



ESTADO DE RONDÔNIA  
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA MUNICIPAL- IPRAM  
CONTROLE INTERNO

# Manual do Ordenador de Despesas IPRAM

2018



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	3
CAPÍTULO UM: AS RESPONSABILIDADES DO ORDENADOR DE DESPESAS .....	4
1.1 Empenho da despesa .....	4
1.2 Liquidação da despesa .....	6
1.3 Pagamento da despesa.....	8
1.4 Prestação de Contas, LRF, Lei de Licitação e motivação dos atos administrativos.....	9
2 RECURSOS HUMANOS E GESTÃO DE PESSOAS .....	18
2.1 Segregação de Funções .....	18
2.2 Servidores Comissionados: Critérios de recrutamento e seleção para cargos de direção, chefia e assessoramento.....	22
2.3 Treinamento e Qualificação de Pessoal de Acordo com os Objetivos e Finalidades do Órgão .....	25
2.4 Avaliação de Desempenho.....	26
2.5 Qualidade de vida no Trabalho .....	26
2.6 Organograma, Fluxograma e Manuais de Procedimentos dos Diversos Setores do Órgão .....	27
3 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA.....	29
4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO .....	30
4.1 Obrigatoriedade.....	30
4.2 Integração do Planejamento Estratégico e as Leis Orçamentárias .....	33
5 CONTABILIDADE PÚBLICA .....	35
6 TEMAS RECORRENTES EM LICITAÇÕES .....	36
6.1 Dispensas de Licitação.....	36
6.2 Pregão Eletrônico .....	37
6.3 Licitação de Materiais e Equipamentos Padronizados .....	38
6.4 Pesquisa de Mercado.....	40
6.5 Adesão a Atas de Registro de Preços.....	41
6.6 Contratação Emergencial.....	42
7 OBRAS.....	44
7.1 Projeto Básico .....	45
7.2 Anotação e Registro de Responsabilidade Técnica .....	48
7.3 Custos de Obras .....	48
7.4 Almoxarifado e Patrimônio .....	50
7.5 Veículos.....	51
6 AUDITORIA INTERNA .....	53



## **INTRODUÇÃO**

Este Manual destina-se a servir de referência ao ordenador de despesas deste RPPS e demais servidores, na medida em que reúne informações diversas sobre a legislação de regência, as técnicas administrativas, os julgados do CNMP, do CNJ e do TCU, desde as boas práticas já catalogadas para cada tema até as soluções para dificuldades comuns nesta seara. Convém mencionar que foi utilizado o Manual do Conselho Nacional do Ministério Público como parâmetro para elaboração deste Trabalho.

O texto também busca alinhamento com as principais referências sobre governança em órgãos públicos. A governança compreende a estrutura (administrativa, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática por meio dos sistemas de direção e controle.

Tais orientações poderão facilitar o alcance da eficiência administrativa e contribuir com a eficácia desta Autarquia Municipal. Como eficiência entende-se a economicidade, a melhor utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros. Eficiência é o “como fazer”. Já a eficácia refere-se à realização dos objetivos finalísticos do órgão. Eficácia é a entrega à sociedade dos serviços propostos.

Importa ressaltar que o Manual não substitui o texto legislativo, nem confronta com deliberações dos órgãos de controles ou dos Tribunais, sendo indicado que a menor dúvida, o gestor recorra ao exame da fonte legislativa, administrativa ou jurisprudencial de onde este manual se abeberou.

Certos de estarmos contribuindo para o aperfeiçoamento, a unidade e a uniformização de procedimentos no âmbito do IPRAM, entregamos este trabalho ao ordenador e demais servidores, desejando-lhes que seja de plena utilidade.

**CLEANDERSON DO NASCIMENTO LUCAS**  
Controlador Interno- IPRAM



## 1. AS RESPONSABILIDADES DO ORDENADOR DE DESPESAS

O Ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio. (§ 1º do art. 80 do Decreto-Lei nº 200/67) Também pode ser caracterizado como a autoridade com atribuições definidas em ato próprio, entre as quais as de movimentar créditos orçamentários, empenhar despesa e efetuar pagamentos. (IN/DTN nº 10/91)

Suas responsabilidades exigem conhecimentos em diversas áreas, reunindo para tomada de decisões, informações que transitam em finanças, contratos, licitação, obras, recursos humanos, transparência, bens patrimoniais, dentre outras.

Por centralizar as decisões finais sobre diversas áreas administrativas, o ordenador de despesas deve ser um líder. Além de agente condutor, deve ser referência de comportamento e desempenho para todos. Para ter sucesso em suas atribuições é necessário desenvolver capacidade de relacionamento interpessoal, comunicação, automotivação e conhecimentos técnicos básicos de gestão.

### 1.1 Empenho da despesa

Conforme o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, aplicável a todos os entes da Federação, 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.

Antes de autorizar qualquer despesa, o Ordenador deverá:

a) Registrar que a despesa cumpre os programas de trabalho previstos no Plano Plurianual - PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, na Lei Orçamentária Anual – LOA e no plano interno de previsão de despesas do órgão, como o Planejamento Estratégico. Tal providência demonstra que a responsabilidade do Ordenador manteve-se limitada ao cumprimento de despesa previamente aprovada



pelo legislativo e órgãos superiores. (art. 75 da Lei Federal nº 4.320/1964 e arts. 15 a 17 a Lei Complementar 101/2000)

b) Verificar as restrições financeiras à emissão de empenho em relação ao limite dos créditos concedidos. (art. 59 da Lei Federal nº 4.320/1964) Além disso, é recomendável constar no instrumento contratual o número do empenho, visto que representa a garantia ao credor de que existe crédito orçamentário disponível e suficiente para atender a despesa objeto do contrato. (Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP 2017)

Após a fase prévia de verificação das disponibilidades, é possível então a emissão do empenho. O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 58 da lei nº 4.320/64). Portanto, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho. (art. 60 da Lei nº 4.320/64)

Para cada empenho será extraído um documento denominado “Nota de Empenho”, que indicará o nome do credor, a especificação da despesa, a importância da despesa, a dedução desta do saldo da dotação orçamentária própria e demais dados necessários ao controle da execução orçamentária e o acompanhamento da programação financeira. (art. 61 da Lei 4.320/64 e IN/DTN nº 10/91)

São finalidades do empenho:

- firmar um compromisso de aquisição e pagamento futuro;
- justificar a necessidade do gasto;
- demonstrar o responsável pela aprovação da despesa;
- garantir que os recursos de determinada classificação orçamentária serão apropriados às despesas;
- assegurar que o crédito disponível seja suficiente para cobrir a despesa;
- servir de referência à liquidação da despesa;
- contribuir para assegurar a validade dos contratos,



convênios e outros ajustes financeiros, mediante sua indicação obrigatória nesses termos.

## 1.2 Liquidação da Despesa

Este item trata do papel do gestor e dos fiscais. Conforme o art. 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito como o contrato:

§1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata 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.

O servidor ou a comissão responsável pelo recebimento definitivo de obras e serviços será designado pela autoridade competente (art. 73 da Lei 8.666/93). Para confirmar o recebimento completo e exato, cabe ao recebedor do bem ou serviço realizar contagens físicas, testes de qualidade e medições. Apesar dessas confirmações não serem executadas pela própria autoridade, são as informações produzidas pelos servidores designados nesta etapa que induzirão o ordenador ao juízo de valor sobre a pertinência do pagamento.

Assim sendo, a liquidação da despesa é a comprovação de que o bem fornecido ou serviço prestado está em total conformidade com as condições de entrega, critérios de qualidade, quantidade e valor dispostos na nota de empenho, nota fiscal, contrato, convênio, acordo ou ajuste. (arts. 15, §8º, 73, inciso II, §1º e 74, todos da Lei Federal nº 8.666/93.)



A administração do órgão deve assegurar-se de que todos os servidores responsáveis por receber materiais, aprovar medições de serviços e atestar notas fiscais estejam conscientes de suas responsabilidades solidárias. Quem recebe ou atesta deve ser adequadamente treinado para recomendar a devolução ou a não aceitação dos itens que não alcancem os critérios de qualidade ou quantidade fixados (art. 69 da Lei 8.666/93). Para que isso ocorra, é necessário que os contratos e/ou notas de empenho prevejam os critérios de aceitação, rejeição e/ou devolução dos itens.

A liquidação da despesa depende dos resultados levantados pela fiscalização “in loco” e pela fiscalização do processo administrativo do contrato. A fiscalização “in loco” trata da verificação da execução do serviço prestado. (obrigações da contratada, prazos, produtividade, fornecimento de material e equipamento, assiduidade, uniforme dos trabalhadores, etc.) Nesse caso, o gestor de contratos deve ter conhecimento especializado técnico ou operacional suficiente para avaliar criticamente o bem ou serviço contratado.

Já a fiscalização do processo administrativo do contrato está diretamente ligada aos conhecimentos da legislação aplicável aos contratos administrativos, ao edital e à documentação que rege a licitação e o contrato. Nesse caso, é possível que tal atribuição seja determinada ao setor de contratos do órgão.

Exemplos de critérios de liquidação de despesas, por fiscalização “in loco”.

**Bens e materiais:** realização de testes de qualidade e durabilidade em todo o lote entregue ou em amostra aleatória em parte dele. O recebedor deve verificar se as canetas entregues escrevem sem falhas, se as ligas de borracha não arrebentam com facilidade, se os equipamentos eletrônicos ligam e funcionam normalmente, se consta registro do padrão de qualidade exigido, se os materiais apresentam algum defeito, falha ou imperfeição aparentes.

**Serviços:** verificar a entrega ou disposição dos serviços prestados de forma total ou por etapas previstas. O recebedor deve atestar o quantitativo de horas trabalhadas, a área prevista, a qualidade na execução, a etapa cumprida e os resultados prometidos. Em caso de obras, o atesto deverá ser realizado por engenheiro civil ou arquiteto.



**Serviços terceirizados:** Como forma de resguardar os valores pagos e promover a eficiência dos serviços contratados, é necessário que servidores do órgão façam a fiscalização periódica mensal e formalizada de todas as atividades executadas, do cumprimento das obrigações trabalhistas, das obrigações impostas pelas convenções coletivas, bem como a quantidade e qualidade dos materiais e equipamentos disponibilizados aos funcionários terceirizados.

No caso dos serviços terceirizados, essa fiscalização deve ser ainda mais rígida, pois o órgão público poderá vir a ser responsabilizado solidariamente pelas obrigações trabalhistas quando evidenciada a sua conduta culposa na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. (TST Súmula nº 331)

Devido à especialidade das tarefas contratadas, nível de responsabilidade e valores contratados, o órgão deve dispor de um quantitativo adequado de servidores com encargos de gestão e fiscalização de contratos para imprimir qualidade e segurança à liquidação das despesas.

Os responsáveis pela gestão de cada contrato e de sua fiscalização devem ser designados por portaria do ordenador. A gestão do contrato caracteriza-se pelo exame dos documentos e cumprimento das obrigações legais acima referidas. Já o fiscal do contrato é o servidor que vai a campo para conferir, no local da prestação de serviços, se o serviço está sendo prestado com observância das normas de saúde e segurança no trabalho e com perfeição técnica, lavrando tudo em seu relatório. A gestão não se confunde com a fiscalização, e proporciona um adequado controle e aperfeiçoamento dos serviços prestados. Tais funções podem ser mencionadas no contrato administrativo, para assimilação pelos contraentes da relevância destes controles na execução adequada do liame.

### **1.3 Pagamento da Despesa**

Após a liquidação atestar a perfeição dos bens e serviços, cabe ao ordenador emitir despacho de ordem de pagamento, determinando que a despesa seja paga. A



partir de então, é emitida ordem bancária em favor do credor. (arts. 62 e 64 da Lei Federal nº 4.320/1964, art. 74, §2º do Decreto- Lei 200/67 e IN/DTN nº 10/91)

Ressalte-se que é crime admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade. (art. 92. Lei nº 8.666/93)

#### **1.4 Prestação de Contas, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Licitações e Motivação dos Atos Administrativos**

O ordenador de despesas deve demonstrar a regularidade de seus atos, pois é o responsável pela aplicação orçamentária. (Constituição Federal, art. 70, parágrafo único)

Cabe destacar a distinção entre ordenador de despesa, autoridade responsável e gestor fiscal.

Concerne à autoridade ou ao responsável por bens públicos um universo de funções muito mais amplo que o do ordenador de despesas. Com efeito, o responsável por bens públicos tem competência de deferir a realização de despesas, além de ser responsável pela administração dos haveres públicos. As autoridades responsáveis também se submetem à fiscalização orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional. Então, as funções desempenhadas pela autoridade responsável abarcam àquelas desempenhadas pelo ordenador de despesas.

O gestor fiscal é o dirigente máximo do poder e é responsável pelo cumprimento das regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O ordenador de despesas é autoridade administrativa detentora de competência de ordenar a execução de despesas orçamentárias como a emissão de notas de empenho e a autorização para liquidação de despesas.

O ordenador de despesa originário ou principal é a autoridade administrativa detentora de competência para ordenar a realização de despesa determinada por lei.

Usando de seu poder discricionário, o ordenador primário pode delegar este poder a um agente administrativo por meio de ato formal. Este delegado é caracterizado



como ordenador de despesas secundário revestido de autoridade para realizar despesas orçamentárias. Se o ordenador derivado ultrapassar os limites das ordens recebidas, praticar desvio ou qualquer irregularidade causadora de prejuízo ao erário será diretamente responsabilizado pelo ato praticado. Seja quem for o ordenador de despesas (originário ou derivado), sempre haverá a obrigação de prestar contas ao Tribunal de Contas específico.

Ressalte-se que o ordenador secundário deve representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder da autoridade superior ou ordenador primário.

Os diversos textos legais analisados tratam o responsável pelo órgão ora como “ordenador” e ora como “autoridade”. Afinal, dentro da autoridade investida, está a responsabilidade de ordenar a despesa. Portanto, devido ao caráter abrangente deste manual, ambas as denominações serão consideradas.

Conforme o art. 80 do Decreto Lei nº 200/1967, os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

*§ 2º O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas.*

*Art. 81. Todo ordenador de despesa ficará sujeito à tomada de contas realizada pelo órgão de contabilidade e verificada pelo órgão de auditoria interna, antes de ser encaminhada ao Tribunal de Contas.*

*Art. 90. Responderão pelos prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador de despesas e o responsável pela guarda de dinheiros, valores e bens.*

A Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal trata das responsabilidades do Ordenador nos artigos 15 a 17. Segundo a norma, é irregular e lesivo o aumento de despesa sem declaração do ordenador de que existe dotação específica e suficiente na Lei Orçamentária Anual e de que o aumento está previsto dentro dos objetivos, prioridades e metas do PPA e LDO. (art. 15 e 16) Ressalte-se que a



prorrogação de despesa também é considerada como “aumento de despesa” (art. 17, §7º).

Além disso:

*Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 o Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:*

*Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.*

A Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa também aborda algumas das responsabilidades afetas ao Ordenador de Despesas:

*Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.*

*Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.*

(...)

*Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:*

*Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:*

(...)

*Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:*

*I- até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;*

*II- dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de*



*exercício de cargo efetivo ou emprego.*

(...)

*Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.*

*Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.*

Em relação aos contratos com a administração pública, existe a necessidade de o gestor autuar processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei nº 10.520/2002. A não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão do art. 82 da Lei nº 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso VIII, da Lei nº 8.443/1992.

A Lei 8.666/93 – Lei de Licitações aborda as seguintes atribuições à autoridade do órgão:

- O pagamento das obrigações deverá obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia **justificativa da autoridade** competente, devidamente publicada. (art. 5º)
- As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços terão suas etapas obrigatoriamente precedidas da conclusão e **aprovação, pela autoridade competente**, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração. Além disso, **as obras e os serviços** somente poderão ser licitados quando houver **projeto básico**



aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório. (art. 7º, §§ 1º e 2º)

- Ressalte-se que o agente público poderá ser responsabilizado por aprovação de projetos básicos ou executivos insuficientes, imprecisos ou desatualizados que tenham causado aumento dos custos das obras públicas a cargo do órgão, em desacordo com os art. 6, IX e X, art. 7º, §4º, §6º, art. 8º, art.12 da Lei nº 8.666/93 e art. 1º, art. 2º, §2º, Acórdão TCU – Plenário nº 2006/2006 e art. 3º da Resolução CONFEA 361/91.
- É proibido o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em **despacho circunstanciado da autoridade**. (art. 8º, parágrafo único)
- Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser **alienados por ato da autoridade** competente, observadas as seguintes regras. (art. 19)
- As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º da Lei 8.666/93 deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à **autoridade superior, para ratificação e publicação** na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (art. 26)
- Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea “c” desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública



**concedida pela autoridade** responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados. (art. 39)

- O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e **assinado pela autoridade** que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraído-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados. (art. 40, §1º)
- A licitação será processada e julgada com **deliberação da autoridade** competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação. Mesmo assim, é facultada à Comissão ou **autoridade superior**, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta. (art. 43, VI e §3º)
- Excepcionalmente, os tipos de licitação previstos neste artigo poderão ser adotados, por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora constante do ato convocatório, para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis, e estas puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes,



na conformidade dos critérios objetivamente fixados no ato convocatório.  
(art. 46 § 3º)

- A **autoridade competente** para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado. (art. 49)
- No caso de convite, a Comissão de licitação, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e em face da exiguidade de pessoal disponível, poderá ser substituída por servidor formalmente **designado pela autoridade competente**. (art. 51 §1º)
- A **critério da autoridade** competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações. Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente **aprovado pela autoridade** competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato. (art. 56 caput e §3º)
- Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente **autorizada pela autoridade** competente para celebrar o contrato. (art. 57 §2º)
- Constitui motivo para rescisão do contrato o desatendimento das **determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar** a sua execução, assim como as de seus superiores, bem como razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento,



justificadas e **determinadas pela máxima autoridade** da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato. (art. 78, VII e XII)

- A rescisão administrativa ou amigável deverá ser precedida de autorização escrita e fundamentada da **autoridade competente**. (art. 79 §1º)
- A declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria **autoridade que aplicou a penalidade**, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior. (art. 87, IV)
- O recurso sobre a habilitação, inabilitação ou julgamento de licitação terá efeito suspensivo, podendo a **autoridade competente**, motivadamente e presentes razões de interesse público, atribuir ao recurso interposto eficácia suspensiva aos demais recursos. O recurso será **dirigido à autoridade superior**, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade. (art. 109, §§2º e 4º)
- A adoção do procedimento de pré-qualificação será feita mediante proposta da **autoridade competente, aprovada pela imediatamente superior**. (art. 114 §1º)



- Os órgãos da Administração, após **aprovação da autoridade competente**, poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei. (art. 115 caput e parágrafo único)



## 2. RECURSOS HUMANOS E GESTÃO DE PESSOAS

A área administrativa comumente denominada de “recursos humanos” ou, simplesmente, RH, é responsável por diversos atos de pessoal, como por exemplo: concurso, registro, documentações, pagamentos, concessão de benefícios, controle de ponto e etc. Esse setor também pode ser reconhecido por outros nomes, como gestão de pessoas e gestão de recursos humanos.

A moderna gestão de pessoas entende que o gerenciamento de pessoas é compromisso de todos os gestores e/ou chefias do órgão. Por serem o elemento de continuidade de uma organização entre as diferentes gestões, as pessoas devem ser desenvolvidas, orientadas e motivadas de forma sistêmica e contextualizada.

Segundo o Acórdão TCU nº 3023/2013 – Plenário, os órgãos públicos devem estabelecer comitê estratégico de gestão de pessoas, observando as boas práticas sobre o tema, e monitorar o cumprimento dos papéis e responsabilidades estabelecidos. Além disso, para a boa governança, é necessário estabelecer objetivos para a gestão de pessoas e mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho de pessoal.

Para que se possa gerir um órgão público, é preciso respeitar a especialização e a segregação de funções entre as diversas áreas administrativas (finanças, contabilidade, recursos humanos, guarda patrimonial, licitação, etc) e entre o empenho, a liquidação (recebimento), o pagamento e a conferência (conformidade) nas despesas realizadas conforme os princípios de gestão de pessoal estabelecidos nos Decreto-Lei 200/67 art. 94, IX e Acórdãos TCU 1ª câmara nºs 4701/2009, 1013/2008, 2362/2005, 2467/2005, 3067/2005, 1997/2006, 1449/2007 e 2ª câmara nºs 2122/2005, 2286/2006 e 1283/2008.

### 2.1 Segregação de Funções

A segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização. Para evitar conflitos de interesses, é necessário repartir funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade. Conforme o Conselho Federal de Contabilidade, na Resolução nº 1.212/2009, segregação de funções significa *atribuir a pessoas diferentes as responsabilidades de autorizar e registrar transações e manter a custódia dos ativos. A segregação de funções destina-se a reduzir as*



*oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções.*

Alguns exemplos das diversas aplicações da segregação de funções podem ser encontrados em julgamentos dos Tribunais de Contas e órgãos de controle, como os seguintes:

- A segregação de Funções deve prever a separação entre funções de autorização/aprovação, de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com esse princípio. (Manual da Controlaria-Geral do Estado de Tocantins)
- A segregação é ferramenta para otimizar e gerar eficiência administrativa. (Acórdão nº 409/2007-TCU-1ª Câmara e Acórdão nº 611/2008-TCU-1ª Câmara)
- Os procedimentos de controle devem existir em toda a instituição, em todos os níveis e em todas as funções. Eles incluem uma gama de procedimentos de detecção e prevenção, como a segregação de funções entre a autorização, execução, registro e controle de atividades. (Cartilha de Orientação sobre Controle Interno – TCE/MG, 2012)
- Não designar, para compor comissão de licitação, o servidor ocupante de cargo com atuação na fase interna do procedimento licitatório. (Acórdão TCU nº 686/2011 – Plenário)
- Considera-se falta de segregação de funções o Chefe do Setor de Licitações e Contratos elaborar o projeto básico e atuar no processo como Pregoeiro. (CGU, relatório nº: 174805/2005)
- Considera-se falta de segregação de funções quando o pregoeiro e a equipe de apoio à licitação realizam trabalho de comissão de recebimento dos materiais. (CGU, relatório nº: 174805/2005)
- Devem ser segregadas as atividades de requisição, autorização, utilização e controle. (Acórdão TCU nº 4.885/2009-2ª Câmara)



- Deve ser observado o princípio da segregação de funções nas atividades relacionadas à licitação, à liquidação e ao pagamento das despesas. (Acórdão nº 1.013/2008-TCU-1ª Câmara)
- Devem ser designados servidores diferentes para as funções de suprimento e responsável pelo atesto das despesas realizadas nas prestações de contas, em observância ao princípio da segregação de funções, de modo que o agente público que ateste a realização da despesa não seja o mesmo que efetue o pagamento. (Acórdão TCU nº 3.281/2008-1ª Câmara)
- A administração não deve nomear, para a fiscalização e acompanhamento dos contratos, servidores que tenham vínculo com o setor financeiro da unidade, sobretudo, aqueles que são diretamente responsáveis pelo processamento da execução da despesa. (Acórdão TCU nº 4.701/2009-1ª Câmara)
- Não permitir que a comissão de inventário seja composta por membros responsáveis pelos bens a serem inventariados. (Acórdão TCU nº 1.836/2008-TCU-2ª Câmara e IN/SEDAP-PR nº 205, de 08.04.1988)
- Promover a separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor. (Acórdão TCU nº 5.615/2008-2ª Câmara)
- O fiscal de contrato e seu substituto devem ser designados mediante Portaria, em cumprimento ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, considerando que os servidores que executam o orçamento não devem ser designados para fiscal de contrato. (Acórdão TCU nº 1.131/2006-TCU-1ª Câmara)
- Evitar que responsáveis por comissões de licitações sejam também responsáveis pelas áreas de suprimento envolvidas. (Acórdãos TCU nº 1.449/2007 e nº 2.446/2007 - 1ª Câmara)
- Designar servidores distintos para as funções de “Encarregado do Setor Financeiro” e de “Responsável pela Contabilidade”, que devem ser



segregadas. (Acórdão TCU nº 2.072/2007-1ª Câmara e IN/ SFC nº 01/2001)

- Garantir que as pessoas incumbidas das solicitações para aquisições de materiais e serviços não sejam as mesmas responsáveis pela aprovação e contratação das despesas. (item 5.2, TC-004.797/2007-2, Acórdão TCU nº 2.507/2007-Plenário)
- Observar o princípio da Segregação de Funções na execução de seus atos administrativos, principalmente no tocante à conformidade de suporte documental, em cumprimento ao disposto na IN Conjunta STN/SFC nº 04/00 (DOU de 11.05.2000), com as alterações da IN Conjunta STN/SFC nº 02/00. (DOU de 27.04.2000)

Sobre o tema, a Corregedoria Nacional do CNMP indica os seguintes procedimentos:

- Indicação de servidores de fora do setor de almoxarifado e patrimônio e que não sejam responsáveis pela guarda dos bens, para comporem a comissão de inventário. (Fonte: Relatório de Inspeção MPE/AC)
- Verificação das atividades que os membros têm determinado aos integrantes do Serviço Pericial e sua adequação ou não às atribuições próprias dos cargos que exercem, adotando, em caráter preventivo ou



- corretivo, medidas inibitórias ao desvio de função dos servidores. (Fonte: Relatório de Inspeção – MPT/RJ)
- O controle da movimentação de bens patrimoniais deve apresentar separação entre as funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização de operações, as quais devem ser exercidas por distintos agentes, evitando-se assim que aquele que guarda os bens seja responsável pela respectiva fiscalização. (Fonte: Relatório de Inspeção MPT/MS)
- Para o efetivo controle dos deslocamentos dos veículos, o controle dos registros deve ser realizado de forma a respeitar o princípio da segregação de funções. (Fonte: Relatório de Inspeção MPT/MS)
- Chefe ou servidor da Seção de Material e Patrimônio não deve ser integrante de comissões que estejam relacionadas à conferência ou ao desfazimento de patrimônio, em face ao princípio da segregação de funções. (Fonte: Relatório de Inspeção MPE/RR)
- O quantitativo mínimo de técnicos e analistas na área administrativa deve assegurar a continuidade dos serviços e a devida segregação de funções de autorização, de aprovação, de execução, de controle e de contabilização das operações administrativas. (Fonte: Relatório de Inspeção MPF/RR)

## **2.2 Servidores Comissionados: Critérios de recrutamento e seleção para cargos de direção, chefia e assessoramento**



Os cargos comissionados são estruturas funcionais autônomas que podem ser ocupadas por indivíduo sem vínculo com o órgão. Sua natureza é a confiança e o comprometimento pessoal entre o ocupante do cargo e a administração superior. As funções de confiança, por outro lado, constituem um agregado de atribuições adicionais ao servidor efetivo.

Ocorre que, os critérios de comprometimento e confiança podem gerar dinâmicas complexas de interesses, remuneração e poder. Ainda é comum na administração pública brasileira o caráter de “prebenda” de cargos comissionados que beiram as fronteiras da “vassalagem”. A ligação por critérios exclusivamente pessoais também favorece as práticas do nepotismo e favoritismo.

Os novos paradigmas da administração pública passam a exigir uma postura mais profissional que conjugue a confiança pessoal aos critérios técnicos necessários. Isto é, o princípio da meritocracia e da eficiência também devem estar presentes.

O art. 94, III e art. 101, “b” do Decreto-Lei nº 200/67 já afirmava que, na administração pública federal, a **escolha de ocupantes de cargos comissionados** deveria se pautar pela profissionalização e meritocracia.

No mesmo sentido, o Acórdão TCU nº 3.023/2013 – Plenário afirmou que a administração deve fundamentar os processos de **recrutamento e seleção** (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos/funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurar concorrência e transparência nos processos. Isto é, registrar de forma clara quais as habilidades, conhecimentos, atitudes e competências são necessárias para cada um dos cargos comissionados em relação à sua atividade específica e posição hierárquica.

Para que se possa estabelecer quais os pré-requisitos para os cargos comissionados e funções de confiança, primeiro é necessário haver uma caracterização bem definida do que se trata direção, chefia e assessoria.

Os termos direção, chefia e assessoramento apresentam uma imprecisão técnica. Afinal, as atividades de direção e chefia são equivalentes, sendo a chefia um nível de direção. Já o assessoramento pressupõe um conhecimento técnico especializado. A partir desta diferenciação básica, cada cargo e/ou função deve estar vinculada a uma descrição e uma especificação em relação às particularidades de cada exercício: assessor de



planejamento, chefe de departamento, chefe de setor, diretor administrativo, diretor de RH, Setor/Diretoria de Controle Interno, assessor jurídico, assessor técnico. (áreas: engenharia, auditoria, contabilidade, gestão pública)

A definição de condições para a investidura em cargos comissionados e funções de confiança, que extrapole os limites da mera confiança, demonstra um forte compromisso com os objetivos a serem alcançados pelo órgão. Desse modo, a escolha do designado deve combinar critérios discricionários de confiança (entrevista / indicação) e critérios impessoais de qualificação e competência (currículo / experiência / formação acadêmica).

Tal procedimento vai ao encontro do estabelecido no art. 94 do Decreto-Lei nº 200 de 1967:

*V- Constituição de quadros dirigentes, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores capacitados a garantir a qualidade, produtividade e continuidade da ação governamental, em consonância com critérios éticos especialmente estabelecidos.*

*VI- Retribuição baseada na classificação das funções a desempenhar, levando-se em conta o nível educacional exigido pelos deveres e responsabilidade do cargo, a experiência que o exercício deste requer, a satisfação de outros requisitos que se reputarem essenciais ao seu desempenho e às condições do mercado de trabalho.*

Uma situação recorrente na administração pública brasileira é o **desvio de função** dos cargos comissionados e funções de confiança. Esta situação ocorre quando o agente realiza atividades diferentes da direção ou assessoramento técnico. Nestes casos, o cargo é mero título formal cujo verdadeiro propósito é a percepção de remuneração, sem a contraprestação do serviço específico exigido.

Para evitar que cargos comissionados e funções de confiança sejam utilizados como “prebendas” sem o devido retorno de um serviço de qualidade para o órgão, a administração superior deve formalizar os níveis de capacitação, experiência, formação acadêmica ou especialização do cargo ou função.



Caso os ocupantes dos cargos comissionados e funções de confiança não apresentem os requisitos necessários para cumprir suas atividades, cabe ao órgão promover a capacitação gerencial do servidor (efetivo ou não) e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento. (Decreto nº 5.707/2003 art 3º, III, IX e art. 6º)

Sobre esse tema, também é necessário abordar a valorização do servidor concursado da carreira. Além dos critérios impessoais de meritocracia para ser admitido no serviço público, os servidores efetivos contam com o conhecimento das rotinas, peculiaridades e histórico da instituição devido seu trabalho de caráter permanente no órgão.

### **2.3 Treinamento e Qualificação de Pessoal de Acordo com os Objetivos e Finalidades do Órgão**

O treinamento é a atividade que visa à preparação do agente para o desempenho de atribuições relativas às competências e atribuições do cargo específico. Com o intuito de aprimorar a governança e o desenvolvimento profissional dos servidores, é necessária a realização de plano de capacitação de longo prazo em relação às diversas atribuições de cada cargo constantes dos editais de concurso, às atividades rotineiras de cada setor e à mobilidade dos servidores entre diversas áreas no órgão.

Caso não haja legislação específica sobre critérios de capacitação periódica dos servidores no Estado Federativo, é possível utilizar como referência de boas práticas, a legislação federal aplicada ao tema presente no decreto nº 5.707/2003, art. 2º, art 3º, III, V, VIII, IX, X, XI, XII e XIII, art. 5º art. 6º e aos princípios de gestão de pessoal estabelecidos no Decreto-Lei nº 200/67, art. 94,II, III, V e VI.

Decreto Federal nº 5.707/2003 afirma que as diretrizes do desenvolvimento de pessoal devem ser:

- ✓ promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção;
- ✓ estimular a participação do servidor em ações de educação continuada, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional;



- ✓ incentivar o desenvolvimento das competências institucionais e individuais; oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos;
- ✓ oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação, respeitadas as normas específicas aplicáveis a cada carreira ou cargo, aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública;
- ✓ realizar planos de capacitação com ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de assessoramento superiores.

O Decreto Lei nº 200, no ano de 1967, já havia estabelecido que as normas de pessoal devem seguir o princípio da constituição de quadros dirigentes, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores capacitados a garantir a qualidade, a produtividade e a continuidade da ação governamental, em consonância com critérios éticos.

## **2.4 Avaliação de Desempenho**

As avaliações de desempenho individual e organizacional são práticas fundamentais para a melhoria contínua da eficiência e da eficácia das organizações. (Acórdão TCU nº 3023/2013 – Plenário)

Além disso as avaliações e as capacitações devem servir como requisito para a promoção funcional. (Decreto Federal nº 5.707/2006, art. 3, VI e VII)

A avaliação deve abranger servidores efetivos, ocupantes de cargos comissionados, funções de confiança e estagiários. Preferencialmente, deve abordar aspectos quantitativos (volume de trabalho, atrasos, número de incorreções) e aspectos qualitativos (qualidade do trabalho, presteza, participação, espírito de equipe e etc).

## **2.5 Qualidade de vida no Trabalho**



Para que o órgão possa alcançar níveis ótimos de qualidade e produtividade, são necessárias pessoas motivadas e proativas. Mais do que treinamentos em tarefas, é preciso que os servidores se sintam motivados, orientados e valorizados para o exercício de suas responsabilidades.

Somado a isso, a qualidade de vida no trabalho trata do bem-estar e da saúde dos servidores no dia-a-dia. Seu conceito abrange tanto os aspectos físicos e ambientais, como aspectos psicológicos do local de trabalho. Pode indicar, também, o grau de satisfação dos servidores.

A baixa qualidade de vida prejudica a produtividade ao criar alienação, insatisfação, má-vontade e demais comportamentos pouco profissionais como absenteísmo, rotatividade, improbidade e sabotagem, entre outros.

## **2.6 Organograma, Fluxograma e Manuais de Procedimentos dos Diversos Setores do Órgão**

A confecção de fluxogramas e manuais de procedimentos, além de facilitar o trabalho de novos servidores ou de servidores realocados, permite uma melhor organização, segregação de funções, análise crítica das atividades e celeridade administrativa. Estruturas administrativas e finalísticas com detalhamento do fluxo de atividades e manuais de procedimentos são fundamentais para a profissionalização da administração pública e governança corporativa.

Portanto, é necessário que cada área administrativa elabore fluxogramas e manuais de procedimentos para detalhar como os servidores de cada setor devem realizar as suas atribuições. Ressalte-se que estes manuais e fluxogramas complementam e detalham, mas não se confundem com as atribuições dos setores administrativos determinadas por portarias ou regimentos internos.

Até mesmo para a alocação de servidores dentro do órgão, é necessária a verificação do fluxo de rotinas de trabalho por meio dos fluxogramas.



Outra utilidade dos fluxogramas é a possibilidade de evidenciar fluxos deficientes de trabalho, situações de retrabalho, duplicidade de funções e demais confusões e ineficiências administrativas.

Portanto, a partir da elaboração de organogramas, fluxogramas e manuais de procedimentos é possível fazer análise aprofundada da gestão com objetivo de gerar a simplificação de processo, desburocratização e melhoria administrativa.



### 3. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

O princípio da publicidade na administração pública brasileira foi detalhado nos artigos 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)

Mais do que demonstrar o detalhamento das atividades administrativas e financeiras do órgão, a transparência é essencial para que a sociedade possa compreender o papel da Autarquia e seus resultados. Justamente por isso a Lei de Acesso à Informação, em seu art. 7º dá destaque à ampla publicidade das informações sobre atividades exercidas pelos órgãos, bem como os resultados, metas e indicadores dos seus programas, projetos e ações.

Assim sendo, é importante que todo órgão que realizou planejamento estratégico publique em seu portal da transparência os objetivos, metas e acompanhamento de cada uma das atividades desenvolvidas.



## 4. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Apesar de ser comumente conhecida como “planejamento estratégico” esta ferramenta ou prática administrativa também pode ser conhecida como gestão por resultados ou simplesmente planejamento. Trata-se de uma das mais importantes e óbvias funções de um administrador, gestor público ou ordenador de despesas. Significa pensar previamente o que será feito, como será feito e os métodos de avaliação dos resultados.

Devido aos princípios da garantia da continuidade na prestação do serviço público, da eficiência e do interesse público, cabe aos gestores e ordenadores de despesa planejar, da melhor forma possível, as atividades de curto, médio e longo prazo do órgão. O objetivo da moderna administração pública é fornecer serviços à sociedade de forma que os recursos físicos e financeiros alcancem os melhores resultados em relação à missão constitucional e legal de cada órgão.

### 4.1 Obrigatoriedade

Devido ao caráter legalista da administração pública brasileira, as autoridades dos órgãos precisam fazer com que os instrumentos legais vigentes atuem em sincronia. Apenas um planejamento adequado consegue integrar os objetivos constantes na Constituição Federal (ou lei de formação do órgão) ao planejamento administrativo-financeiro do ente federativo como o PPA, LDO e LOA e aos critérios de transparência da atividade pública exigidos pela Lei de Acesso à Informação.

Em outras palavras, o momento atual exige que as atividades fim e meio de cada órgão público tenham seus resultados transparentes ao país. Portanto, o foco não é mais o controle dos meios (valores, materiais, pessoal), mas o controle de suas ações e resultados. Isto é, apesar de ainda ser necessário o controle dos recursos, são as consequências que mais importam à sociedade. Cabe às administrações públicas estabelecer quais objetivos efetivamente cumprem as obrigações da natureza do órgão. A partir de então, para que o cidadão compreenda os resultados alcançados pelo órgão, cada objetivo deve ser avaliado em relação aos seus indicadores e metas.

Apesar da discussão sobre o tema ter ganhado força nos últimos anos, na administração pública brasileira, não é nova a importância do planejamento. Desde a



década de 1960, diversos critérios gerencialistas já tiveram sua introdução na legislação administrativa. Como exemplo, o art. 5º da Lei nº 4.320/64 proíbe a dotação orçamentária sem delimitação específica de seu objeto ou objetivo. O art. 22 demonstra a preocupação com o que realizam os órgãos da administração pública:

*Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas **principais finalidades**, com indicação da respectiva legislação. (grifei)*

No art. 25 fica esclarecido que as metas são os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa. Adiante, o art. 75 exige que o controle da execução orçamentária seja diretamente relacionada às realizações da área fim de cada órgão:

*Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:*

*(...) III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.*

Alguns anos após, o artigo 6º do Decreto Lei nº 200/67 estabeleceu que o planejamento é um dos princípios da Administração Pública.

Em 1986, o art. 142 do Decreto Federal nº 93.872 determinou que:

*§ 1º O custo dos projetos e atividades a cargo dos órgãos e entidades da administração federal será objeto de exames de auditoria, verificando-se os **objetivos alcançados em termos de realização de obras e de prestação de serviços, em confronto com o programa de trabalho aprovado**. (grifei)*

Em 1988, art. 165 da Constituição Federal consagrou a necessidade de planejamento de longo, médio e curto prazos na administração pública, a saber o PPA, LDO e LOA. Longe de ser apenas de ordem financeira, esses instrumentos deveriam demonstrar, também, os resultados dos órgãos em consequência do dispêndio do erário.



§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as **metas e prioridades da administração pública federal**, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (grifei)

A moderna administração pública brasileira começa, efetivamente, com o Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado (1995) que formalizou o gerencialismo no Estado. Este planejamento veio influenciar diretamente toda estrutura administrativa do governo federal e dos governos estaduais. Posteriormente, com a Lei nº 9.276/96 foi detalhada a necessidade de planos plurianuais com objetivos, indicadores e metas para cada órgão.

Em 2011, o art. 7º, VII da Lei nº 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à informação, estabeleceu que qualquer cidadão tem o direito de obter informação relativa “à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos”.

Em 2013 o Acórdão TCU Plenário nº 3.023/2013 afirmou que a administração pública deve buscar os princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente:

- (I) *objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio;*
- (II) *indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio;*
- (III) *metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório;*
- (IV) *mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de*



*(...) 9.1.1.2. publicar, em atenção ao art. 6º da Lei n. 12.527/2011, as informações acima, os planos a elas relacionados, as respostas ao questionário deste levantamento e as informações do relatório a ser encaminhado oportunamente pelo TCU.*

Certamente, os acórdãos do TCU, o Decreto Lei nº 200/67 e o Decreto nº 93.872 são aplicáveis somente à administração federal. Entretanto, servem de exemplo de boas práticas administrativas. Outro exemplo é o art. 66 do Decreto 93.872/86, que afirma que os registros contábeis deverão ser preservados e arquivados durante um prazo de 5 (cinco) anos para consulta dos órgãos de controle.

Finalmente, os planejamentos dos órgãos públicos devem ter diversos objetivos que comprovem o alcance, manutenção ou busca da satisfação das necessidades da sociedade. Portanto, cada objetivo deve ter indicadores e metas que comprovem a eficiência e efetividade das atividades fim e meio.

#### **4.2 Integração do Planejamento Estratégico e as Leis Orçamentárias**

No Brasil, o orçamento é uma peça política, econômica, técnica e jurídica. Assim sendo, todas essas dimensões devem estar integradas ou em sintonia. Qualquer plano técnico, como é o caso do “planejamento estratégico”, deve considerar as variáveis econômicas, jurídicas e políticas.

Quanto ao tema da integração entre o orçamento e o planejamento estratégico, são necessários alguns esclarecimentos. As metas do PPA e a do Planejamento Estratégico devem ser integradas, pois ambas tratam da função finalística do órgão por meio da execução de verba orçamentária. Esta necessidade, baseia-se nos princípios da unidade e universalidade do orçamento, na vedação ao orçamento genérico, no princípio da publicidade orçamentária, nos art. 74, I e art. 167, VII e §1º da CF/88; art. 5º, §§ 4º e 5º da Lei Complementar nº 101/2000; art. 7º, VII, “a” e art. 8º, V da Lei 12.527/11; arts. 4º e 75, III da Lei 4.320/64;

Cabe ressaltar que, os objetivos estratégicos apresentam duração superior à um exercício financeiro e consomem recursos fixos e variáveis. Entre os custos fixos destacam-se, principalmente, os gastos com folha de pagamento de pessoal.



Obviamente, estes não podem ser divididos entre os diferentes projetos que um mesmo membro ou servidor participa. Além disso, existem alguns custos variáveis que, também não podem ser divididos entre os diferentes projetos. Entre eles, cita-se a manutenção de bens móveis e imóveis, a aquisição de materiais de escritório, eletricidade, consumo de água, gasolina, entre outros.

Entretanto, vários outros custos variáveis são perfeitamente divisíveis entre os diferentes projetos do órgão. Isto é, pode ser discriminado orçamentariamente um programa ou objetivo que venha a realizar despesas de impressão de folhetos, livros, banneres, camisas, confecção de crachás, filmagem, edição de vídeo, *coffe-break*, almoços, jantares, aluguel de equipamentos, aluguel de espaços físicos, contratação de palestrantes, garçons, atendentes, ajudantes, entre outros.

Parte-se do princípio que o orçamento é uno, universal e deve ser detalhado em cada um de seus objetivos. Assim sendo, não é possível que os custos fixos estejam previstos legalmente e os custos variáveis estejam estabelecidos apenas em documento interno como o Planejamento Estratégico. Se assim ocorrer, estes custos variáveis estariam sendo registrados de forma genérica no orçamento legal. Mais do que isso, não teriam a oportunidade de serem amplamente divulgados à sociedade.

Portanto, enquanto os custos fixos gerais e os custos variáveis da administração podem ser previstos de forma clássica, os objetivos estratégicos devem estar previstos no PPA de forma a evidenciar o planejamento adequado de seus custos variáveis divisíveis.



## 5. CONTABILIDADE PÚBLICA

Todas as regras contábeis e as classificações orçamentárias e financeiras devem obedecer aos critérios estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP – União, Estados e Municípios – Portaria conjunta STN/ SOF nº 02/2016 e Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, art. 5º). Disponível em: [https://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/contabilidade-publica /principai\\_spublica coes/mcasp](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/contabilidade-publica /principai_spublica coes/mcasp)

Devido ao volume de informações, complexidade da legislação e necessidade de cálculos precisos, é imprescindível a utilização de sistema informatizado de orçamento e finanças, pois permite maior organização, celeridade, transparência e menor índice de erros. De preferência, os sistemas financeiros, orçamentários e de Recursos Humanos devem ser integrados com possibilidade de consultas em tempo real e com permissão de acesso para as equipes de auditores internos e externos.



## 6. TEMAS RECORRENTES EM LICITAÇÕES

Em relação às licitações e contratos, os órgãos públicos devem estar atentos aos julgamentos e interpretações dos Tribunais de Contas locais e ao Tribunal de Contas da União por força da súmula 222:

*As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

### 6.1 Dispensas de Licitação

A discussão sobre a prática constante de utilização de dispensas de licitação é importante, pois o art. 89 da Lei 8666/93 afirma ser crime a dispensa de licitação irregular. Portanto, cabe ao ordenador de despesas ter atenção redobrada quando dispensar a realização de licitação com base no art. 24 da Lei de Licitações. O risco recai, especialmente, em relação aos incisos I e II desse artigo.

#### FRACIONAMENTO DE DESPESAS:

O fracionamento irregular consiste na divisão das aquisições que poderiam ocorrer conjuntamente ou unitariamente para licitar em modalidades de menor exigências e formalidades ou até mesmo dispensar a realização de procedimento licitatório.

Os casos de dispensa ilegal de licitação ocorrem quando uma aquisição de alto valor é dividida em diversas pequenas aquisições de valores abaixo do teto estabelecido para dispensa de licitação nos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/93. Esta prática contraria o planejamento prévio, a padronização, a economia de escala, a moralidade e a legalidade. Afinal, conforme o art. 24, inciso II da Lei 8.666/93, a licitação é dispensável “*desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.*”

Reforçam esse entendimento os Acórdãos TCU n° 834/2008 1ª câmara, Acórdão TCU n.º 589/2010-1ª Câmara, Acórdão TCU n.º 1.620/2010-Plenário e Acórdão 2.557/2009 – Plenário:



*(...) a jurisprudência da Corte de Contas é no sentido de que a ausência de licitação para contratações ou aquisições de mesma natureza, em idêntico exercício, cujos valores globais excedam o limite previsto para dispensa, demonstra falta de planejamento e implica fuga ao procedimento licitatório e fracionamento ilegal da despesa.*

O fracionamento ilegal pode ser demonstrado quando as aquisições de bens ou serviços tratarem-se de mesmo subelemento de despesa. Entretanto, aquisições em subelementos diferentes também podem ser considerados irregulares quando, na verdade, apresentarem essência de mesma natureza. Afinal, conforme os princípios contábeis nacionais e internacionais, a essência deve prevalecer sobre a forma.

Isto é, a validade encontra-se na essência da relação jurídica, econômica ou patrimonial (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Mais especificamente o Conselho Federal de Contabilidade normatiza que “os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo nos conflitos entre elas a essência sobre a forma”. (NBTC T 16 – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público; NBC T16.5 – Registro Contábil)

## 6.2 Pregão Eletrônico

O pregão eletrônico busca aumentar a celeridade, transparência e competitividade no fornecimento de bens comuns à administração pública. A utilização de tecnologia de informação e da internet possibilita que a Administração Pública Federal, Estadual, Distrital e Municipal realizem aquisições de bens e serviços comuns por meio de lances sucessivos e decrescentes de forma fácil e rápida.

Nos últimos anos, diversos estudos comprovaram a economicidade gerada pelo pregão eletrônico no Governo Federal, no Governo de São Paulo, Governo de Sergipe e no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.



Conforme Acórdão TCU n.º 1.184/2012-Plenário “a não realização de prego eletrônico deve estar amparada em razões que indiquem, concretamente, a sua impossibilidade”.

Devido à complexidade e ao nível de responsabilidade das atividades licitatórias, é necessário que os servidores lotados nesta área tenham treinamentos e atualizações de conhecimentos periódicos. Além disso, para o devido rodízio de funções e “oxigenação” da atividade administrativa, é importante o órgão treinar e habilitar o máximo possível de servidores para exercer as funções de pregoeiro e participantes de comissões de licitação. Sugere-se, também, a fixação de um prazo fixo para mandato de pregoeiro.

Graças à ocorrência de fraudes em procedimentos licitatórios, o Acórdão TCU n.º 1.793/2011 – Plenário, em seu item 9.5.1.1. reafirma a obrigação dos gestores em autuarem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei n.º 10.520/2002. O Tribunal de Contas alerta que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão do art. 82 da Lei n.º 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso VIII, da Lei n.º 8.443/1992.

### 6.3 Licitação de Materiais e Equipamentos Padronizados

A padronização de equipamentos tem base no art. 15 da Lei 8.666/93:

*Art.15. As compras, sempre que possível, deverão:*

- 1 - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas.*



Algumas conclusões podem ser extraídas do texto acima. A primeira delas é que a padronização deve ocorrer somente quando for necessário, mais econômico ou mais eficiente em termos técnicos específicos. A segunda é pela condição de manutenção.

Assim sendo, a padronização visa, apenas, à economia ou eficiência e não subsidiar escolhas discricionárias ou leiaute de órgãos administrativos comuns. A aquisição de mobiliário sob medida não pode afastar a regra da licitação, nem desclassificar concorrentes por critérios preciosistas.

Na hipótese de padronização, a escolha deve ser objetiva e técnica, fundamentada em estudos, laudos, perícias e pareceres que demonstrem as vantagens econômicas e a requerida satisfação do interesse público. (Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU, Senado Federal, 2010)

Em relação à aquisição de bens de informática, o avanço tecnológico e restrição do universo de fornecedores são desvantagens que desaconselham a padronização.

A padronização deve determinar características e atributos técnicos indispensáveis à contratação. A padronização de marca ou a contratação por inexigibilidade somente é possível quando ficar comprovado que, frente a todas as outras alternativas possíveis, apenas aquele produto atende às peculiaridades do órgão. Conforme Súmula TCU nº 270/2012: “*Em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender a exigências de padronização e que haja prévia justificção.*”

Portanto, deve constar do respectivo procedimento, na hipótese de optar pela padronização de produtos, justificativa respaldada em comprovação inequívoca de ordem técnica, apresentando estudos, laudos, perícias e pareceres que demonstrem as vantagens econômicas perante as demais alternativas e a necessidade peculiar da Administração, considerando as condições de operação, manutenção, assistência técnica e garantias oferecidas. (Acórdão TCU nº 62/2007 Plenário e Acórdão TCU nº 1.861/2012-Primeira Câmara)

Na mesma linha, o TCU entende que “será admitida a indicação de marca como parâmetro de qualidade para facilitar a descrição do objeto a ser licitado, quando seguida das expressões “ou equivalente”, “ou similar” e “ou de melhor qualidade”. No caso, o produto deve ser aceito de fato e sem restrições pela Administração. O que a Lei



de Licitações veda e os Tribunais de Contas condenam, especialmente o TCU, é a preferência por determinada marca ou indicação sem devida justificativa técnica nos autos. (Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU, Senado Federal, 2010)

#### 6.4 Pesquisa de mercado

O art. 15 da Lei de Licitações aponta que toda a pesquisa de mercado para aquisição de bens e serviços deve ter dois critérios:

*V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.*

*§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.*

Conforme acórdão TCU nº 1.957/2012 e 2.688/2013 – Plenário as pesquisas devem ser baseadas em, no mínimo, 3 empresas além de comparações com os valores praticados por outros órgãos públicos locais.

Portanto, a comprovação da economicidade deve ser realizada, também, mediante comparação com os sistemas de registros de preços de cada Estado e/ou com os valores praticados por outros órgãos.

Além disso, a pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência. Segundo o TCU, “Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado”. Concluiu, por isso, ter havido violação ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Acórdão nº 1.108/2007-Plenário. Acórdãos nº 1.108/2007-Plenário, Acórdão nº 2.943/2013-Plenário e Acórdão nº 403/2013-Primeira Câmara.



## 6.5 Adesão a Atas de Registro de Preços

Em relação às adesões e atas de registros de preços, o Acórdão TCU nº 1.793/2011 – Plenário, em seu item 9.5, recomendou ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que orientasse os diversos órgãos do Ministério Público sobre os seguintes procedimentos:

- 1) Quando se tratar de contratações mediante o Serviço de Registro de Preço (SRP), respeitar os limites previstos no art. 8º, caput e §3º, do Decreto nº 3.931/2001.
- 2) Quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, realizar ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei nº 8.666/1993 c/c os arts. 3º e 8º, caput, do Decreto nº 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão nº 2.764/2010-TCU-Plenário.
- 3) À União, a impossibilidade de adesão a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção ao princípio da legalidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal.
- 4) Verificar, durante a fase de habilitação das empresas, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, além da habitual pesquisa já realizada no módulo Sicaf do sistema Siasg, a existência de registros impeditivos da contratação:
  - 4.1 no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.Portaltransparencia.gov.br>);
  - 4.2 por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ.
5. Verificar a composição societária das empresas a serem contratadas no sistema Sicaf a fim de certificar se entre os sócios há servidores do próprio



órgão/entidade contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

6. Executar adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

7. Verificar no Portal da Transparência, quando da habilitação de microempresa e de empresa de pequeno porte, que tenha utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar nº 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mencionada Lei Complementar.

8. À União, cadastrar seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei nº 12.309/2010.

9. Quando atuar como gerenciadores de atas de registro de preço, a não aceitar a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto nº 3.931/2001.

10. Necessidade do gestor autuar processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei nº 10.520/2002. A não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão do art. 82 da Lei nº 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso VIII, da Lei nº 8.443/1992.

## 6.6 Contratação Emergencial

A contratação emergencial é motivo de dispensa de licitação conforme o art. 24, inc. IV, da Lei 8.666/1993:



*IV. nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;*

Segundo o TCU, a princípio, a contratação emergencial não pode ser aceita quando a administração tivesse o conhecimento prévio da situação e que a mesma pudesse ter sido objeto de licitação com antecedência. Isto é, a dispensa de licitação é cabível desde que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da morosidade, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis. (Decisão TCU Decisão nº 347/94 – Plenário, segundo)

No entanto, a jurisprudência do TCU evoluiu a partir do Acórdão n.º 46/2002 – Plenário. Desde então, entende-se que também é possível à contratação direta quando a situação de emergência decorre da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, devendo-se analisar, para fim de responsabilização, a conduta do agente público que não adotou, tempestivamente, as providências cabíveis. (Acórdão TCU n.º 3521/2010-2ª Câmara, 819/2014-Plenário e 628/2014-Plenário)



## 7. OBRAS

Obra pública é considerada toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público.

As obras públicas no Brasil têm sido alvo de recorrentes irregularidades apontadas pelos órgãos de controle e pela imprensa nacional. Devido ao grande volume de verbas envolvidas e a complexidade do tema, é necessário tratar separadamente cada uma das etapas mais relevantes de uma obra.

Ressalte-se que a qualidade de uma obra depende do adequado gerenciamento de suas diversas etapas intermediárias e da participação de profissionais capacitados. As seguintes etapas são obrigatórias e devem ser documentadas:

**Fase Preliminar à Licitação:** programa de necessidades, estudo de viabilidade e anteprojeto.

**Fase Interna da Licitação:** projeto básico, projeto executivo, recursos orçamentários e edital de licitação.

**Fase Externa da Licitação:** publicação do edital, comissão de licitação, recebimento de propostas e procedimento de licitação.

**Fase Contratual:** contrato, fiscalização e recebimento.

**Fase Posterior à Contratação:** operação e manutenção.

Segundo a Lei nº 8.666/93, as licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços terão suas etapas obrigatoriamente precedidas da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo. Além disso, as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório. (art. 7º, §§ 1º e 2º)

Ressalte-se que o agente público poderá ser responsabilizado por aprovação de projetos básicos ou executivos insuficientes, imprecisos ou desatualizados que tenham causado aumento dos custos das obras públicas a cargo do órgão, em desacordo com os



art. 6, IX e X, art. 7º, §4º, §6º, art. 8º, art.12 da Lei nº 8.666/93 e art. 1º, art. 2º, §2º, Acórdão TCU – Plenário nº 2006/2006 e art. 3º da Resolução CONFEA 361/91.

A seguir, destacam-se outras providências devem ser realizadas antes do início da licitação:

- Regularização definitiva do terreno em nome do ente federativo. (Acórdão TCU nº 790/2008 – Plenário)
- Projetos e laudos de sondagem atualizados. (Acórdão TCU nº 2.617/2008-Plenário e Acórdão TCU n 52 /2 0 07 - Plenário)
- Cronogramas físico-financeiro precisos, de acordo com o inc. III, §2º, art. 7º, da Lei nº 8.666/93. (Relatório de Inspeção da Corregedoria Nacional do CNMP, MPF/AL)
- Identificar, em caso de reforma, as benfeitorias necessárias que deverão ser indenizadas pelo proprietário do imóvel e exercer o direito de retenção de que trata o art.35 da Lei nº 8.245/91, assim como as úteis que são passíveis de indenização, se autorizadas pelo locador. (Relatório de Inspeção da Corregedoria Nacional do CNMP, MPF/AL)

## 7.1 Projeto Básico

O projeto básico é o elemento mais importante na execução de obra pública. Falhas em sua definição ou constituição podem dificultar a obtenção do resultado almejado pela Administração. (TCU, Obras Públicas: Recomendações, 2009; Acórdão nº 2.572/2010-Plenário e Acórdão n.º 3131/2011-Plenário) Uma obra sem projeto básico adequado poderá ocasionar expressivo número de serviços a serem refeitos além de novos serviços antes não previstos com preços elevados e prejuízo ao erário.

Ressalte-se que as obras somente poderão ser licitadas quando houver **projeto básico aprovado pela autoridade competente** e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório. (art. 7º, §§ 1º e 2º)



Os projetos para construção, reforma ou ampliação de um empreendimento serão elaborados em três etapas sucessivas: estudo preliminar ou anteprojeto, projeto básico e projeto executivo. Todos esses estudos e projetos deverão ser desenvolvidos de forma que guardem sintonia entre si, tenham consistência material e atendam às diretrizes gerais do programa de necessidades e dos estudos de viabilidade. A responsabilidade por cada um dos projetos será de profissionais ou empresas legalmente habilitadas pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) local. O autor ou autores deverão assinar todas as peças que compõem os projetos específicos, indicando o número da inscrição de registro das ARTs no CREA, nos termos da Lei nº 6.496/1977. (TCU, Obras Públicas: Recomendações, 2009)

A Resolução nº 361/1991 do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA define o Projeto Básico como sendo o conjunto de elementos que define a obra, o serviço ou o complexo de obras e serviços que compõem o empreendimento, de tal modo que suas características básicas e desempenho almejado estejam perfeitamente definidos, possibilitando a estimativa de seu custo e prazo de execução. Portanto, o projeto básico de qualquer obra deve ser preciso e atual. (Acórdão TCU nº 2.617/2008-Plenário)

O projeto básico deve:

- estar em sintonia com os estudos técnicos preliminares;
- assegurar a viabilidade técnica do empreendimento;
- assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental;
- avaliar os custos da obra; e
- definir métodos e prazos de execução.

Antes de licitar a obra, deve-se finalizar o projeto de todo o empreendimento, para a previsão do seu custo atual e final, além da determinação do seu prazo, em conformidade com o art. 8º da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão TCU nº 2.617/2008-Plenário e Acórdão TCU nº 1774/2009 – Plenário) Para tanto, é possível contratar projetos específicos de empresas habilitadas quando o órgão não possuir, em seu quadro técnico, profissional plenamente capacitado para elaborá-los. (Acórdão TCU nº



755/2009-Plenário, Acórdão TCU nº 1774/2009 – Plenário e Acórdão TCU nº 3156/2012-Plenário, TCU Súmula 185)

Em relação ao nível de precisão de um projeto básico, o art. 3º, alínea “f”, da Resolução CONFEA nº 361/91 estabelece que os custos e serviços previstos no projeto devem determinar o custo global da obra com precisão de mais ou menos 15%. Isto é, o custo efetivo da obra total não pode ultrapassar 15% do valor estimado pelo projeto básico. (Acórdão TCU nº 52/2007 – Plenário) Deve-se observar que o valor de 15% se refere ao somatório do valor licitado e todos os posteriores ajustes e aumentos qualitativos e quantitativos.

Entretanto, o gestor pode se questionar como este percentual se relaciona com o limite máximo autorizado por lei para a celebração de aditivos, no valor de 25%, estabelecido no §1º do art. 65:

*O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.*

Conforme legislação do TCU, as hipóteses de alteração contratual constantes do art. 65 da Lei 8666/93 não foram criadas para a correção de projetos básicos mal elaborados, mas para ajustes que se fizerem necessários em função de eventos absolutamente imprevisíveis à época. Assim, o valor permitido pela Lei de Licitações trata apenas de alterações requeridas pela administração ou por impossibilidade de previsão, mas não por deficiência no projeto.

Portanto, são irregulares os aumentos de custos de obras, cuja motivação sejam projetos (básicos ou executivos) insuficientes, imprecisos ou desatualizados. (art. 6, IX e X, art. 7º, §4º, §6º, art. 8º, art.12 da Lei nº 8.666/93; Resolução CONFEA 361/91; e Acórdãos TCU – Plenário nº 2006/2006, 2.242/2008, 632/2012 e 89/2013)

Devido à importância que o Projeto Básico assume, o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, objetivando uniformizar o entendimento sobre o tema, emitiu a Orientação Técnica OT – IBR 001/2006, onde, além de definir com clareza o termo projeto básico, expõe o conteúdo técnico que deve integrar os referidos projetos, tais como desenhos, memorial descritivo, especificação técnica, orçamentos



apresentados em planilhas de custos unitários de serviços com as respectivas composições unitárias e cronograma físico-financeiro. (Acórdão nº 632/2012-Plenário)

## 7.2 Anotação e Registro de Responsabilidade Técnica

Anotação de Responsabilidade Técnica – ART e Registro de Responsabilidade Técnica – RRT são registros no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA e Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU locais, previamente à execução de quaisquer serviços de engenharia, tais como projetos, perícias, avaliações, consultorias, sondagens e a execução da obra propriamente dita. É ela que vincula o engenheiro responsável-técnico ao trabalho por ele prestado, pelo qual passa a responder na eventualidade de que algum erro técnico seja detectado. Uma das vias da ART deve, obrigatoriamente, permanecer no local da construção, à disposição da fiscalização do CREA, e deve conter o nome e o registro de todos os responsáveis pelas etapas individuais da obra (sondagem, projetos, orçamento, construção, etc).

Portanto, devem ser efetuados registros específicos para cada projeto, orçamento, sondagem, perícias, avaliações, cronograma, execução, fiscalização e demais peças técnicas. (Lei nº 6.496/77, Lei nº 12.378/2010, Resolução CONFEA nº 361, Resolução/CONFEA nº 425, e Acórdão TCU nº 2.617/2008-Plenário)

Devido ao princípio da segregação de funções, a fiscalização de obra não deve ser realizada pela mesma empresa contratada para executá-la. (Acórdão nº 3.360/2007-TCU-2ª Câmara)

## 7.3 Custos de Obras

As duas principais orientações quanto ao custo de obras são:

1- Registro em planilhas de todos os custos unitários de materiais e serviços no projeto básico e contrato. (art. 7º, § 2º, inciso II, e art 40, X da Lei nº 8.666/93; Acórdãos TCU – Plenário nº 2143/2007, nº 755/2009 e nº 2.617/2008-Plenário) Conforme TCU Súmula nº 259/2010: *“Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços*



*unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.”*

2- Comparação de cada um destes custos unitários e totais com índices oficiais como SINAPI-CEF, SINDUSCON-CUB e outros índices estaduais. (TCU Acórdão nº 2168/2007-TCU-2ª Câmara; Acórdão nº 4.240/2008- 1ª Câmara; Acórdão nº 644/2007 – Plenário; Acórdão nº 1.286/2007 – Plenário; Acórdão nº 1753/2008 – Plenário; Acórdão nº 157/2009-Plenário)

Além disso, a pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência. Segundo o TCU, *“Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado”*. (Acórdão 403/2013-Primeira Câmara)

Um dos itens das planilhas de custos que deve ter detalhamento de sua composição são os Benefícios e Despesas Indiretas – BDI. Ao BDI, não podem estar inclusos tributos diretos como IRPJ e CSLL. (Acórdãos TCU- Plenário nºs 1.596/2006, 325/2007, 2.469/2007, 1774/2009, 2.828/2009, 189/2010 e 1599/2010)

Finalmente, as futuras repactuações devem ser avaliadas criticamente. Ressalte-se, novamente, que são irregulares os aumentos de custos de obras, cuja motivação sejam projetos (básicos ou executivos) insuficientes, imprecisos ou desatualizados. (art. 6, IX e X, art. 7º, §4º, §6º, art. 8º, art.12 da Lei nº 8.666/93; Resolução CONFEA 361/91; e Acórdãos TCU – Plenário nº 2006/2006, 2.242/2008, 632/2012 e 89/2013)

### **Fiscalização de obras:**

Apenas após a realização de Projeto Básico e detalhamento de custos unitário que será possível a adequada fiscalização da obra. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços terão suas etapas obrigatoriamente precedidas da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à



exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração. (art. 7º, § 1º)

É proibido o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade a que se refere o art. 26 desta Lei. (art. 8º, parágrafo único)

#### 7.4 Almojarifado e Patrimônio

Os bens patrimoniais (patrimônio) e bens de consumo (almojarifado) devem ser adequadamente guardados e controlados para se evitar prejuízo ao erário. Algumas das orientações mais comuns estão estabelecidas a seguir:

- Todos os materiais devem ser recebidos mediante confrontação de dados com as notas fiscais. (item 3 da IN/SEDAP nº 205/88, Acórdão TCU primeira câmara nº 1.051/2005)
- Deve-se evitar manter produtos em contato com o solo. (item 4.1.e.i, da IN/SEDAP nº 205/88)
- Os extintores de incêndio da unidade devem ser periodicamente recarregados. (item 4.1.j, da IN/SEDAP nº 205/88)
- Os materiais inativos ou ociosos devem ser alienados. (Acórdão nº 1.051/2005-TCU-1ª Câmara ; Acórdão nº 2986/2006 - TCU - 1ª Câmara; e item.4.1.j, da IN/SEDAP nº 205)
- Devem ser estabelecidos mecanismos de controle que possibilitem a rápida identificação do quantitativo dos bens registrados no sistema informatizado. (Acórdão nº 2986/2006 - TCU - 1ª Câmara e item 4.1.j, da IN/SEDAP nº 205)
- Deve ser realizado o cálculo da depreciação do valor contábil dos bens. (art. 106, §3º da Lei 4320/64 e Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, STN, 2016)
- Avaliação periódica do consumo médio e dos estoques



mínimos, a fim de se avaliar a adequada reposição do estoque. (item 7.6 da IN/SEDAP nº 205)

Uma das atribuições mais importantes do setor de patrimônio é obrigatoriedade de realização de inventário anual de bens patrimoniais (art. 70, parágrafo único da CF). Para salvaguardar a responsabilidade de novos gestores ou ordenadores de despesa, também é indicado que seja realizado inventário quando houver mudança de chefia no setor.

Assim sendo, a realização periódica de inventário consubstancia-se na principal ferramenta de controle da gestão do patrimônio público conforme o art. 96 da lei nº 4.320/64, o que difere da simples demonstração de saldos. Além disso, considerando-se o princípio da segregação de funções, é necessário proceder ao inventário de bens por meio de comissão constituída por membros que não exerçam atividades no referido setor. (Acórdão TCU nº 1.886/2007-1ª Câmara)

Caso sejam encontradas divergências entre os registros do patrimônio (ou almoxarifado), do estoque físico e os da contabilidade, deverá ser instaurado processos administrativo para apurar divergências constatadas. (art. 70, parágrafo único e art. 74, II e §1º da CF; art. 75, II, art. 89, e art. 94 a 97 da Lei 4.320/64; e art. 130 da Lei 93.872/86)

## 7.5 Veículos

A compra ou a locação de veículos deve sempre ser baseada em critérios técnicos de economicidade e que contemplem os diversos aspectos que influenciam a vida útil de sua frota, garantindo maior transparência ao processo de renovação (Acórdão nº 4.786/2009-2ª Câmara). Os cálculos devem levar em consideração a manutenção, peças, óleo, revisões, tempo de uso médio em relação aos valores de aluguel.

Em respeito aos princípios da moralidade e da economicidade, não devem ser adquiridos veículos de luxo ou com características específicas sem a devida justificativa técnica para tanto.



Para o controle da adequada utilização dos veículos oficiais, é necessário controle diário sobre os motivos de deslocamentos de cada veículo, as quilometragens iniciais e finais, o detalhamento dos itinerários percorridos e horários de saída e chegada com a assinatura do responsável pela utilização. Como exemplo de controle de uso de veículos, citam-se o Decreto Federal nº 6.403, de 17 de março de 2008, Instrução Normativa MARE nº 06/1997 e os entendimentos do Tribunal de Contas da União – TCU no relatório TCU 017.458/2005-9 e em seus acórdãos de números: 6.078/2009 (2ª câmara); 3.010/2009 (2ª câmara); 2.632/2008 (2ª Câmara); 3.802/2008 (1ª Câmara); 297/2009 (1ª Câmara); 680/2007 (1ª câmara); 820/2007 (1ª câmara), 4.885/2009 (2ª câmara) e 3.624/2008 (2ª câmara), 375/2008 (plenário); 265/2009 (2ª câmara); 3.479/2007 (2ª câmara); 1.582/2007 (plenário); 2.713/2008 e 4.885/2009 (2ª Câmara).



## 8. AUDITORIA INTERNA

As atividades de auditoria interna do órgão são regidas pela Constituição Federal (arts. 70 e 74), Lei nº 4.320/67 (arts. 75 a 80 e 84) e Lei Complementar nº 101/2000 (art.49 e 56). Cabe à auditoria interna, por meio de análises amostrais e por critérios de relevância, verificar toda a realidade administrativa do órgão, desde seu planejamento orçamentário até a folha de pagamento e a economicidade nas aquisições.

Conforme entendimento do TCU, a auditoria interna é essencial para detectar precocemente riscos ainda não adequadamente tratados e fornecer a certeza de que os controles internos administrativos são efetivos. (Acórdão TCU ° 3023/2013 – Plenário)

Devido ao princípio da segregação de funções, o setor de auditoria não pode ser uma etapa administrativa. Ao contrário, deve agir à parte do fluxo de processos e com respeito à devida segregação entre as funções de execução e controle. Neste sentido, diferencia-se claramente da atividade da assessoria jurídica exigida legalmente em determinadas etapas de uma licitação. Os pareceres da auditoria interna podem ocorrer a qualquer momento de uma licitação, contrato ou pagamento.

Portanto, não se confundem as atividades do Setor de Auditoria Interna dos próprios controles internos administrativos inerentes da gestão. Os controles inerentes são aqueles realizados pelas instâncias hierárquicas quando da aprovação ou revisão de alguma atividade realizada.

O setor deve realizar auditorias, inspeções e fiscalizações anuais em relação à economicidade, eficácia, eficiência, legitimidade e legalidade da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como das metas, transparência e programas realizados pelo órgão.

Mais especificamente, por exigência dos art. 70, 74 e 75 da Constituição Federal, art. 54 e 59 da Lei Complementar nº 101/2000, art. 77 e 78 da Lei nº 4.327/64 e art. 7º, VII, letra “b” da Lei nº 12.527/2011 os procedimentos de fiscalização do Controle Interno devem abarcar todas as despesas com pessoal, folha de pagamento, rotinas de controle de ponto dos servidores, licitações, contratos, obras, convênios, utilização dos veículos oficiais, inventários anuais, testes de quantitativos de bens patrimoniais e almoxarifado, análises sobre os fluxos dos processos administrativos,



avaliação da qualidade e atualização das informações constantes do portal da transparência e avaliação de metas do PPA.