability* e a transparência. A gestão diz respeito ao funcionamento do dia a dia da Administração Pública, sendo responsável pelo planejamento, pela execução, pelo controle, e pela ação dos processos organizacionais. São também funções da gestão garantir a conformidade com as regulamentações, a eficácia e a eficiência das ações. (BRASIL, 2019p). Nesse contexto, o controle interno integra o processo de gestão, gerenciando seus riscos e verificando os alinhamentos com as estratégias da governança.

O TCU conceitua controle interno como:

[...] um processo efetuado pela administração e por todo o corpo funcional, integrado ao processo de gestão em todas as áreas e todos os níveis de órgãos e entidades públicos, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão, dos objetivos e das metas institucionais, os princípios constitucionais da Administração Pública serão obedecidos [...] (BRASIL, 2019p).

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), no art. 1º, §1º, inciso I, da Instrução Normativa n.º TC-13/2012, assim define o sistema de controle interno:

[...] sistema de controle interno: o conjunto de normas, atividades, procedimentos, métodos, rotinas, bem como de unidades da estrutura organizacional da Administração Pública estadual ou municipal com atuação articulada, visando o controle interno da gestão administrativa; (SANTA CATARINA, 2019a).

Assim, em linhas gerais, pode-se afirmar que o sistema de controle interno permeia os sistemas de governança e de gestão mediante a implementação de controles que visem mitigar ou evitar os riscos da gestão.

## 2

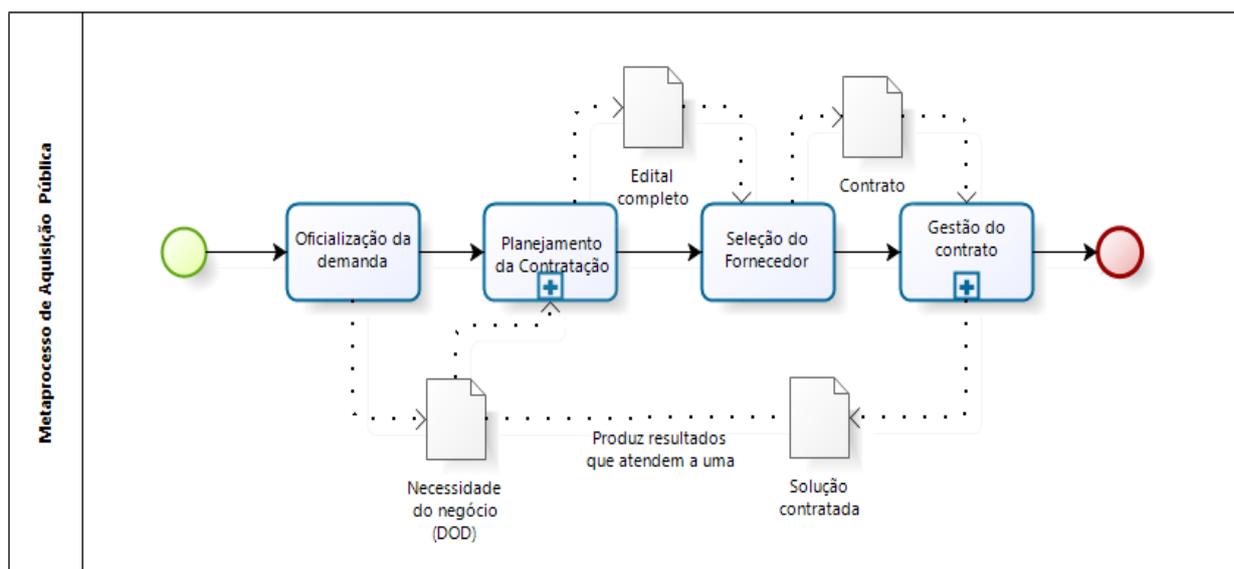
### O QUE PODE SER AVALIADO PELO CONTROLE INTERNO NAS LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS?

A primeira ideia que precisa ser esclarecida é que o processo de aquisição não se restringe à licitação e ao contrato. Na moderna visão sobre a contratação pública, tem-se estruturada três

fases: interna, externa e contratual. Na fase interna é realizado o planejamento da contratação, com a identificação da necessidade e definição da solução, dos encargos, e todas as demais condições do edital. A fase externa visa a apurar as condições dos licitantes e identificar a melhor relação custo-benefício para a administração. Na fase contratual, o encargo é cumprido pelo contratado e a remuneração (preço) é paga pela contratante. (MENDES, 2012).

Assim, a contratação pública tem sido vista como um metaprocesso de aquisição (figura 2), constituído de três fases inter-relacionadas (planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato), e o resultado da fase subsequente depende do resultado da fase anterior. O planejamento da contratação recebe como insumo uma necessidade a ser satisfeita (necessidade do negócio) e gera como saída um edital, incluindo o termo de referência ou o projeto básico. A seleção do fornecedor recebe como insumo o edital completo (saída da fase de planejamento) e gera como saída o contrato assinado (regras da contratação, mais o licitante vencedor, que é aquele que executará segundo as regras). Já a gestão do contrato recebe como insumo o contrato assinado e gera como saída uma solução, que produz resultados que atendem à necessidade que gerou a contratação (ANDRIOLI, 2019).

**Figura 2** – Metaprocesso de aquisição pública



**Fonte:** Andrioli (2019)

Trazendo esses conceitos para o dia a dia das licitações e contratos, conclui-se que o sistema de controle interno deve prever normas, procedimentos, atividades, métodos, rotinas que visem a gerenciar os riscos dos processos de aquisição pública, ou seja, identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da contratação pública (ANDRIOLI, 2019).

Abaixo, serão apontados alguns controles que podem ser adotados em cada uma das etapas da contratação pública.

Na fase de planejamento é possível identificar quatro questões relevantes para o sucesso da contratação, com potenciais situações de risco: a) a identificação da necessidade da Administração Pública (o problema a ser resolvido); b) a definição do objeto (encargo), com suas especificações técnicas; c) as exigências de habilitação; e d) a definição do valor a ser pago pelo objeto (encargo) (MENDES, 2012).

Essas questões são consideradas pilares da contratação pública, e a partir delas todas as demais fases serão definidas. Portanto, uma clara definição da necessidade e da solução escolhida, com a adequada especificação do objeto e das condições pessoais do futuro contratado, bem como a existência de um correto levantamento de custos, são fatores primordiais para o sucesso da contratação e a satisfação do interesse público.

Assim, considerando-se os princípios e as regras das licitações e dos contratos, bem como os pontos vulneráveis a riscos na fase de planejamento das contratações públicas, sugere-se os seguintes controles internos:

### **3.1 A SOLUÇÃO ESCOLHIDA ESTÁ EMBASADA EM ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES? FORAM CONSIDERADAS AS OPÇÕES DISPONÍVEIS NO MERCADO E SEUS CUSTOS? HÁ JUSTIFICATIVA PARA A ADOÇÃO DO MODELO ESCOLHIDO?**

Os estudos técnicos preliminares estão previstos nos arts. 7º e 6º, IX, da Lei n.º 8.666/1993 (BRASIL, 2019b). A Lei n.º 10.520/2002 (BRASIL, 2019c), que trata da modalidade de licitação pregão para aquisição de bens e serviços comuns, deixa claro, em seu art. 3º, III, que na fase preparatória do pregão deverá constar nos autos do procedimento “os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados”. A Lei n.º 12.462/2011 (BRASIL, 2019d), que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), também traz a exigência de estudo técnico preliminar. No mesmo sentido, a Lei n.º 13.303/2016 (BRASIL, 2019e), que instituiu o Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, em seu art. 42, VIII, expressamente prevê a exigência de que as aquisições sejam precedidas de estudo técnico preliminar. O projeto de lei da nova Lei de Licitações (PL n.º 6.814/2017) prevê, no seu art. 16, a inclusão da fase preparatória, caracterizada pelo planejamento, “devendo abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação [...]” (BRASIL, 2019h).

Assim a adoção dos estudos técnicos preliminares é uma obrigação do gestor na fase de planejamento das contratações públicas.

No âmbito do TCU é possível verificar jurisprudência pacífica no sentido da obrigatoriedade dos estudos técnicos preliminares, seja para contratação de obras, serviços ou compras. Cita-se o acórdão n.º 3.215/2016 – TCU – Plenário (BRASIL, 2019m) e o Acórdão n.º 212/2017 – TCU – Plenário (BRASIL, 2019o).

O TCE/SC no processo n.º @LCC 17/00419215, atualmente arquivado, deferiu medida cautelar por meio da Decisão Singular n.º GAC/CFF – 94/2017 para sustação do procedimento licitatório na modalidade de credenciamento para seleção de organização social em razão do seguinte apontamento, entre outros:

[...] Ausência de justificativas que demonstrem a necessidade da complementariedade da participação privada no sistema único de saúde – SUS e a vantajosidade da transferência do gerenciamento dos serviços de saúde do Hospital [...] para uma organização social, **embasada em estudos técnicos preliminares** que contemplem a avaliação precisa dos custos do serviço e os ganhos de eficiência esperados, considerando-se inclusive o impacto do disposto no recente parágrafo único do art. 6º da Lei (municipal) nº 6472/2014, caracterizando afronta ao art. 7º, I, c/c 6º, IX, da Lei n. 8.666/93, e aos arts.199, §1º, da CF/88 e art. 4º, § 2º, da Lei nº 8.080/90. (SANTA CATARINA, 2019e, grifo nosso).

Assim, é de se concluir que os estudos técnicos preliminares embasam os projetos básicos ou os termos de referência, e, portanto, são anteriores a eles e não se confundem. Eis alguns elementos de cada um desses documentos:

**Tabela 1** – Sugestões de conteúdo dos estudos técnicos preliminares e do termo de referência ou projeto básico.

ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES	TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade da contratação;</li> <li>• Previsão em outros instrumentos de planejamento;</li> <li>• Requisitos da contratação;</li> <li>• Quantidade necessária, com memória e documentos;</li> <li>• Levantamento de mercado e justificativa da solução encontrada;</li> <li>• Estimativa de preços ou referenciais;</li> <li>• Descrição da solução;</li> <li>• Justificativas para o parcelamento ou não;</li> <li>• Resultados pretendidos;</li> <li>• Providências de adequação do órgão;</li> <li>• Contratações relacionadas;</li> <li>• Declaração da viabilidade ou não da contratação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descrição do objeto;</li> <li>• Fundamentação da contratação;</li> <li>• Descrição da solução;</li> <li>• Requisitos da contratação;</li> <li>• Modelo de execução do objeto;</li> <li>• Modelo de gestão do contrato;</li> <li>• Critérios de medição e pagamento;</li> <li>• Forma de seleção do fornecedor;</li> <li>• Critérios de seleção do fornecedor;</li> <li>• Estimativa de preços, com ampla pesquisa de mercado;</li> <li>• Adequação orçamentária.</li> </ul>

**Fonte:** elaborado pelo autor (2019)

Alguns normativos federais podem ser utilizados como fontes de consulta para a elaboração dos estudos preliminares, cita-se: o Anexo III da Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (IN MPOG) n.º 5, de 26 de maio de 2017 (BRASIL, 2019g), que contém diretrizes para a elaboração dos estudos preliminares, e o art. 7º da IN MPDG n.º 1, de 29 de março de 2018 (BRASIL, 2019f), que identifica o conteúdo dos estudos preliminares.

Assim, sugere-se como controles internos a adoção de mecanismos visando a utilização dos estudos técnicos preliminares que identifiquem, no mínimo, a necessidade da administração e a solução sugerida para atendê-la, os quantitativos estimados, levantamentos das opções de mercado, justificativa do modelo escolhido, descrição do objeto (encargo) e os custos estimados da contratação.

A adoção desses controles visa mitigar o risco de adoção de soluções inviáveis tecnicamente ou sem viabilidade orçamentária e financeira, com conseqüente desperdício de recursos públicos.

### 3.2 QUAL O NÍVEL DE DETALHAMENTO DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DO OBJETO?

O detalhamento das especificações técnicas do objeto a ser contratado deve conter os elementos que o caracterizam, sem indicar ou direcionar a compra para determinada marca. Essa regra está prevista no art. 15, §7º, I, da Lei n.º 8.666/1993. A Lei n.º 10.520/2002, no seu art. 3º, II, veda que na definição do objeto se incluam especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que possam limitar a competição.

O direcionamento na descrição do objeto se caracteriza, por via de regra, pela inserção de características atípicas dos bens e serviços a serem adquiridos, reduzindo os potenciais licitantes e não viabilizando a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Além disso, caso o objeto seja especificado com características desnecessárias ou irrelevantes para o atendimento da necessidade pública, pode haver a elevação do custo daquela solução, com o aumento do valor estimado da contratação.

O TCE/SC, na Decisão n.º 0937/2013, exarada no Processo n.º REP 12/00031552, aplicou multa ao gestor, em face:

[...]da exigência de especificações excessivas do objeto, previstas no item 1 e no item 2 do Edital do Pregão Presencial n. 031/2011 da Prefeitura Municipal de [...], restringindo a participação de outros licitantes e limitando a competitividade, contrariando o disposto no inciso I do §7º do art. 15 da Lei n. 8.666/93 c/c o inciso I do § 1º do art. 3º do mesmo diploma legal [...] (SANTA CATARINA, 2019f)

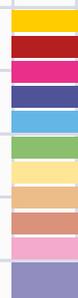
Recentemente, o TCE/SC, por meio da Decisão Singular n.º GAC/AMF – 59/2019, exarada nos autos do Processo n.º @REP 19/0008138, deferiu cautelar para sustação de procedimento licitatório para aquisição de equipamentos de videomonitoramento por considerar que as especificações do termo de referência caracterizavam marca exclusiva. O edital foi corrigido pela Unidade Gestora e está sendo analisado pela área técnica desta Corte de Contas. (SANTA CATARINA, 2019i).

A indicação de marca em edital de licitação já foi motivo da medida cautelar deferida por meio da Decisão Singular n.º COE/GSS – 1.241/2018, exarada nos autos do Processo n.º @REP 18/01191090 deste Tribunal de Contas. O edital foi revogado pelo gestor, e o processo está em fase de arquivamento (SANTA CATARINA, 2019h).

Assim, sugere-se como controle interno a adoção de medidas junto aos órgãos requisitantes para verificar se a descrição do objeto, com suas especificações técnicas, está condizente com a solução escolhida, e se atende a necessidade da administração com o melhor custo-benefício. Importante também avaliar se houve a participação de profissionais com conhecimento técnico, no caso de objetos específicos.

Além disso, pode-se também verificar, caso haja no mercado diversos modelos que atendam às necessidades da administração, se foram identificados e pesquisados um conjunto representativo desses modelos, ou se o descritivo do objeto se baseou em uma determinada opção ou marca.

A adoção desses controles é capaz de mitigar os riscos de direcionamento a determinada marca ou fornecedor, de restrição à competitividade do certame, além do indevido aumento do custo da contratação.



### 3.3 COMO A PESQUISA DE PREÇOS REALIZADA PELO SETOR COMPETENTE REFLETIRÁ A REALIDADE DE MERCADO? A PESQUISA DEVE SER APENSADA AOS AUTOS DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO?

A pesquisa de preços para definir o valor estimado da contratação deve ser realizada de modo que reflita o preço de mercado dos produtos e serviços a serem adquiridos. Essa regra está prevista nos arts. 15, III, §1º e 7º, § 2º do inciso II da Lei n.º 8.666/1993.

A pesquisa de preços, habitualmente, é realizada apenas com fornecedores. Tal prática, que aparentemente ensejaria uma adequação do valor da contratação com o preço de mercado, acaba por elevar o custo da contratação pública. Frequentemente, constata-se uma diferença muito grande entre o valor estimado na licitação e aquele obtido no certame após a fase de lances, onde o mesmo licitante apresentou na fase de planejamento um valor muito mais elevado do que na licitação e acaba vencendo o certame. Conclui-se, assim, que não se trata de uma redução de valores e, sim, de tentativa de manipular o valor estimado, de forma que fique acima do valor real de mercado, dando margem para apresentação de uma proposta mais vantajosa para o fornecedor e não para a administração (BOSCARDIN FILHO, *et al.*, 2019).

Desse modo, para uma pesquisa de preços de qualidade e confiável, é necessário analisar os valores efetivamente praticados no mercado, excluindo preços inexequíveis ou excessivamente elevados e realizando a ampliação das fontes de consulta, tais como: preços de contratações similares do próprio órgão e de outros órgãos, *sites* especializados e quaisquer outras fontes capazes de retratar o valor de mercado da contratação, podendo, inclusive, utilizar preços de contratações realizadas por empresas privadas em condições semelhantes à da Administração Pública, o que o TCU tem chamado de "cesta de preços aceitáveis" (Acórdão n.º 2.170/2007 – TCU – Plenário) (BRASIL, 2019l) (SANTA CATARINA, 2019h).

O mesmo pode ser dito quanto às cotações realizadas nas dispensas e inexigibilidades de licitação, com o objetivo de justificar os preços a serem pagos, conforme exige o art. 26, parágrafo único, III, da Lei n.º 8.666/1993 (BOSCARDIN FILHO, *et al.*, 2019).

O TCE/SC, em recente manifestação, nos termos da Decisão n.º 110/2019, exarada no Processo n.º @CON 17/00491404, respondeu consulta sobre o tema, que deu origem ao Prejulgado n.º 2.207, nos seguintes termos:

**A pesquisa de preços** para aquisição de bens ou contratação de serviços será realizada de forma combinada ou não, desde que o cálculo seja proporcional a complexidade da compra ou serviço, cabendo a Administração licitante motivá-la mediante a utilização **dos seguintes parâmetros: (a) painel de preços, (b) contratações similares de outros entes públicos, (c) pesquisa em mídia especializada ou sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, (d) pesquisa com os fornecedores, (e) e outros critérios justificados pela autoridade competente.** (SANTA CATARINA, 2019c, grifo nosso).

A matéria já havia sido objeto de recomendação deste Tribunal de Contas nos autos do Processo n.º @LCC 16/00462623 – Decisão n.º 927/2018, referindo-se à pesquisa de preços de veículos: "Recomendar à [...] que incluam, como referenciais nas pesquisas prévias de preços de compras e serviços, contratações similares na Administração Pública e informações de outras fontes, tais como a tabela FIPE, o ComprasNet e outros sites especializados." (SANTA CATARINA, 2019d).

No caso das obras e serviços de engenharia, a administração, como regra, realiza a

pesquisa de preços e composição de custos com base nas tabelas SINAPI<sup>3</sup> e SICRO<sup>4</sup>, que são preços referenciais. Tais preços podem ser adequados no orçamento se considerando o mercado local, com as devidas justificativas e comprovações.

Com uma adequada pesquisa, com o maior número possível de informações de diversas fontes, mais próximo e condizente com a realidade do mercado estará o valor estimado, mitigando-se o risco de sobrepreços e responsabilizações por dano ao erário, ou baixo preço estimado, que pode gerar uma licitação fracassada ou um contrato inexecutável.

Cita-se, ainda, como boa prática, observar as fontes de pesquisas de preços estabelecidas na Instrução Normativa n.º 5/2014, de 27 de junho de 2014<sup>5</sup>, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2019i), não como um rol taxativo, mas sim como uma das formas de melhor realizar a pesquisa de preços.

### 3.4 O EDITAL IDENTIFICA AS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA E VALOR SIGNIFICATIVO DO OBJETO DA LICITAÇÃO, E SUA CORRELAÇÃO COM AS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA EXIGIDAS PARA A CONTRATAÇÃO PÚBLICA?

A Lei n.º 8.666/1993, em seu art. 30, parágrafo 2º, define que “as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório”.

A finalidade da identificação dessas parcelas no edital está ligada às exigências de comprovação de experiência anterior da empresa e do responsável técnico, nos termos do art. 30, §1º, I, da Lei n.º 8.666/1993.

Assim, os atestados da empresa e a comprovação da capacitação do responsável técnico, a serem exigidos no edital, devem estar em consonância com as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo do objeto licitatório, sendo proporcional com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. Nesse sentido, em regra, qualquer exigência que extrapole ou particularize as comprovações de qualificação técnica, podem ser restritivas à competição. A qualificação técnica genérica também não é recomendada.

O TCU possui a Súmula 263, nos seguintes termos:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. (BRASIL, 2019q).

O TCE/SC, no Acórdão n.º 75/2019, aplicou multa a gestores:

[...] em razão da excessiva exigência de comprovação de capacidade técnica profissional, e sem a estipulação dos itens de maior relevância dos serviços, para fins de comprovação da qualificação técnica dos licitantes, [...], contrariando o disposto nos arts. 3º §1º, I, e 30, II, da Lei n. 8.666/93 [...]. (SANTA CATARINA, 2019m).

Cita-se, ainda, a Decisão Singular n.º GAC/HJN – 501/2018, exarada nos autos do Processo

<sup>3</sup> Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI).

<sup>4</sup> Sistema de Custos Referenciais de Obras (SICRO), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

<sup>5</sup> Alterada pela Instrução Normativa n.º 3, de 20 de abril de 2017 (federal), da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

n.º @REP 18/00493484, que determinou cautelarmente a sustação de certame licitatório em razão de “[...] exigência de comprovação de Atestado de Capacidade Técnica para itens sem relevância técnica e financeira [...]”, e “exigência excessiva de comprovação de profissionais específicos de Engenharia Elétrica e Engenharia Mecânica com os respectivos atestados de capacidade técnica, [...]” (SANTA CATARINA, 2019g).

Em termos práticos, podem ser adotados dois controles: 1) verificar se o edital define quais são as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação; e 2) avaliar se os atestados exigidos da empresa para comprovar sua capacidade técnico-operacional e a capacitação requisitada para o responsável técnico guardam relação com essa definição, evitando-se também as qualificações técnicas genéricas.

Tais controles internos mitigam os riscos de exigências indevidas de capacidade técnica, possíveis direcionamentos a determinados prestadores de serviços, limitação da competição, além de prováveis impugnações, recursos ou representações nos órgãos de controle.

## 4 QUAIS OS CONTROLES INTERNOS QUE PODEM SER ADOTADOS NA FASE DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR?

Regra geral, as compras de bens, a contratação de obras ou serviços, contratação que envolva num só objeto fornecimento de bens, realização de obra e prestação de serviço, com ou sem licitação, com ou sem formalização de contrato da Administração Direta, são regidas pelas Leis n.º 8.666/1993 e pela Lei n.º 10.520/2002

Assim, na fase de seleção do fornecedor, pode-se adotar listas de verificação do cumprimento das etapas previstas nas legislações e decretos que regulamentam os processos de aquisição ou contratação de serviços, a exemplo dos *check-lists* elaborados pela Advocacia-Geral da União (BRASIL, 2019a).

Esse tipo de controle interno mitiga os riscos de descumprimentos das normas e eventuais recursos administrativos ou mandados de segurança, com o consequente atraso da contratação ou sua não formalização.

## 5 QUAIS OS CONTROLES INTERNOS QUE PODEM SER ADOTADOS NA FASE DE GESTÃO DO CONTRATO?

Após a conclusão da fase externa do processo de contratação pública, que finda com a assinatura do contrato (já definidas as regras da contratação e o licitante vencedor, que é aquele que vai executar segundo as regras), tem-se o início da execução do contrato, que deve ter como resultado o atendimento da necessidade que gerou a contratação. A verificação dessa adequação entre a necessidade da Administração Pública a ser atendida e o cumprimento das regras do contrato pela empresa vencedora do certame licitatório é realizada na fase de gestão do contrato.

Pode-se dizer que dois atores são essenciais para essa fase, o gestor e o fiscal do contrato. Lucas Furtado destaca as seguintes atribuições do fiscal e do gestor do contrato:

Ao fiscal do contrato, como observado, cumpre verificar a correta execução do objeto da avença, de modo a legitimar a liquidação dos pagamentos devidos ao contratado, ou, conforme o caso, para orientar as autoridades competentes acerca da necessidade de serem aplicadas sanções ou de rescisão contratual. O gestor do contrato, a seu turno, é

aquele a quem incumbe tratar com o contratado. Ou seja, o gestor do contrato tem a função de conversar com o contratado, de exigir que este último cumpra o que foi pactuado, de sugerir eventuais modificações contratuais. (FURTADO, 2015).

Assim, na fase de gestão do contrato, sugere-se a adoção de, no mínimo, dois controles internos essenciais.

### 5.1 VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE DESIGNAÇÃO FORMAL DO GESTOR E DO FISCAL, MEDIANTE PORTARIAS ESPECÍFICAS E COM DEFINIÇÃO DAS SUAS ATRIBUIÇÕES

A execução de contrato administrativo abrange vários aspectos que precisam ser acompanhados e fiscalizados. Existem as questões técnicas do objeto, que envolvem a verificação dos requisitos de quantidade, qualidade, prazos do cronograma de execução, medições, entre outras. Essas atribuições devem ser destacadas ao fiscal técnico do contrato ou equipe de fiscalização, conforme o caso. Também é atribuição do fiscal técnico do contrato a declaração de recebimento provisório do objeto contratado, previsto no art. 73, I, "a", da Lei n.º 8.666/1993.

O contrato administrativo também possui questões gerenciais, inerentes ao próprio processo contratual, que precisam ser acompanhadas e decididas pelo gestor do contrato durante sua execução. Seria incumbência do gestor do contrato a verificação de situações envolvendo alterações contratuais, revisão, reajustes, prazos de vigência, prorrogações, pertinência dos aditivos requeridos, entre outros (BOSCARDIN FILHO, *et al.*, 2019).

Em que pese não haver normas específicas na Lei n.º 8.666/1993 que descrevam as atribuições de cada um desses agentes, pode-se afirmar que o gestor e o fiscal possuem funções específicas e diferenciadas no acompanhamento da execução contratual. Por tais razões, e por uma questão de organização administrativa, a doutrina e os órgãos de controle recomendam a segregação das funções desses agentes, mediante designação formal do gestor e do fiscal (ou fiscais) e seus substitutos eventuais, com clara definição de suas atribuições e competências (BOSCARDIN FILHO, *et al.*, 2019). O TCE/SC, recentemente, por meio do Acórdão n.º 80/2019, exarado nos autos do Processo n.º RLA 16/00323500, aplicou multa à autoridade máxima do órgão "[...] por permitir a execução da obra sem adequada fiscalização [...]". (SANTA CATARINA, 2019j).

Assim, recomenda-se a adoção de controles internos para verificar a existência das portarias de designação do gestor e do fiscal do contrato, com a atribuição de suas competências. Esses controles mitigam, no caso do fiscal, os riscos de inexistência ou deficiência de fiscalização, descumprimento do contrato ou má qualidade dos produtos fornecidos ou serviços prestados. Quanto ao gestor, o controle acerca da sua designação mitiga o risco de inexistência de atividades de coordenação durante a execução do contrato, tais como análise dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, iniciação em tempo hábil (antes do vencimento do prazo contratual) dos procedimentos para a formalização de termos aditivos e condução do processo de aplicação de sanções administrativas.

### 5.2 VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA E UTILIZAÇÃO PELOS FISCAIS DOS CONTRATOS DOS RECEBIMENTOS PROVISÓRIO E DEFINITIVO

A Lei n.º 8.666/1993, em seu art. 73, dispõe sobre o recebimento provisório e o recebimento definitivo para obras e serviços, e para compras ou locação de equipamentos.

No recebimento provisório é atestada a entrega das obras, dos serviços ou do material para fins de transferência de posse para a Administração Pública, mantendo-se as obrigações contratuais pactuadas até o advento do recebimento definitivo. O recebimento provisório se baseia no que foi observado em relação ao objeto ao longo do acompanhamento e da fiscalização do contrato. Ressalta-se que eventuais questões envolvendo mora ou inadimplência da contratada devem ser relatadas pelo fiscal à autoridade competente no momento da sua constatação, para fins de aplicação das sanções administrativas (BOSCARDIN FILHO, *et al.*, 2019).

No recebimento definitivo é realizada a conferência da verificação técnica feita pelo fiscal do contrato, bem como a regularidade administrativa contratada, declarando-se a adequação do objeto aos termos contratuais, ou rejeitando-o nos termos do art. 76 da Lei n.º 8.666/1993. Na hipótese de não-conformidades passíveis de adequação, deve-se comunicar a autoridade competente para fins do disposto no art. 69 da Lei n.º 8.666/1993.

Registre-se que o TCE/SC, por meio do Acórdão n.º 463/2007 (SANTA CATARINA, 2019b), aplicou multa à autoridade competente em face da ausência dos termos de recebimento provisório e definitivo das obras e/ou serviços, contrariando o art. 73, I, "a" e "b", da Lei n.º 8.666/1993. Também já foi aplicada multa pelo TCE/SC ao fiscal do contrato, nos termos do Acórdão n.º 1.700/2011 (SANTA CATARINA, 2019l), por ter ele atestado nos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo a conclusão de obra que não teve todos os seus serviços executados e outros que apresentaram defeitos, em ofensa aos artigos 66, 67, 70 e 76 da Lei n.º 8.666/1993.

No mesmo sentido, de acordo com o TCU, a responsabilidade pelo débito por pagamento de serviços não executados, mas atestados, deve recair sobre os agentes que têm o dever de fiscalizar o contrato e atestar a execução das despesas, e não sobre a autoridade que ordenou o pagamento. O entendimento foi consolidado pelo recente Acórdão n.º 929/2019 – TCU – Plenário (BRASIL, 2019j).

Importante destacar que com o recebimento definitivo, em ambos os casos previstos no art. 73 da Lei n.º 8.666/1993, a Administração Pública confere quitação ao particular das obrigações contratuais assumidas, não podendo mais impor a ele a execução correta do objeto contratual (BOSCARDIN FILHO, *et al.*, 2019).

Convém ainda frisar que o recebimento provisório ou definitivo, nos termos do art. 73, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

Assim, sugere-se como controle interno a criação de listas de verificação para os recebimentos provisório e definitivo dos objetos contratados, a ser realizada na fase de planejamento e escolha do modelo de gestão do contrato, de modo que os atores responsáveis (gestor e fiscal) tenham um referencial claro para atuar na fase de fiscalização da execução contratual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação da unidade do controle interno no sistema de gestão das aquisições pública, mediante a verificação de questões estruturantes das etapas do metaprocessos da contratação pública e o gerenciamento dos riscos identificados, contribui sobremaneira para a melhoria das contratações públicas, tanto no aspecto da qualidade dos produtos e serviços entregues à sociedade quanto nos preços pagos pela Administração Pública.

Assim, o controle interno, responsável por integrar os mais variados setores da Administração Pública, tem papel fundamental no atingimento da boa governança da organização, representando um poderoso instrumento ao processo de gestão voltado para a eficiência, eficácia e efetividade das contratações públicas.

## REFERÊNCIAS

ANDRIOLI, Luiz Gustavo Gomes; BRAGA, Carlos Renato Araújo; COSTA, Antônio França. Estudos técnicos preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas. **Revista do TCU**, Distrito Federal, n. 139, p. 38-51, mai. 2018. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1430>>. Acesso em: 15 maio 2019.

BOSCARDIN FILHO, A.; *et. al.* Licitações e contratações públicas: aspectos destacados. *In*: CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (17). **Livro-texto**. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: TCE, p. 65-104, 2017. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Apostila%20CICLO%20XVII%20corrigida\\_0.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Apostila%20CICLO%20XVII%20corrigida_0.pdf)>. Acesso em: 8 maio 2019.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Check-list elaborados pelo grupo de trabalho constituído pela Portaria AGU nº 1.161/2010**. Disponível em: <[https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/165232](https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/165232)>. Acesso em 9 maio 2019a.

BRASIL. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 2 maio 2019b.

BRASIL. **Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acesso em: 2 maio 2019c.

BRASIL. **Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm)>. Acesso em: 2 maio 2019d.

BRASIL. **Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm)>. Acesso em: 2 maio 2019e.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução normativa n.º 1, de 29 de março de 2018**. Dispõe sobre o sistema de Planejamento e gerenciamento de contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal, direta, autárquica e

fundacional. Disponível em: < <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/861-pgc-in>>. Acesso em: 16 maio 2019f.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução normativa n.º 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal, direta, autárquica e fundacional. Disponível em: < <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>>. Acesso em: 15 maio 2019g.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 6.814, de 3 de fevereiro de 2017**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766>>. Acesso em: 16 maio 2019h.

BRASIL. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução normativa n.º 5, de 27 de junho de 2014**. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/301-instrucao-normativa-n-5-de-27-de-junho-de-2014-compilada>>. Acesso em: 16 maio 2019i.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 007.416/2013-0. **Acórdão n.º 929/2019** – TCU – Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Brasília, DF, 24 de abril de 2019. Disponível em: < [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A929%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=28eba5e0-7811-11e9-b5af-09ee8dd2b0a1](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A929%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=28eba5e0-7811-11e9-b5af-09ee8dd2b0a1)>. Acesso em: 16 maio 2019j.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 008.759/2013-8. **Acórdão n.º 1.321/2014** – TCU – Plenário. Relator: Ministra Ana Arraes. Brasília, DF, 21 de maio de 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/comunidades/controle-externo-das-aquisicoes-logisticas/atuacao/riscos-e-controles-nas-aquisicoes/>>. Acesso em: 09 maio 2019k.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 021.647/2006-0. **Acórdão n.º 2.170/2007** – TCU – Plenário. Relator: Ubiratan Aguiar. Brasília, DF, 17 de outubro de 2007. Disponível em: < [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2170%2520ANOACORDAO%253A2007/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=c04bfda0-7752-11e9-b5cb-2d9faaccbd0b](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2170%2520ANOACORDAO%253A2007/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=c04bfda0-7752-11e9-b5cb-2d9faaccbd0b)>. Acesso em: 15 maio 2019l.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 025.068/2013-0. **Acórdão n.º 2.622/2015** – TCU – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 21 de outubro de 2015.

Disponível em: < [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2622%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2622%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20)>. Acesso em: 15 maio 2019m.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 026.851/2016-4. **Acórdão n.º 3.215/2016**

- TCU - Plenário. Relator: André de Carvalho. Brasília, DF, 07 de dezembro de 2016.

Disponível em: < [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A3215%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=bf761760-774f-11e9-927f-11368018659b](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3215%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=bf761760-774f-11e9-927f-11368018659b)>. Acesso em: 15 maio 2019n.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 034.647/2016-3. **Acórdão n.º 212/2017**

- TCU - Plenário. Relator: José Múcio Monteiro. Brasília, DF, 15 de fevereiro de 2017.

Disponível em: < [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A212%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=bf761760-774f-11e9-927f-11368018659b](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A212%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=bf761760-774f-11e9-927f-11368018659b)>. Acesso em: 16 maio 2019o.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>>. Acesso em: 9 maio 2019p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula n.º 263**. Relator: Ministra Ubiratan Aguiar.

Brasília, DF, 19 de janeiro de 2011. Disponível em: < [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/sumula/\\*/NUMERO%253A263/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMEROINT%20desc/0/sinonimos%3Dtrue?uuid=54a860f0-7754-11e9-acbf-0f4898ffe15e](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/sumula/*/NUMERO%253A263/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMEROINT%20desc/0/sinonimos%3Dtrue?uuid=54a860f0-7754-11e9-acbf-0f4898ffe15e)>. Acesso em: 9 maio 2019q.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MENDES, Renato Geraldo. **O processo de contratação pública: fases, etapas e atos**. Curitiba: Zênite, 2012. 471 p.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa n.º TC-13/2012**. Dispõe sobre a instauração e a organização de procedimento de tomada de contas especial no âmbito da Administração Pública direta e indireta, estadual e municipal, e disciplina seu encaminhamento ao Tribunal de Contas. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis\\_normas/instrucao\\_normativa\\_n\\_13-2012\\_consolidada.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/instrucao_normativa_n_13-2012_consolidada.pdf)>. Acesso em: 8 maio 2019a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo ALC-03/05847872. **Acórdão n.º 463/2007**.

Relator: Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 26 de abril 2007. Disponível em: <<http://servicos.tce>>.

sc.gov.br/processo/index.php>. Acesso em: 8 maio 2019b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo @CON-17/00491404. **Acórdão n.º 110/2019**. Relator: Herneus De Nadal. Florianópolis, 11 de março de 2019. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 16 maio 2019c.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo @LCC 16/00462623. **Decisão n.º 927/2018**. Relatora: Sabrina Nunes locken. Florianópolis, 05 de dezembro de 2018. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 16 maio 2019d.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo @LCC-17/00419215. **Decisão Singular n.º GAC/CFF - 94/2017**. Relator: Gerson dos Santos Sicca. Florianópolis, 04 de julho de 2017. Disponível em <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 16 maio 2019e.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo REP-12/00031552. **Decisão n.º 937/2013**. Relator: Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 2 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 16 maio 2019f.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo @REP-18/00493484. **Decisão Singular n.º GAC/HJN - 501/2018**. Relator: Herneus De Nadal. Florianópolis, 09 de julho de 2018. Disponível em <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 16 maio 2019g.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo @REP-18/01191090. **Decisão Singular n.º COE/GSS - 1241/2018**. Relator: Gerson dos Santos Sicca. Florianópolis, 18 de dezembro de 2018. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 16 maio 2019h.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo @REP-19/00008138. **Decisão Singular n.º GAC/AMF - 59/2019**. Relator: Adircélio de Moraes Ferreira Júnior. Florianópolis, 30 de janeiro de 2019. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 16 maio 2019i.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo RLA-16/00323500. **Acórdão n.º 0080/2019**. Relator: Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 15 de abril de 2019. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 16 maio 2019j.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo TCE-05/04000454. **Acórdão n.º 1.700/2011**. Relator: Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 19 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 8 maio 2019l.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo @TCE-17/00345424. **Acórdão n.º 75/2019**. Relator: Herneus De Nadal. Florianópolis, 18 de março de 2019. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 16 maio 2019m.



# TEMAS RELEVANTES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS: ASPECTOS NORMATIVOS E JURISPRUDÊNCIA

Anna Clara Leite Pestana  
Antônio Carlos Boscardin Filho  
Azor El Achkar  
Geraldo José Gomes

**Audidores Fiscais de Controle Externo**

## RESUMO

Durante o processo que envolve a contratação pública, a administração não deve pautar sua atuação apenas no cumprimento legal, mas sim buscar atender com presteza, rendimento e qualidade as necessidades públicas. Nesse contexto, o presente artigo tem o intuito de contribuir na qualificação dos gestores e servidores públicos que atuam na área de licitações e contratos, com vistas a aprimorar a condução dos procedimentos licitatórios e os mecanismos de controle. Para tanto, foram abordados os principais questionamentos constatados pelos auditores do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), relativos à pesquisa de preços, ao parcelamento do objeto, ao fracionamento da despesa, às micro e pequenas empresas, à qualificação técnica e ao credenciamento. Em forma de perguntas e respostas, os tópicos apresentados sintetizam temas recorrentes no cotidiano dos profissionais que atuam na área de licitações, com abordagem voltada para a prática e enfoque no posicionamento firmado pelo TCE/SC.

Palavras-chave: Licitações. Contratações públicas. Pesquisa de preços. Parcelamento do objeto. Fracionamento de despesa. Habilitação. Micro e Pequenas Empresas. Qualificação técnica.

## INTRODUÇÃO

A aquisição de bens, a realização de obras e a contratação de serviços são atividades fundamentais para a Administração Pública e, quando precedidas de procedimento licitatório bem conduzido, contribuem para o pleno atendimento da demanda dos cidadãos. Nesse sentido, alguns dos fatores que contribuem para um melhor desempenho nas contratações são o comprometimento e a qualificação dos gestores e servidores públicos.

Havendo aplicação prática do conhecimento, as necessidades administrativas são adequadamente planejadas, os objetos são mais precisamente definidos, os processos licitatórios são desenvolvidos com mais qualidade e segurança, levando a contratações que, quando executadas e fiscalizadas como planejado, melhor atendam ao interesse público.

Assim, com o propósito de somar esforços na difusão do conhecimento e de boas práticas, são apresentados, neste artigo, na forma de perguntas e respostas, temas relativos às principais dúvidas levantadas pelos jurisdicionados, bem como aos apontamentos em processos deste Tribunal.

### 1

## PESQUISA DE PREÇOS

### 1.1 COMO DEVE SER REALIZADA A PESQUISA DE PREÇOS?

Durante a fase interna do processo licitatório ou da contratação direta, a administração deve apurar o valor estimado da contratação. Esse valor será utilizado na definição dos critérios de aceitabilidade e julgamento das propostas, na seleção da proposta mais vantajosa, na fixação da modalidade de licitação e na verificação da aplicação da Lei Complementar n.º 123/2006 (BRASIL, 2019b) no tocante às licitações exclusivas e à reserva de cotas para ME/EPP, consoante os art. 7º, § 2º, II, art. 40, § 2º, II, da Lei n.º 8.666/1993 (BRASIL, 2019d), art. 3º, III, da Lei n.º 10.520/2002 (BRASIL, 2019f) e art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006.

Em vista disso, a administração deve buscar ao máximo aproximar o valor de referência ao valor de mercado. Nesse sentido, em 11 de março de 2019, o Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), na Decisão n.º 110/2019, em resposta à consulta CON n.º 17/00491404 (SANTA CATARINA, 2019h), esclareceu sobre o procedimento a ser adotado para a realização da pesquisa de preços, dando origem ao Prejulgado n.º 2.207:

A pesquisa de preços para aquisição de bens ou contratação de serviços será realizada de forma combinada ou não, desde que o cálculo seja proporcional a complexidade da compra ou serviço, cabendo a Administração licitante motivá-la, mediante a utilização dos seguintes parâmetros: (a) painel de preços, (b) contratações similares de outros entes públicos, (c) pesquisa em mídia especializada ou sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, (d) pesquisa com os fornecedores, (e) e outros critérios justificados pela autoridade competente. (SANTA CATARINA, 2019h).

Desse modo, em consonância com a Instrução Normativa n.º 5, de 27 de junho de 2014<sup>1</sup>, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e

<sup>1</sup> Alterada pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Gestão (IN 05/2014) (BRASIL, 2019r), foi decidido que, para uma pesquisa de preços de qualidade e confiável, é necessário analisar os valores efetivamente praticados no mercado, o que deve ser feito a partir da ampliação das fontes de consulta, tais como: bancos eletrônicos de preços, preços de contratações similares do próprio órgão e de outros órgãos, pesquisas em sites especializados e quaisquer outras fontes capazes de retratar o valor de mercado da contratação, podendo, inclusive, utilizar preços de contratações realizadas por empresas privadas em condições semelhantes à da Administração Pública, o que o TCU tem chamado de “cesta de preços aceitáveis” (Acórdão nº 2.170/2007-Plenário) (BRASIL, 2019n).

Os parâmetros acima elencados podem ser usados de forma combinada ou não, desde que a amplitude da pesquisa de preço seja proporcional à complexidade da compra ou do serviço e retratem a realidade de mercado atual, sendo inadequada a cotação elaborada com base em preços desatualizados. Assim, a administração poderia se valer de preços obtidos de várias fontes de consulta diferentes ou, a depender do objeto e desde que devidamente fundamentado, utilizar um dos parâmetros citados como única forma de cotação de preços para a licitação.

Realizada a pesquisa, a administração deve definir qual metodologia será utilizada para determinar o valor estimado da contratação, que pode ser a média aritmética dos valores pesquisados ou o menor dos preços obtidos, desde que excluídos os preços inexequíveis ou excessivamente elevados. Cabe mencionar que a IN 05/2014 prevê expressamente no art. 2º, § 2º, a possibilidade de adotar a mediana<sup>2</sup> como metodologia para obtenção do preço de referência.

O mesmo procedimento é aplicável às cotações realizadas nas dispensas e inexigibilidades de licitação, com o objetivo de justificar os preços a serem pagos, consoante o art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/1993 e a orientação do relator no processo LCC 08/00343220 (SANTA CATARINA, 2019j) deste Tribunal de Contas. Cita-se ainda o Acórdão nº 4.984/2018 – TCU – 1ª Câmara (BRASIL, 2019m), que configurou como irregularidade grave a falta de pesquisa de preços nas contratações diretas, por descumprimento do art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/1993. Ressalte-se que, ante a relevância do dever de a municipalidade proceder a uma rigorosa cotação de preços, o Plenário do TCE/SC decidiu, no Acórdão nº 418/2015 do processo REP 12/00219276 (SANTA CATARINA, 2019m), pela aplicação de multa em razão da insuficiente pesquisa de mercado.

No caso das obras e serviços de engenharia, a administração, como regra, realiza a pesquisa de preços e composição de custos com base nas tabelas Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) e Sistema de Custos Rodoviários (Sicro), que são preços referenciais. Tais preços podem ser adequados no orçamento se considerando o mercado local, com as devidas justificativas e comprovações.

Portanto, esta é a orientação: quanto maior o número de informações, mais próximo e condizente com a realidade do mercado estará o valor estimado e de garantir que a administração selecione a oferta mais vantajosa.

## 1.2 É POSSÍVEL A UTILIZAÇÃO DE BANCOS ELETRÔNICOS PARA COTAÇÃO? HÁ ALGUMA FONTE DE PESQUISA DE PREÇOS VEDADA?

Como já dito, é indispensável, na contratação pública, a realização de ampla pesquisa dos preços praticados no mercado (arts. 15, § 1º, e 43, IV, da Lei n.º 8.666/1993).

<sup>2</sup> Mediana é o valor médio que separa os maiores e os menores valores de um conjunto analisado.

Apesar de a Lei de Licitações não prever o modo pelo qual a pesquisa de preços deve ser feita e de a IN 05/2014 ser de aplicação no âmbito federal, esta última normativa foi invocada como fundamento no voto do relator na já citada consulta CON n.º 17/00491404 (SANTA CATARINA, 2019h) deste Tribunal, de modo que é seguro utilizá-la como referência de boas práticas no procedimento de pesquisa de preços.

De acordo com a decisão plenária do TCE/SC, a pesquisa de preços será realizada mediante utilização dos seguintes parâmetros: (a) painel de preços, (b) contratações similares de outros entes públicos, (c) pesquisa em mídia especializada ou sites eletrônicos especializados ou de domínio amplo, (d) pesquisa com os fornecedores (e) e outros critérios justificados pela autoridade competente.

Quanto aos bancos eletrônicos (painéis de preços), é possível sua utilização para cotação em licitações, uma vez que essas ferramentas foram criadas com o objetivo de auxiliar os gestores públicos na realização de pesquisa de preços. Existem diversos bancos de preços disponíveis no setor público e no setor privado. O Painel de Preços do Governo Federal, disponível no site [paineldeprecos.planejamento.gov.br](http://paineldeprecos.planejamento.gov.br), disponibiliza dados e informações de compras públicas homologadas no Sistema de Compras do Governo Federal (Comprasnet) e pode ser utilizado por qualquer gestor e pelos cidadãos, independentemente de estarem cadastrados.

Em relação aos sites eletrônicos, importante destacar que a pesquisa deve recair em páginas seguras e confiáveis, tomando-se o devido cuidado para não ser essa a única fonte de consulta, tendo em vista que tais empresas não costumam vender para a Administração Pública.

No entanto, a IN nº 05/2014 veda a utilização de sites de intermediação, que admitem que terceiros se cadastrem para vender seus próprios produtos, de modo que o site não é o fornecedor titular, a exemplo de [www.mercadolivre.com.br](http://www.mercadolivre.com.br) e [www.buscape.com.br](http://www.buscape.com.br). Também não são admitidas estimativas de preços obtidas em sites de leilão, cuja finalidade é que o comprador venha a adquirir o produto com o maior preço possível, a exemplo de [www.ofertafacil.com.br](http://www.ofertafacil.com.br), [www.bomnegocio.com](http://www.bomnegocio.com) e [www.olx.com.br](http://www.olx.com.br).

Contudo, em relação às vedações, trata-se de uma orientação opinativa, não havendo decisão definitiva do TCE/SC a respeito da matéria.

### 1.3 É POSSÍVEL COTAÇÃO INFERIOR A TRÊS ORÇAMENTOS?

A elaboração do valor estimado exige ampla pesquisa de preços para identificar os valores praticados no mercado (arts. 15, § 1º, e 43, IV, da Lei n.º 8.666/1993). No entanto, verifica-se que, consoante a orientação dos órgãos de controle e em decorrência da praxe administrativa, a administração tem se valido de três orçamentos.

Ocorre que a pesquisa realizada com base apenas em orçamentos apresentados por possíveis fornecedores pode não ser suficiente para trazer um bom resultado. Primeiramente porque os fornecedores não são obrigados a enviar orçamentos, além de não terem interesse em disponibilizar informações que, quando da participação na licitação, podem tornar sua oferta menos competitiva.

Em segundo lugar, porque os fornecedores podem indicar valores superestimados, tendo em vista que não têm interesse em divulgar o valor efetivamente praticado para aquele objeto,

especialmente para a administração futura contratante. Nesses casos, verifica-se uma tentativa de manipular o valor estimado, de forma que fique acima do valor real de mercado, dando margem à apresentação de uma proposta mais vantajosa para o fornecedor e não para a administração.

A Lei de Licitações, inclusive, determina como parâmetro para as compras os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública (art. 15, V).

Portanto, a Administração Pública deve sempre buscar o maior número de preços possíveis, não se limitando a três cotações, e, sempre que possível, balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, não se restringindo a orçamentos apresentados por possíveis fornecedores. Contudo, não há óbice à realização da pesquisa de preço considerando os valores de uma ou duas cotações, desde que devidamente justificada a dificuldade de ampliar a consulta.

#### 1.4 DE QUEM É A RESPONSABILIDADE PELA REALIZAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS?

A atribuição de realizar a pesquisa de preços, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, a rigor, deve ser atribuída aos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto, podendo cada órgão ou entidade administrativa fixar normas relativas à sua organização interna e à distribuição de competência para a realização de atos e etapas do processo de contratação pública.

A rigor, cabe à Comissão Permanente de Licitações (CPL) e ao pregoeiro atuarem na fase externa da licitação após a abertura da sessão. Porém, caso atuem na fase de elaboração do orçamento, podem ser responsabilizados por eventual superfaturamento ou irregularidades relacionadas à pesquisa de preços e à formação do preço estimado da contratação.

Cita-se o Acórdão n.º 4.696/2018 – TCU – 2ª Câmara (BRASIL, 2019k), segundo o qual não há como atrelar irregularidade referente à etapa de coleta dos orçamentos ou eventual superfaturamento aos membros da comissão de licitação, pois tais funções não se encontram entre as suas atribuições legalmente estabelecidas, salvo se houver prova de que tenham participado da elaboração do orçamento.

No entanto, caso a CPL ou o pregoeiro identifique falha na definição do preço, deve representar à autoridade superior.

#### 1.5 HÁ OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAR O VALOR ESTIMADO? E QUAL A DIFERENÇA ENTRE VALOR ESTIMADO E VALOR MÁXIMO?

Com base na pesquisa de mercado efetuada, a administração chega ao valor estimado da licitação, que é anexo obrigatório nos editais das modalidades concorrência, tomada de preços e convite, conforme prevê o art. 7º, § 2º, II, c/c o art. 40, § 2º, II, da Lei n.º 8.666/1993. No caso do pregão, não há obrigatoriedade de constar no edital o valor ou orçamento estimado, mas é obrigatório que conste no processo, conforme art. 3º, III, da Lei n.º 10.520/2002.

No Acórdão n.º 1.025/2014 do processo REP 10/00145341 (SANTA CATARINA, 2019l), o TCE/SC aplicou multa em razão da ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em afronta ao disposto no art. 3º, III, da Lei

n.º 10.520/2002. A unidade técnica registrou que “cabe à unidade comprovar que fixou o valor previsto, por meio de orçamento, pesquisando os preços de mercado no procedimento dos Pregões n.ºs 002/2009 e 009/2009, em obediência ao disposto no inciso III do artigo 3º da Lei n.º 10.520/2002. [...] Enquanto nas demais modalidades o orçamento deve ser um anexo do edital, como prevê o citado dispositivo, não há essa obrigatoriedade no pregão. Todavia, nessa modalidade o orçamento elaborado pelo órgão deve constar dos autos do procedimento, como exige o art. 3º, III, da Lei n.º 10.520/2002”.

Já o valor máximo, previsto nos arts. 40, X, 48, II, e 46, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993, refere-se ao preço máximo que a administração poderá inserir no edital como critério de aceitabilidade de propostas, de modo que qualquer proposta que possua valor acima do estipulado deve ser desclassificada.

Este Tribunal de Contas já se pronunciou no sentido da necessidade de serem fixados critérios de aceitabilidade dos preços unitários e globais, com a fixação de preços unitários máximos, tanto para as licitações do tipo menor preço unitário quanto nas de menor preço global, visando a evitar a prática de preços superfaturados ou antieconômicos ou o nominado jogo de preços praticado pelos licitantes. Em razão do descumprimento dessa exigência, o Plenário do TCE/SC já emitiu recomendação, no Acórdão n.º 2.609/2003 do processo REC 03/06209616 (SANTA CATARINA, 2019j), para que “defina os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e globais, com a fixação de preços unitários máximos, tanto para as licitações do tipo menor preço unitário quanto nas de menor preço global” e já aplicou multa, no Acórdão nº 0838/2009 do processo AOR 07/00535373 (SANTA CATARINA, 2019a), “em face da ausência de critério de aceitabilidade de preços máximos unitários”.

O TCE/SC divulga o preço de referência em seus editais, tanto nas modalidades tradicionais como no pregão, que nesse caso também é considerado o preço máximo que o Tribunal se dispõe a pagar pelo bem ou serviço.

Registre-se que a Lei n.º 13.303/2016 (BRASIL, 2019g) que dispôs sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, prevê o sigilo do valor estimado da contratação, facultando sua divulgação à conveniência e à oportunidade do gestor. Eis o teor do art. 34:

Art. 34. O valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista será sigiloso, facultando-se à contratante, mediante justificativa na fase de preparação prevista no inciso I do art. 51 desta Lei, conferir publicidade ao valor estimado do objeto da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas (BRASIL, 2019g).

## 2

## PARCELAMENTO DO OBJETO E FRACIONAMENTO DA DESPESA

### 2.1 QUAL A DIFERENÇA ENTRE PARCELAMENTO E FRACIONAMENTO?

Embora haja equívocos no uso dos termos “parcelamento” e “fracionamento”, eles possuem conceitos opostos: enquanto o parcelamento do objeto deve ser a regra, desde que viável técnica e economicamente (arts. 15, IV, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 8.666/1993), o fracionamento de despesas é sempre vedado (art. 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/1993).

### 2.1.1 Parcelamento do objeto

O parcelamento é a divisão legal do objeto em partes, as quais serão licitadas separadamente, mantendo a mesma modalidade licitatória aplicável à totalidade do objeto no intuito de se ampliar a competitividade e a economicidade, pois permite a participação no certame de empresas de menor porte ou que só comercializam alguns itens.

A disciplina normativa do parcelamento se encontra na Lei de Licitações:

Art. 23. [...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala (BRASIL, 2019d).

No mesmo sentido, tem-se o entendimento sumulado do TCU:

Súmula 247

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (BRASIL, 2019p).

Em resumo, a regra é o parcelamento do objeto quando este ostentar natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda da economia de escala. Admite-se o não parcelamento como exceção, desde que tal opção seja devidamente justificada pelo gestor no processo administrativo, com a demonstração da existência de fornecedores aptos a atender à demanda na integralidade, sob o risco de configurar restrição à competitividade.

Algumas situações que, em regra, conduzem ao parcelamento do objeto: a) objetos de natureza distinta que não são comumente prestados por fornecedor único; b) objetos de natureza idêntica, mas que, por exigirem fornecimento em localidades distantes, não encontram empresas dispostas a fornecê-los; e c) objetos de natureza idêntica, para o mesmo local, mas que, pela elevada quantidade, não encontram no mercado prestador hábil a fornecê-los na totalidade (ZAGATTO; OLIVEIRA, 2019).

Por outro lado, há situações nas quais o parcelamento do objeto não é recomendável: a) baixo valor estimado do item, o que inviabiliza o interesse de participação do mercado; b) elevada quantidade de itens numa mesma licitação, o que tumultua e reduz a eficácia do certame (AMORIM, 2017).

### 2.1.2 Fracionamento da despesa

O fracionamento é a divisão indevida da despesa, em várias licitações distintas, visando a enquadrar cada uma delas numa modalidade de licitação mais simples do que a que seria indicada para a totalidade, ou até mesmo evitar a licitação por meio da dispensa em razão do valor.

A Lei de Licitações veda expressamente o fracionamento:

Art. 23. [...]

§ 5º É vedada a utilização da modalidade convite ou tomada de preços, conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma

natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de tomada de preços ou concorrência, respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço. (BRASIL, 2019d).

## 2.2 PARA EVITAR O FRACIONAMENTO DA DESPESA, A ESCOLHA DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO DEVE LEVAR EM CONSIDERAÇÃO QUAL VALOR?

A definição da modalidade de licitação convite, tomada de preços e concorrência (art. 23 da Lei n.º 8.666/1993), bem como a possibilidade de dispensa em razão do valor (art. 24, I e II da Lei n.º 8.666/1993), está centrada no valor estimado da contratação.

Em regra, o valor da contratação corresponde à totalidade do objeto a ser contratado: o valor do bem ou o valor do serviço. No entanto, em alguns casos podem surgir dúvidas quanto à sua definição. É o que será tratado a seguir.

### 2.2.1 Serviços continuados e Aluguéis de equipamentos

Embora a Lei n.º 8.666/1993 estabeleça que a duração dos contratos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários (art. 57, caput), o que corresponde ao exercício financeiro, a própria Lei de Licitações traz hipóteses em que a duração do contrato pode ultrapassar o exercício financeiro (art. 57, I a IV). É o caso dos contratos de prestação de serviços de natureza continuada e dos contratos de aluguel de equipamentos. Nessas situações, o valor a ser considerado na escolha da modalidade licitatória deve ser o total da contratação, incluídas as possíveis prorrogações previstas no edital e na minuta do contrato.

Nessa linha, já se posicionou este Tribunal em resposta a um de seus consultantes:

Prejulgado n.º 1.354

1. A definição da modalidade licitatória, utilizando-se do critério econômico da contratação, deve considerar o valor total a ser despendido pela Administração Pública com o bem ou a utilidade (serviço), ainda que sua execução ultrapasse o exercício financeiro.

2. Nos contratos de prestação de serviços de natureza continuada ou aluguéis, em que se aplica o art. 57, II e IV, da Lei Federal n.º 8.666/93, a escolha da modalidade deve levar em consideração o total da contratação, incluídas as possíveis prorrogações previstas no edital e na minuta do contrato. (SANTA CATARINA, 2019b).

### 2.2.2 Objetos de mesma natureza

No caso de aquisições de objetos de mesma natureza, que, por serem de uso frequente, devem estar no planejamento ordinário das contratações do órgão, a unidade administrativa, para evitar a ocorrência de fracionamento de despesa, deverá somar as estimativas de gastos para o exercício. Essa é a posição do TCE/SC:

Prejulgado n.º 1354

[...] 3. Na aquisição de bens, materiais (expediente, higiene, limpeza, etc.), equipamentos e serviços de uso frequente pelo órgão ou entidade licitante, a modalidade de licitação deve levar em conta a previsão de gastos para o exercício, sob pena de caracterização de fracionamento de compras. (SANTA CATARINA, 2019b).

Ressalte-se que, embora não se tenha um conceito universalmente aceito para “objetos de mesma natureza”, podem-se extrair dos julgados do TCU alguns parâmetros (Acórdão n.º 2.157/11 – Plenário (BRASIL, 2019i) e Acórdão n.º 1.084/2007 – Plenário (BRASIL, 2019m)). Primeiramente, não devem ser adotados como critérios: classificação orçamentária; elemento e subelemento de despesa; e identidade do fornecedor (quando considerado isoladamente). Segundo, pode-se realizar uma pesquisa de mercado para verificar se a maioria das empresas fornece todos os itens que se pretende adquirir. Se a resposta for positiva, já se tem um indício de que os objetos possuem natureza semelhante (ZAGATTO; OLIVEIRA, 2019).

Do exposto, entende-se que objetos de mesma natureza são aqueles passíveis de serem agrupados ante sua similaridade de gênero, associada ao escopo de comercialização de um mesmo fornecedor especializado.

### 2.2.3 Despesas imprevisíveis

É fundamental a administração estimar adequadamente suas despesas com as contratações que realizará no curso do exercício, a fim de evitar falhas na definição da modalidade licitatória convite, tomada de preços ou concorrência (art. 23 da Lei n.º 8.666/1993) ou na possibilidade de dispensa em razão do valor (art. 24, I e II, da Lei n.º 8.666/1993).

Contudo, há casos em que sobrevém necessidade imprevisível e superveniente à contratação efetuada por dispensa em razão do valor, ou à realização da licitação em modalidade diversa. Nessas situações, a nova contratação poderá ser fundamentada no art. 24, inc. I ou II (a depender do objeto), ou poderá se realizar nova licitação considerando o valor dessa nova despesa sem que reste caracterizado o fracionamento indevido ou burla ao procedimento licitatório (SILVA, 2015).

É esse o entendimento desta Corte de Contas sobre a matéria:

Prejulgado n.º 1.980

1. A unidade gestora deve prever as contratações que realizará no curso do exercício, sendo que as despesas decorrentes de objetos não usuais ou imprevisíveis podem ser contratadas através de dispensa de licitação, desde que não ultrapassem o valor previsto no art. 24, I e II, da Lei (federal) 8.666/93. (SANTA CATARINA, 2019d).

### 2.2.4 Centros descentralizados

Por fim, vale registrar o entendimento desta Corte de Contas acerca dos centros descentralizados de compras pertencentes a uma mesma unidade gestora. Com efeito, verifica-se que algumas unidades gestoras possuem centros descentralizados, os quais, apesar de não possuírem autonomia financeira, realizam licitações e empenham despesas.

Nesses casos, este Tribunal determina que, para evitar a ocorrência de fracionamento, as despesas realizadas pelos centros descentralizados da unidade gestora sejam somadas. Segue transcrição do Prejulgado:

Prejulgado n.º 1.980

[...] 2. Em razão de o orçamento ser da unidade gestora, as despesas realizadas por seus centros descentralizados, que não possuem autonomia financeira, devem ser somadas para verificação da ocorrência de fracionamento. (SANTA CATARINA, 2019d).

### 3.1 Quais são os pontos principais dos benefícios concedidos às ME/EPP pela Lei complementar n.º 123/06?

A Lei Complementar nº 123/06, conhecida como Lei das Micro e Pequenas Empresas, estabelece alguns benefícios para referidas empresas, dos quais se destacam os seguintes:

- ✓ Possibilidade de regularização de documentação fiscal e trabalhista, quando estas apresentarem alguma restrição (arts. 42 e 43).
- ✓ Preferência à contratação quando caracterizado empate ficto (art. 44).
- ✓ Licitações exclusivas para participação de Micro e Pequenas Empresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs) (art. 48, inc. I).
- ✓ Subcontratação obrigatória do objeto licitado junto a MEs/EPPs (art. 48, inc. II).
- ✓ Reserva de cota para a participação de MEs/EPPs (art. 48, inc. III).
- ✓ Prioridade de contratação às MEs e EPPs sediadas local ou regionalmente (art. 48, §3º).

Seguem os benefícios comentados:

#### a) Regularização fiscal tardia: está prevista nos arts. 42 e 43 da Lei Complementar nº 123/06:

Art. 42. Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.

Art. 43. As microempresas e as empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da Administração Pública, para regularização da documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa. (BRASIL, 2019b).

A microempresa ou empresa de pequeno porte tem obrigação de apresentar todo o rol de documentos exigidos, inclusive os referentes à regularidade fiscal, na fase de habilitação no dia da sessão, sob pena de inabilitação. Portanto, o benefício consiste na possibilidade de o licitante reapresentar algum documento de regularidade fiscal que tiver algum defeito ou restrição.

A administração poderá ou não conceder a prorrogação do prazo ao licitante. A prorrogação somente deve ser concedida quando houver requerimento do licitante interessado e desde que haja justificativa plausível para tanto.

#### b) Empate ficto: assim dispõem os arts. 45 e 46 da Lei Complementar n.º 123/06:

Art. 44 - Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§1º. Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§2º. Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no §1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

Art. 45 -Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I -a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

II -não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III -no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§1º. Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§2º. O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

§3º. No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão. (BRASIL, 2019b).

A lei cria artificialmente uma situação de empate, por meio da qual se garante a todas as MEs/EPPs (cujas propostas estejam compreendidas dentro do percentual legal), a oportunidade de reduzir sua proposta a um valor inferior àquele ofertado pelo licitante mais bem classificado, quando este não for uma ME/EPP. Do disposto nos comandos normativos colacionados, alinhem-se as seguintes conclusões:

- ✓ A verificação quanto à ocorrência de empate ficto se dará diante da proposta até então vencedora do certame, ou seja, em se tratando de Pregão, após a fase de lances.
- ✓ Diante da ocorrência de empate ficto, a ME/EPP mais bem classificada dentro do intervalo percentual (na hipótese de haver mais de uma), terá a oportunidade de "cobrir" o lance da empresa que não seja ME/EPP.
- ✓ Não há uma margem ou limite de redução, de maneira que qualquer valor inferior ao menor preço apresentado, por exemplo, a redução de R\$ 1,00 é suficiente para atribuir à ME/EPP a possibilidade de suceder o licitante anterior na primeira posição do certame.

**c) licitações exclusivas para participação de MEs/EPPs:** o art. 48, I, da Lei Complementar n.º 123/06 estabelece que naqueles certames licitatórios cujos valores estimados de seus itens não superem R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), será obrigatória a realização de licitação exclusiva para a participação de MEs/EPPs.

De acordo com o entendimento adotado pelo TCE/SC, o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) considerará cada item isolado individualmente sempre que cada um dos itens licitados for efetivamente considerado uma licitação distinta/autônoma, independentemente da nomenclatura utilizada, item ou lote. Nesse sentido, no processo REP 17/00514714 se proferiu o Acórdão n.º 165/2018 (SANTA CATARINA, 2019q), aplicando multa aos responsáveis "em razão da

não previsão da exclusividade de participação de microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame, descumprindo o disposto no inciso I do art. 48 da Lei Complementar n.º 123/06, alterado pela Lei Complementar n.º 147/14”;

**c1) Licitações exclusivas e contratos passíveis de prorrogação:** entende-se que o cômputo dos R\$ 80.000,00, com vistas a identificar a obrigatoriedade (ou não) da instauração de licitações exclusiva para a participação de MEs/EPPs, não deve considerar o valor contratual correspondente às eventuais prorrogações, tão somente, o valor contratual correspondente a um exercício financeiro.

**d) subcontratação obrigatória do objeto licitado junto a MEs/EPPs:** o art. 48, inc. II, da Lei Complementar n.º 123/06 traz que nos processos licitatórios cujos valores estimados de seus itens superem R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), e que sejam destinados à contratação de obras e serviços, **poderá** ser estabelecida a figura da subcontratação obrigatória.

**e) reserva de cota para a participação de MEs/EPPs:** o art. 48, inc. III, da Lei Complementar n.º 123/06 cita que nos processos licitatórios cujos valores estimados de seus itens superem R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), e que sejam **destinados à aquisição de bens de natureza divisível**, deverá ser estabelecida a figura da cota reservada, no importe de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto.

Quando há duas atas de registros de preços (cota principal e reservada), com base em qual das atas deve se firmar primeiro a contratação?

O Decreto n.º 8.538/2015 (BRASIL, 2019a), que disciplina a aplicação das disposições constantes da Lei Complementar n.º 123/06 no âmbito da Administração Pública Federal, trata do assunto e pode ser aplicado por analogia, estabelece que:

Art. 8º Nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

[...]

§ 3º Se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço.

§ 4º Nas licitações por Sistema de Registro de Preço ou por entregas parceladas, o instrumento convocatório deverá prever a prioridade de aquisição dos produtos das cotas reservadas, ressalvados os casos em que a cota reservada for inadequada para atender as quantidades ou as condições do pedido, justificadamente. (BRASIL, 2019b).

Se a vencedora da cota principal for uma grande empresa e a vencedora da cota reservada for uma ME ou EPP, deve-se priorizar a contratação da cota reservada, nos termos do § 4º do art. 8º do Decreto n.º 8.538/2015.

Se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço conforme o § 3º do art. 8º do Decreto n.º 8.538/2015 .

**f) prioridade de contratação às MEs e EPPs sediadas local ou regionalmente:** de acordo com o § 3º do art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006, quando a Administração estiver diante da realização das mencionadas licitações diferenciadas e exclusivas, poderá, ainda

e justificadamente, estabelecer prioridade de contratação às MEs e EPPs sediadas local ou regionalmente. Nesse caso, a ME/EPP que apresentar sua proposta de preço com valor até 10% superior ao valor da proposta apresentada pela primeira colocada (sendo este o limite percentual a ser observado), terá prioridade na contratação, exercendo, assim, o seu direito de preferência.

**Não se trata de uma licitação exclusiva para MEs/EPPs sediadas local ou regionalmente**, mas uma espécie de “margem de preferência” criada em favor delas. Ou seja, a licitação exclusiva e a com cotas reservadas devem ser destinadas a todas as MEs/EPPs, e não apenas às pequenas empresas sediadas local e regionalmente.

Cita-se o Acórdão n.º 157/2019, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) (PARANÁ, 2019), segundo o qual a prioridade na contratação de ME/EPP local ou regional não significa proibir a participação de empresas sediadas em outros lugares, visto que o impedimento territorial à participação em licitação contraria a Lei de Licitações.

Há entendimentos que de acordo como § 3º do art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 a administração estaria autorizada a pagar até 10% mais caro por produtos ou serviços prestados por MEs ou EPPs locais ou regionais fomentando com isso o crescimento local, desde que tais valores estejam dentro dos parâmetros de mercado.

No TCE/SC a matéria ainda está sendo discutida e não foi julgada. No entanto, foi exarado o parecer da Coordenadoria de Consultas no processo CON 17/00811921, nos seguintes termos:

Em uma licitação em que o critério de julgamento seja o menor preço, em havendo licitante ME/EPP sediada local ou regionalmente e, tendo esta ofertado preço superior em até 10% do menor valor ofertado por outra ME/EPP sediada fora da localidade ou região, aquela terá a oportunidade de apresentar proposta com preço inferior à “considerada vencedora do certame”, obedecendo a ordem de classificação, situação em que, aquela que cobrir a proposta e ofertar o menor preço, será adjudicado em seu favor o objeto licitado, tal como ocorre nos empates fictos previstos na LC 123/2006. (SANTA CATARINA, 2019i).

Registre-se que de acordo com o art. 9º, inc. II, do Decreto n.º 8.538/15 (BRASIL, 2019a), a ME/EPP com sede local ou regional, para vencer, deverá cobrir a melhor oferta. Se não apresentar nova proposta apta a cobrir a melhor proposta, serão convocadas as remanescentes local/regional na ordem de classificação, dentro do percentual de 10%.

É importante salientar que o art. 1º do Decreto n.º 8.538/15 (BRASIL, 2019a) definiu como âmbito local os “limites geográficos do município onde será executado o objeto da contratação” e, como âmbito regional os “limites geográficos do Estado ou da região metropolitana, que podem envolver mesorregiões ou microrregiões, conforme definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”. Não obstante, o § 3º do mesmo artigo dispôs que será admitida a adoção de outro critério de definição de âmbito local e regional, justificadamente, em edital, desde que previsto em regulamento específico do órgão ou da entidade contratante e que atenda aos objetivos previstos no art. 1º.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina por meio do Prejulgado 2.205 decidiu que:

[...] entende-se por “âmbito local” os limites geográficos do Município onde será executado o objeto da contratação. O alcance da expressão “regionalmente” deverá ser delimitado e justificado pelo próprio gestor nos autos de cada procedimento licitatório ou em norma específica, levando em conta as especificidades do objeto licitado, o princípio da razoabilidade e os três objetivos do tratamento diferenciado previstos no art. 47 da Lei n.º 123/2006, podendo orientar-se pelos critérios previstos no § 2º do art. 1º do Decreto n.º 8.538/2015 (SANTA CATARINA, 2019g).

**g) dispensa de licitação:** o inc. IV do art. 49 da Lei Complementar n.º 123/06 prevê que as contratações diretas por dispensa de licitação em função do valor, promovidas com base nos incisos I e II do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, deverão ser celebradas preferencialmente com microempresas e empresas de pequeno porte. É possível, justificadamente, afastar o dever de realizar a contratação direta com micro ou pequena empresa nos moldes do art. 49 abaixo.

**h) exceções do art. 49 da Lei Complementar n.º 123/06:** a Lei Complementar n.º 123/06 vincula a utilização do tratamento diferenciado dos seus arts. 47 e 48 à comprovação da não ocorrência das hipóteses do art. 49, dentre elas, a inexistência do mínimo de três fornecedores competitivos e a ausência de vantajosidade. Tal comprovação deve ser realizada previamente ao ato convocatório (na fase interna do certame), e não ao longo do procedimento licitatório.

No processo CON 17/00811921, a Coordenadoria de Consultas deste Tribunal manifestou-se nos seguintes termos:

A avaliação acerca da existência de, no mínimo 3 (três) fornecedores competitivos deve ser realizada pela Administração durante a fase interna da licitação, ou seja, antes da divulgação do respectivo edital, e não está condicionada ao efetivo protocolo de três propostas validades por ME/EPP. (SANTA CATARINA, 2019i).

Ainda a respeito da questão, cabe mencionar o entendimento deste Tribunal delineado no Prejulgado n.º 2.205:

Prejulgado n.º 2.205

1. Enquanto não houver norma regulamentar própria editada pelo Estado ou pelos Municípios, para os efeitos do disposto nos arts. 48, § 3º, c/c 49, inciso II, da Lei Complementar (federal) n.º 123/2006, que trata das contratações públicas de Microempresas - ME e Empresas de Pequeno Porte - EPP diferenciadas e favorecidas, entende-se por "âmbito local" os limites geográficos do Município onde será executado o objeto da contratação. O alcance da expressão "regionalmente" deverá ser delimitado e justificado pelo próprio gestor nos autos de cada procedimento licitatório ou em norma específica, levando em conta as especificidades do objeto licitado, o princípio da razoabilidade e os três objetivos do tratamento diferenciado previstos no art. 47 da Lei n.º 123/2006, podendo orientar-se pelos critérios previstos no § 2º do art. 1º do Decreto n.º 8.538/2015.
2. Para efeitos do art. 49, II, da Lei Complementar n.º 123/2006, entende-se por fornecedor competitivo o prestador de serviço ou fornecedor de bens que, além de se enquadrar legalmente no conceito de ME/EPP, também possua condições de efetivamente participar do certame licitatório, nos termos do disposto no edital.
3. A avaliação acerca da natureza "competitiva" das Microempresas - ME e Empresas de Pequeno Porte - EPP a que alude o art. 49, inciso II, da Lei Complementar n.º 123/2006, deve ocorrer antes da publicação do edital, tendo por base as informações cadastrais disponíveis pelos entes licitantes, na forma da lei. (SANTA CATARINA, 2019g).

Sinteticamente, esses são os pontos principais do tratamento diferenciado traçado pela Lei Complementar n.º 123/06 .

## 4 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

### 4.1 É POSSÍVEL NÃO EXIGIR QUALIFICAÇÃO TÉCNICA?

Os órgãos de controle têm reservas quanto a editais que se abstém em exigir experiência prévia no objeto licitatório na fase de qualificação técnica. Salvo situações específicas, nos

termos do §1º do art. 32 da Lei n.º 8.666/1993 (convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão), nos demais casos, independente do objeto, o Poder Público deve exigir comprovantes de experiência prévia. Veja-se o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito do assunto:

Representação formulada ao TCU apontou possível irregularidade no edital do Pregão Eletrônico 7/2018, promovido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE/ES), cujo objeto era o **"fornecimento de cartões combustível pós-pagos para veículos a serem utilizados por aquela unidade nas eleições de 2018"**. A suposta irregularidade consistia na **falta de exigência de comprovação de qualificação técnica pelas empresas interessadas**, o que, conforme a representante, poderia resultar em prejuízo à Administração, por possibilitar a contratação de empresa que não reunisse as condições técnicas necessárias à correta prestação dos serviços pretendidos. Ao examinar a matéria, a unidade técnica constatou que o **edital também não estabelecia nenhuma exigência quanto à qualificação econômico-financeira das licitantes**. Em seu voto, o relator destacou, preliminarmente, que, pelo fato de os requisitos relativos à comprovação das qualificações técnica e econômico-financeira serem "condições para a habilitação das interessadas, conforme previsto no art. 27 da Lei de Licitações", restaria perquirir "o grau de obrigatoriedade dessas exigências nas licitações públicas e quais efeitos sua eventual ausência teriam sobre a validade do certame". O relator salientou que a jurisprudência e a doutrina são **"razoavelmente consensuais no entendimento de que a exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um dever da Administração"**. Essa obrigação, entretanto, segundo ele, "não é mera formalidade e está sempre subordinada a uma utilidade real, ou seja, deve ser a mínima exigência capaz de assegurar, com algum grau de confiança, que a empresa contratada será capaz de fornecer os bens ou serviços adquiridos". Em consequência, "a documentação a ser fornecida deve guardar relação com o objeto pretendido no sentido de que **aquisições mais simples demandarão menos comprovações e, contrário sensu, as mais complexas exigirão mais salvaguardas"**. E arrematou: "a própria Lei de Licitações, em seu art. 32, § 1º, modula as exigências relativas à habilitação das licitantes, permitindo a dispensa dos documentos, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão". Caberia então identificar, no caso concreto, "se o objeto do Pregão Eletrônico 7/2018, por sua singeleza, reúne características que, por exceção, possibilitem a dispensa da comprovação das qualificações técnica e econômico-financeira das empresas interessadas". Para o relator, por um lado, o objeto do pregão em apreço demandaria que a contratada tivesse uma rede de postos credenciados e fosse capaz de confeccionar os cartões magnéticos e gerenciar eletronicamente as transações realizadas, não se tratando, à primeira vista, de um serviço que pudesse ser fornecido por qualquer empresa. Por outro lado, ponderou que "o valor máximo estimado para a contratação em tela, de R\$ 87.908,21, aproxima-se muito do limite admitido para o convite (R\$ 80.000,00), modalidade que a Lei 8.666/1993 desobriga a Administração das exigências de habilitação das licitantes". Além disso, asseverou que "existe um perigo na demora reverso, uma vez que os serviços licitados são instrumentais à realização das eleições de 2018, podendo o atraso no seu fornecimento impactar as atribuições do TRE/ES durante o pleito". Considerando que a situação examinada impunha baixo risco à Administração, já tendo o órgão, inclusive, promovido outros certames nas mesmas condições sem maiores percalços, o relator concluiu ser possível aceitar, excepcionalmente, a não exigência da documentação relativa à habilitação técnica e econômico-financeira no respectivo edital, sem prejuízo, contudo, de cientificar o órgão acerca da necessidade de sua inclusão em futuras licitações de mesmo objeto. Acolhendo o voto do relator, o Plenário decidiu considerar a representação parcialmente procedente e dar ciência ao TRE/ES de que **"a não exigência de comprovação de qualificação técnica e econômico-financeira identificada no edital do Pregão Eletrônico 7/2018 (Processo 26.659/2017) afronta o disposto no art. 27, c/c os arts. 30, 31 e 32 da Lei 8.666/1993"**. (BRASIL, 2018j, grifo nosso).

Esta Corte de Contas também comunga do mesmo entendimento, nos termos da Decisão Plenária n.º 394/2016 (REP-15/00476495), conforme segue:

6.3. Considerar parcialmente procedente a Representação em análise, ante a existência de irregularidades no Edital de Pregão n.º 016/SDC/2015 para aquisição de kit Casa Modular, consistente na **ausência de exigência mínima de qualificação técnica**, não se adequando a licitação aos requisitos mínimos constantes do art. 30, I e II, da Lei n.º 8.666/93 (item 3.2.3 do Relatório de Instrução DLC n.º 491/2015).

6.4. Determinar à Secretária de Estado [...] que faça constar, nos futuros editais para aquisição de casas modulares, **exigência mínima de qualificação técnica prevista no art. 30, I e II, da Lei n.º 8.666/93** (SANTA CATARINA, 2019n, grifo nosso).

#### 4.2 O TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA JÁ APONTOU IRREGULARIDADES RELACIONADAS A EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA?

O Tribunal de Contas de Santa Catarina tem se deparado com diversas exigências de qualificação técnica que são consideradas irregularidades e restritivas. Cita-se como exemplo dessas exigências indevidas a previsão de apresentação obrigatória de declaração do fabricante do produto e a comprovação de experiência prévia em parcelas do objeto que não representem relevância técnica nem material, ou mesmo que podem ser subcontratadas.

No primeiro caso, exigir das licitantes a apresentação de declaração do fabricante, fornecedor, licenciado ou qualquer pessoa jurídica ou física alheia ao procedimento de contratação pública é terminantemente vedado. O primeiro motivo é a ausência de previsão legal no art. 30 da Lei n.º 8.666/1993, e o segundo é a impossibilidade de serem exigidas cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação, em atenção ao inc. I do §1º do art. 3º da Lei n.º 8.666/93. Pois, ao se obrigar que alguém estranho ao certame se comprometa com o licitante, poderá haver exclusão de outros interessados. Quanto ao tema, veja-se a Decisão Singular GAC/WWD-176/2019 (@REP-19/00073037):

2. **Determinar, cautelarmente**, [...] Prefeita Municipal [...], com fulcro no art. 29 da I.N. TC n.º 21/2015 c/c do art. 114-A do Regimento Interno desta Casa - Res. n.º TC-06/2001, a **sustação dos atos decorrentes do Pregão Presencial n.º 003/2019**, da Prefeitura Municipal de [...], até manifestação ulterior que revogue a medida ex officio, ou até a deliberação pelo Egrégio Tribunal Pleno, em face das irregularidades listadas a seguir:

2.1. **Exigência desnecessária e restritiva** como condição de habilitação, contida no item 9.3.3 do edital do Pregão Presencial n.º 003/2019, para apresentação de **Declaração do Fabricante** dos pneus de que possui no Brasil um corpo técnico responsável por qualquer tipo de garantia, violando o disposto no art. 30 c/c o inciso I do §1º do art. 3º da Lei Federal n.º 8.666/93, e ainda o inciso II do art. 3º da Lei Federal n.º 10.520/02, e inciso XXI do art. 37 da CF/88 (item 2.2.1, do Relatório 74/2019);

[...];

2.3. **Exigência de Declaração do Fabricante** de que os pneus cotados possuem garantia mínima de 05 (cinco) anos contra defeitos de fabricação e que em caso de utilização de garantia, o produto seja substituído em no máximo 72 (setenta e duas horas) (item 9.3.7 do Edital), que traz ao certame terceiro alheio a disputa, contrariando as regras do art. 27 e seguintes da Lei Federal n.º 8.666/93 (item 2.2.3, do Relatório 74/2019) (Decisão Singular n.º GAC/WWD-176/2019, @REP-19/00073037) (SANTA CATARINA, 2019s, grifo nosso).

Quanto à segunda situação, o inc. I do §1º do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993 limita a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos, tanto em relação à qualificação técnica operacional, quanto à qualificação técnica profissional, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação. E neste caso, compete à unidade gestora, no planejamento do certame, definir expressa e justificadamente no edital as referidas partes, em atenção ao §2º do referido art. 30. Citam-se as seguintes decisões:

2. **Determinar cautelarmente**, ao Sr. [...], Secretário de Infraestrutura da Prefeitura Municipal de [...] e subscritor do Edital de Concorrência n. 001/2019, [...], a SUSTAÇÃO de todos os atos vinculados ao Contrato n. 30/2019 decorrente do edital de Concorrência n. 001/2019, até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Egrégio Tribunal Pleno, em face da possível irregularidade constante na exigência de Atestados de Capacidade Técnica de serviços que não constam no objeto (Atestados de Capacidade Técnica para o serviço de "fabricação, carga, transporte, içamento e lançamento de vigas pré-moldadas protendidas de 40t e 80t", ao passo que não consta nos serviços orçados vigas com 80t), em afronta aos art. 3º, § 1º, inciso I e art. 30, I e § 1º, I da Lei Federal n. 8.666/1993; (Decisão Singular nº GAC/JNA-478/2019, @REP 19/00392051) (SANTA CATARINA, 2019t, grifo nosso).

3. **DETERMINAR a audiência** do responsável, [...] Prefeito Municipal de [...], nos termos do art. 29, §1º, da Lei Complementar estadual n. 202/2000, [...] apresente alegações de defesa, adote as medidas corretivas necessárias ao exato cumprimento da lei ou promova a anulação da licitação, se for o caso, tendo em vista as seguintes irregularidades: em face das seguintes irregularidades:

3.1. **Exigência de experiência técnica da empresa licitante em itens que não sejam pertinentes ao objeto e, portanto, não são, cumulativamente, de maior relevância e de valor significativo em relação ao total da obra**, o que viola a limitação contida no art. 30, §§1º, I, e 2º c/c §5º do mesmo artigo da Lei Federal n. 8.666/93 e frustra o caráter competitivo do certame, em afronta também ao § 1º do art. 3º da mesma lei; (Decisão Singular nº GAC/JCG-004/2017, @REP-16/00551804) (grifo nosso) (SANTA CATARINA, 2019p, grifo nosso).

6.1. Julgar parcialmente procedente a Representação em análise, em decorrência das irregularidades verificadas no Pregão Presencial n. 37/2016, tratadas no item 6.2.1 a 6.2.3 desta deliberação.

6.2. Aplicar ao Sr. Daniel [...] - ex-secretário Municipal de Saúde de [...] e subscritor do edital do Pregão Presencial n. 37/2016, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar n. 202/2000 c/c o art. 109, II, do Regimento Interno deste Tribunal, as multas adiante relacionadas, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias, [...] para comprovar a este Tribunal o recolhimento das multas ao Tesouro do Estado, ou interpor recurso na forma da lei, [...]:

6.2.1. R\$ 1.136,52 (mil, cento e trinta e seis reais e cinquenta e dois centavos), em face da **ausência da exigência do registro ou inscrição na entidade profissional competente da empresa licitante, tendo em vista que o objeto o requer**, contrariando o disposto no art. 30, I, da Lei n. 8.666/93 c/c a Lei n. 6.839/80 e as Resoluções ns. 007/1989 e 44/1992 do Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia CONTER (item 2.1 do Relatório de Reinstrução DLC n. 695/2016);

6.2.2. R\$ 1.136,52 (mil, cento e trinta e seis reais e cinquenta e dois centavos), em razão da **ausência do estabelecimento dos percentuais mínimos dos quantitativos e dos itens de maior relevância do serviço no edital, com a exigência de execução de serviços equivalentes ou semelhantes ao objeto da presente licitação**, contrariando o art. 30, II, da Lei n. 8.666/93 (item 2.2 do Relatório DLC);

6.2.3. R\$ 1.136,52 (mil, cento e trinta e seis reais e cinquenta e dois centavos), em virtude da **ausência de apresentação da relação explícita e da declaração formal de disponibilidade relativa ao pessoal técnico especializado**, contrariando o disposto no art. 30, §6º, da Lei n. 8.666/93. (Acórdão nº 461/2017, REP-16/00317534) (SANTA CATARINA, 2019o, grifo nosso).

2. **Considerar Procedente** a Representação formulada pelo [...] acerca de supostas irregularidades no edital no Edital de Tomada de Preços n. 10/2018 que tem por objeto a ampliação e reforma da EEB Cecília Bertha Hildegard Cardoso no Município de [...], no valor de R\$ 2.541.000,61, [...].

3. **Aplicar multa**, nos termos do art. 70, II, da Lei Complementar n.º 202/2000, e art. 109, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, [...] em face das seguintes irregularidades, que configuram violação ao art. 3º, §1º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993:

3.1. R\$ 1.136,52 (mil cento e trinta e seis reais e cinquenta e dois centavos), em razão da **indevida exigência de atestados técnicos para parcelas do objeto passível de subcontratação e serviços sem relevância técnica**. (Acórdão nº 54/2019, @REP-18/00646906) (SANTA CATARINA, 2019r, grifo nosso).

### 5.1 O CREDENCIAMENTO NÃO PREVISTO TEXTUALMENTE NA LEI Nº 8666/93 PODE SER ENQUADRADO COMO UMA INEXIGIBILIDADE?

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), decidiu sobre o assunto, por meio do prejulgado n.º 1.994:

1. A contratação por inexigibilidade de licitação, mediante sistema de credenciamento, cuja convocação é aberta a todos os profissionais interessados na prestação do serviço, implica a contratação daqueles que tiverem interesse e que satisfaçam as condições exigidas no edital. (SANTA CATARINA, 2019e).

A esse respeito, o Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão n.º 351/2010 (BRASIL, 2019o) já decidiu que o credenciamento é uma hipótese de inexigibilidade, nos moldes do caput do art. 25 da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*:

Embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n.º 8.666/1993, admite-se o credenciamento como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão. [...] (BRASIL, 2019o).

Verifica-se, portanto, que no credenciamento a inviabilidade de competição se caracteriza pela necessidade de a Administração Pública contratar o maior número possível de particulares para o atendimento do interesse público por ela pretendido. Dessa forma, o credenciamento pode ser considerado como:

Um sistema por meio do qual a Administração Pública convoca todos os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, para que, preenchendo os requisitos necessários, credenciem-se junto ao órgão ou entidade para executar o objeto quando convocados. Pressupõem-se, portanto, pluralidade de interessados e a indeterminação do número exato de prestadores suficientes para a adequada prestação do serviço e adequado atendimento do interesse público, de forma que quanto mais particulares tiverem interesse na execução do objeto, melhor será atendido o interesse público. (REQUI, 2019).

Deverá ser publicado edital de chamamento público se utilizando todos os meios legais de comunicação possíveis, o qual definirá claramente o objeto a ser executado, especificações técnicas necessárias, os requisitos de habilitação, fixará o preço e estabelecerá os critérios para convocação dos credenciados, bem como as hipóteses de descredenciamento e a aplicação de sanções aos contratados em casos de irregularidades.

A título de orientação, transcreve-se a seguir o texto do Projeto de Lei n.º 6.814/2017 (BRASIL, 2019h), **ainda em tramitação na Câmara dos Deputados** referente à regulamentação dos requisitos necessários para se adotar o credenciamento como forma de aquisição de objetos, cujo valor seja o mesmo para qualquer interessado.

Art. 70. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:  
I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;  
II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo

do beneficiário direto da prestação;

III – em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio do procedimento de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I – a Administração deverá disponibilizar, permanentemente, em sítio eletrônico oficial, instrumento convocatório de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento de novos interessados a qualquer tempo;

II – na hipótese do inciso I do caput, quando o objeto não permitir a contratação simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III – o instrumento convocatório de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput, deverá definir o valor da contratação;

IV – na hipótese do inciso III do caput, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V – não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI – será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no instrumento convocatório. (BRASIL, 2019e).

Outros aspectos importantes a ressaltar se referem à impossibilidade de quantificar quantos serão os credenciados não apenas pela vontade do particular em fazê-lo como também na obrigatoriedade em manter o credenciamento sempre aberto para novos interessados.

Pelas exigências já mencionadas anteriormente, resumidas em definição de critérios iguais de valores e forma de prestação de serviços ou bens a serem adquiridos, pode-se afirmar que estamos diante de uma inviabilidade de competição, classificada pela Lei n.º 8.666/1993 como inexigibilidade<sup>3</sup> de licitação.

## 5.2 QUALQUER OBJETO PODE SER ADQUIRIDO POR MEIO DE CREDENCIAMENTO?

Não, a utilização do credenciamento é limitada a serviços e bens que permitam a padronização, com base em critérios iguais de preços, condições de fornecimento e necessidade de contratar todos os credenciados.

Atualmente os serviços relacionados à área da saúde, mais especificamente as consultas e exames, estão dentre os que mais são adquiridos através do credenciamento.

Outros objetos que se enquadrem nas exigências de inviabilidade de competição também podem ser obtidos por meio do credenciamento, como os serviços de telefonia móvel e a contratação de emissoras de rádio, exceto as comunitárias, em razão da vedação imposta pelos artigos 11, 18 e 19 da Lei n.º 9.612/1998 (BRASIL, 2019e), que institui o serviço de radiodifusão comunitária.

### Prejulgado 2.090

1. A contratação de serviço de telefonia móvel, pré-pago ou pós-pago, deve ser realizada mediante regular processo licitatório, em obediência aos arts. 37, XXI, da Constituição Federal e 2º da Lei n.º 8.666/93, ressalvadas as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação legalmente previstas, bem como atendidos aos requisitos arrolados no Prejulgado n. 1820, deste Tribunal; # 2. A contratação de serviço de telefonia móvel pré-pago mediante dispensa de licitação é possível desde que o contrato com a prestadora não ultrapasse R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por exercício, conforme preceituado no art. 24, II, da Lei n.º 8.666/93. # 3. Comprovada a hipótese de inexigibilidade de licitação, por estarem todas as empresas aptas a prestarem o serviço contratado, é possível a Administração Pública optar pelo credenciamento das operadoras de telefonia móvel, mediante preços previamente fixados

<sup>3</sup> Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição[...].

pela Administração no edital e uniforme para todos os interessados, deixando a cargo do beneficiário do serviço a escolha pela operadora. (SANTA CATARINA, 2019f)

**Prejulgado 1.788**

1. Para a divulgação de atos administrativos, avisos e outros procedimento que venham ao encontro do interesse da coletividade por meio de transmissão radiofônica, os Poderes Executivo e Legislativo da municipalidade, além da contratação por meio de licitação, de emissoras de rádio comerciais, podem realizar sistema de credenciamento de todas as emissoras interessadas. 2. É plausível a contratação através de credenciamento quando aberto a todos os interessados, desde que os requisitos, cláusulas e condições sejam preestabelecidos e uniformes, inclusive quanto à forma de remuneração fixada pela Administração, vinculação ao termo que autorizar o credenciamento, responsabilidade das partes, vigência e validade, casos de rescisão e penalidades, bem como o foro judicial, devendo haver publicação resumida da contratação. 3. O objeto de divulgação contratado deve ser distribuído com equidade e imparcialidade entre as emissoras de rádio pré-qualificadas (SANTA CATARINA, 2019c).

### 5.3 A DISTRIBUIÇÃO DOS OBJETOS DENTRE OS CREDENCIADOS DEVE OBRIGATORIAMENTE SER IGUALITÁRIA?

Definidos os credenciados vem a dúvida de como efetivar as aquisições sem descumprir com o Princípio Constitucional da Impessoalidade<sup>4</sup>, possibilitando que todos os fornecedores tenham o mesmo direito.

Quando forem efetivadas as aquisições vinculadas ao respectivo credenciamento de inteira responsabilidade da Administração Pública, o critério objetivo deve ser adotado com quantidades iguais para os vários credores.

Há situações, no entanto, em que a definição de quem fornecerá o objeto independe da vontade do Poder Público, como, por exemplo, na realização de consultas e exames que ficam a critério dos usuários em razão da localização geográfica dos estabelecimentos de saúde, ou outros critérios de preferência de quem utilizará os serviços.

Nesse caso poderá a distribuição dos objetos não ser igualitária, porém sem a interferência da Administração Pública, o que afasta o descumprimento ao princípio constitucional da impessoalidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desenvolver um procedimento licitatório que assegure a melhor proposta para o poder público e, ao mesmo tempo, priorize a consecução satisfatória das necessidades sociais é, de fato, um dos grandes desafios da Administração Pública. Em vista disso, o presente artigo propôs, com esteio em respeitável parcela da doutrina e no posicionamento atual do TCE/SC, a análise de alguns dos temas que suscitam mais dúvidas entre os jurisdicionados.

Com esse propósito, foram traçadas, inicialmente, as particularidades acerca da pesquisa de preços, procedimento adotado ainda na fase interna da licitação. Passou-se à análise da diferença entre o parcelamento do objeto e o fracionamento da despesa. Também foram discutidos os principais benefícios concedidos às micro e pequenas empresas pela Lei Complementar n.º 123/2006. Em seguida, abordaram-se as exigências de qualificações técnicas. Por fim, foram tecidas considerações acerca do credenciamento.

Objetiva-se, portanto, colaborar na qualificação e atualização de conhecimentos dos

<sup>4</sup> Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

gestores e servidores públicos que atuam na área de licitações, com vistas a proporcionar a condução segura de todo o procedimento que envolve a contratação pública e, como resultado, o melhor atendimento às demandas dos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e jurisprudência. 1.ed. Brasília: Senado Federal, 2017.

BOSCARDIN FILHO, A.; *et. al.* Licitações e contratações públicas: aspectos destacados. *In*: CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (17). **Livro-texto**. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: TCE, p. 65-104, 2017. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Apostila%20CICLO%20XVII%20corrigida\\_0.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Apostila%20CICLO%20XVII%20corrigida_0.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal n.º 8.538, de 06 de outubro de 2015**. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da Administração Pública federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm). Acesso em: 6 mai. 2019a.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm)>. Acesso em: 13 maio 2019b.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 147, de 7 de agosto de 2014**. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e outros dispositivos legais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm)>. Acesso em: 13 maio 2019c.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 13 maio 2019d.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.612, de 19 de fevereiro de 1998**. Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9612.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9612.htm)>. Acesso em: 13 maio 2019e.

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

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acesso em: 13 maio 2019f.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm)>. Acesso em: 02 maio 2019g.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n.º 6.814, de 3 de fevereiro de 2017.** Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766>>. Acesso em: 16 maio 2019h.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Processo n.º 002.649/2011-0. **Acórdão n.º 2.157/2011** - Plenário. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 17 de agosto de 2011. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2157%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAPOINT%20desc/0/%20?uuid=579875c0-894c-11e9-b5ec-2b6f0a89274](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2157%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAPOINT%20desc/0/%20?uuid=579875c0-894c-11e9-b5ec-2b6f0a89274)>. Acesso em: 13 maio 2019i.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Processo n.º 005.316/2018-9. **Acórdão n.º 891/2018** - Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Brasília, 24 de abril de 2018. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A891%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAPOINT%20desc/0/%20?uuid=729da480-7b1e-11e9-98c4-e9f77c49de12](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A891%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAPOINT%20desc/0/%20?uuid=729da480-7b1e-11e9-98c4-e9f77c49de12)>. Acesso em: 20 maio 2019j.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Processo n.º 015.372/2006-1. **Acórdão n.º 4.696/2018** - 2ª Câmara. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, 12 de junho de 2018. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A4696%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAPOINT%20desc/0/%20?uuid=0d5c3f00-824e-11e9-a2d0-2d40cee2cc8e](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4696%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAPOINT%20desc/0/%20?uuid=0d5c3f00-824e-11e9-a2d0-2d40cee2cc8e)>. Acesso em: 20 maio 2019k.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Processo n.º 016.973/2004-0. **Acórdão n.º 1.084/2007** - Plenário. Relator: Ministro Marcos Vinícius Vilaça. Brasília, 6 de junho de 2007. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1084/NUMACORDAO%253A1084%2520ANOACORDAO%253A2007/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAPOINT%20desc/0/%20?uuid=579875c0-894c-11e9-b5ec-2b6f0a89274>>. Acesso em: 13 maio 2019l.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas da União. Processo n.º 018.846/2018-1. **Acórdão n.º 4.984/2018**

- 2ª Câmara. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Brasília, 26 de junho de 2018.

Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A4984%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=729da480-7b1e-11e9-98c4-e9f77c49de12](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4984%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=729da480-7b1e-11e9-98c4-e9f77c49de12)>. Acesso em: 20 maio 2019m.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas da União. Processo n.º 021.647/2006-0. **Acórdão n.º**

**2.170/2007** - Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 17 de outubro de 2007.

Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2170%2520ANOACORDAO%253A2007/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=579875c0-894c-11e9-b5ec-2b6f0a89274](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2170%2520ANOACORDAO%253A2007/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=579875c0-894c-11e9-b5ec-2b6f0a89274)>. Acesso em: 13 maio de 2019n.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas da União. Processo n.º 029.112/2009-9. **Acórdão n.º 351/2010** -

Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Brasília, 3 de março de 2010. Disponível em:

<[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO:351%20ANOACORDAO:2010%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:351%20ANOACORDAO:2010%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20)>. Acesso em: 13 maio 2019o.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas da União. **Súmula n.º 247**. Brasília, 2004. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/sumula/247/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMEROINT%20desc/0/sinonimos%3Dtrue?uid=90ff48c0-894c-11e9-bffd-178e6f591c27>>.

Acesso em: 13 maio 2019p.

\_\_\_\_\_.Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução**

**Normativa n.º 03, de 20 de abril de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento

de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/713-instrucao-normativa-n-3-de-20-de-abril-de-2017>>. Acesso em: 13 maio 2019q.

\_\_\_\_\_.Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa n.º 05, de 27 de junho de 2014**. Dispõe sobre o

procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/301-instrucao-normativa-n-5-de-27-de-junho-de-2014-compilada>>. Acesso em: 13 maio 2019r.

PARANÁ. Tribunal de Contas. **Processo n.º 43901/2019**. Representação. Relator: Conselheiro

Fernando Augusto Mello Guimarães. Curitiba, 06 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-157-2019-do-tribunal-pleno/320299/area/10>>. Acesso

em: 20 maio 2019.

REQUI, Erica Miranda dos Santos. Afinal, o que é credenciamento? In: **Blog Zênite**. Curitiba: Zênite, 2015. Disponível em: <[http://www.zenite.blog.br/afinal-o-que-e-credenciamento/#.VvGoW\\_krLIU](http://www.zenite.blog.br/afinal-o-que-e-credenciamento/#.VvGoW_krLIU)>. Acesso em: 08 maio 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n.º AOR 07/00535373. **Acórdão n.º 0838/2009**. Relator: Adircélio de Moraes Ferreira Júnior. Florianópolis, 10 de junho de 2009. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>>. Acesso em: 13 maio 2019a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Processo n.º CON 03/00067321. **Prejulgado n.º 1.354**. Relator: Conselheiro Substituto Clóvis Mattos Balsini. Florianópolis, 23 de abril de 2003. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%AAncia>>. Acesso em: 13 maio 2019b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Processo n.º CON 05/04196502. **Prejulgado n.º 1.788**. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 12 de maio de 2006. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%AAncia>>. Acesso em: 13 maio 2019c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Processo n.º CON 08/00640942. **Prejulgado n.º 1.980**. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 4 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%AAncia>>. Acesso em: 13 maio 2019d.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Processo n.º CON 09/00138599. **Prejulgado n.º 1.994**. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 3 de junho de 2009. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%AAncia>>. Acesso em: 13 maio 2019e

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Processo n.º CON 10/00421209. **Prejulgado n.º 2.090**. Relator: Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 24 de março de 2011. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%AAncia>> Acesso em: 09 maio 2019f.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Processo n.º CON 17/00695670. **Prejulgado n.º 2.205**. Relator: César Filomeno Fontes. Florianópolis, 23 de julho de 2018. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%AAncia>>. Acesso em: 09 maio 2019g.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Processo n.º CON 17/00491404. **Acórdão n.º 110/2019. Prejulgado 2.207**. Relator: Conselheiro Herneus De Nadal. Florianópolis, 11 de março de 2019. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%AAncia>>. Acesso em: 13 maio 2019h.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Processo n.º CON 17/00811921. **Parecer n.º COG 327/2017**. Relator: Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 12 de dezembro de 2017. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Processo n.º LCC 08/00343220. **Voto do Relator n.º 11.961/2010**. Relator: Conselheiro Julio Garcia. Florianópolis, 25 de outubro de 2010. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 13 maio 2019j.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Processo n.º REC 03/06209616. **Acórdão n.º 2.609/2003**. Relator: Luiz Suzin Marini. Florianópolis, 17 de dezembro de 2003. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 13 maio 2019k.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Processo n.º REP 10/00145341. **Acórdão n.º 1.025/2014**. Relator: Adircélio de Moraes Ferreira Júnior. Florianópolis, 26 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 13 maio 2019l.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Processo n.º REP 12/00219276. **Acórdão n.º 418/2015**. Relator: Conselheiro Substituto Cleber Muniz Gavi. Florianópolis, 8 de julho de 2015. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 13 maio 2019m.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n.º REP-15/00476495**. Representação. Relator: Conselheiro Substituto Gerson dos Santos Sicca. Florianópolis, 15 de junho de 2016. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 13 maio 2019n.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n.º REP-16/00317534**. Representação. Relator: Conselheiro Cesar Filomeno Fontes. Florianópolis, 9 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 13 maio 2019o.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n.º @REP-16/00551804**. Representação. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 27 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 13 maio 2019p.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Processo n.º REP 17/00514714. **Acórdão n.º 165/2018**. Relator: Herneus De Nadal. Florianópolis, 05 de maio de 2018. Disponível em <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>Acesso em: 09 maio 2019q.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n.º @REP-18/00646906**. Representação. Relatora: Conselheira Substituto Sabrina Nunes Locken. Florianópolis, 25 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 13 maio 2019r.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n.º @REP-19/00073037**. Representação. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 20 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 13 maio 2019s.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n.º @REP-19/00392051**. Representação. Relator:

Conselheiro José Nei Alberton Ascari. Florianópolis, 2 de maio de 2019. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 13 maio 2019t.

SILVA, Priscila de Fátima da. Despesas imprevisíveis constituem fracionamento indevido?. **Blog Zênite**. 15 de julho de 2015. Disponível em: <<https://www.zenite.blog.br/despesas-imprevisiveis-constituem-fracionamento-indevido/>>. Acesso em: 13 maio 2019.

ZAGATTO, Thiago Anderson; OLIVEIRA, Aline de. Critérios para parcelamento do objeto, na visão do TCU. In: **Sollicita**. 18 de abril de 2017. Disponível em: <[https://www.sollicita.com.br/NoticiaLogado/?p\\_idNoticia=10520](https://www.sollicita.com.br/NoticiaLogado/?p_idNoticia=10520)>. Acesso em: 13 maio 2019.



# ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS, CARGOS COMISSIONADOS E TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

Raphael Périco Dutra  
**Auditor Fiscal de Controle Externo**

## RESUMO

A Administração Pública moderna visa a integrar a atuação do poder público e a satisfação do atendimento ao cidadão, alicerçada no cumprimento das leis e normas que regem seu funcionamento. Por tal maneira, a consecução dos atos de pessoal também perpassa essa nova forma de agir, confluindo a eficiência e o respeito ao ordenamento jurídico na prestação de serviços públicos. De tal modo, a temática aqui abordada, atinente à acumulação de cargos, empregos e funções públicas, preenchimento de cargos comissionados e terceirização de serviços públicos, tem o objetivo de levar aos gestores municipais o posicionamento do Tribunal de Contas relativo aos citados assuntos, acrescentando-se, ainda, casos especiais que demandam também a atuação do controle externo.

Palavras-chave: Acumulação de cargos. Cargo em comissão. Terceirização de serviços públicos. Tribunal de Contas.

## INTRODUÇÃO

A gestão de pessoal no âmbito da Administração Pública é peça-chave para atingir o principal objetivo concernente à atuação do poder público, que é a satisfação dos interesses dos cidadãos que mantêm, por meio do pagamento de tributos, a estrutura de serviços que provê as necessidades básicas na vida da população, em áreas essenciais como Educação, Saúde e Infraestrutura.

De tal maneira, faz-se necessária uma política de recursos humanos que vise, principalmente, a consecução dos serviços públicos, de acordo com as previsões existentes no ordenamento constitucional-legal brasileiro. Nessa seara, o presente estudo pretende abordar alguns assuntos pertinentes à atuação do Tribunal de Contas na fiscalização de atos de pessoal na gestão municipal, mais especificamente àqueles vinculados à acumulação de cargos, empregos e funções públicas; ao provimento de cargos comissionados e; à terceirização de atividades no setor público.

Tais temas serão analisados pelos preceitos normativos que regem o seu funcionamento, vislumbrando-se, também, a participação precípua do controle externo, com o objetivo de auxiliar o gestor público no cumprimento de seus deveres institucionais e na prevenção de irregularidades, por meio das orientações técnicas do Tribunal de Contas.

A acumulação de cargos, empregos e funções públicas abre o presente artigo, trazendo o alicerce constitucional atinente à matéria. Do mesmo modo, serão abordadas as possibilidades de acumulação de cargos comissionados e de provimento efetivo, assim como quais cargos são considerados privativos de profissionais da saúde, que possibilitam a acumulação. A carga horária máxima a ser exercida por servidores que acumulam cargos, empregos ou funções também será discutida, com alicerce na compatibilidade de horários.

O provimento de cargos comissionados dará seguimento ao texto, aduzindo-se acerca das atribuições essenciais que devem nortear o exercício de atividades vinculadas ao exercício de cargo em comissão no ente público e da necessidade do registro da jornada de trabalho dos referidos servidores. A possibilidade de composição da área jurídica de câmaras e prefeituras por servidores comissionados também será discutida, assim como a validade de se admitir servidor em estágio probatório para exercício de cargo comissionado.

O último tema a ser exposto neste artigo trata da terceirização de atividades no serviço público e seus efeitos em atos de pessoal, conceituando-se, de início, quais atividades podem ser terceirizadas no âmbito da Administração Pública. Por fim, a possibilidade de terceirizar atividades que possuam cargos de provimento efetivo criados na estrutura funcional das unidades gestoras também será discutida, trazendo, ainda, uma abordagem mais específica acerca da terceirização de atividades na área da saúde.

### 1

## QUAIS SÃO AS POSSIBILIDADES EXISTENTES DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS OU FUNÇÕES PÚBLICAS?

A acumulação de cargos, empregos e funções públicas é vedada no ordenamento jurídico brasileiro, excetuadas algumas situações nas quais se permite a ocupação de dois vínculos na Administração Pública, de acordo com o disposto no inciso XVI do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88)<sup>1</sup>. Assim, resguardada a compatibilidade de horários, é

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

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

possível acumular dois cargos de professor, um cargo de professor com outro de cunho técnico ou científico ou dois cargos ou empregos privativos de profissional da saúde, com profissões regulamentadas.

Por tal maneira, percebe-se da leitura do dispositivo constitucional em tela que a impossibilidade de acumulação de cargos, empregos e funções públicas é a norma do ordenamento jurídico brasileiro, a ser respeitada pelos servidores públicos, mas “a própria Constituição, entretanto, reconhecendo a conveniência de melhor aproveitamento da capacidade técnica e científica de determinados profissionais, abriu algumas exceções à regra da não acumulação” (MEIRELLES, 2018, p. 578).

Há que se ressaltar, ainda, que a vedação constitucional de acumulação de cargos se mantém mesmo quando o servidor se encontra em licença remunerada, conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na Súmula n.º 246. A saber:

O fato de o servidor licenciar-se, sem vencimentos, do cargo público ou emprego que exerça em órgão ou entidade da administração direta ou indireta **não o habilita a tomar posse em outro cargo ou emprego público, sem incidir no exercício cumulativo vedado pelo artigo 37 da Constituição Federal**, pois que o instituto da acumulação de cargos se dirige à titularidade de cargos, empregos e funções públicas, e não apenas à percepção de vantagens pecuniárias. (BRASIL, 2019n, grifo nosso).

Esse também é o entendimento da Corte de Contas catarinense, conforme o Prejulgado n.º 1.817:

1. Excetuadas às hipóteses dos incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição da República, a acumulação remunerada de cargos viola a Carta Magna, motivo pelo qual o servidor deve fazer opção e se exonerar de um deles.
2. O servidor ocupante de cargo efetivo que estiver no gozo de 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 em outro órgão ou entidade de quaisquer das esferas da federação. Resguardados os interesses da Administração que detém o vínculo efetivo com o servidor, mostra-se possível o afastamento sem remuneração do cargo efetivo e o provimento provisório de cargo em comissão ou função temporária. [...] (SANTA CATARINA, 2019d).

Nessa perspectiva, de acordo com o entendimento proferido por esta Corte de Contas, ao servidor em licença não remunerada se aplicam as mesmas vedações atinentes ao acúmulo de cargos públicos, sendo possível o provimento provisório em cargo em comissão ou função temporária, se forem resguardados os interesses da Administração que detém o vínculo efetivo com o servidor.

## 2 É POSSÍVEL ACUMULAR CARGO EM COMISSÃO E CARGO DE PROVIMENTO EFETIVO DE PROFESSOR OU PRIVATIVO DE PROFISSIONAL DA ÁREA DA SAÚDE?

A regra da impossibilidade de acumulação de cargos, empregos e funções públicas traz exceções vinculadas a duas categorias de profissionais específicas, que vêm a ser os professores e profissionais da saúde.

Por tal modo, a possibilidade de se acumular cargo comissionado com cargo de provimento efetivo de professor ou de provimento efetivo privativo de profissional da saúde deve ser avaliada de acordo com os requisitos que abarcam o desempenho do respectivo cargo comissionado. De tal

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (BRASIL, 2019a).

maneira, só será possível que o professor efetivo desempenhe, concomitantemente, as atividades de cargo comissionado com as atribuições de seu vínculo efetivo se as atribuições e requisitos para o desempenho do citado cargo em comissão forem de cunho técnico ou científico, conforme dispõe a alínea “b” do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Na mesma toada, também é possível que um servidor ocupante de cargo de provimento efetivo privativo de profissional de saúde ocupe cargo em comissão, desde que tal cargo também seja privativo de profissional da saúde.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) assevera que “admite-se a acumulação do cargo em comissão (relacionado ou não ao exercício de cargo efetivo) com outro cargo efetivo quando restarem obedecidas as prescrições da Constituição Federal quanto à matéria” (BRASIL, 2019k).

Neste intento, o cargo comissionado a ser ocupado pelo professor efetivo, em acumulação, deve guardar pertinência com o desempenho de atividade técnico-científica, conforme aduz o Prejulgado n.º 1.644 do TCE/SC:

A Constituição Federal em seu art. 37, inciso XVI, admite no máximo, havendo compatibilidade de horário, a acumulação remunerada de dois cargos, assim combinados: dois cargos de professor; um cargo de professor com outro técnico ou científico; dois cargos privados de profissionais de saúde, com profissões regulamentada

Fere o permissivo Constitucional a acumulação de três cargos, exemplificadamente: dois cargos de professor e outro técnico ou científico.

A carga horária dos cargos acumulados, além de compatíveis, não deve ser superior a doze horas diárias ou sessenta horas semanais.

Na aferição quanto ao cargo de ser técnico ou científico, despreza-se a sua nomenclatura e a forma de investidura, atentando-se para o aspecto inerente às suas atribuições; no caso de o cargo requerer para o seu desempenho conhecimento específico na área de atuação do profissional, assumirá status de técnico ou científico.

A inviabilidade de acumulação envolvendo cargo de provimento comissionado com caráter técnico ou científico **deverá se prender à compatibilidade de horário, considerando, sobretudo, se as atribuições e responsabilidades do cargo permitem ao titular o afastamento dos afazeres que lhe são próprios para atuar concomitantemente no magistério** (SANTA CATARINA, 2019f).

Tal posicionamento é reforçado pelo Prejulgado n.º 1.690, segundo o qual “apenas quando o cargo em comissão contiver natureza técnica e existir compatibilidade de horário é que poderá haver acumulação remunerada com o cargo de professor (magistério)” (SANTA CATARINA, 2019e).

Do mesmo modo, entende-se, por analogia, que o profissional de saúde ocupante de cargo de provimento efetivo pode acumular cargo comissionado que exija, dentre seus requisitos, o exercício privativo por profissional da saúde.

Nessa área, é possível afirmar que o professor ocupante de cargo de provimento efetivo pode acumular cargo comissionado que tenha atribuições técnico-científicas, e o profissional de saúde ocupante de cargo de provimento efetivo pode ocupar cargo comissionado que seja exclusivo, para a sua execução, de profissional da área da saúde.

### 3 QUAIS SÃO OS CARGOS PRIVATIVOS DE PROFISSIONAIS DA ÁREA DA SAÚDE PASSÍVEIS DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS?

Conforme já abordado, dentre as hipóteses permitidas de acumulação de cargos públicos, há a possibilidade de ocupação concomitante de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde.

A expressão “profissões regulamentadas”, contida na parte final do inciso XVI do art. 37 da CRFB/88, designa a profissão regulamentada por lei específica e fiscalizada por órgão competente. Este é o ensinamento de Carvalho Filho (2017, p. 664, grifo nosso):

[...] não são rigorosamente sinônimas as expressões “profissionais de saúde” e “profissionais da área de saúde”. Esta é mais ampla e envolve não só os servidores técnicos em saúde como todos os que trabalham na área de apoio administrativo.

[...] **A exigência da regulamentação da profissão significa que se faz necessária a existência de lei disciplinando o exercício profissional e, como é frequente, instituindo a autarquia incumbida da fiscalização.**

A Resolução do Conselho Nacional de Saúde n.º 218, de 6/3/1997 (BRASIL, 2019g) reconheceu algumas categorias como “profissionais de saúde de nível superior”, o que também serve como referência para atestar quais são as profissões consideradas privativas de profissionais da saúde, conforme segue:

O Plenário do Conselho Nacional de Saúde em Sexagésima Terceira Reunião Ordinária, realizada no dia 05 e 06 de março de 1997, no uso de suas competências regimentais e atribuições conferidas pela Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, e pela Lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990 [...]

RESOLVE:

I – Reconhecer como profissionais de saúde de nível superior as seguintes categorias:

1. Assistentes Sociais
2. Biólogos;
3. Profissionais de Educação Física;
4. Enfermeiros;
5. Farmacêuticos;
6. Fisioterapeutas;
7. Fonoaudiólogos;
8. Médicos;
9. Médicos Veterinários;
10. Nutricionistas;
11. Odontólogos;
12. Psicólogos; e
13. Terapeutas Ocupacionais.

Em que pese à regulamentação acima aportada sobre tratar de profissionais de nível superior, cabe asseverar que profissionais da saúde de nível médio também devem possuir regulamentação legal para serem considerados de exercício privativo, tais como os Técnicos e Auxiliares de Enfermagem, cujas profissões são regulamentadas pela Lei n.º 7.498/1986 (BRASIL, 2019d) e pelo Decreto n.º 94.406/1987 (BRASIL, 2019b), e Auxiliares e Técnicos de Saúde Bucal, com regulamentação atribuída pela Lei n.º 11.889/2008 (BRASIL, 2019f).

Cabe esclarecer, ainda, que para efeitos de possibilidade de acumulação de cargos públicos privativos de profissional de saúde, o Assistente Social deve exercer suas atividades em órgão vinculado à área da saúde, não sendo possível a acumulação de cargos quando o profissional de serviço social exerce um dos cargos em outras áreas que não sejam aquelas atreladas ao ramo acima mencionado.

O Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2019i, grifo nosso), ao analisar a questão em tela, ressaltou a necessidade do cargo de Assistente Social pertencer à área da saúde para que a acumulação seja regular, nos seguintes termos:

**Agravo regimental no recurso extraordinário. Servidor Público. Acumulação. Dois cargos de assistente social. Artigo 17, § 2º, do ADCT. Área de saúde. Possibilidade. Precedentes.**

1. O Tribunal de origem não divergiu da jurisprudência desta Corte no sentido da possibilidade de acumulação de dois cargos de assistente social, **quando compreendidos como cargos da área da saúde**, pelo servidor que estivesse nessa situação à época da promulgação da Constituição Federal de 1988, com fundamento no art. 17, § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2. Agravo regimental não provido.

Entende-se, portanto, que a possibilidade de acumulação de cargo por profissional da saúde se verifica quando as profissões são devidamente regulamentadas e fiscalizadas por órgão competente, sendo necessário, ainda, a atuação pelo profissional em órgão da área da saúde.

## 4

### NOS CARGOS ACUMULÁVEIS, QUAL É A CARGA HORÁRIA MÁXIMA A SER DESEMPENHADA PELO SERVIDOR PARA O EXERCÍCIO DE SUAS ATIVIDADES?

A permissão constitucional de acumulação de cargos, empregos e funções públicas é atrelada intrinsecamente à compatibilidade de horários, no sentido de que só é possível acumular cargos quando o servidor pode executar ambas as atividades em horário razoável, que não prejudique o desempenho de quaisquer das funções pelas quais o servidor foi admitido no serviço público.

A Corte de Contas catarinense possui diversos entendimentos acerca da carga horária máxima a ser desempenhada por servidor integrante da carreira do magistério, aduzindo que não poderá ser ultrapassada a carga horária de 60 (sessenta) horas semanais, como afirma o já citado Prejulgado n.º 1690 e também os Prejulgados n.º 1.644 (SANTA CATARINA, 2019f) e 1.778 (SANTA CATARINA, 2019g).

No que tange aos profissionais de saúde, a jurisprudência pátria vem evoluindo para que a aferição da carga horária máxima seja avaliada caso a caso, pela própria administração, sendo respeitada, evidentemente, a compatibilidade de horários. Observe-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2019h) concernente à matéria em tela:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. ÁREA DA SAÚDE. LIMITAÇÃO DA CARGA HORÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. REQUISITO ÚNICO. REVISÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 DO STJ.

1. Esta Corte Superior adequou seu entendimento ao estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que "[...] a acumulação de cargos públicos de profissionais da área de saúde, prevista no art. 37, XVI, da CF/1988, não se sujeita ao limite de 60 horas semanais previsto em norma infraconstitucional, pois inexistente tal requisito na Constituição Federal" (RE 1.094.802 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 11/5/2018, DJe 24/5/2018).

2. Firmou-se entendimento pacífico de que o direito previsto no art. 37, XVI, "c", da CF/1988 não se sujeita à limitação de jornada semanal fixada pela norma infraconstitucional. O único requisito estabelecido para a acumulação, de fato, é a compatibilidade de horários no exercício das funções, cujo cumprimento deverá ser aferido pela Administração Pública.

3. No caso concreto, o Tribunal de origem, com suporte no acervo probatório, entendeu que há compatibilidade de horários no exercício das funções. Dessa forma, alterar o entendimento da Corte local implica a revisão das provas dos autos, o que é defeso em recurso especial, ante o que preceitua a Súmula 7 do STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial."

4. Agravo interno a que se nega provimento.

O posicionamento acima apontado está pacificado pela Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2019j), que vincula a análise da carga horária do servidor ao conteúdo fático de sua atuação no serviço público, isto é, verificada a compatibilidade de horários, não se aplicaria o limite de 60 (sessenta) horas para o profissional de saúde. A saber:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS – PROFISSIONAIS DA ÁREA DE SAÚDE – LIMITAÇÃO DA JORNADA SEMANAL A 60 (SESENTA) HORAS POR NORMA INFRACONSTITUCIONAL – REQUISITO NÃO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – INVIABILIDADE DA RESTRIÇÃO COM BASE UNICAMENTE NESSE CRITÉRIO, DEVENDO AVERIGUAR-SE A COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

De tal modo, aplica-se aos servidores que atuam em carreiras do magistério o limite de 60 (sessenta) horas semanais, restando aos profissionais de saúde a análise caso a caso da carga horária verificada na acumulação, respeitando-se a compatibilidade de horários.

## 5 QUAIS SÃO AS ATRIBUIÇÕES ESSENCIAIS PARA O PROVIMENTO DE CARGOS COMISSIONADOS?

Os cargos de provimento em comissão, integrantes da estrutura organizacional da Administração Pública, são criados por lei e se destinam, exclusivamente, ao desempenho de atribuições de direção, chefia ou assessoramento, consoante o disposto no inciso V do art. 37 da Constituição Federal, prescindindo de concurso público para seu provimento, pois se trata de cargo de livre nomeação e exoneração pelo gestor público<sup>2</sup> (BRASIL, 2019a).

Extraí-se da lição de Mello (2014, p. 312) o conceito de cargo em comissão como sendo aquele vocacionado às pessoas de confiança da autoridade nomeante, que os nomeia e exonera com liberalidade, sendo que um percentual de cargos desta natureza deve ser preenchido por titulares de cargos de provimento efetivo.

A leitura do dispositivo constitucional citado anteriormente denota que são cargos declarados em lei, providos em caráter precário, de livre nomeação e exoneração da autoridade, regidos por relação de confiança, restritos às atribuições de direção, chefia e assessoramento, devendo ser preenchidos, preferencialmente, por servidores de carreira nos casos, nas condições e nos percentuais mínimos previstos em lei.

Por serem cargos vinculados a atividades de gerenciamento do poder público, faz-se necessário o seu provimento por pessoas altamente capazes, dotadas de formação adequada e preparadas para executar o programa político escolhido pelos cidadãos, sob pena de desvirtuamento das funções que devem permear o desempenho comissionado de cargos no serviço público. Assim, a confiança deve se pautar em critério objetivo, baseado na condição profissional do agente público, na sua qualificação e aptidão para o desempenho da função pública.

Desse modo, se o servidor ocupante do cargo comissionado não mostrar capacidade para exercer as funções do cargo, ele pode ser exonerado a qualquer momento (*ad nutum*), por meio de simples ato discricionário da autoridade que o nomeou, pois não existe segurança tampouco

<sup>2</sup> Art. 37. [...] II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. [...] V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores em carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

estabilidade no cargo em comissão. A instituição do cargo é permanente, mas sua ocupação é transitória, de caráter precário.

Em suma, são cargos de estimável grau de fidedignidade da autoridade nomeante, restritos às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Os cargos em comissão que não se destinam a essas atribuições específicas, de direção, chefia ou assessoramento, devem ser extintos por lei, porquanto não se coadunam com a natureza específica desse tipo de cargo público, já que as atribuições de caráter meramente burocráticas, técnicas e operacionais devem ser efetuadas por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, admitidos por concurso público.

Cabe destacar que a criação dos cargos comissionados só pode ocorrer mediante a existência de lei específica (ou Resolução, no caso do Poder Legislativo), e na quantidade imprescindível ao atendimento das reais necessidades da Administração Pública, sempre respeitando os princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade.

## 6

## O SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO COMISSIONADO DEVE REGISTRAR SUA FREQUÊNCIA NO LOCAL DE TRABALHO?

A eficiência e moralidade no trato da coisa pública são extensíveis a todos os setores, não havendo quaisquer exceções concernentes ao cumprimento da jornada diária de trabalho por servidores públicos, sejam eles ocupantes de cargo de provimento efetivo ou comissionado.

De tal maneira, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina vem firmando, de forma categórica, o entendimento de que todos os servidores públicos, inclusive os ocupantes de cargo de provimento em comissão, devem registrar a sua frequência no local de trabalho, sob pena de devolução de valores aos cofres públicos quando não restar comprovado o cumprimento da jornada laboral pelo servidor, nos termos do art. 63 da Lei n.º 4.320/1964<sup>3</sup> (BRASIL, 2019c), que assevera ser necessária a existência de títulos e documentos comprobatórios para a liquidação de despesa no serviço público, o que vem a ser, no presente caso, a comprovação do cumprimento da jornada de trabalho pelo servidor.

Esta Corte de Contas já se pronunciou, em diversas ocasiões, acerca da importância de se controlar o devido cumprimento da jornada de trabalho dos servidores na Administração Pública, inclusive dos comissionados, como se observa da leitura de diversas decisões proferidas pelo Tribunal Pleno, tais como a Decisão n.º 1.361/2009, proferida no processo RLA n.º 09/00292679<sup>4</sup>; a Decisão n.º 1.526/2009, exarada no processo RLA n.º 09/00338768<sup>5</sup> e; a Decisão n.º 688/2012,

<sup>3</sup> Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

<sup>4</sup> 6.3. Alertar a Prefeitura Municipal de Timbó Grande que, caso ainda não tenha instalado o controle necessário, **proceda à implantação imediata de registro de frequência de seus servidores através de rigoroso controle formal e diário da frequência, de maneira que fique registrado em cada período trabalhado os horários de entrada e saída, ressaltando-se que, quando o registro se der de forma manual, o ideal para evitar registro posterior ao dia trabalhado é a utilização de livro-ponto por setor ou lotação, com o registro obedecendo à ordem cronológica de entrada no local de trabalho, rubricado diariamente pelo responsável do órgão ou setor, em obediência aos princípios da eficiência e moralidade contidos o art. 37, caput, da Constituição Federal** (SANTA CATARINA, 2019a, grifo nosso).

<sup>5</sup> 6.4. Alertar a Prefeitura Municipal de Jaborá, na pessoa do Prefeito Municipal que: [...] 6.4.2. o controle de frequência de seus servidores deve ser formal e diário, de maneira que fique registrado em cada período trabalhado, os horários de entrada e saída, ressaltando-se que, quando o registro se der de forma manual, o ideal para evitar registro posterior ao dia trabalhado é a utilização de livro-ponto por setor ou lotação, com o registro obedecendo à ordem cronológica de entrada no local de trabalho, rubricado diariamente pelo responsável do órgão ou setor, em obediência aos princípios da eficiência e moralidade e interesse público (SANTA CATARINA, 2019b).

oriunda do processo RLA n.º 10/00655110<sup>6</sup>.

O Prejulgado n.º 2.101 também faz referência ao controle de frequência dos servidores comissionados, ressaltando a possibilidade de pagamento de adicional de horas extras aos referidos, de acordo com previsão legal, e a inviabilidade de registro da jornada de trabalho dos agentes políticos, dada a peculiaridade do desempenho das atribuições de seus cargos, conforme explicitado abaixo:

1. O Município, ao regulamentar sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos municipais, pode instituir o regime de ponto eletrônico para os servidores públicos, efetivos e comissionados;
2. O Pagamento de horas extras aos servidores públicos, efetivos e comissionados, está condicionado às hipóteses excepcionais e temporárias, mediante prévia autorização e justificativa por escrito do superior imediato, sendo necessária a existência de lei que autorize tal pagamento;
3. Os agentes políticos, dadas as peculiaridades do cargo, que incluem a liberdade e independência no exercício de suas funções, não se submetem à jornada de trabalho comum aos servidores públicos, o que, conseqüentemente, também não gera o direito ao recebimento de horas extras, sobremodo diante do disposto no § 4º do art. 39 da Constituição Federal, que estabelece a remuneração dos agentes políticos exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer adicional;
4. Não há óbice, em tese, para a instituição de um sistema de registro de presença dos agentes políticos, contudo, esse mecanismo, por si só, não é suficiente para comprovar o cumprimento ou não dos seus deveres funcionais, dadas as características de suas atividades, não alcançando, portanto, os objetivos a que se propõe. (SANTA CATARINA, 2019h)

Desse modo, em face aos princípios constitucionais da moralidade e eficiência, insertos no art. 37, caput, da Constituição Federal, não pode o gestor público se eximir de verificar o cumprimento da jornada de trabalho, por meio do controle de frequência dos servidores comissionados, para que se verifique o desempenho de suas funções perante a Administração Pública municipal.

## **7 É POSSÍVEL QUE OS SERVIÇOS JURÍDICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEJAM DESEMPENHADOS EXCLUSIVAMENTE POR SERVIDORES COMISSIONADOS?**

Inicialmente, cabe trazer à baila os ditames constantes dos arts. 131, caput, e 132, caput, da Constituição Federal (BRASIL, 2019a), os quais aduzem que a defesa dos interesses da União e dos estados federados serão exercidos, respectivamente, pela Advocacia-Geral da União e pelos procuradores de Estado ou do Distrito Federal, especificamente no que tange à defesa dos interesses da capital federal<sup>7</sup>.

Tal dispositivo deve ser analisado juntamente com o princípio do concurso público que rege a admissão de servidores em caráter efetivo, previsto no art. 37, inciso II, da Constituição Fe-

<sup>6</sup> 6.3. Determinar à mesa da Câmara Municipal de Palhoça, na pessoa de seu Presidente, que: [...] **6.3.2. mantenha um efetivo controle de frequência de todos os servidores, efetivos ou comissionados**, através de rigoroso controle formal e diário da frequência, de maneira que fique registrado em cada período trabalhado os horários de entrada e saída, ressaltando-se que, quando o registro se der de forma manual, o ideal para evitar registro posterior ao dia trabalhado é a utilização de livro-ponto por setor ou lotação, com o registro obedecendo à ordem cronológica de entrada no local de trabalho, rubricado diariamente pelo responsável do órgão ou setor, em obediência aos princípios da eficiência e moralidade contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal (SANTA CATARINA, 2019c, grifo nosso).

<sup>7</sup> Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. [...].

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

deral, que dispõe sobre a necessidade de um corpo funcional permanente para desempenhar as atividades técnico-burocráticas do poder público, nas quais se encontram a defesa dos interesses municipais perante o Poder Judiciário.

O Tribunal de Contas possui entendimento bem delineado acerca da matéria, conforme se vislumbra do Prejulgado n.º 1.911, cujo teor vai a seguir:

1. É de competência da Câmara Municipal decidir qual a estrutura necessária para execução dos seus serviços jurídicos, considerando entre outros aspectos, a demanda dos serviços se eventual ou permanente; o quantitativo estimado de horas necessárias para sua execução; o quantitativo e qualificação dos servidores necessários para realização dos serviços; e a estimativa das despesas com pessoal.
2. De acordo com o ordenamento legal vigente a execução das funções típicas e permanentes da Administração Pública, das quais decorram atos administrativos, deve ser efetivada, em regra, por servidores de seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos de provimento efetivo ou comissionado, estes destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento, conforme as disposições do art. 37, II e V, da Constituição Federal.
3. Nos municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes, quando inexistente estrutura jurídica, os serviços jurídicos prestados nas Câmaras Municipais poderão ser executados por pessoa habilitada com formação específica e registro no Órgão de Classe (OAB), com a carga horária proporcional ao volume dos serviços, nomeada para exercer cargo de provimento em comissão ou de provimento efetivo, por meio de concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal).
4. Sempre que a demanda de serviços jurídicos - incluindo a defesa judicial e extrajudicial - for permanente e exigir estrutura de pessoal especializado com mais de um profissional do Direito, é recomendável a criação de quadro de cargos efetivos para execução desses serviços, com provimento mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), podendo ser criado cargo em comissão (art. 37, II e V, da Constituição Federal) para chefia da correspondente unidade da estrutura organizacional (Procuradoria, Departamento Jurídico, Assessoria Jurídica, ou denominação equivalente).
5. O(s) cargo(s) de provimento efetivo ou em comissão deve(m) ser criado(s) mediante Resolução aprovada em Plenário, limitado(s) à quantidade necessária ao atendimento dos serviços e do interesse público, a qual deve estabelecer as especificações e atribuições do(s) cargo(s) e a carga horária a ser cumprida (item 6.2.8 desta Decisão), devendo a remuneração ser fixada mediante lei de iniciativa da Câmara (art. 37, X, da Constituição Federal), proporcional à respectiva carga horária (item b.1 desta Decisão), observados a disponibilidade orçamentária e financeira, bem como os limites de gastos previstos pela Constituição Federal (art. 29-A) e pela Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000, e os princípios da economicidade, da eficiência, da legalidade e da razoabilidade.
6. Para suprir a falta transitória de titular de cargo efetivo de advogado, assessor jurídico ou equivalente, já existente na estrutura administrativa do órgão ou entidade, ou pela necessidade de ampliação do quadro de profissionais, e até que ocorra o regular provimento, a Câmara Municipal poderá promover a contratação de profissional em caráter temporário, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. (SANTA CATARINA, 2019i).

Depreende-se da leitura do Prejulgado n.º 1.911 que a defesa dos interesses jurídicos permanentes das unidades gestoras devem ser efetuados por servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo, admitidos por concurso público, excetuando os casos relativos às câmaras municipais, **e não às prefeituras**, de municípios com até 15.000 (quinze mil) habitantes, que poderão suprir suas necessidades de pessoal por meio da admissão de servidor comissionado, com habilitação e registro na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Cabe destacar, entretanto, que quando a demanda por servidores na área jurídica da entidade for maior, que exija a admissão de mais de um servidor, o comissionamento será permitido somente ao chefe do setor (Assessoria ou Procuradoria Jurídica), mesmo nas câmaras municipais

acima referidas, tendo em vista que a demanda permanente e rotineira ordenará a admissão de servidores em caráter efetivo para desempenho de funções jurídicas.

De tal modo, esta Corte de Contas estará sempre atenta ao atendimento dos requisitos necessários para o provimento comissionado de servidores na área jurídica das unidades gestoras municipais, observada a regra de que, caso tal necessidade demande serviços permanentes, o provimento deverá ser feito de forma efetiva, por meio de concurso público.

## 8 SERVIDOR EM ESTÁGIO PROBATÓRIO PODE OCUPAR CARGO EM COMISSÃO?

Não há, em princípio, nenhum impedimento para que o servidor ocupante de cargo de provimento efetivo, que esteja sob avaliação de estágio probatório, ocupe cargo comissionado ou desempenhe função de confiança, desde que não haja qualquer impedimento legal específico previsto nas leis municipais.

Por outro lado, é importante destacar que o servidor não estável só poderá ter a avaliação de seu estágio probatório efetuada em casos em que as atribuições do cargo em comissão que esteja ocupando sejam semelhantes a do cargo efetivo, ou que abarquem tais atribuições num cargo de maior hierarquia ou responsabilidade.

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

O Tribunal de Contas já se pronunciou acerca da matéria, de acordo com a orientação proferida no Prejulgado n.º 1.988, relativo ao processo CON-08/00245806 (SANTA CATARINA, 2018j):

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

## 9 QUAIS SÃO AS ATIVIDADES QUE PODEM SER TERCEIRIZADAS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

De acordo com os ditames constitucionais, a execução de atividades burocráticas e permanentes no âmbito do serviço público deve ser efetuada por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, admitidos por concurso de provas, ou de provas e títulos, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal (BRASIL, 2019a).

Assim, via de regra, a possibilidade de terceirização de funções públicas é restrita a casos específicos, nos quais o ente delega a realização do serviço à entidade privada contratada, com o intuito de desempenhar atividades que não estejam no escopo precípua de atuação do poder público. De tal modo, extraem-se do Direito Trabalhista os conceitos de atividade-fim e atividade-meio, necessários para que possa compreender o assunto em sua inteireza. Observe-se a lição de Delgado acerca dos referidos conceitos:

Atividades-fim podem ser conceituadas como as funções e tarefas empresariais e laborais que se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador dos serviços, **compondo a essência dessa dinâmica e contribuindo inclusive para a definição de seu posicionamento** e classificação no contexto empresarial e econômico. São, portanto, **atividades nucleares e definitórias** da essência da dinâmica empresarial do tomador dos serviços (DELGADO, 2018, p. 440).

Atividade meio [...] funções e tarefas empresariais e laborais que não se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador dos serviços, **nem compõem a essência dessa dinâmica** ou contribuem para a definição de seu posicionamento no contexto empresarial e econômico mais amplo. São, portanto, **atividades periféricas** à essência da dinâmica empresarial do tomador de serviços (DELGADO, 2018, p. 442-443).

Nessa seara, entende-se que a atividade-meio é vinculada a serviços intermediários a serem prestados pela administração, não atrelados ao seu objetivo principal. A atividade-fim, por outro lado, é intimamente interligada à execução de funções essenciais no serviço público, a serem efetuadas diretamente pela entidade estatal.

Esta Corte de Contas possui entendimento consolidado com relação à matéria em tela, aduzindo ser vedada a terceirização de atividades-fim da Administração Pública, conforme discorre o Prejulgado n.º 1.084 (SANTA CATARINA, 2019k, grifo nosso) e o Prejulgado n.º 1.891 (SANTA CATARINA, 2019l, grifo nosso):

Prejulgado n.º 1.084

[...]

4. Com relação à possibilidade de terceirização de serviços pela Administração Pública:

a) é possível à Administração Pública celebrar contrato de prestação de serviços com o objetivo de terceirizar atividades que lhe são pertinentes, **desde que a contratação atenda ao interesse público;**

b) **a terceirização de serviços por parte do Poder Público tem que se restringir às atividades-meio do órgão contratante, assim entendidas aquelas que não representem funções essenciais, finalísticas;** (CON-01/00328601. PM de São Lourenço d'Oeste. Relator Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Sessão de 18/02/2002)

Prejulgado n.º 1.891

1. É possível terceirizar as atividades-meio, como, enunciativamente, as medições de consumo de água e uso do sistema de esgotamento sanitário, o processamento das informações coletadas em banco de dados informatizado, a conservação, a limpeza e a vigilância das instalações públicas, entre outros.

**2. Não é possível se adotar o regime de terceirização das atividades finalísticas do ente público.**

(CON-07/00090827. Companhia Águas de Joinville. Relator Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Sessão de 30/07/2007).

Cita-se, ainda, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, que assim consignou:

A contratação de prestação de serviços para a execução de atividades inerentes à atividade-fim da Administração ou às suas categorias funcionais caracteriza contratação indireta e terceirização indevida de atividades exclusivas dos servidores efetivos, com afronta à exigibilidade constitucional do concurso público nas admissões (CF, art. 37, II), e não se justifica nem mesmo em razão da existência de déficit de pessoal (BRASIL, 2019k).

De tal modo, reforça-se o entendimento aqui esposado de que é vedada a terceirização de atividades-fim a serem prestadas pelo poder público, sendo possível a terceirização de atividades-meio que não perpassem a execução de funções essenciais pela administração.

A Administração Pública, ao estabelecer seu quadro de pessoal, deve criar, por lei, os cargos necessários para o seu devido funcionamento, de acordo com suas necessidades, tanto imediatas quanto futuras, alicerçada em boas práticas e num planejamento adequado. De tal modo, ao estabelecer um plano de carreira próprio para a sua estrutura funcional, a unidade gestora opta por prover todos os cargos ali presentes, no que tange às suas funções burocráticas e permanentes, por meio de concurso público.

Assim sendo, a opção feita pelo poder público da criação do cargo efetivo por lei acaba por vinculá-lo ao cumprimento dos ditames constitucionais que regem tal matéria, no sentido em que não é possível terceirizar atividade que possua cargo de provimento efetivo com funções correspondentes em lei própria, mesmo que tal função possa se revestir numa atividade-meio. Desse modo, a terceirização de atividade vinculada às funções de cargo de provimento efetivo configura burla ao concurso público, tendo em vista a existência de cargo em norma legal.

Este é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado, que ao dispor sobre a regularidade na contratação de cooperativas para a prestação de serviços em seu Prejulgado n.º 1.526 (SANTA CATARINA, 2019m), assim asseverou:

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

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

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

A cooperativa deverá apresentar junto à proposta a relação dos associados que exercerão as atividades para atender ao objeto da licitação.

3. Os serviços a serem contratados não podem constituir atividade-fim da Administração **nem as funções serem próprias de cargos do quadro de pessoal do contratante, sob pena de infração à norma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.** [...].

O Tribunal de Contas da União, ao se pronunciar acerca da matéria em tela, assim dispôs no Acórdão n.º 1.069/2011:

As atribuições inerentes ao acompanhamento e à análise técnica e financeira das prestações de contas dos convênios ou instrumentos congêneres constituem atividade precípua e finalística da Administração e, em consequência, não podem ser objeto de terceirização. Já as atividades de apoio ao acompanhamento e à análise das prestações de contas podem ser objeto de terceirização quando forem acessórias ou instrumentais e não requeiram qualquer juízo de valor acerca das contas, além de não estarem abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de atribuições de cargo extinto, total ou parcialmente. (BRASIL, 2019m).

Por tal modo, se o ente público pretende terceirizar algumas de suas funções, que não demandem a existência de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo para o seu desempenho, deve verificar se tais funções não são concernentes às suas atividades finalísticas e se elas não estão previstas em lei, colocando em extinção os cargos que pretende terceirizar, desde que sejam de atividade-meio da unidade gestora.

A Estratégia de Saúde da Família (ESF) é, atualmente, peça chave da estrutura de atuação do poder público na área da saúde, constituindo-se num instrumento de prevenção e atuação do Sistema Único de Saúde junto à população. A abordagem da ESF tem como visão tornar a vida do cidadão mais saudável, por meio da atuação de uma equipe multidisciplinar que cuida de vários aspectos da rotina das pessoas, do seu nascimento até as idades mais avançadas.

Dessa forma, conforme já ressaltado no XVI Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, a perenidade do programa de saúde da família, atualmente importante estratégia governamental, faz com que os profissionais devam se submeter à regra geral do concurso público (COSTA, 2019), perfazendo atividade-fim da Administração Pública. O posicionamento desta Corte de Contas, portanto, vai ao encontro desta conceituação, de acordo com o disposto no Prejulgado n.º 1.083:

1. Para atender os programas de caráter transitório, com recursos repassados pela União ou pelo Estado, o Município pode admitir pessoal em caráter temporário, atendidos os pressupostos do art. 37, IX, da Constituição do Brasil. Se os programas assumirem caráter de permanência e definitividade, ou se referirem a atividades típicas do Município (saúde, educação, saneamento, trânsito, etc.), o procedimento adequado é a admissão de pessoal em cargos de provimento efetivo (mediante concurso público).

**2. Diante do caráter permanente da Estratégia Saúde da Família, lei municipal de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, deverá estabelecer a forma e condições de realização do concurso público para os profissionais da saúde (médicos, enfermeiros, dentistas, técnicos em enfermagem, auxiliares de enfermagem, entre outros profissionais vinculados).**

[...]

**3.5.1. é vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde, conforme art. 16 da Lei n.º 11.350, de 2006.**

3.6. Por constituir-se de serviço público essencial e atividade-fim do Poder Público, inserida na Atenção Básica à Saúde, cuja execução é de competência do gestor local do SUS, as atividades dos demais profissionais de saúde, tais como, médico, enfermeiro e auxiliar ou técnico de enfermagem, necessários ao atendimento da Estratégia Saúde da Família-ESF, **não podem ser delegadas a consórcios intermunicipais, organizações não-governamentais com ou sem fins lucrativos, nem terceirizadas para realização por intermédio de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), criadas conforme a Lei Federal n.º 9.790, de 1999, mediante celebração de convênio, termo de parceria, credenciamento ou mesmo contratação através de licitação, assim como, não encontra amparo legal o credenciamento direto de pessoal ou a contratação de prestadores autônomos de serviço, ou quaisquer outras formas de terceirização.** (SANTA CATARINA, 2019n, grifo nosso).

Extrai-se da leitura dos dispositivos acima colocados que a contratação de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combates às Endemias também não pode ser terceirizada, conforme os dizeres da Lei n.º 11.350/2006<sup>8</sup> (BRASIL, 2019e), constituindo, dessa maneira, atividade-fim do poder público, não passível de terceirização.

<sup>8</sup> Art. 16. Fica vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos endêmicos, na forma da lei aplicável.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios inerentes à gestão pública dão ao administrador um número limitado de opções, tendo por base as demandas cada vez mais exigentes e exigíveis dos cidadãos e a escassez de recursos públicos necessários para a devida prestação de serviços públicos. Do mesmo modo, a realidade brasileira denota, ainda, uma dependência muito grande e essencial do poder público, já que a maior parte da população não tem como utilizar serviços básicos de saúde e educação, por exemplo, sem a atuação decisiva do Estado.

Por tal motivo, a observação das regras que regem a Administração Pública, previstas pela Constituição Federal de 1988, é fator primaz para que se verifique a adequada prestação de serviços públicos, principalmente no que se refere aos componentes humanos desta engrenagem, que vêm a ser os servidores públicos.

Uma boa gestão de pessoal, portanto, resguarda a boa atuação do gestor público na consecução de suas atividades, satisfazendo o cidadão em suas demandas básicas. Nesse campo, atentar para os requisitos constitucionais que regulam a acumulação de cargos públicos é assegurar que o serviço será devidamente prestado sem que haja qualquer desfalque de recursos ou mesmo de pessoal, já que a compatibilidade de horários é peça fundamental na verificação da legalidade e da eficácia que deve revestir o desempenho de duas atividades concomitantes no serviço público.

Na mesma toada, é importantíssimo que o quadro de servidores nomeados e exonerados livremente pelo gestor público seja altamente capacitado, fazendo com que os ocupantes de cargos de provimento em comissão auxiliem decididamente no desenvolvimento de programas de governo e na gestão superior da Administração Pública, desde o seu devido comparecimento ao trabalho até a execução de suas tarefas em todas as áreas do poder público.

O instituto da terceirização, a ser utilizado em casos específicos, deve visar ao interesse público, no sentido de que o desempenho de atividades básicas e essenciais do poder público seja atribuído a um corpo funcional próprio, admitido por regular concurso público, alicerçado nos ditames da Constituição Federal.

Tais questões, analisadas conjuntamente, devem nortear a atuação do gestor público, que ao agir abrigado pelas regras constitucionais e legais, com a decisiva atuação e orientação do controle externo, resguarda o atendimento dos anseios básicos dos cidadãos na busca de um serviço público adequado e eficaz.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 17 maio 2019a.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 94.406, de 08 de junho de 1987**. Regulamenta a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, que dispõe sobre o exercício da enfermagem, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D94406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D94406.htm)>. Acesso em: 17 maio 2019b.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964.** Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 17 maio 2019c.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 7.498, de 25 de junho de 1986.** Dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7498.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7498.htm)>. Acesso em: 17 maio 2019d.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.350, de 5 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11350.htm)>. Acesso em: 17 maio 2019e.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.889, de 24 de dezembro de 2008.** Regulamenta o exercício das profissões de Técnico em Saúde Bucal - TSB e de Auxiliar em Saúde Bucal - ASB.. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11889.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11889.htm)>. Acesso em: 16 maio 2019f.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 218, de 06 de março de 1997.** Disponível em: <[http://www.crefrs.org.br/legislacao/pdf/res\\_cns\\_218\\_1997.pdf](http://www.crefrs.org.br/legislacao/pdf/res_cns_218_1997.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2019g.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial n.º 1753099-RJ (2018/0172406-2).** Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília, 02 de abril de 2019. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201801724062&dt\\_publicacao=10/04/2019](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201801724062&dt_publicacao=10/04/2019)>. Acesso em: 17 maio 2019h.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental n.º Recurso Extraordinário n.º 628.579-CE.** Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 29 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4948295>> Acesso em: 17 maio 2019i.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Segundo Agravo Regimental n.º Recurso Extraordinário n.º 1023290-SE.** Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 06 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13975833>>. Acesso em: 17 maio 2019j.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Processo n.º 031.435/2010-6. **Acórdão n.º 425/2014.** Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 26 de fevereiro de 2014. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A425%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=7ebaa960-7cc3-11e9-8a43-2f4bb9efc5b8](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A425%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=7ebaa960-7cc3-11e9-8a43-2f4bb9efc5b8)>. Acesso em: 15 maio 2019k.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Processo n.º 031.627/2008-8. **Acórdão n.º 2.656/2010.** Relator: Ministro Benjamin Zymler.. Brasília, 06 de outubro de 2010. Disponível em: <<https://>

pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3162720088.PROC/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=dce6be80-7cc2-11e9-8863-0d10dabb4658>. Acesso em: 15 maio 2019l.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Processo n.º 033.625/2010-7. **Acórdão n.º 1.069/2011**. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 27 de abril de 2011. Disponível em: < [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1069%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=22656c90-7cc3-11e9-84e7-7f6dcef68eba](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1069%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=22656c90-7cc3-11e9-84e7-7f6dcef68eba)>. Acesso em: 15 maio 2019m.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Súmula n.º 246**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 20 de março de 2002. Disponível em: < [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/sumula\\*/NUMERO%253A246/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMEROINT%20desc/0/sinonimos%3Dtrue?uid=b4f0aed0-7cc3-11e9-89b1-4d311e67a556](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/sumula*/NUMERO%253A246/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMEROINT%20desc/0/sinonimos%3Dtrue?uid=b4f0aed0-7cc3-11e9-89b1-4d311e67a556)>. Acesso em: 18 maio 2019n.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo, Atlas, 2016.

COSTA, Ana Paula Machado da. Atos de Pessoal Relacionados aos Programas Federais: ESF, PACS E PACE. Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal (16). **Livro-texto**. Florianópolis: Tribunal de Contas, p. 117-134, 2014. Disponível em: < [http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/XVI\\_ciclo\\_apostila\\_site.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/XVI_ciclo_apostila_site.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2019.

DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de direito do trabalho. 17. ed. rev. ampl. São Paulo: LTr, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Auditoria em Atos de Pessoal. Processo nº RLA - 09/00292679. **Acórdão n.º 1.361/2009**. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 26 de maio de 2009. Disponível em: < [http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?sq\\_sessao=2229&nu\\_proc=0900292679](http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?sq_sessao=2229&nu_proc=0900292679)>. Acesso em: 18 maio 2019a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Auditoria em Atos de Pessoal. Processo nº RLA n. 09/00338768. **Decisão n.º 1.526/2009**. Relator: Auditora Sabrina Nunes Locken. Florianópolis, 19 de dezembro de 2009. Disponível em: < [http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?sq\\_sessao=2240&nu\\_proc=0900338768](http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?sq_sessao=2240&nu_proc=0900338768)>. Acesso em: 18 maio 2019b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Auditoria em Atos de Pessoal. Processo nº RLA n. 10/00655110. **Decisão n.º 688/2012**. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 07 de julho de 2012. Disponível em: < [http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?sq\\_sessao=2593&nu\\_proc=1000655110](http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?sq_sessao=2593&nu_proc=1000655110)>. Acesso em: 18 maio 2019c.

- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. Processo nº CON-06/00243990. **Prejulgado n.º 1.817.** Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 14 de agosto de 2005. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 18 maio 2019d.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. Processo nº CON-05/01048880. **Prejulgado n.º 1.690.** Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 17 de agosto de 2005. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 18 maio 2019e.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. Processo nº CON-05/00559414. **Prejulgado n.º 1.644.** Relator: Auditor Altair Debona Castela. Florianópolis, 25 de abril de 2005. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 18 maio 2019f.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. Processo nº CON-05/04228986. **Prejulgado n.º 1.778.** Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Florianópolis, 06 de março de 2006. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 18 maio 2019g.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. Processo nº CON-09/00578564. **Prejulgado n.º 2.101.** Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior. Florianópolis, 03 de agosto de 2007. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 18 maio 2019h.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. Processo nº CON-07/00413421. **Prejulgado n.º 1.911.** Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Florianópolis, 27 de agosto de 2007. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 18 maio 2019i.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. Processo nº CON-08/00245806. **Prejulgado n.º 1.988.** Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Florianópolis, 01 de abril de 2009. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 18 maio 2019j.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. Processo nº CON-01/00328601. **Prejulgado n.º 1.084.** Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 18 de fevereiro de 2002. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 18 maio 2019k.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. Processo nº CON-07/00090827. **Prejulgado n.º 1.891.** Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 30 de julho de 2007. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 18 maio 2019l.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. Processo nº CON-04/00084104. **Prejulgado n.º 1.526.** Relator: Auditor Altair Debona Castelan. Florianópolis, 19 de abril de 2004. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 18 maio 2019m.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. Processo nº CON-01/02035083. **Prejulgado n.º 1.083.** Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 06 de fevereiro de 2002. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 18 maio 2019n.

## VIII

# AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE E EDUCAÇÃO

Antônio Felipe de Oliveira Rodrigues<sup>1</sup>  
Odir Gomes da Rocha Neto<sup>2</sup>

**Audidores Fiscais de Controle Externo**

## RESUMO

Este artigo apresenta os instrumentos para a avaliação de políticas públicas em âmbito municipal, por meio da análise ex ante e ex post, no formato de perguntas e respostas, bem como demonstra boas práticas que podem ser implementadas nas áreas de saúde e educação, ambas sendo direito de todos e dever do Estado. A primeira parte enfoca a avaliação dos itens a serem observados na elaboração da política pública, no monitoramento dos indicadores selecionados e a avaliação das metas previamente concedidas. Na segunda parte serão abordadas boas práticas das gestões públicas a fim de que as ações e os serviços públicos de saúde e educação atinjam a qualidade almejada pela população. Espera-se que as orientações apresentadas auxiliem os agentes públicos municipais a construir, no âmbito de suas instituições, ações voltadas para o incremento do bem-estar social e o desenvolvimento da região.

Palavras-chave: Administração Pública. Avaliação de Políticas públicas. Direito Administrativo. Saúde. Educação.

<sup>1</sup> Currículo disponível em: <http://lattes.cnpq.br/7704584890947372>. Acesso em: 13 maio 19.

<sup>2</sup> Currículo disponível em: <http://lattes.cnpq.br/3719798729867791>. Acesso em: 13 maio 19.

## INTRODUÇÃO

Os governos não criam recursos. Toda a receita obtida por União, estados ou municípios foi retirada dos cidadãos, retornando para eles na forma de políticas públicas (saúde, educação, segurança pública etc.). Dado que tais recursos extraídos da renda da população são escassos por natureza, devem ser utilizados da maneira mais eficiente possível.

É neste contexto que se aplica a avaliação de políticas públicas. Os serviços públicos devem ser planejados, mensurados e avaliados para se verificar se os resultados pretendidos inicialmente foram de fato atingidos e em que medida. É algo ainda recente no setor público, porém fundamental: tem como fundamento dar valor para cada Real de imposto pago pelo cidadão, haja vista que o poder público deve devolver ao verdadeiro dono dos recursos na forma de prestação de serviços, da forma mais benéfica possível.

Portanto, este artigo tem o intuito de disseminar a avaliação de políticas públicas no território catarinense. As diretrizes encontradas ao longo da publicação serão importantes para direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades. Além disso, auxiliará na avaliação de propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais – aferindo, sempre que possível, seus custos e benefícios.

Considerando a dificuldade de mão de obra e recursos financeiros para realizar avaliações de políticas públicas mais estruturadas, o presente artigo também apresenta as principais práticas na área da saúde e da educação que trazem maior resultado. Muitas delas são mudanças na forma de se fazer gestão, capazes de aumentar o bem-estar da população local sem a necessidade de grandes desembolsos financeiros.

O momento é de modernização do Estado brasileiro, o período de reformas veio para ficar. Há uma agenda intensa de alterações nas regras socioeconômicas vigentes e do próprio papel do setor público decorrentes da profunda crise que o país vivenciou entre 2014 e 2016 e que demorará para se recuperar<sup>3</sup>. O período de elevado crescimento das receitas com impostos também passou. De 2003 a 2011 a receita com impostos no governo federal, descontada a inflação, cresceu em média 8,78% ao ano (Tabela 1), situação que foi única pela combinação de diversos fatores da época e que dificilmente se repetirá. Sendo assim, cabe aos gestores terem a capacidade de avaliar suas políticas, demonstrar o impacto de suas ações e como elas beneficiam os seus cidadãos.

**Tabela 1** – Evolução média das receitas tributárias da União, descontada a inflação do período.

2003 a 2011	2012 a 2018
8,78%	0,06%

**Fonte:** Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com atualização de valores pelo IPCA – dez/2018.

Para promover a racionalização dos gastos públicos e retomar a melhoria de bem-estar das pessoas é imprescindível a priorização de políticas públicas eficientes, com foco no aperfeiçoamento da prestação de serviços e na redução dos custos, com o cidadão posicionado

<sup>3</sup> De acordo com projeções do Fundo Monetário Internacional, o Brasil só retornará ao seu maior nível de renda per capita já registrado em 2027, dependendo, para isso, da aprovação de reformas (CORREIO BRASILIENSE, 2019).

no centro das decisões governamentais.

O TCE/SC tem o intuito de disseminar a sistemática de avaliação de políticas no estado e nos municípios de Santa Catarina, com base principalmente nos dois manuais de avaliação de políticas públicas (BRASIL, 2019b; 2019c) lançados pelo Governo Federal. Esses guias serão complementados com a literatura sobre o tema, além de boas práticas realizadas por governos locais e pela experiência obtida pelo Tribunal de Contas em suas auditorias.

Tem-se como público alvo gestores e servidores públicos que estão na ponta da implementação das políticas públicas, que agora contarão com o auxílio do TCE/SC para que se tenha maior planejamento e reflexão no momento de elaboração de uma nova política ou reformulação de uma já existente.

O presente artigo está dividido em três seções, sendo a primeira esta parte introdutória. Na segunda seção são apresentadas as questões com os procedimentos básicos para a avaliação de uma política na forma de estágios a serem realizados, além das subseções que tratam de saúde e educação, ambos serviços públicos de maior importância no âmbito municipal e sensíveis para os cidadãos. Por fim, a terceira seção apresenta as considerações finais.

## 1 O QUE É A POLÍTICA PÚBLICA?

Pode-se definir políticas públicas como sendo o “conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, dotada de recursos orçamentários ou de recursos oriundos de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia” (BRASIL, 2019b, p. 13). Em outras palavras, toda atividade pública demandada pela sociedade que oferte um bem ou serviço para o cidadão é uma política pública. Ela pode ser executada tanto por meio de despesas, seja por meio de materiais necessários e/ou pagamento salarial dos servidores envolvidos, quanto pelo lado da receita. Neste caso, por exemplo, impostos para setores específicos deixam de ser arrecadados como forma de promover algum benefício para o coletivo.

Na doutrina especializada, as políticas públicas são conceituadas de forma semelhante. Secchi (2014, p. 2 e 10) as define como “diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, sendo este entendido como público quando “os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade)”. Para ele, a política pública pode ser elaborada pelo Estado (políticas governamentais) ou multicêntrica, e tem abrangência estratégica e/ou operacional. O presente artigo adota como política pública apenas as desenhadas pelo Estado.

Com viés jurídico e defensora da participação do usuário, Locken (2018, p. 125) preceitua as políticas públicas como sendo as decisões de formuladores de políticas públicas que impulsionam ações estatais coordenadas. Essas ações têm como objetivo diminuir os conflitos decorrentes da pluralidade de interesses existentes na sociedade, sendo fundamental a participação cidadã nesse processo.

Nesse contexto, as políticas públicas são elaboradas de acordo com a realidade social e econômica do contexto local para a melhoria da cooperação entre os atores públicos e privados, e para o desenvolvimento da qualidade de vida como um todo. Elas devem ser inseridas em

um ciclo deliberativo e são formadas por vários estágios, constituindo um processo dinâmico e de aprendizado (BRASIL, 2019b). Por isso, sua análise requer esforço e conhecimento para que seja adequada, traga mais benefícios de longo prazo, seja tecnicamente consistente e viável politicamente. Portanto, a elaboração da política pública serve como atividade e campo de conhecimento teórico e metodológico voltados para a geração e a sistematização de conhecimentos aplicados ao enfrentamento de problemas públicos.

Geralmente, programas mais amplos e estruturados de política pública são realizados pelo Governo Federal, isso devido a maior disponibilidade de recursos, quando comparado aos governos locais. Há diversos exemplos de políticas públicas realizadas em anos recentes que são apresentadas a seguir (Quadro 1), sem discutir, neste momento, a efetividade delas.

**Quadro 1** – Exemplo de políticas públicas realizadas nos governos federal e estadual

Programa	Objetivo	Ente Responsável	Site Oficial
Criando Oportunidades	Reforço escolar para alunos do ensino Fundamental.	Estado do Amazonas	<a href="http://www.educacao.am.gov.br/programa-de-reforco-escolar/">http://www.educacao.am.gov.br/programa-de-reforco-escolar/</a>
Farmácia Popular	Disponibiliza medicamentos essenciais a custo de produção.	Governo Federal	<a href="http://portals.saude.gov.br/acoes-e-programas/farmacia-popular">http://portals.saude.gov.br/acoes-e-programas/farmacia-popular</a>
Rede Cegonha	Assegurar o direito ao planejamento reprodutivo e atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao pós-parto.	Governo Federal	<a href="http://portals.saude.gov.br/acoes-e-programas/rede-cegonha">http://portals.saude.gov.br/acoes-e-programas/rede-cegonha</a>
Saúde da Família	Promover a qualidade de vida da população e intervir nos fatores que colocam a saúde em risco.	Governo Federal	<a href="http://portals.saude.gov.br/acoes-e-programas/saude-da-familia">http://portals.saude.gov.br/acoes-e-programas/saude-da-familia</a>
Bolsa Família	Transferência direta de renda, direcionada às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.	Governo Federal	<a href="http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx">http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx</a>
Ciências sem Fronteiras	Promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional.	Governo Federal	<a href="http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa">http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa</a>
FIES	Financiar a graduação na educação superior em cursos não gratuitos.	Governo Federal	<a href="http://sisfiesportal.mec.gov.br/">http://sisfiesportal.mec.gov.br/</a>
Ler e Escrever	Formação, acompanhamento, elaboração e distribuição de materiais pedagógicos com o objetivo de promover a melhoria do ensino no Estado.	Estado de São Paulo	<a href="https://www.educacao.sp.gov.br/ler-escrever">https://www.educacao.sp.gov.br/ler-escrever</a>

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Embora com capacidade orçamentária mais restrita, os municípios também são capazes de elaborar políticas públicas de modo estruturado com potencial de transformar a realidade local. Programas de construção de novas escolas ou postos de saúde, asfaltamento de vias, criação de ciclovias são algumas políticas que são feitas no âmbito da municipalidade. Inclui-se nessa categoria políticas públicas que alterem a forma de gerir os órgãos públicos, bem como programas de incentivo à produtividade e excelência na prestação de serviços.

## 2

## QUAIS SÃO AS ETAPAS PARA ELABORAR E AVALIAR UMA POLÍTICA PÚBLICA?

Para fins deste artigo, adota-se a definição de avaliação de políticas públicas como um processo sistemático, integrado e institucionalizado, cuja premissa básica consiste na verificação da eficiência dos recursos públicos utilizados. Além disso, identificar, quando necessário, hipóteses de aperfeiçoamento da ação estatal, com o objetivo de melhorar os processos, os resultados do

programa e a gestão (BRASIL, 2019c, p. 14).

Com base nos manuais de avaliação de política pública do Governo Federal, pode-se analisar as políticas públicas de duas formas: 1) análise prévia, que corresponde a verificar a ação antes de ser executada; ou 2) análise posterior, que é verificar a política pública após a sua realização. Em âmbito acadêmico é comum a utilização de termos em latim, por isso a primeira é denominada análise *ex ante* e a segunda análise *ex post*. Cabe ressaltar que as duas formas de análise não são excludentes, muito pelo contrário. A avaliação *ex ante*, quando bem feita, proporciona um melhor direcionamento da política pública, bem como facilita a sua mensuração e avaliação *ex post*.

Em outras palavras, a análise *ex ante*:

[...] objetiva promover uma reflexão em nível mais elevado quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas, para que estas sejam melhor desenhadas e planejadas, incluindo, por exemplo, a indicação do sistema de monitoramento e avaliação que será utilizado ao longo de sua execução. (BRASIL, 2019c, p. 13).

Ao passo que a avaliação *ex post*:

[...] é um instrumento relevante para a tomada de decisões ao longo da execução da política – dizendo ao gestor o que aprimorar e, em alguns casos, como fazê-lo –, bem como para a melhor alocação de recursos entre as diferentes políticas públicas setoriais. (BRASIL, 2019c, p. 13).

Existem outras formas de avaliar as políticas públicas, que não serão detalhadas no presente artigo, tais como a que considera a origem (interna, externa), a função (somativa ou formativa) e o conteúdo da avaliação (conceitual ou de projeto, do processo de aplicação e gestão e de resultados e impactos), para as quais se remete a leitura de Dias (2012, p. 86-89).

Secchi (2014) e Dias (2012) dividem a dimensão temporal da avaliação em *ex ante*, intermediária (ou *in itinere*) e *ex post*. No entanto, adota-se a classificação dos manuais de avaliação do Governo Federal para considerar neste trabalho que a avaliação *ex post* engloba a avaliação intermediária ou também chamada de monitoramento. A seguir serão demonstradas as características de cada avaliação.

## 2.1 ANÁLISE EX ANTE

De acordo com Brasil (2019b), a análise *ex ante* tem como fundamento orientar a decisão para que ela recaia sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente. Em outras palavras, a análise prévia tem o intuito de escolher a melhor opção de política pública a ser implementada, bem como atender aos anseios da população local e que esta seja realizada de forma ótima<sup>4</sup>, entregando serviços que vão gerar resultados no período futuro.

Portanto, ela contribui para o aprimoramento da formulação e da concepção das políticas públicas. As propostas de criação, de expansão ou de aperfeiçoamento de políticas públicas devem passar por uma avaliação prévia, que preferencialmente deve contemplar as etapas apresentadas no quadro a seguir:

<sup>4</sup> Em termos econômicos, otimizar se refere a atingir a melhor performance dado os recursos disponíveis.

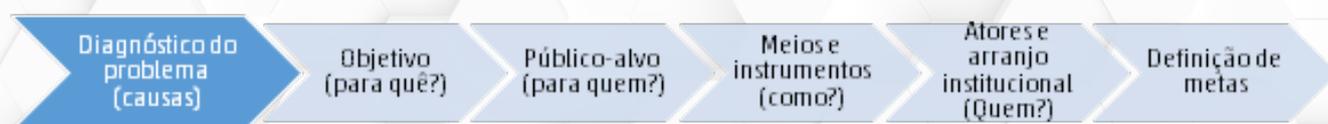
**Quadro 2** – Etapas da análise *ex ante*

- 1 Diagnóstico do problema
- 2 Caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados
- 3 Desenho da política
- 4 Estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade
- 5 Estratégia de implementação
- 6 Estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle
- 7 Análise de custo-benefício; e
- 8 Impacto orçamentário e financeiro

**Fonte:** Adaptado de Brasil (2019b).

A ordem das etapas apresentadas pode ocorrer de forma diversa ou concomitante. O diagnóstico pode ocorrer concomitante à caracterização da política. O desenho da política deve abranger parcial ou totalmente a avaliação das estratégias (itens 4, 5 e 6) e das análises de custo, orçamento e finanças (itens 6, 7 e 8). O Quadro 1 apresenta as etapas da análise *ex ante* na forma de tópicos, faltando, evidentemente, mais detalhes de como realizá-la. Para tanto, o Apêndice A traz os caminhos de se fazer a análise anterior na forma de *checklist*, em que os tópicos principais são desdobrados em perguntas. Sugere-se que os formuladores de políticas públicas sigam as etapas do Apêndice A para a elaboração de um programa realmente eficaz, focado nas necessidades da população local.

Diversas ferramentas de elaboração e planejamento podem ser utilizadas para a avaliação *ex ante* de políticas públicas. Matriz SWOT, Análise de *stakeholders*, Mapa de Processos são algumas delas. A forma pela qual podem ser consultadas as referências constam no Apêndice B. Pela brevidade do artigo, decidiu-se por organizá-las no Apêndice B com as devidas referências, e focar nas etapas apresentadas pelo manual do Governo Federal (BRASIL, 2019b), com destaque para mecanismos de avaliação, remetendo-se a leitura das demais técnicas aos manuais referenciados.

**Figura 1** – Etapas para a caracterização da política pública

**Fonte:** IPEA apud BRASIL (2019b, p. 72).

O diagnóstico na elaboração/avaliação das políticas públicas municipais deve identificar a fonte ou a causa do problema. Este deve gerar a busca por soluções e nunca o contrário (BRASIL, 2019b, p. 54). Ao defini-lo, o gestor indicará a população afetada e a região geográfica atingida. A fim de definir a dimensão do problema, sugere-se utilizar técnicas quantitativas<sup>5</sup>, *brainstorming*<sup>6</sup>,

<sup>5</sup> Sugere-se a leitura do apêndice A do guia avaliação de políticas públicas: Análise *ex ante* (BRASIL, 2019b), pois há fontes de dados públicos que o gestor municipal pode acessar, tais como: Portal brasileiro de dados abertos (<http://dados.gov.br/dataset>); Ipeadata (<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>), Tabnet do SUS, Sidra do IBGE etc.

<sup>6</sup> Ver mais detalhes em: Brasil (2019k).

entrevistas, grupos focais, comparação internacional ou nacional e políticas já adotadas para enfrentar o mesmo problema.

O objetivo geral da política pública deve atuar sobre a fonte ou a causa de um problema ou conjunto de problemas, a fim de mitigá-los ou eliminá-los (BRASIL, 2019b). O público-alvo parte da população afetada pelo problema (população potencial), para focar na população elegível, ou em outras palavras, que pode se candidatar à política. Caso os recursos sejam escassos, deve se elaborar os critérios para priorização no acesso ao serviço/bem, a fim de haver transparência nos critérios de seleção.

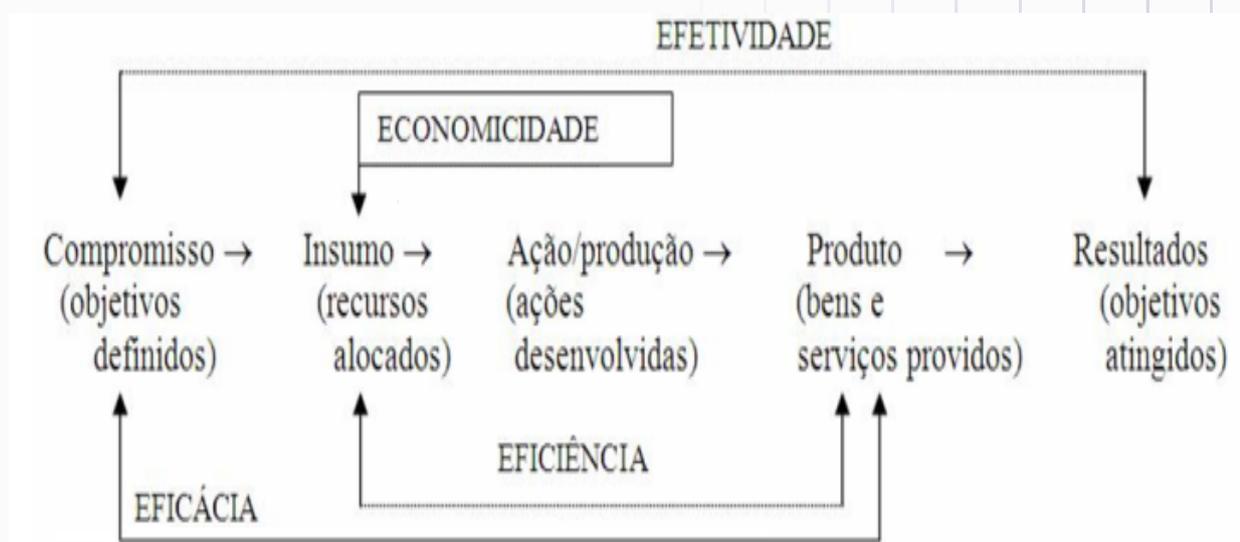
O elaborador da política deve definir quais atores públicos deverão atuar sobre a política, quais serão os meios e instrumentos a serem utilizados. Por exemplo: na compra de medicamentos, quais setores serão responsáveis pelo termo de referência, quem ficará responsável pela licitação, quem será o pregoeiro, como e quem realizará a logística de entrega dos medicamentos (insumo) nas unidades básicas de saúde (UBS), quais serão os agentes responsáveis pelo recebimento e controle dos medicamentos na farmácia da UBS.

Ainda em relação aos meios e instrumentos, o elaborador da política avaliará o impacto financeiro e orçamentário, ao analisar a compatibilidade da política com os instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA) e com os aspectos fiscais da Lei n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), com destaque para os artigos 9º (compatibilidade com o atingimento das metas fiscais), 14 (critérios para renúncia de receita), 16 (requisitos para a geração de despesa) e 17 (criação de despesas obrigatórias de caráter continuado) (BRASIL, 2019b).

Ao final, a política deverá conter “as metas e os resultados esperados em termos de produtos ou benefícios da política proposta” (BRASIL, 2019b, p. 80). Não se trata de tarefa fácil. O manual do Governo Federal reconhece que a experiência em avaliação demonstra que um dos aspectos mais difíceis é, antes de mais nada, definir com clareza os objetivos e as metas de uma política. (BRASIL, 2019b, p. 94) Apesar das limitações existentes, esta etapa é fundamental e deve ser realizada.

A criação dos indicadores permite medir o cumprimento dos objetivos de uma política e as metas estabelecidas (BRASIL, 2019b, p. 101). Eles devem avaliar a eficiência, eficácia e a efetividade, como exposto na Figura a seguir.

**Figura 2** – Principais dimensões de desempenho no modelo lógico



Fonte: BRASIL (2019p, p. 28).

Resumidamente, o guia de avaliação de políticas públicas para análise *ex ante* (BRASIL, 2019b, p. 103) define os indicadores de economicidade como responsáveis por demonstrar “se foi possível gastar menos”. Os de eficácia, por sua vez, indicam se “foi entregue o prometido”. Os indicadores de eficiência mostram se “foi possível fazer mais com menos”. Por fim, a efetividade tem como objetivo demonstrar se a missão “foi ou está sendo cumprida”.

Ultrapassada a etapa de desenho da política pública, deve-se elaborar a política de confiabilidade e credibilidade, por meio de consultas públicas, pesquisas de opinião, análise do envolvimento dos interessados e a avaliação do compromisso político dos gestores.

Além disso, ao elaborar a política, as estratégias de implementação desta devem conter a base legal a ser utilizada ou a ser aprovada pelo Poder Legislativo, as formas de implementação (direta ou indireta), quais serão as formas de repasse de recursos quando a execução for indireta (convênio, contrato de gestão, termo de parceria etc.) e o plano de comunicação em cada etapa a fim das partes interessadas (público interno ou externo) terem ciência dos seus direitos e deveres.

A análise *ex ante* deve, ainda, contemplar sistema de monitoramento e avaliação que permitam o acompanhamento contínuo dos indicadores de gestão do fluxo e de desempenho, a fim de permitir a avaliação do alcance das metas parciais ou finais, a transparência dos dados e o controle social. A seguir é apresentada a análise *ex post*, etapa responsável por mensurar a política pública e determinar melhorias ou o encerramento do programa.

## 2.2 ANÁLISE EX POST

Além da avaliação anterior, que é fundamental para que a política pública a ser realizada alcance os objetivos propostos, tem-se a etapa que é executada quando o serviço prestado ao cidadão já se encontra em andamento. Esta é a análise *ex post*, a qual é realizada durante a execução de um programa ou na sua finalização, momento em que as decisões passam a se basear nos resultados alcançados.

Ramos e Schabbach (2012) afirmam que, caso o programa esteja em execução, a análise é fundamental para o julgamento de se ele deve continuar ou não, de acordo com os resultados obtidos até então. Se forem positivos, avalia-se a manutenção da formulação original ou a realização de pequenas modificações, redirecionando os objetivos, propostas e atividades. No caso de programas já finalizados, examina-se a pertinência do uso futuro da política pública, no sentido de se repetir o programa ou não.

A avaliação *ex post* pode ser feita sob diversas linhas. Seguindo referências internacionais, é sugerido que antes seja feita uma **avaliação executiva**. Ela é capaz de identificar em qual elemento ou qual processo da cadeia de valor da política há maior chance de ocorrerem aprimoramentos. É, portanto, uma porta de entrada para outras avaliações.

Finalizada essa etapa, decide-se qual, ou quais, tipo(s) de avaliação será(ão) feita(s). O guia de avaliação de políticas públicas *ex post* (BRASIL, 2019c) demonstra resumidamente as linhas de avaliação possíveis de se realizar, conforme a tabela abaixo:

**Tabela 2** – Linhas de avaliação das políticas públicas e sua descrição

LINHA DE AVALIAÇÃO	DESCRIÇÃO
<b>Análise do diagnóstico desse problema</b>	Permite visualizar o porquê da eficiência da política em combater o problema e se o primeiro diagnóstico estava realmente correto e adequado.
<b>Avaliação de desenho</b>	Permite que o desenho planejado no início seja confrontado com a experiência prática de implementação, gerando informações para retroalimentar o desenho e aprimorar gestão e resultados.
<b>Avaliação de governança da política pública</b>	Permite garantir que as ações políticas planejadas atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente. Busca maior efetividade (produção dos efeitos pretendidos) e maiores benefícios com a utilização dos recursos disponíveis das políticas.
<b>Avaliação de implementação</b>	Permite identificar se a execução das políticas públicas vem ocorrendo conforme os normativos existentes e o desenho estabelecido bem como as forças e fraquezas na execução de políticas públicas.
<b>Avaliação de resultados</b>	Ajuda a responder se há variáveis de resultados e de impactos da política definidas, mensuráveis e disponíveis, e se há evidências de que esses resultados estão sendo alcançados ao longo do tempo e estão em linha com os planejamentos anteriormente estabelecidos.
<b>Avaliação de impacto</b>	São uma etapa e um subconjunto da avaliação de políticas públicas (junto com a implementação), que permitem identificar a diferença causada na vida dos beneficiários pela política de forma inequívoca.

Fonte: Adaptado de Brasil (2019c).

Em relação às avaliações de resultado e de impacto, elas são mais desenvolvidas metodologicamente, pois envolvem modelos estatísticos. Portanto, requerem um elevado nível de sofisticação para a sua realização correta, de modo a mensurar de forma consistente o impacto do programa e a eficiência da política pública. O manual de avaliação *ex post* do Governo Federal aponta os principais métodos estatísticos existentes para a avaliação do impacto, conforme demonstrado abaixo:

- ✓ **Diferenças em Diferenças:** o efeito da política é estimado por meio de uma dupla diferença, uma subtração entre os grupos analisados ou, pelo menos, entre períodos diferentes. O grupo de controle representa o que teria ocorrido ao longo do tempo com o grupo de tratamento caso este não tivesse sido alvo da política pública.
- ✓ **Controle Sintético:** utilizado para avaliar o impacto de ações em níveis agregados, ou seja, cidades, estados ou grandes municípios. Seu grupo de controle (que representa a unidade agregada de forma sintetizada) corresponde às unidades não afetadas pela intervenção. Ele faz uso de informações do período pré-intervenção da unidade tratada e das unidades não tratadas.
- ✓ **Regressão Descontínua:** é utilizado um valor de corte, geralmente discricionário, em que a chance de um agente participar do tratamento muda de forma brusca ao redor desse valor. Se a variável de resultado também apresentar uma mudança brusca de valor em torno da descontinuidade, atribui-se à política em questão essa diferença de resultado entre agentes ao redor do valor de corte. Indivíduos com renda muito próxima, porém acima do valor de corte, têm características idênticas aos indivíduos com renda próxima, porém abaixo do valor de corte.

- ✓ **Regressão descontínua com cumprimento parcial:** a propriedade marcante na regressão descontínua é o uso de um valor de corte em uma variável contínua para guiar a seleção dos agentes para o tratamento, neste contexto, o critério planejado para a alocação dos agentes entre tratados e não tratados é relaxado.
- ✓ **Análise Envoltória de Dados (DEA):** técnica usada para avaliação da eficiência relativa de um conjunto de unidades decisórias. Ela constrói uma fronteira de eficiência com as mais eficientes na transformação de determinados insumos em produtos. A técnica tem a vantagem de identificar boas práticas, pois destaca as unidades mais eficientes, que podem ser usadas como *benchmark* para a melhoria do desempenho das demais<sup>7</sup> (BRASIL, 2019c).
- ✓ **Fronteira Estocástica (SFA):** semelhante ao DEA, a Fronteira Estocástica tem a diferença de ser paramétrica, e, assim, elabora formalmente a fronteira de eficiência. A SFA por ser mais completa, permite identificar não só as ineficiências, mas fatores que levam esta situação. Por sua vez, ela possui a desvantagem de ser um método mais rigoroso que requer a realização dos testes estatísticos<sup>8</sup> (BOUERI, ROCHA e RODOPOULOS, 2015).

Assim, para avaliar o impacto posterior da política pública de maneira precisa, quando não houver órgão de controle interno estruturado, recomenda-se aos municípios realizar parcerias com outras entidades<sup>9</sup> que auxiliem a avaliação *ex post* do programa. É importante destacar que o TCE/SC tem evoluído em seu papel de dar esta resposta à sociedade e possui a capacidade de realizar tais verificações. Dentre os órgãos com experiência para auxiliar nas avaliações estão as universidades. Tanto alunos quanto professores têm a possibilidade de realizar trabalhos acadêmicos sobre programas municipais implementados, podendo seus resultados subsidiarem o gestor na tomada de decisão sobre a política pública. Para tanto, a municipalidade deve possuir os dados necessários para a pesquisa.

Ressalta-se que avaliação *ex post* não se confunde com monitoramento. Conforme o guia de avaliação de políticas públicas do Ipea (BRASIL, 2019c), enquanto esse é o "exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas", aquela envolve também o julgamento e mensuração do impacto da política, no sentido de melhorar seus processos de tomada de decisão e ajustar as linhas de intervenção. O monitoramento é, portanto, uma informação mais simples e imediata sobre a operação e os efeitos da política. Por sua vez, a avaliação traz uma informação mais aprofundada e detalhada sobre o funcionamento e os efeitos da política.

Por fim, há diversos ganhos para a sociedade com a realização da avaliação *ex post*, que proporciona maior transparência da gestão pública, maior ética no serviço público, além de aprimorar o debate político por meio de discursos baseados em evidências. No âmbito gerencial, há uma aprendizagem daquilo que funciona ou não, corrigindo erros passados, e cultivando aquilo que dá certo. Embora o presente artigo foque na análise *ex ante*, a excelência na avaliação do programa é dada quando se combinam ambas as análises (*ex ante* e *ex post*). Desse modo,

<sup>7</sup> Para saber mais, acesse: <<http://bit.ly/2JV95Zl>>.

<sup>8</sup> Para saber mais, acesse: <<http://bit.ly/2wdEjC>>.

<sup>9</sup> O Tribunal de Contas não recomenda a contratação de consultorias. Há instituições capazes de realizar a avaliação a baixos custos. Caso seja realmente necessário a consultoria deve repassar o conhecimento ao órgão municipal.

pode-se comparar o alcance do programa, feito posteriormente, com as previsões realizadas antes da execução.

### 3 TÓPICOS SELECIONADOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE MUNICIPAL

A saúde, junto com a educação e segurança, é considerada função essencial do Estado. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) (BRASIL, 2019d) determina a aplicação de um percentual mínimo em ações e serviços de saúde. Atualmente, tal percentual é equivalente a 12% da arrecadação dos impostos e de transferências recebidas da União, excluídas as transferências aos municípios. Uma vez que representantes governamentais, tal como o ex-Ministro da Saúde Arthur Chioro, anunciam publicamente que o principal problema do SUS é o subfinanciamento (BRASIL, 2019a; 2019g), mais importante se torna o aprimoramento da gestão para administrar os escassos recursos existentes.

Nesse sentido de aprimoramento na utilização dos gastos públicos, inserem-se os exemplos seguintes que remetem à necessidade da correlação do Plano Municipal de Saúde com os instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA); a priorização de monitoramento de algumas ações da atenção básica e a boa prática de política pública municipal voltada para a melhoria da saúde bucal de crianças e adolescentes.

#### 3.1 O PLANO MUNICIPAL DE SAÚDE PRECISA TER CORRELAÇÃO COM O ORÇAMENTO?

Segundo consta em Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS, 2019, p. 40), os instrumentos do planejamento em saúde são os seguintes: o Plano Municipal de Saúde (PMS), a Programação Anual de Saúde (PAS) e o Relatório Anual de Gestão (RAG). Entre os instrumentos orçamentários, encontram-se: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Municipal de Saúde será elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde (CMS) antes do envio do PPA ao legislativo. O PAS deve ser aprovado pelo CMS antes do envio da LDO às Câmaras de Vereadores.

Conforme informa o manual do COSEMS (2019), o PMS e a PAS são instrumentos de gestão e, ao mesmo tempo, elementos para a formulação e gestão do orçamento municipal. Blumenau, por exemplo, elaborou o PMS (BLUMENAU, 2019b) com indicadores de saúde relacionados à Pactuação Interfederativa e aos Objetivos de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ODS - ONU), assim como apresentou a vinculação destes no PPA municipal.

No Plano Municipal de Saúde, há tabela de integração do PPA (BLUMENAU, 2019a) com o referido Plano e o alinhamento com os objetivos do desenvolvimento sustentável da ONU (BLUMENAU, 2019c, p. 18). A título de exemplo, uma das metas da ODS consiste em:

até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos até 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos até 25 por 1.000 nascidos vivos (BLUMENAU, 2019c, p. 18).

O município de Blumenau relaciona, no PMS, que tal meta da ONU vincula-se ao indicador 3.2 do PPA e objetivo 6.8 do referido plano municipal. No PPA, o Programa 059 – Programa de assistência em saúde em média e alta complexidade – tem como taxa de mortalidade na infância

(até 5 anos/por mil nascidos vivos) o valor de 7,26 como situação inicial e meta de reduzir para 6,20 em 2021, ao mesmo tempo em que vincula a taxa ao objetivo 3 da ONU.

Denota-se, com este exemplo, a importância da correlação entre os instrumentos de planejamento em saúde municipal e os instrumentos orçamentários, demonstrando a necessidade do trabalho conjunto do Poder Executivo, do Conselho Municipal em Saúde e do Poder Legislativo a fim de alcançar a saúde e o bem-estar da população, com responsabilidade fiscal e orçamentária.

### 3.2 O QUE DEVO PREVENIR NA ATENÇÃO BÁSICA?

O art. 198, II, da CRFB/88 dispõe que as ações e serviços públicos de saúde devem proporcionar atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas. A Política Nacional de Atenção Básica, inserida na Portaria de Consolidação n.º 02/2017, prevê no artigo 2º que a atenção básica envolve a prevenção em saúde, por meio de práticas de cuidado integrado e gestão qualificada. No entanto, os municípios possuem dificuldades em definir quais ações de prevenção devem ser intensificadas, monitoradas e avaliadas para alcançar a saúde e o bem-estar da população local.

O município de Fortaleza – Ceará (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2019, p. 89) elaborou painel de bordo com 13 indicadores com a finalidade de monitorar e avaliar o trabalho de equipes de saúde da família em objetivos estratégicos com metas pactuadas, tais como: mortalidade materna e infantil, redução da mortalidade por câncer de mama e de colo uterino, assim como mortalidade prematura decorrente de doenças cardiovasculares (hipertensão e diabetes).

**Figura 3** – Objetivos e metas de parte do painel de bordo do município de Fortaleza/CE

DADOS A SEREM COLETADOS/INDICADOR	
(Fonte para coleta de dados – Prontuário Eletrônico FastMedic)	
<b>O.E.: Reduzir a mortalidade infantil e materna</b>	
A	Número total de gestantes inscritas no PROGRAMA DE SAÚDE INTEGRAL DA MULHER
B	Número total de gestantes inscritas no PROGRAMA DE SAÚDE INTEGRAL DA MULHER agendadas no período para acompanhamento do pré-natal
C	Número total de gestantes inscritas no PROGRAMA DE SAÚDE INTEGRAL DA MULHER com acompanhamento realizado no período conforme checklist de acompanhamento do pré-natal. [D = (A – B) + C]
<b>P1</b>	<b>Percentual de gestantes com acompanhamento do pré-natal realizado</b>
	Fórmula: $(D+A) \times 100$ Meta SMS: 100%    Meta PS: 100%    Parâmetro: <span style="color: green;">≥ 95.0%</span> <span style="color: yellow;">75.0% a 94.9%</span> <span style="color: red;">&lt;75.0%</span>
E	Número de gestantes inscritas no PROGRAMA DE SAÚDE INTEGRAL DA MULHER e estratificadas como de alto risco (GESTAÇÃO DE ALTO RISCO QUE DEVE SER REFERENCIADA)
F	Número de gestantes estratificadas como de alto risco atendidas na atenção especializada

**Fonte:** extraído de OPAS (2019, p. 91).

A meta de atingir 100% de gestantes com pré-natal realizado corresponde ao sinal verde quando alcança 95% dessa. O sinal amarelo é registrado quando a meta se situa entre 75 e 94,9% da meta, ficando vermelha quando se encontrar abaixo de 75% da meta.

A utilização do painel de bordo foi precedida de capacitação dos gestores das Unidades de Atenção Primária à Saúde, para posterior preenchimento e monitoramento mensal, permitindo planejar o apoio técnico às equipes que não atingissem o nível amarelo em algum indicador.

O livro SUS que dá certo traz algumas experiências exitosas dos municípios brasileiros (CONASEMS, 2019). A população do município de Tigrinhos, como várias outras cidades, sofria com cáries e perdas de dentes permanentes.

A solução montada pela cidade articulou três escolas, a rede de saúde bucal, professores e as famílias. Elaborou-se planejamento estratégico com a existência das seguintes ações nas escolas: a) bochecho com flúor e escovação supervisionada a cada 15 dias; b) palestras; c) jogos. A Secretaria Municipal de Saúde distribuía escovas (troçadas a cada 6 meses) e fios dentais. As crianças selecionadas eram encaminhadas para consultas odontológicas que eram oferecidas duas vezes por semana. Em 2008, quando o projeto iniciou, “os resultados apontaram elevados valores para os índices CPO-D e ceo-d, que apontam incidência de dentes perdidos, cariados e restaurados” (CONASEMS, 2019, p. 17). A análise de impacto ocorreu com a turma do 5º ano do ensino fundamental de 2018, com pouco mais de 20 alunos, que haviam iniciado o projeto em 2008. Nenhuma criança perdeu dentes permanentes decorrente de cárie, uma delas tinha cárie e 4 possuíam um dente restaurado.

## 4

### TÓPICOS SELECIONADOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO MUNICIPAL

A educação carrega um enorme potencial em criar oportunidades. Pessoas e sociedades podem ter o seu futuro mudado para melhor devido à transformação que a educação acarreta. Para tanto, isso só faz sentido se ela for de qualidade.

Tendo isso em consideração, os gastos com educação no Brasil cresceram ao longo das últimas décadas. Em Santa Catarina não foi diferente. As despesas do estado com educação, por exemplo, de 2003 a 2018 cresceram 28%<sup>10</sup>, já descontada a inflação do período. Apesar disso, a qualidade pouco melhorou. Indicadores internacionais de educação demonstram uma lenta melhora no desempenho dos alunos brasileiros, mostrando que é possível entregar mais resultado na educação com a quantia de recursos disponíveis atualmente.

Ante o exposto, esta seção tem o intuito de demonstrar ações que podem ser realizadas na área da educação e que comprovadamente trazem resultados na qualidade do ensino. O presente artigo não tem o objetivo de esgotar todos os possíveis programas a serem implementados na educação, mas promover o debate sobre as formas de aprimorar as políticas públicas. Assim, serão apresentadas de forma breve as principais formas de intervenção escolar e seu impacto no desempenho (Quadro 3) de acordo com o livro Educação Baseada em Evidências, do Instituto Alfa e Beto (ELACQUA, 2015). Por fim, será apresentada a importância de se vincular o orçamento público com o Plano Municipal de Educação, conforme decisões anteriores do TCE/SC.

<sup>10</sup> Dados extraídos do Portal Transparência do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2019b).

**Quadro 3** – Formas de intervenção escolar, sua capacidade de impacto e custo de viabilidade

Forma de intervenção	Mecanismos de aplicação	Impacto	Viabilidade econômica
<b>Diretores Eficazes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escolha por meio de processo meritocrático (prova);</li> <li>- Eleição sem envolvimento políticos.</li> <li>- Rotatividade</li> </ul>	<b>Significativo</b>	<b>Baixo custo</b>
<b>Professores Eficazes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso de elementos de ensino eficaz (objetivos, desafio intelectual, representações do conteúdo, conexões com o conhecimento, modelagem, estratégia de ensino explícito, prática guiada, feedback, linguagem e adaptação para o aprendizado do idioma);</li> <li>- Interação entre professor e escola;</li> <li>- Adoção de mecanismos de certificação e reconhecimento mais rigorosos;</li> <li>- Enfoque maior em conteúdo;</li> <li>- Testes padronizados para aferir conhecimento.</li> </ul>	<b>Significativo</b>	<b>Baixo custo</b>
<b>Ensino Estruturado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organização da forma de ensino (práticas de ensino e estudos previamente decididas);</li> <li>- Revisão diária do material aprendido, apresentação de novo conteúdo, prática guiada, feedback e prática independente;</li> <li>- Dinamismo nas aulas.</li> </ul>	<b>Significativo</b>	<b>Viável</b>
<b>Desempenho anterior</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avaliação de aprendizagens iniciais;</li> <li>- Investimento em creches para construção de conhecimento na primeira infância;</li> <li>- Matemática e Leitura como ferramentas de predição de aprendizagem.</li> </ul>	<b>Significativo</b>	<b>Viável</b>
<b>Aumento da Carga horária</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pós-escola;</li> <li>- Programas de férias;</li> <li>- Extensão da jornada.</li> </ul>	<b>Neutro</b>	<b>Alto custo</b>
<b>Redução de Turmas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diminuição do número de alunos por sala de aula.</li> </ul>	<b>Controverso</b>	<b>Alto custo</b>
<b>Incentivos a professores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bônus somente quando os alunos atingem os resultados esperados (quando em forma de adiantamento, se o objetivo não é atingido o professor deve devolvê-lo).</li> </ul>	<b>Controverso</b>	<b>Viável</b>
<b>Repetência</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cursar novamente o ano que cursou anteriormente;</li> <li>- Progressão continuada.</li> </ul>	<b>Negativo</b>	<b>Alto custo</b>

Fonte: Adaptado de Elacqua *et al.* (2015).

De acordo com as informações apresentadas na tabela acima, é na base educacional que é possível observar uma maior eficiência nas intervenções, como foco em professores e diretores. Sobre estes, a questão vai além do seu processo de escolha e tem na sua baixa rotatividade o principal diferencial. Um estudo feito no Canadá por Coelli e Green (2011) foi observado que o impacto do diretor depende do seu tempo à frente da escola, pois seu trabalho é acumulativo e escolas nas quais diretores são trocados com mais frequência, mesmo quando qualificados, acabam prejudicadas.

Para o caso de professores, é importante para o aprendizado em sala de aula que façam uso de práticas diferenciadas de ensino. Grossman *et al.* (2019) desenvolveram um Protocolo para Observar o ensino da Linguagem (PLATO)<sup>11</sup>, testado em Nova York, em 2007, e provou que professores de alto valor agregado adotam tais práticas diferenciadas (como o uso de elementos de ensino eficaz), fatores como interação entre outras áreas durante a formação do professor, também se mostram relevantes, o *Teach for America* (Ensinar pelos Estados Unidos da América), que recruta egressos de diversas áreas com alto nível intelectual, foi analisado e provou a eficácia desse fator.

É possível, também, identificar que as medidas cujo custo é mais elevado são as que apresentam resultados menos significativos, ou controversos. Para o caso da redução de turmas, alguns estudos não só mostraram que o desempenho acadêmico não é afetado (HOXBY, 2000), como foi observado que os professores mais eficazes costumam frequentar escolas maiores, que consequentemente possuem mais alunos e turmas maiores. Neste contexto, escolas em regiões desfavorecidas acabam perdendo com a redução de turmas, dado que a demanda por professores eficazes em escolas maiores e de qualidade de ensino superior acaba aumentando e bons professores tendem a deixar suas escolas por estas maiores.

Contudo, ao analisar as classes reduzidas na Suécia, Fredriksson, Öckert e Oosterbeek (2013) concluíram que frequentar turmas menores nos três últimos anos da educação fundamental gera benefícios no desenvolvimento de habilidades cognitivas e não cognitivas, se mostrando um fator com influência positiva no desenvolvimento do aluno. Já o aumento da carga horária vem sendo implementado em algumas escolas no Brasil a partir do programa Mais Educação, mas não apresenta resultados significativos na melhora do aprendizado devido à baixa taxa de participação dos alunos.

Para o caso da repetência, diversos estudos comprovaram que sua aplicação causa principalmente a evasão de alunos. Ribeiro (2016) mostrou que este é o principal entrave ao aumento da escolaridade e à competência cognitiva no Brasil, além de não causar melhora no desempenho dos alunos, "alunos ruins tendem a continuar ruins". Abordagens como o estímulo à participação das famílias na aprendizagem, estratégias de ensino apropriadas à idade e cultura dos alunos, programas de leitura na primeira infância, de saúde mental, intervenções a problemas específicos e programas de tutoria acabam se mostrando uma alternativa mais eficaz à repetência.

Ainda que viáveis, os incentivos a professores são uma medida controversa, pois há um problema estrutural na avaliação dos docentes. Um professor pode já estar contribuindo com seu máximo para o aprendizado dos alunos, porém sem causar melhorias adicionais em seu desempenho, assim como alguns resultados podem ser afetados por eventos aleatórios ou interferências indesejadas durante a realização das provas, como a baixa nutrição (FIGLIO e WINICKI, 2005).

Os autores também chamam a atenção para o risco de os docentes "ensinarem para a prova" na tentativa de apresentarem bons resultados em suas turmas, além de aumentar a competição entre professores quando a bonificação é individual ou criar "caroneiros" quando a bonificação é em grupo, neste caso um professor acaba por levar crédito pelo esforço do outro.

Por fim, o investimento em anos iniciais ao se levar em conta o desempenho anterior, que apesar de viável, não produz um efeito tão direto quanto outras medidas, pois ele depende de uma cooperação entre fatores. Estudos mostram que um professor com baixa qualificação

<sup>11</sup> Para saber mais, acesse: [http://www.alfaebeto.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Instituto-Alfa-e-Beto\\_EBE\\_2015.pdf](http://www.alfaebeto.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Instituto-Alfa-e-Beto_EBE_2015.pdf). (ELACQUA, 2015).

pode por a perder a vantagem conseguida em anos anteriores (HATTIE, 2009). Assim, mais do que uma intervenção individual, o desempenho anterior é um processo conjunto de medidas para valorizar o aprendizado do estudante desde as séries iniciais, construção a longo prazo de um conhecimento cumulativo.

#### 4.1 VINCULAÇÃO DO ORÇAMENTO COM O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Em 2009, a Emenda Constitucional n.º 59 determinou a elaboração de Plano Nacional de Educação (PNE) pelo Congresso Nacional. Após intensa discussão pelos congressistas, foi aprovada a Lei n.º 13.005/2014 (BRASIL, 2019e), que estabeleceu o PNE, com vigência de 10 anos. O artigo 10 desta referida lei dispõe sobre a vinculação entre os instrumentos orçamentários (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) e o Plano Municipal de Educação (PME). Nesse artigo da aludida lei, o município ficou obrigado a garantir dotações orçamentárias necessárias para a implementação das diretrizes, metas e estratégias do PNE e do PME.

Com base na Constituição e na lei do PNE citado, o presidente do TCE/SC, ao agir na função de controle externo, emitiu o Ofício Circular n.º TC/GAP – 007, de 26 de julho de 2017 (SANTA CATARINA, 2019a), para reafirmar a obrigação da vinculação dos instrumentos orçamentários. A autoridade máxima da Corte de Contas catarinense alertou os gestores municipais que a formulação da Política Municipal de Educação, por meio do Plano Municipal de Educação, deve ocorrer mediante a um trabalho integrado e colaborativo entre técnicos das secretarias da Fazenda e da Educação. A sinergia deve propiciar que os programas e as ações previstos no orçamento possuam alinhamento com as diretrizes, metas e estratégias do PME. Para tanto, o instrumento orçamentário deve contemplar indicadores, unidades de medida e metas tangíveis, a fim de possibilitar o monitoramento e avaliação da execução orçamentária, a transparência e o controle (interno, externo e social).

Como boa prática de PPA correlacionada ao Plano de Educação, cita-se o PPA 2016-2019 da União, que contempla as Metas 15 (formação inicial de profissionais da educação) e 16 (formação, em nível de pós-graduação dos professores da educação básica) do PNE no Programa 2080 – Educação de qualidade para todos. O objetivo 1008 do PPA almeja “fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e da aprendizagem ao longo da vida” (BRASIL, 2019f). Para concretizar a previsão legal do PNE, o Governo Federal se comprometeu em oferecer, por exemplo: a) 376 mil novas matrículas de graduação (licenciatura) para formação inicial de professores para a educação básica a fim de alcançar o disposto na Meta 15 do PNE; b) 90 mil novas matrículas em cursos de pós-graduação (especializações e mestrados profissionais) ofertados nas modalidades a distância e semipresencial, destinados a professores da educação básica, para atingir a Meta 16 do Plano.

A partir deste exemplo, o TCE/SC salienta a importância de os prefeitos municipais repetirem a prática exitosa do Governo Federal, a fim de vincular as metas dos Planos Municipais de Educação às metas dos programas do Plano Plurianual, com os respectivos desdobramentos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação de políticas públicas, principalmente nas áreas de saúde e educação, torna-se indispensável. A escassez dos recursos públicos e a crescente demanda social na prestação dos serviços governamentais gera pressão aos gestores, de modo que novos programas devem ser planejados para que consigam atender à população da melhor forma. A análise da política pública não deve se resumir ao monitoramento de indicadores e a avaliação posterior. O correto direcionamento dos recursos do erário deve contemplar a análise *ex ante*, a fim de orientar o gestor no momento da elaboração da política pública.

O presente artigo apresentou itens de controle a serem observados, tais como: definição do problema, definição do público-alvo, previsão orçamentária, recursos humanos e físicos necessários, elaboração e definição das metas, dos indicadores e do processo de avaliação posterior. Contemplou-se, ainda, boas práticas do governo federal, estadual e municipal que podem servir de norte ao gestor público municipal, responsável pela implementação das políticas públicas de saúde e educação básica.

Cabe destacar que o conteúdo apresentado neste artigo não é exaustivo, ou seja, há diversos métodos e etapas a serem realizadas para uma avaliação de políticas públicas de excelência. No entanto, espera-se que as orientações apresentadas auxiliem os agentes públicos municipais para que possam tornar as atividades, no âmbito de suas instituições, mais coesas e com ações voltadas para o incremento do bem-estar social e o desenvolvimento da região. A disseminação de boas políticas junto com a avaliação de evidências de seus impactos tende a constituir as bases para que a ação estatal assuma, de forma efetiva, eficaz e eficiente, seu papel fundamental na alocação, na estabilidade e na redução das desigualdades sociais do país.

## REFERÊNCIAS

BLUMENAU. **Lei n.º 8.485, de 18 de outubro de 2017**. Plano Plurianual 2018-2021. Disponível em: <<http://www.blumenau.sc.gov.br/transpnew/wwwpbaseobjects.wprelatoriofiscal.aspx?PPA,2018>>. Acesso em: 20 maio 2019a.

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Saúde 2018-2021**. Disponível em: <[https://www.blumenau.sc.gov.br/downloads/semus/plano\\_municipal.pdf](https://www.blumenau.sc.gov.br/downloads/semus/plano_municipal.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2019b.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2018-2021** – versão alinhada com ODS. Disponível em: <http://www.blumenau.sc.gov.br/transpnew/wwwpbaseobjects.wprelatoriofiscal.aspx?PPA,2018>. Acesso em: 20 maio 2019c.

BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. (Organizadores). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. 463 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ministro da Saúde diz que subfinanciamento é principal problema do SUS**. Publicado em: 25 de agosto de 2015. Disponível em: <<https://www12.senado>>.

leg.br/noticias/materias/2013/04/18/subfinanciamento-e-principal-problema-da-saude-dizem-secretarios-do-setor>. Acesso em: 21 maio 2019a.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise *ex ante*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 1 (192 p.). Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-ante.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2019b.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise *ex post*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 2 (301 p.). Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-ante.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2019c.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 maio 2019d.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 13.005/2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 21 maio 2019e.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 13.249/2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Anexo I, Programa 2080, fls. 93-103. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/anexo-i\\_atualizado\\_set\\_loa2018.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/anexo-i_atualizado_set_loa2018.pdf)>. Acesso em: 21 maio 2019f.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Subfinanciamento é principal problema da saúde, dizem secretários do setor**. Publicado em: 18 de abril de 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/04/18/subfinanciamento-e-principal-problema-da-saude-dizem-secretarios-do-setor>>. Acesso em: 21 maio 2019g.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Análise envoltória de dados em auditoria**. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F69B062FC016A4B7AF7AB48BF>>. Acesso em: 20 maio 2019h.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Classificação ABC**. Documento de Orientação. Adsup 3/2012 (DO - Adsup 3/2012). Brasília: TCU, 2012. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258F9F3BD0158FA2B7FC96989>>. Acesso em: 16 maio 2019i.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Análise SWOT e diagrama de verificação de risco aplicados em auditoria**. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A158FE98EE0158FEF2F25843D5>>. Acesso em: 16 maio 2019j.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de auditoria de análise de problemas para auditorias**. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258F9F3BD0158FA063DD92835>>. Acesso em: 16 maio 2019k.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de auditoria:** análise RECI. Brasília: TCU, 2001. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258FE9A84015903F2A031413D>>. Acesso em: 16 maio 2019l.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de auditoria:** análise *Stakeholder*. Brasília: TCU, 2002. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A158FE98EE0158FF54A8837AEF>> Acesso em: 16 maio 2019m.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de auditoria:** benchmarking. Brasília: TCU, 2000. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258FE9A84015904136B817E27>>. Acesso em: 16 maio 2019n.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de auditoria:** marco lógico. Brasília: TCU, 2001. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258FE9A84015903FC622C4FFE>>. Acesso em: 16 maio 2019o.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de indicadores de desempenho para auditorias**. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A158FE98EE0158FED65C6D4BFF>>. Acesso em: 16 maio 2019p.

COELLI, M.; GREEN, D. Leadership Effects: School Principals and Student Outcomes. **Economics of education review**, Elsevier, vol. 31(1), 2012.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE (COSEMS). **Manual do(a) gestor(a) municipal do SUS:** diálogos do cotidiano. Rio de Janeiro: CEPESC/IMS/UERJ, 2016. Disponível em: <[https://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2017/01/manual\\_do\\_gestor\\_AF01\\_tela-1.pdf](https://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2017/01/manual_do_gestor_AF01_tela-1.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2019.

DIAS, Reinaldo. **Políticas públicas:** princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

ELACQUA, Gregory; *et al.* **Educação baseada em evidências:** como saber o que funciona em educação. Brasília: Instituto Alfa e Beto, 2015.

FIGLIO, D. N.; WINICKI, J. Food for thought: the effects of school accountability plans on school nutrition. **Journal of Public Economics**, n. 89(2), p. 381-394, 2005.

FREDRIKSSON, P.; OCKERT, B.; E OOSTERBEEK, H. (2013). Long-term effects of class size. **The Quarterly Journal of Economics**, 128(1), p. 249-285.

GROSSMAN, P.; *et al.* Measure for Measure: the relationship between measures of instructional practice in Middle School Language, Arts and teachers value-added scores. **American Journal of Education**, n. 119(3), p. 445-470. Disponível em: <<http://platorubric.stanford.edu/Research.html>>. Acesso em: 22 maio 2019.

HATTIE, J. **Visible learning**: a synthesis of meta-analyses relating to achievement. London/New York: Routledge, 2009.

HESSEL, Rosana. PIB per capita só voltará ao patamar de 2013 em uma década. **Correio Brasileiro**, 27 out. 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2vQsgeG>>. Acesso em: 22 maio 2019.

HOXBY, C. M. The Effects Of Class Size On Student Achievement: New Evidence From Population Variation. **The Quarterly Journal of Economics**, n. 115(4), p. 1239-1285, 2000.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle compartilhado das políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Retratos do SUS que dá certo nos quatro cantos do Brasil**. Experiências premiadas na Mostra Brasil Aqui Tem SUS 2016. Brasília: OPAS, 2018. Disponível em: <<https://www.conasems.org.br/publicacoes/retratos-do-sus-que-da-certo-nos-quatro-cantos-do-brasil/retratos-web-reduzido/>>. Acesso em: 31 maio 2019.

RIBEIRO, Sérgio Costa. **A pedagogia da repetência**. Estud. av., São Paulo, v. 5, n. 12, Ago. 1991. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141991000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141991000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 21 maio 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Ofício Circular n.º TC/GAP - 007/2017**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Of%C3%ADcio%20Circular%20TC%20GAP%20007%202017%20Plano%20Nacional%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20PNE%20Auditor%20Sicca%20Prefeitos.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2019a.

\_\_\_\_\_. **Portal da Transparência do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <<http://www.transparencia.sc.gov.br/>>. Acesso em: 21 maio 2019b.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

## APÊNDICE A – Checklist para a Análise *Ex Ante*<sup>12</sup>

### 1 Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências

- 1.1 Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar?
- 1.2 Quais as causas que acarretam o problema?
- 1.3 Quais são as evidências da existência do problema na realidade municipal?
- 1.4 Apresentar, se cabível, a comparação municipal, estadual, nacional ou internacional do problema.
- 1.5 Quais as razões para que o governo municipal intervenha no problema?
- 1.6 Apresentar breve levantamento de políticas anteriormente adotadas para combater o mesmo problema e as razões pelas quais foram descontinuadas, quando cabível.

### 2 Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados

- 2.1 Qual o objetivo da proposta?
- 2.2 Quais são os resultados e os impactos esperados para a sociedade?
- 2.3 Quais são as ações a serem implantadas?
- 2.4 Quais são as metas de entrega dos produtos?
- 2.5 Apresentar a relação existente entre a(s) causa(s) do problema, as ações propostas e os resultados esperados.
- 2.6 Apresentar a existência de políticas públicas semelhantes já implantadas no município, ou em outros municípios, estados ou países, reconhecidas como casos de sucesso.

### 3 Desenho, estratégia de implementação e focalização

- 3.1 Quais são os agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na proposta?
- 3.2 Apresentar possíveis articulações com outras políticas em curso no município e, se possível, no estado e no Brasil.
- 3.3 Apresentar possíveis impactos ambientais decorrentes da execução da proposta.
- 3.4 Apresentar estimativa do período de vigência da proposta.
- 3.5 Qual o público-alvo que se quer atingir?
- 3.6 Apresentar características e estimativas da população elegível à política pública.
- 3.7 Apresentar critérios de priorização da população elegível, definidos em função da limitação orçamentária e financeira.
- 3.8 Descrever como será o processo de seleção dos beneficiários.

### 4 Impacto orçamentário e financeiro

- 4.1 Apresentar análise dos custos da proposta para os entes públicos e os particulares afetados.
- 4.2 Se a proposta de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental implicar aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia, apresentar:
  - 4.2.1 estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
  - 4.2.2 se as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias;
  - 4.2.3 se as medidas de compensação, no período mencionado, foram consideradas na proposta, ocasionando a renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia; e
  - 4.2.4 demonstração da origem dos recursos para seu custeio quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.
- 4.3 Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- 4.4 Quais são os potenciais riscos fiscais da proposta?

### 5 Estratégia de construção de confiança e suporte

- 5.1 O conjunto de cidadãos e cidadãs apoia a política proposta por confiar que ela é relevante e que as instituições responsáveis irão levá-la a cabo?
- 5.2 Quais são as razões ou as evidências de que há envolvimento dos interessados, que levem os agentes internos e externos à política a apoiarem a sua execução e a estarem alinhados?
- 5.3 Como os envolvidos participam ou se manifestam na elaboração da proposta?
- 5.4 A política proposta é uma prioridade das lideranças políticas? Já foram identificadas as lideranças que podem apoiá-la?
- 5.5 Quais seriam as possíveis oposições ativas para a execução dessa política?

<sup>12</sup> Extraído e adaptado (BRASIL, 2019b, p. 17-20)

## 6 Monitoramento, avaliação e controle

- 6.1 A política pública poderia ser implementada a partir de projeto-piloto?
- 6.2 Como será realizado o monitoramento e quais serão os indicadores desse monitoramento ao longo da execução da política?
- 6.3 Posteriormente, como será realizada a avaliação dos resultados da política?
- 6.4 Como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política?
- 6.5 Quais serão os mecanismos de controle a serem adotados?

## APÊNDICE B – Técnicas para auxílio na elaboração e avaliação das políticas públicas.

- 1) Modelo Lógico<sup>13</sup>

Figura 4: Modelo lógico a ser utilizado para desenho da Política pública

Fonte: IPEA apud BRASIL, 2019b, p. 95

- 2) Matriz SWOT<sup>14</sup>;
- 3) Matriz de Probabilidade e Impacto de Risco (ou Diagrama de verificação de risco - DVR)<sup>15</sup>;
- 4) Diagrama de Ishikawa (ou espinha de peixe)<sup>16</sup>;
- 5) Técnica de árvore de problema<sup>17</sup>;
- 6) análise *stakeholder*<sup>18</sup>;
- 7) matriz GUT<sup>19</sup>;
- 8) Técnica de análise RECI<sup>20</sup>;
- 9) Técnica de benchmarking<sup>21</sup>;
- 10) Mapa de processo<sup>22</sup>; e
- 11) Classificação ABC<sup>23</sup>.

<sup>13</sup> "Modelo analítico para orientar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas ou de projetos governamentais". (BRASIL, 2019o, p. 7).

<sup>14</sup> SWOT: técnica de auditoria utilizada para enquadrar pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças relacionados a determinado programa de governo ou órgão/entidade (do inglês *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*). Maiores detalhes em: Brasil, 2019j.

<sup>15</sup> "É uma técnica de Gestão de Risco que visa, gerenciar efeitos adversos que possam comprometer um processo de gestão." (BRASIL, 2019j, p. 9).

<sup>16</sup> Diagrama de Ishikawa é uma ferramenta gráfica para o gerenciamento e o controle da qualidade. Possibilita estruturar hierarquicamente as causas potenciais de determinado problema, bem como seus efeitos. Maiores detalhes em: Técnicas de análise de problemas para auditorias (BRASIL, 2019k).

<sup>17</sup> É uma técnica de análise de problema (tronco), em que se busca identificar as causas (raízes) e os efeitos (galhos). Maiores detalhes em: Brasil, 2019k.

<sup>18</sup> A Análise *Stakeholder* permite identificar a forma apropriada de participação de todas as partes envolvidas em um programa ou projeto. Esta técnica é uma ferramenta de grande utilidade em avaliação de programa. Maiores detalhes em: Brasil, 2019m.

<sup>19</sup> É uma técnica de análise de problemas a fim de ordená-los conforme a sua prioridade, por meio de critérios de gravidade, urgência e tendência. Maiores detalhes em: Brasil, 2019k.

<sup>20</sup> "A análise RECI é uma ferramenta que ajuda a identificar quem é responsável pelas atividades desenvolvidas, quem as executa, quem é consultado e quem é informado, seja no âmbito limitado de uma equipe de trabalho, seja em relação a um órgão, entidade ou programa." (BRASIL, 2019l).

<sup>21</sup> "Técnica de diagnóstico voltada para a identificação e implementação de boas práticas de gestão." (BRASIL, 2019n, p. 7).

<sup>22</sup> Técnica de mapeamento do processo de trabalho. Para maiores detalhes, sugere-se a realização do curso "Mapeamento de Processos de Trabalho com BPMN e Bizagi", oferecido gratuitamente pela Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/ead/>>. Acesso em: 16 maio 2019.

<sup>23</sup> "É um método destinado a identificar amostra de itens de maior importância ou impacto." (BRASIL, 2019i).

# VIII

## A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NA GESTÃO PÚBLICA

Luiz Cláudio Viana

Valéria Rocha Lacerda Gruenfeld

**Audidores Fiscais de Controle Externo**

### RESUMO

O presente artigo trata da atuação dos conselhos municipais na gestão pública. Aborda-se o conceito de controle social e quais os principais conselhos que atuam na Administração Pública municipal, bem como suas atribuições primordiais, natureza, vínculo e autonomia. Destaca-se a estrutura mínima que deve ser oferecida pela gestão pública para funcionamento desses órgãos e indica-se fontes de informações para contribuir na atuação dos conselheiros. Finalmente, apresenta-se alguns conceitos relacionados com a execução orçamentária da despesa, a possibilidade de obterem documentos e informações junto à administração municipal e meios para contatarem o Tribunal de Contas.

Palavras-chave: Conselhos Municipais. Fiscalização. Gestão Pública. Controle Social.

## INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, ciente da importância dos conselhos municipais no âmbito da gestão pública, veio, por meio do XIX Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, oferecer uma contribuição para o aperfeiçoamento da atuação desses conselhos.

Assim, considerando as diversas atribuições que geralmente estão associadas aos conselhos municipais, bem como a vocação deste Órgão de Controle Externo, optou-se por enfatizar neste artigo a função fiscalizadora dos conselhos que atuam na gestão pública municipal.

Nesse sentido, passa-se a abordar o tema por meio de perguntas e respostas.

### 1 O QUE É CONTROLE SOCIAL?

O controle social, de acordo com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), pode ser visto sob três dimensões: técnica, política e ética (BRASIL, 2019b, p. 7). Sob o **aspecto técnico**, a Controladoria-Geral da União (CGU) sintetizou o seu significado como sendo a fiscalização, o monitoramento e o controle da gestão pública realizada pelos cidadãos (BRASIL, 2019d, p. 16).

Nesse aspecto, segundo a CGU, "o controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos" (BRASIL, 2019d, p. 17). O Tribunal de Contas da União (TCU), ao orientar os conselheiros da saúde, complementou ressaltando a importância do controle social tendo em vista a extensão territorial do Brasil e a vivência do cidadão na comunidade, que lhe permite fiscalizar a efetiva entrega e qualidade dos serviços públicos prestados. Nas palavras do TCU (BRASIL, 2019x, p. 14-15):

Controle social significa o entendimento, a participação e a fiscalização da sociedade sobre as ações do Estado. O controle social propicia a vivência da democracia direta, conduzida pelo povo. Ao praticar o controle social, os cidadãos podem interferir no planejamento, na realização e na avaliação das atividades do governo. Diversas áreas do governo têm como um de seus princípios o controle social. Uma dessas áreas é a saúde, coordenada pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Sob o **aspecto político**, o controle social se relaciona com a participação da sociedade no processo de construção das políticas públicas. O CNAS assim definiu o controle social na dimensão política (BRASIL, 2019b, p. 7):

É o exercício de democratização da gestão pública, que permite a sociedade organizada intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado para a definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação dos municípios, estados, Distrito Federal e da União, conforme o inciso II, art. 204 da Constituição Federal de 1988, estabelece que nesse campo as ações governamentais tenham como diretrizes, dentre outras, a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação da Política e no controle das ações em todos os níveis".

A **dimensão ética** do controle social foi definida pelo CNAS como a "construção de novos valores e de novas referências, fundadas nos ideais de solidariedade, da soberania e da justiça social" (BRASIL, 2019b, p. 7).

Uma das formas de organização da sociedade para o exercício do controle social ocorre por meio dos Conselhos Municipais, os quais serão vistos a seguir.

## 2

### QUAIS OS PRINCIPAIS CONSELHOS QUE ATUAM NA ESFERA MUNICIPAL?

Os principais conselhos que atuam na esfera municipal cuja obrigatoriedade de constituição foi definida pelas respectivas normas regentes, sem prejuízo da existência de normas municipais próprias, são os seguintes:

- ✓ **Conselho Municipal de Saúde** – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>1</sup> (BRASIL, 2019c);
- ✓ **Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb** – Lei n.º 11.494/2007<sup>2</sup> (BRASIL, 2019n);
- ✓ **Conselho Municipal de Assistência Social** – Lei n.º 8.742/1993<sup>3</sup> (BRASIL, 2019k);
- ✓ **Conselho Municipal de Alimentação Escolar** – Lei n.º 11.947/2009<sup>4</sup> (BRASIL, 2019o);
- ✓ **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente** – Lei n.º 8.069/1990<sup>5</sup> (BRASIL, 2019j); e
- ✓ **Conselho Municipal da Pessoa Idosa** – Lei n.º 8.842/1994<sup>6</sup> (BRASIL, 2019l).

Destaca-se ainda o **Conselho Municipal de Educação** como órgão que compõe o Sistema Municipal de Ensino e de suma importância à fiscalização e à participação da sociedade na gestão do ensino no âmbito local, com funções de (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019):

**Normatizar:** elaborar as regras que adaptam para o município as determinações das leis federais e/ou estaduais e que as complementem, quando necessário.

**Deliberar:** autorizar ou não o funcionamento das escolas públicas municipais e da rede privada de ensino. Legalizar cursos e deliberar sobre o currículo da rede municipal de ensino.

**Assessorar:** responder aos questionamentos e às dúvidas do poder público e da sociedade. As respostas do órgão são consolidadas por meio de pareceres.

**Fiscalizar:** acompanhar a execução das políticas públicas e monitorar os resultados educacionais do sistema municipal.

<sup>1</sup> Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

[...] § 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal. [...]

<sup>2</sup> Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição: [...]

<sup>3</sup> Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: [...]

IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

<sup>4</sup> Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma:

I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;

II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;

III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;

IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica. [...]

<sup>5</sup> Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais.

<sup>6</sup> Art. 6º Os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área.

Registra-se que o **parecer emitido por esses conselhos** deve ser encaminhado ao Tribunal de Contas, quando da Prestação de Contas apresentada pelo prefeito, nos termos do art. 7º, inciso III, e parágrafo único, da Instrução Normativa n.º TC-20/2015 (SANTA CATARINA, 2019a), excetuando-se o Conselho Municipal de Educação.

Por fim, ressalta-se o papel do Conselho Municipal de Educação **no acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação**, tendo em vista que este Tribunal de Contas verifica o cumprimento das metas do plano nas contas de governo dos municípios catarinenses, bem como em auditorias e inspeções realizadas.

### 3

## QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS?

Como visto acima, os Conselhos Municipais executam o controle social da Administração Pública. A Controladoria-Geral da União, abordando o tema, ressaltou, além da função de fiscalização e de participação da sociedade na Administração Pública, as atribuições de mobilização, de deliberação e de consultoria, da seguinte forma (BRASIL, 2019d, grifo nosso):

A **função fiscalizadora** dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.

A **função mobilizadora** se refere ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.

A **função deliberativa**, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a **função consultiva** relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

Assim, os Conselhos Municipais devem fiscalizar se os recursos públicos estão sendo utilizados da forma correta, estimular o município a promover audiências públicas para oportunizar a participação popular nas decisões políticas, decidir sobre questões que lhe foram submetidas de forma a zelar pela prevalência do interesse público, bem como responder consultas sobre matérias correlatas às suas atribuições, nos termos da legislação municipal que criou o referido conselho.

Pode-se citar como exemplo as atribuições do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE) definidas pelo art. 19 da Lei n.º 11.947/2009 (BRASIL, 2019o), *in verbis*:

Art. 19. Compete ao CAE:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;

II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Parágrafo único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.

Portanto, as atribuições dos Conselhos Municipais abrangem as dimensões técnica, política e ética do controle social vistas acima.

## 4

## QUAL A NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS?

As legislações dos principais conselhos mencionados acima estabeleceram que a criação desses órgãos deve ser realizada pelo município. No caso do Conselho Municipal de Alimentação Escolar, por exemplo, a Lei n.º 11.947/2009 definiu, em seu art. 18, que os municípios devem instituir, no “âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar – CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento [...]”.

Assim, os Conselhos Municipais integram a estrutura do Ente, motivo pelo qual possuem a natureza jurídica de órgão público.

Nesse sentido, a Resolução n.º 106/2005 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) dispôs da seguinte forma sobre a natureza jurídica dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2019u, grifo nosso):

Da natureza jurídica e dos princípios adotados  
Os **Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente possuem natureza de órgãos estatais especiais**, isto é, são instâncias públicas essencialmente colegiadas e estão conceituados juridicamente no inc. II do art. 204 da Constituição Federal e no inc. II do art. 88 da Lei Federal nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

É importante ressaltar ainda que, embora os Conselhos Municipais estejam inseridos na estrutura da Administração Pública, apenas o município possui personalidade jurídica. Isso significa que somente o prefeito ou procurador do município pode representar os Conselhos Municipais em juízo, conforme determinado pelo art. 75, do Código de Processo Civil (CPC)<sup>7</sup> (BRASIL, 2019p) e art. 41, inciso III, do Código Civil (CC)<sup>8</sup> (BRASIL, 2019m).

Por fim, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina ressaltou que o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente possui “natureza jurídica de órgão público autônomo, destituído de personalidade jurídica própria, ou, nos termos do Anexo da Resolução n.º 106/2005, do Conanda, é “órgão estatal especial” (SANTA CATARINA, 2013, p. 60).

## 5

## QUAL É O VÍNCULO DOS CONSELHEIROS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

Os conselheiros dos Conselhos Municipais não possuem vínculo de trabalho com a Administração Pública, na medida em que não são ocupantes de cargo público, mas exercem

<sup>7</sup> Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente: [...]

III - o Município, por seu prefeito ou procurador;

<sup>8</sup> Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

função de “interesse público relevante”, podendo ser equiparada a dos jurados do Tribunal do Júri ou a dos mesários e escrutinadores em eleições[...]” (SANTA CATARINA, 2013, p. 88).

As funções exercidas pelos conselheiros municipais não são remuneradas, haja vista “o caráter eminentemente político e transitório” de suas atribuições (SANTA CATARINA, 2013, p. 87-88). No entanto, as despesas decorrentes das suas atividades, tais como transporte, alimentação e hospedagem, são custeadas com os recursos oriundos do orçamento da Administração Pública destinados para essa finalidade (SANTA CATARINA, 2013, p. 88).

Em relação ao Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, o Ministério da Educação elencou as seguintes garantias aos respectivos conselheiros (BRASIL, 2019s, p. 35):

O trabalho dos conselheiros não é remunerado, mas a atuação de seus membros é de grande importância para a educação e:

- é considerada atividade de relevante interesse social;
- assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações;
- veda, quando os conselheiros forem representantes de professores, diretores, servidores ou estudantes das escolas públicas, no curso do mandato;
- exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;
- atribuição de falta injustificada ao serviço ou à aula, em função das atividades do conselho;
- afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado.

A ausência de subordinação hierárquica dos conselheiros com a Administração Pública e a destinação de recursos públicos para a execução das atividades dos conselheiros são de fundamental importância para a autonomia dos Conselhos Municipais, tema que será abordado na próxima pergunta.

## 6

### O CONSELHO MUNICIPAL DEVE ATUAR COM AUTONOMIA?

Sim. Para que possam exercer o controle social da Administração Pública e as demais atribuições vistas acima, os Conselhos Municipais não se subordinam ao prefeito, à Câmara Municipal, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público ou a qualquer outro órgão público.

A autonomia, inclusive, é uma das características dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente destacadas pelo Ministério Público (SANTA CATARINA, 2013, p. 61), e que pode servir como parâmetro para os demais conselhos da seguinte forma:

A autonomia, da mesma forma, é uma característica que deve ser citada. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é autônomo por não se subordinar, hierarquicamente, a nenhum dos três poderes. Essa autonomia, entretanto, é apenas funcional, permitindo-se o vínculo administrativo com a Administração Pública, conforme redação do art. 2º da Resolução nº 105/2005 do Conanda:

§1º. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá ser criado por lei, integrando a estrutura de Governo Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com total autonomia decisória quanto às matérias de sua competência.

<sup>9</sup> Existe previsão de que as funções dos conselheiros são de interesse público e não remuneradas nas seguintes leis: Lei n.º 11.494/2007 (art. 24, § 8º, incisos I e II) - Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb; Lei n.º 11.947/2009 (art. 18, §5º) - Conselho Municipal de Alimentação Escolar; e Lei n.º 8.069/1990 (art. 89) - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Pode ser utilizado como paradigma, ainda, o que estipulou o art. 24, §7º, da Lei n.º 11.494/2007 sobre a autonomia do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, segundo o qual “os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local [...]” (BRASIL, 2019n).

Nesse sentido, o Manual de Orientação do Fundeb (BRASIL, 2019s, p. 30, grifo nosso) esclarece que:

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um colegiado formado por representações sociais variadas, **e sua atuação deve acontecer com autonomia, sem subordinação e sem vinculação à administração pública estadual ou municipal.** Com essas características, o Conselho não é unidade administrativa do governo local, porém sua atuação deve ser pautada no interesse público, buscando o aprimoramento da relação formal e contínua com a Administração Pública local, responsável pela gestão e aplicação dos recursos do Fundo, para que o acompanhamento seja efetivo.

Para que a autonomia seja garantida, é necessário que o Poder Executivo disponibilize recursos em seu orçamento com a finalidade de custear as despesas com o funcionamento do Conselho Municipal, conforme já orientou o Tribunal de Contas da União em relação aos Conselhos Municipais de Saúde (BRASIL, 2019x, p. 29-30):

Geralmente o dinheiro para cobrir os custos para o funcionamento do conselho vem do orçamento do Poder Executivo, ou seja, da prefeitura ou do governo estadual ou do governo federal, por meio das respectivas secretarias de saúde. De qualquer forma, é preciso lembrar que o dinheiro destinado ao conselho de saúde deve ser gerenciado pelo próprio conselho. Esta é uma questão muito importante para a independência dos conselhos. O conselheiro tem direito de cobrar da administração municipal a disponibilização de recursos no orçamento para funcionamento do conselho, o qual tem direito de ter dinheiro próprio para custear despesas de funcionamento. Vale lembrar que, de acordo com a Resolução 453/2012, o conselho de saúde terá poder de decisão sobre o seu orçamento, não sendo mais apenas o gerenciador dos seus recursos.

Portanto, os Conselhos Municipais devem atuar com autonomia para que as funções inerentes à sua natureza sejam executadas de forma plena.

## 7

### O MUNICÍPIO DEVE FORNECER A ESTRUTURA NECESSÁRIA PARA O FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS?

Sim. Em que pese possuírem autonomia funcional, a estrutura para o exercício das atribuições dos Conselhos Municipais deve ser disponibilizada pelo Município, uma vez que integram a Administração Pública Municipal.

Nessa perspectiva, em relação ao Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, a Lei n.º 11.494/2007 em seu art. 24, § 10, estabeleceu a obrigatoriedade do fornecimento pelo município da infraestrutura e “condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos” (BRASIL, 2019n), constituindo-se, segundo o Manual de Orientação do Fundeb, uma das obrigações do Poder Executivo, nestas palavras (BRASIL, 2019s, p. 34):

**O Poder Executivo tem duas grandes obrigações em relação ao Conselho do Fundeb:**  
1) Oferecer o apoio que assegure o seu funcionamento, garantindo material e condições, como local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos etc., de maneira que seja possível a realização periódica das reuniões de trabalho, permitindo que o Conselho desempenhe suas atividades e efetivamente exerça suas funções com autonomia; [...].

No que diz respeito aos Conselhos de Saúde, o TCU assim orientou os respectivos conselheiros (BRASIL, 2019x, p. 30, grifo nosso):

As secretarias de saúde devem garantir que os conselhos possuam independência. A garantia de recursos financeiros possibilita ao conselho ter, quando necessário, sua secretaria executiva, a qual é composta por pessoas para trabalhar no dia a dia do conselho e cuidar das reuniões e das comunicações. **Os recursos financeiros também possibilitam que o conselho mantenha sua estrutura administrativa e logística (sala própria, móveis, telefone, computador, internet etc.).** Garantem também o deslocamento de conselheiros e materiais de divulgação, além de custear ações de educação do conselho na comunidade. A realização das conferências de saúde também faz parte das atividades a serem realizadas com o orçamento do conselho e com a ajuda da secretaria de saúde.

Na mesma linha, a Lei n.º 8.742/1993 (BRASIL, 2019k, grifo nosso), abordando aspectos do Conselho Municipal de Assistência Social, assim prescreveu em seu artigo 16, parágrafo único:

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

Por conseguinte, o fornecimento de estrutura aos Conselhos pelo município é obrigatório e essencial para o seu funcionamento.

## 8 QUAIS SÃO OS ESTÁGIOS DA DESPESA PÚBLICA?

A despesa orçamentária pública compreende os gastos que a administração deve realizar para o funcionamento e a manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade, bem como para manter a máquina estatal em pleno funcionamento.

A realização da despesa pública depende de prévia autorização do Poder Legislativo, por meio de instrumento próprio denominado Lei Orçamentária Anual ou pelas alterações orçamentárias, os conhecidos Créditos Orçamentários Adicionais.

De acordo com a Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 2019i) a execução da despesa orçamentária compreende três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

Extrai-se do art. 58, da Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 2019i), que **o empenho** de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Dito de outra forma, pode-se afirmar que o empenho é a garantia da existência de dotação orçamentária para realização de uma determinada despesa pública.

E, ainda, nos termos da citada lei<sup>10</sup>, o empenho não poderá exceder os limites dos créditos concedidos e fica **vedada a realização de despesa sem prévio empenho**. Enfim, para cada empenho será extraído um documento denominado **Nota de Empenho**, que deverá apresentar no mínimo as seguintes informações: órgão que fez o empenho, número do empenho, data de emissão, objeto da despesa empenhada, nome do credor, classificação orçamentária da despesa, valor da despesa empenhada e o saldo da dotação orçamentária correspondente.

A fase da **liquidação da despesa** foi perfeitamente descrita no art. 63, da Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 2019i, grifo nosso), nos exatos termos:

<sup>10</sup> Artigos 59, 60 e 61.

Art. 63. A **liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor** tendo por base os **títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.**

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o **contrato**, ajuste ou acordo respectivo;

II - a **nota de empenho**;

III - **os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.**

Abordando o assunto, Heilio Kohama (2013, p. 132) faz as seguintes observações:

O fornecedor, ao efetuar a entrega do material, deve, juntamente com o material adquirido, apresentar a documentação correspondente, ou seja, a nota fiscal, na qual deve-se verificar: o nome ou razão social da empresa, que deve coincidir com o credor da nota de empenho e do contrato ou ajuste respectivo; o material constante da nota fiscal deve obedecer ao objeto do contrato ou do ajuste, bem como a importância deve ser a adequada.

Por fim, somente após o empenho e a regular liquidação da despesa a Administração Pública poderá ordenar o pagamento, conforme previsto no art. 62 da Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 2019i).

## 9

### É POSSÍVEL PESQUISAR AS DESPESAS PÚBLICAS NO SITE DA PREFEITURA MUNICIPAL?

Sim. Com o advento da Lei Complementar n.º 131/2009 (BRASIL, 2019h), que deu nova redação ao art. 48 e incluiu o art. 48-A à Lei Complementar n.º 101/2000 (BRASIL, 2019g), todos os entes da Federação, visando a dar cumprimento ao princípio da transparência na Administração Pública, ficaram sujeitos à liberação para conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de **informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária** e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Assim, os municípios disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes à:

- ✓ **Despesa:** todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;
  - ✓ **Receita:** o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.
- Portanto, acessando o site da Prefeitura Municipal, os conselheiros terão acesso a diversas informações da execução orçamentária da despesa e da receita, geralmente em um local denominado Portal da Transparência.

## 10

## QUAIS AS CLASSIFICAÇÕES DA DESPESA PÚBLICA QUE OS CONSELHEIROS DEVEM CONHECER PARA FACILITAR O SEU TRABALHO DE CONTROLE SOCIAL?

No exercício da sua função fiscalizadora é de fundamental importância que o conselheiro municipal tenha um conhecimento mínimo da classificação da despesa orçamentária, tornando o seu trabalho mais efetivo. Assim, dentre as classificações existentes, apresentam-se três que são consideradas essenciais no âmbito da Administração Pública municipal, quais sejam, classificação por **função**, por **elemento de despesa** e por **fonte de recurso**.

A classificação da despesa por função é representada por dois dígitos, fazendo parte da classificação funcional<sup>11</sup> da despesa pública e aponta as diversas áreas de atuação do setor público. Esta classificação foi padronizada em todo o território nacional.

A seguir demonstram-se as funções previstas na Portaria MOG n.º 42/1999 (BRASIL, 2019t):

**Quadro 1** – Classificação da Despesa por Função

Função n.º	Descrição da Função
01	Legislativa
02	Judiciária
03	Essencial à Justiça
04	Administração
05	Defesa Nacional
06	Segurança Pública
07	Relações Exteriores
08	Assistência Social
09	Previdência Social
10	Saúde
11	Trabalho
12	Educação
13	Cultura
14	Direitos da Cidadania
15	Urbanismo
16	Habitação
17	Saneamento
18	Gestão Ambiental
19	Ciência e Tecnologia
20	Agricultura
21	Organização Agrária
22	Indústria

<sup>11</sup> 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 n.º 42/1999, 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 uma classificação independente dos programas e 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.

A classificação funcional é representada por cinco dígitos. Os dois primeiros referem-se à função, enquanto que os três últimos dígitos representam a subfunção, que podem ser traduzidos como agregadores das diversas áreas de atuação do setor público, nas esferas legislativa, executiva e judiciária (BRASIL, 2019w, p. 68).

Função n.º	Descrição da Função
23	Comércio e Serviços
24	Comunicações
25	Energia
26	Transporte
27	Desporto e Lazer
28	Encargos Especiais

Fonte: STN

Já a classificação da despesa orçamentária por elemento tem por finalidade **identificar o objeto de gasto da despesa** pública. Essa classificação também é padronizada em todo o território nacional, ou seja, todos os entes da Federação utilizam o mesmo código para identificar a despesa por elemento, composto por dois dígitos. Essa padronização facilita a busca de informações por meio da sociedade, tendo em conta que todos os municípios devem utilizar os mesmos códigos para identificar o objeto da despesa.

Atualmente, essa classificação pode ser encontrada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). No quadro que segue, elencam-se os principais códigos utilizados pelos municípios (BRASIL, 2019w, p. 79-92):

#### Quadro 2 – Classificação da Despesa por Elemento

Elemento n.º	Descrição da Despesa
04	Contratação por Tempo Determinado
11	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil
13	Obrigações Patronais
14	Diárias – Civil
16	Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil
18	Auxílio Financeiro a Estudantes
20	Auxílio Financeiro a Pesquisadores
30	Material de Consumo
31	Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras
32	Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita
33	Passagens e Despesas com Locomoção
34	Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização
35	Serviços de Consultoria
36	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física
37	Locação de Mão de Obra
38	Arrendamento Mercantil
39	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica
40	Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – Pessoa Jurídica
41	Contribuições
42	Auxílios
43	Subvenções Sociais

Elemento n.º	Descrição da Despesa
45	Subvenções Econômicas
46	Auxílio-Alimentação
47	Obrigações Tributárias e Contributivas
48	Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas
49	Auxílio-Transporte
51	Obras e Instalações
52	Equipamentos e Material Permanente
61	Aquisição de Imóveis
91	Sentenças Judiciais
92	Despesas de Exercícios Anteriores
93	Indenizações e Restituições
94	Indenizações e Restituições Trabalhistas

Fonte: STN

No MCASP, referenciado anteriormente, é possível encontrar o detalhamento de cada elemento de despesa, ou seja, quais as despesas que podem ser classificadas utilizando um código específico. Para exemplificar, citam-se as despesas associadas ao Elemento de Despesa n.º 30 - Material de Consumo (BRASIL, 2019w, p. 84-85):

#### 30 - Material de Consumo

Despesas orçamentárias com álcool automotivo; gasolina automotiva; diesel automotivo; lubrificantes automotivos; combustível e lubrificantes de aviação; gás engarrafado; outros combustíveis e lubrificantes; material biológico, farmacológico e laboratorial; animais para estudo, corte ou abate; alimentos para animais; material de courelaria ou de uso zootécnico; sementes e mudas de plantas; gêneros de alimentação; material de construção para reparos em imóveis; material de manobra e patrulhamento; material de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; material de expediente; material de cama e mesa, copa e cozinha, e produtos de higienização; material gráfico e de processamento de dados; aquisição de disquete; material para esportes e diversões; material para fotografia e filmagem; material para instalação elétrica e eletrônica; material para manutenção, reposição e aplicação; material odontológico, hospitalar e ambulatorial; material químico; material para telecomunicações; vestuário, uniformes, fardamento, tecidos e aviamentos; material de condicionamento e embalagem; suprimento de proteção ao voo; suprimento de aviação; sobressalentes de máquinas e motores de navios e esquadra; explosivos e munições; bandeiras, flâmulas e insígnias e outros materiais de uso não duradouro.

Por fim, apresenta-se a classificação por fonte de recurso, que tem como principal objetivo **identificar qual a receita pública que está financiando a despesa orçamentária**. Infelizmente, essa codificação não está padronizada em todo o território brasileiro, todavia, no âmbito dos municípios de Santa Catarina este Tribunal de Contas estabeleceu uma codificação única.

No quadro seguinte enumeram-se as principais fontes de recursos de utilização obrigatória nos municípios catarinenses (SANTA CATARINA, 2019d, p. 3):

#### Quadro 3 - Especificação das Fontes de Recursos

Código n.º	Especificação das Destinações de Recursos
00	Recursos Ordinários

Código n.º	Especificação das Destinações de Recursos
01	Receitas e Transferências de Impostos – Educação
02	Receitas e Transferências de Impostos – Saúde
07	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)
08	Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (Cosip)
09	FIA Imposto de Renda
18	Transferências do Fundeb – (Aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica em Efetivo Exercício)
19	Transferências do Fundeb – (Aplicação em outras Despesas da Educação Básica)
36	Salário-Educação

Fonte: TCE/SC

## 11 AS AQUISIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERALMENTE SÃO REALIZADAS POR MEIO DE NOTA FISCAL ELETRÔNICA. É POSSÍVEL CONSULTAR A AUTENTICIDADE DESSE DOCUMENTO?

Sim. De posse da chave de acesso que consta do Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica é possível consultar a autenticidade da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), inclusive a veracidade de todos os elementos do Documento Fiscal, tais como data de emissão, n.º da Nota Fiscal, dados do remetente e do destinatário, descrição dos produtos, valor total da nota etc.

O objetivo da consulta é confirmar a existência, validade e autenticidade do documento fiscal. A consulta pode ser efetuada no Portal da Nota Fiscal Eletrônica (BRASIL, 2019v), conforme segue:

**Figura 1** – Local para Consultar a NF-e no Portal Nacional

### Observações

1. Chave de Acesso: deve ser informado o número de 44 dígitos presentes no DANFE (Documento Auxiliar de Nota Fiscal Eletrônica).

Fonte: Portal da Nota Fiscal Eletrônica

Dessa consulta será possível verificar qual o status da Nota Fiscal Eletrônica: autorizada, cancelada ou denegada. Em determinadas situações, essa pesquisa pode ser fundamental para que o conselheiro tenha certeza da validade do Documento Fiscal que foi apresentado para comprovação da entrega das mercadorias ao órgão público. Além disso, essa atuação dos conselheiros pode identificar possíveis casos de sonegação fiscal.

Por fim, registra-se que essa consulta também pode ser realizada no site da Secretaria de Estado da Fazenda da sede da empresa emissora da Nota Fiscal.

## 12 NO SITE DO TRIBUNAL DE CONTAS EXISTEM INFORMAÇÕES DE INTERESSE DOS CONSELHEIROS?

Sim. Acessando o Portal do Tribunal de Contas é possível encontrar uma série de informações dos municípios catarinenses, informações essas que podem contribuir na atuação dos conselheiros municipais.

Dentre os dados disponíveis se destacam: receitas e despesas públicas, Relatório Técnico e Parecer Prévio das contas anuais, contratos, cálculo do mínimo em Saúde e Educação, repasses para organizações da sociedade civil e apuração dos limites das despesas com pessoal.

As informações estão assim dispostas no site do TCE (SANTA CATARINA, 2019e):

**Figura 2** – Opções disponíveis após selecionar o ícone informações dos municípios



Fonte: TCE/SC

Cabe registrar que nesse ambiente qualquer cidadão tem acesso ao Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (e-Sfinge)<sup>12</sup>, possibilitando consultar a execução orçamentária da despesa pública de todos os municípios do Estado. Certamente, uma ferramenta muito útil ao controle social.

## 13 OS CONSELHEIROS PODEM REQUERER CÓPIAS DE DOCUMENTOS AOS GESTORES PÚBLICOS?

Sim, sempre que os conselheiros julgarem conveniente para o exercício de suas funções poderão requisitar acesso aos documentos da Administração Pública, podendo, inclusive, requisitar cópias daqueles documentos que entenderem pertinentes.

A Lei n.º 11.494/2007 (BRASIL, 2019n, grifo nosso), que regulamenta o funcionamento do Fundeb, em seu art. 25, tratou de forma primorosa desse ponto, conforme segue:

<sup>12</sup> O Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (e-Sfinge) é um conjunto de aplicativos integrados relacionados à atividade-fim do TCE/SC. O e-Sfinge recebe as informações sobre as contas públicas enviadas pelos agentes públicos e consolida os dados de gestão em remessas unificadas. Também emite relatórios automáticos de avaliação e analisa a gestão de cada município e do Estado, ampliando a publicidade das informações.

Art. 25. [...] Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, **sempre que julgarem conveniente**:

[...] III - **requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos** referentes a:

- a) **licitação, empenho, liquidação e pagamento** de obras e serviços custeados com recursos do Fundo;
- b) **folhas de pagamento** dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;
- c) documentos referentes aos convênios com as instituições a que se refere o art. 8º desta Lei;
- d) **outros documentos necessários ao desempenho de suas funções**;

Dessa maneira, os conselheiros, para o pleno exercício de suas funções, devem ter acesso a todos os documentos necessários para compreensão do objeto que está sendo verificado. Além da análise documental, eles podem vistoriar in loco a aquisição de mercadorias e acompanhar a efetiva prestação de serviço, sempre agindo de forma harmoniosa, respeitosa e nos termos de suas atribuições legais e regimentais.

## 14 QUAIS OUTRAS FONTES DE INFORMAÇÕES OS CONSELHEIROS PODEM UTILIZAR PARA SUBSIDIAR SUAS ATUAÇÕES?

Com o avanço da tecnologia da informação, da disseminação da cultura da transparência e do constante crescimento da rede mundial de computadores é possível perceber uma elevação considerável de dados e informações disponíveis aos usuários da internet. E a Administração Pública acompanhou este movimento, facilitando e despertando o controle social.

Assim, passa-se a citar alguns exemplos de dados disponíveis na rede mundial de computadores que podem contribuir na atuação dos conselhos municipais.

No site do Banco do Brasil (BRASIL, 2019a) é possível consultar os recursos transferidos aos municípios, tais como: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo Especial do Petróleo, Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Departamento Nacional de Produção Mineral, IPI Importação – Cota do Município, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Simples Nacional e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

De posse desses valores, que constam no site oficial do Banco do Brasil, é possível verificar se os registros e demonstrativos apresentados pelo município conferem com esses dados.

No Portal do Fundo Nacional de Saúde (BRASIL, 2019f) é possível consultar os repasses efetuados aos municípios, compreendendo recursos dos grupos: Assistência Farmacêutica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Atenção Básica e Vigilância em Saúde.

Já sobre o Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2019q), é possível pesquisar os repasses efetuados aos fundos municipais, abrangendo os blocos de Proteção Social Especial de Média Complexidade, Proteção Social Básica, Gestão do SUAS<sup>13</sup> e Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Informações sobre convênios firmados com o Estado de Santa Catarina podem ser obtidas no Portal SC Transferências (SANTA CATARINA, 2019c), e no âmbito federal, os convênios podem

<sup>13</sup> Sistema Único de Assistência Social.

ser acessados por meio da Plataforma +Brasil (BRASIL, 2019r) ou pelo Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2019e).

Assim, verifica-se uma grande quantidade de informações disponíveis na internet, cabendo aos conselheiros utilizarem esses dados de forma apropriada e responsável.

## 15 OS CONSELHEIROS PODEM INFORMAR IRREGULARIDADES AO TRIBUNAL DE CONTAS?

Sim. Por meio de uma cartilha elaborada pela Ouvidoria deste Tribunal de Contas (SANTA CATARINA, 2019f, p. 10) foi orientado que qualquer cidadão, vinculado ou não aos serviços prestados pelo Tribunal de Contas, poderá manifestar seus anseios ao TCE/SC.

Nas manifestações que apontarem atos de gestão com indícios de irregularidades, praticados por agentes públicos ou por demais responsáveis pela aplicação de recursos públicos, é importante que o relato traga o maior número possível de dados, devendo indicar os responsáveis, valores, onde e quando ocorreram os fatos, documentos comprobatórios e outras informações que sirvam de indício de prova para subsidiar a apuração e agilizar a solução da questão pelo Tribunal de Contas (SANTA CATARINA, 2019f, p. 13).

Os canais de comunicação da Ouvidoria do TCE/SC são os seguintes (SANTA CATARINA, 2019f, p. 12):

- 1 Preenchimento do formulário de comunicação (web), no Portal do TCE/SC (<http://www.tce.sc.gov.br/ouvidoria/enviar>);
- 2 E-mail: [ouvidoria@tce.sc.gov.br](mailto:ouvidoria@tce.sc.gov.br);
- 3 Fax: (48) 3221-3869;
- 4 Via postal: Rua Bulcão Viana, nº 90, Caixa Postal 733, Centro, CEP 88.020-160, Florianópolis/SC;
- 5 Visita pessoal no endereço acima, entre 13 e 19 horas, de segunda a sexta-feira.

Registra-se que os conselheiros, sempre que for possível, devem buscar a solução do problema diretamente com o gestor público responsável, guiados pela agilidade e efetividade no exercício de suas funções, que são consideradas de interesse público relevante.

Além dos canais da ouvidoria já mencionados, os conselheiros podem efetuar denúncia ao Tribunal de Contas conforme previsto nos artigos 65 e 66, da Lei Complementar n.º 202/2000 (SANTA CATARINA, 2019b).

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo foram abordadas as principais características dos conselhos que atuam na Administração Pública municipal, bem como se indicaram alguns caminhos para que esses conselhos possam exercer de forma mais eficiente a sua atribuição fiscalizatória.

Sabe-se que os desafios são grandes e o envolvimento da população com esses conselhos nem sempre é uma tarefa fácil, cabendo ao gestor público despertar o interesse da sociedade pelo controle social.

Por fim, entende-se que uma atuação mais efetiva desses conselhos municipais pode contribuir no aperfeiçoamento da gestão pública.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Banco do Brasil S/A. **Gestão de recursos:** transferências constitucionais. Disponível em: <[https://www42.bb.com.br/portalbb/daf/beneficiario,802,4647,4652,0,1.bbx?pk\\_vid=9b8bcbaa8d2b682b15586172683adfc9](https://www42.bb.com.br/portalbb/daf/beneficiario,802,4647,4652,0,1.bbx?pk_vid=9b8bcbaa8d2b682b15586172683adfc9)>. Acesso em: 23 maio 2019a.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Perguntas e respostas sobre funcionamento e estrutura dos Conselhos de Assistência Social.** Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/cnas/menu\\_superior/Perguntas-Frequentes/perguntas-e-respostas\\_cnas2013\\_final.pdf/view](http://www.mds.gov.br/cnas/menu_superior/Perguntas-Frequentes/perguntas-e-respostas_cnas2013_final.pdf/view)>. Acesso em: 7 maio 2019b.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Ato das disposições constitucionais transitórias.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm#adct](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct)>. Acesso em: 7 maio 2019c.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Cartilha olho vivo no dinheiro público:** Controle Social. Orientação aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3 ed. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>>. Acesso em: 6 maio 2019d.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência:** convênios. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/consulta?ordenarPor=orgao&direcao=desc>>. Acesso em: 13 maio 2019e.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Saúde. **Repasses para o SUS.** Disponível em: <<https://consultafns.saude.gov.br/#/consolidada>>. Acesso em: 10 maio 2019f.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 8 maio 2019g.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp131.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp131.htm#art2)>. Acesso em: 8 maio 2019h.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 7 maio 2019i.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 7 maio 2019j.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 7 maio 2019k.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.842, de 04 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8842.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm)>. Acesso em: 7 maio 2019l.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)> Acesso em: 10 maio 2019m.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm)>. Acesso em: 7 maio 2019n.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm)>. Acesso em: 7 maio 2019o.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 10 maio 2019p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Repasses do Sistema Único de Assistência Social.** Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/execute.jsf?b=%2AdpotvmubsQbsdfmbtQbhbtNC&event=%2Afyjcs>>. Acesso em: 10 maio 2019q.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Plataforma +Brasil:** convênios. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/siconv/proposta/ConsultarProposta/ConsultarProposta.do>>. Acesso em: 13 maio 2019r.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição do Salário-Educação. **FUNDEB Manual de orientação.** Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/centrais-de.../193-manuais?...manual-de-orientacao...fundeb>>. Acesso em: 10 maio 2019s.

\_\_\_\_\_. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria MOG n.º 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/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42\\_1999\\_atualizada\\_23jul2012-1.doc/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view)>. Acesso em: 6 maio 2019t.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 106, de 17 de novembro de 2005.** Altera dispositivos da Resolução nº 105/2005 que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2013/04/03/16\\_36\\_19\\_103\\_Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_Conanda\\_n\\_106.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2013/04/03/16_36_19_103_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Conanda_n_106.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2019u.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Portal da nota fiscal eletrônica.** Disponível em: <<http://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/consultaRecaptcha.aspx?tipoConsulta=completa&tipoConteudo=XbSeqxE8pl8=>>>. Acesso em: 8 maio 2019v.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria Conjunta STN/SOF n.º 06, de 18 de dezembro de 2018.** Aprova a Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU\\_MCASP+8%C2%AA%20ed+-+publica%C3%A7%C3%A3o\\_com+capa\\_3vs\\_Errata1/6bb7de01-39b4-4e79-b909-6b7a8197afc9](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU_MCASP+8%C2%AA%20ed+-+publica%C3%A7%C3%A3o_com+capa_3vs_Errata1/6bb7de01-39b4-4e79-b909-6b7a8197afc9)>. Acesso em: 6 maio 2019w.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Orientações para conselheiros da saúde:** 2 ed. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/orientacoes-para-conselheiros-de-saude-2-edicao.htm>>. Acesso em: 6 maio 2019x.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública:** teoria e prática. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SANTA CATARINA. **Instrução Normativa n.º TC 20, de 31 de agosto de 2015.** Estabelece critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual, normas relativas à remessa de dados, informações e demonstrativos por meio eletrônico e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis\\_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2020-2015%20CONSOLIDADA.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2020-2015%20CONSOLIDADA.pdf)>. Acesso em: 14 maio 2019a.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 202, de 15 de dezembro de 2000.** Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Disponível em: <[http://web01.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/LEI\\_ORGANICA\\_CONSOLIDADA\\_08042016.pdf](http://web01.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/LEI_ORGANICA_CONSOLIDADA_08042016.pdf)>. Acesso em: 9 maio 2019b.

\_\_\_\_\_. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude. **Manual do Promotor de Justiça da Infância e da Juventude:** Conselhos e Fundos dos Direitos da Criança

e do Adolescente: Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Coord. Priscilla Linhares Albino. Vol. II. 2. ed. Florianópolis: Coleção Suporte Técnico- Jurídico. 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Fazenda. **SCtransferências:** transferências voluntárias de Santa Catarina. Disponível em: <<http://sctransferencias.sc.gov.br/consultas>>. Acesso em: 13 maio 2019c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Destinação da receita pública:** aplicável a partir do exercício de 2019. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/2019\\_Destinacao\\_Receita\\_Publica\\_13-06-2018.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/2019_Destinacao_Receita_Publica_13-06-2018.pdf)>. Acesso em: 7 maio 2019d.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Informações dos municípios.** Disponível em: <<http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/homesic.php>>. Acesso em: 9 maio 2019e.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **O Tribunal de Contas de Santa Catarina quer ouvir você.** 2. ed. Florianópolis: TCE, 2015. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/cartilha\\_ouvidoria\\_2015\\_site.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/cartilha_ouvidoria_2015_site.pdf)>. Acesso em: 8 maio 2019f.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Perguntas e respostas:** o que são e como funcionam os conselhos municipais de educação. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/perguntas-e-respostas-o-que-sao-e-como-funcionam-os-conselhos-municipais-de-educacao>>. Acesso em: 15 maio 2019.

REALIZAÇÃO



**Associações  
de Municípios**

APOIO



PARTICIPAÇÃO



ORGANIZAÇÃO

**Instituto  
de Contas  
do TCE/SC**

