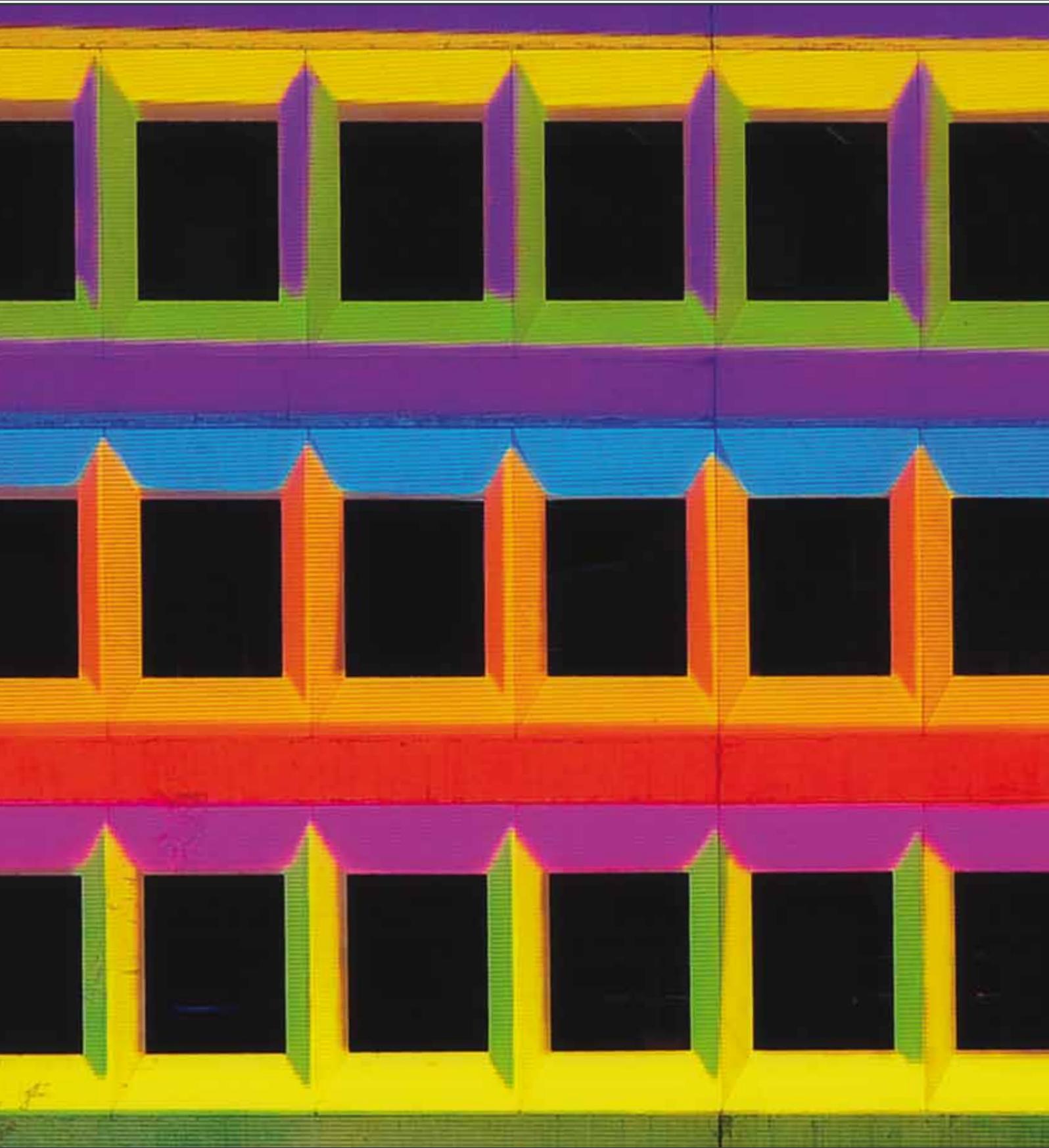


REVISTA DOTCU

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO . BRASIL . ANO 42 . NÚMERO 119 . SETEMBRO/DEZEMBRO 2010





República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

Ministros

Ubiratan Aguiar, *Presidente*
Benjamin Zymler, *Vice-Presidente*
Valmir Campelo
Walton Rodrigues
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio

Auditores

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, *Procurador-Geral*
Paulo Soares Bugarin, *Subprocurador-Geral*
Cristina Machado da Costa e Silva, *Subprocuradora-Geral*
Marinus Eduardo de Vries Marsico, *Procurador*
Júlio Marcelo de Oliveira, *Procurador*
Sérgio Ricardo Costa Caribé, *Procurador*

Missão

Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.

Visão

Ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

Negócio

Controle externo da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais.

REVISTA DO TCU

ANO 42 . NÚMERO 119 . SET/DEZ 2010



© Copyright 2010, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários
assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem
alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

www.tcu.gov.br

Revista do Tribunal de Contas da União. - v.1, n.1 (1970) - . – Brasília : TCU, 1970- .
v.

De 1970 a 1972, periodicidade anual; de 1973 a 1975, quadrimestral; de 1976 a 1988,
semestral; 1989, quadrimestral; 1990 a 2005, trimestral; 2006, anual; a partir de 2007,
quadrimestral.

ISSN 0103-1090

1. Controle de gastos públicos – Brasil. 2. Controle externo – Brasil. I. Tribunal de
Contas da União.

Ficha catalográfica elaborada pela **Biblioteca Ministro Ruben Rosa**

Editorial

Benjamin Zymler

Caro leitor,

Esperamos com este número 119 de nossa revista, referente ao terceiro quadrimestre deste ano que caminha para seu final, encerrarmos de forma satisfatória nossas atividades editoriais.

O controle externo integra diferentes áreas de conhecimento – referentes ao direito, às ciências contábeis e econômicas, à política e à administração públicas. Os artigos selecionados para esta revista contemplam esses vários saberes tratando de assuntos que, com certeza, são de grande interesse para a sociedade.

As mudanças na legislação que restringem os gastos das Câmaras Municipais, a contratação de *softwares* de Sistemas de Gestão Pública via pregão, fases do pregão eletrônico, fraudes na manipulação de índices e preços de contratos, a questão legal da pensão na união de parceiros do mesmo sexo são alguns dos temas tratados. A sessão notícias, com notícias relevantes do período, e a sessão Jurisprudência encerram esta edição.

Boa leitura.

Benjamin Zymler é Ministro do Tribunal de Contas da União e Supervisor do Conselho Editorial da Revista do TCU.

Sumário

Doutrina	7
Os limites financeiros das Câmaras Municipais e a Emenda Constitucional nº 58, de 2009	7
Flavio C. de Toledo Jr.	
Pregão para contratação de bens e serviços em Tecnologia da Informação – Sistema (<i>software</i>) em Gestão Pública	13
Gustavo Vidigal Costa	
Pregão Eletrônico: tempo aleatório (randômico) ou prorrogação automática? Qual a melhor (e possível) solução? Opinião legal.	23
Jair Eduardo Santana	
Efeito barganha e cotação: fenômenos que permitem a ocorrência de superfaturamento com preços inferiores às referências oficiais	29
Laércio de Oliveira e Silva Filho, Marcos Cavalcanti Lima e Rafael Gonçalves Maciel	
Concessão de pensão por morte a companheiro do mesmo sexo	37
Marina Martins da Costa Brina	
A desconsideração da personalidade jurídica em face de impedimentos para participar de licitações e contratar com a Administração Pública: limites jurisprudenciais	47
Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti	
Inserindo a dimensão de resultados nas prestações de contas	65
Fábio Henrique Granja e Barros e Melchior Sawaya Neto	
A VI Assembleia-geral dos Tribunais de Contas de língua portuguesa	71
Valéria Cristina Gomes Ribeiro e Macleuler Costa Lima	

Notícias	75
TCU determina que Eletronorte recupere mais de R\$ 13 milhões	75
TCU detecta falhas na execução de obras da sede do Mapa	75
Copa 2014: modelo de fiscalização aposta na ação preventiva para evitar desvios	76
TCU recomenda ao Ministério da Defesa medidas para aprimorar a prevenção de acidentes aéreos	77
TCU determina que empresas estatais substituam terceirizados	77
Presidente participa de audiência pública sobre alterações na LDO	78
TCU detecta falhas no SUS	78
Sistema Elétrico Brasileiro: TCU adverte sobre expansão sustentável e valor da tarifa	79
TCU e Senado assinam convênio de publicações	80
TCU detecta problemas em programas de Saúde no País	80
TCU aprecia contas do governo de 2009	81
TCU entrega relatório sobre as contas do governo ao Congresso Nacional	81
TCU aprova estudo para licitação do trem de alta velocidade	82
TCU vai auxiliar na reconstrução de municípios atingidos pelas enchentes	83
TCU faz determinações sobre obras para Copa do Mundo de 2014	83
Copa 2014: sucesso exige comprometimento	84
Rede de Controle lança cadastro integrado de gestores públicos	85
TCU regulamenta acompanhamento da Copa de 2014	85
TCU encontra sobrepreço de R\$ 26,3 mi em obra de dragagem do Porto de Vitória (ES)	86
Presidente entrega ao TSE lista de gestores com contas irregulares	87
TCU identifica irregularidades em pagamentos de Tribunais Regionais do Trabalho	87
Jurisprudência	88
Índice de Assunto	91
Índice de Autor	96
Endereços	97



A A capa desta edição apresenta a foto da projeção luminosa feita sobre o edifício-sede do Tribunal ocorrida na comemoração de 120 anos dessa casa. A projeção foi realizada pelo artista francês Gas Di Caro, que utiliza a luz para transformar espaços urbanos, prédios e monumentos dando-lhes novo significado artístico. Di Caro já pintou com luz monumentos como a Fontana de Trevi em Roma, a Catedral em Brasília, as Fontanas das Cibeles em Madri e o Cristo Redentor no Rio de Janeiro.

Os limites financeiros das Câmaras Municipais e a Emenda Constitucional nº 58, de 2009

Flavio C. de Toledo Jr.

Sabido e consabido, apenas o Poder Executivo arrecada receitas e, a modo do art. 168 da Constituição, repassa, até o dia 20 de cada mês, valores necessários à operação dos outros Poderes estatais, os quais, conseqüentemente, não têm receita própria, contando apenas com esses suprimentos do Executivo.

Na medida em que, a partir da Carta de 1988, os Legislativos assumem maior relevo nas decisões de governo, as Prefeituras Municipais buscam melhorar seu relacionamento com as Câmaras de Vereadores e, em tal escopo, o provimento monetário sempre se afigura como valiosa peça de convencimento.

Bem por isso, exageros se multiplicaram na gestão fiscal das Casas Municipais de Leis. Segundo Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega (2002),

Por certo que há registros de situações que nada edificam o desempenho das Câmaras Municipais, sobretudo no que se refere ao montante dos seus gastos. A título de exemplo, a Câmara dos Vereadores do Município de Jaboatão dos Guararapes, em Pernambuco, já chegou a consumir cerca de 18% do orçamento local.

Baseado em 74% dos municípios brasileiros, estudo do BNDES verificou que, em 1999, 26% das Câmaras despendiam mais do que a metade do gasto local com saúde e saneamento básico.

Para conter essa evidente distorção, o legislador constituinte derivado vem opondo limitações ao gasto camarário.

De fato, sob a atual Constituição, a primeira barreira foi a da Emenda nº 1, de 1992, nisso estabelecido que a remuneração total dos Vereadores nunca supere 5% da arrecadação municipal. Em tal freio, a receita é a do próprio exercício; não a do ano anterior, como o é, para certo caso, na Emenda nº 25, de 2000; demais disso e para evitar duplicidade contábil, o cálculo há de se mirar na receita corrente líquida, ou seja, a definida no art. 97, § 3º do ADCT e no art. 2º, IV da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Flavio C. de Toledo Jr. é assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Também, a Emenda 1 veio determinar que o subsídio do Edil nunca ultrapassasse 75% da remuneração do Deputado Estadual. Todavia, esse limite único, igualado, indiferenciado, foi revogado pela Emenda nº 25, de 2000, disciplina essa que, para seis faixas populacionais, determinou limites que vão de 20% a 75% do subsídio pago àquele parlamentar da Assembleia Legislativa.

Não bastasse isso, a Emenda 25 introduziu, de forma inovadora, limites para a despesa global dos Legislativos Municipais (**5 a 8% da receita tributária ampliada**) e, também como novidade, restrição sobre a folha camarária de pagamento (**70% das transferências vindas da Prefeitura**).

Ressalte-se que o histórico constitucional de limites camarários alcançava, até então, apenas o subsídio do Edil e, não como agora é, também a despesa em geral. Assim, no passado, esses freios remuneratórios eram burlados mediante o pagamento das chamadas verbas indenizatórias (**ajuda de custo, verba de gabinete, sessões extraordinárias, adiantamentos para viagens, entre outras**); isso porque, tal qual se disse, não havia freio para o gasto total.

Na restrição da Emenda 25 à despesa global, há só uma dedução: o gasto com inativos; de seu turno e sob o pacífico, ver da doutrina, a aferição dos 70% para o dispêndio laboral se restringe à literalidade da expressão dita no § 1º, art. 29-A da Constituição: “folha de pagamento”, daqui se exonerando, por conseguinte, as despesas de pessoal que excedem o conceito de “folha”, quais sejam: os encargos patronais e os custos de terceirização de mão de obra que substitui servidores (**art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal**).

Em 23 de setembro de 2009, promulga o Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 58, de 2009, disciplinando maior número de Vereadores por 24 estratos populacionais, bem como reduzindo o tamanho da despesa das Edilidades: dos 5 a 8% da Emenda 25, para os atuais 3,5% a 7% da receita tributária ampliada do Município:

É o que se vê na análise comparativa do seguinte quadro:

Faixa de Habitantes	Teto anterior (EC 25/00)	Teto atual (EC 58/09)
Até 100 mil	8%	7%
De 100 mil e um a 300 mil	7%	6%
De 300 mil e um a 500 mil	6%	5%
De 500 mil e um a 3 milhões	5%	4,5%
De 3 milhões e um a 8 milhões	5%	4%
Acima de 8 milhões	5%	3,5%

Segundo contagem do IBGE (2007), nada menos que 5.312 municípios têm população inferior a 100 mil habitantes, o que representa 95,47% das 5.564 localidades brasileiras. Aqui, as respectivas Edilidades precisarão reduzir, já em 2010, seus gastos legislativos; de 8% para 7% da base de cálculo dita no art. 29-A da Constituição: a receita tributária ampliada.

De outro lado, as Comunas maiores, com mais de 100 mil habitantes, representam somente 4,53% do todo nacional.

Esse contraste provém da forte concentração econômica nas regiões metropolitanas do país, as quais, obviamente, ofertam maior quantidade de emprego e renda à população economicamente ativa. De outra banda e não raro, os municípios de pequeno porte sofrem processo de esvaziamento populacional.

Tendo por base aquela primeira faixa populacional, que, assim como visto, representa a imensa maioria das municipalidades, faz-se, a seguir, exercício de simulação para as muitas Câmaras que, antes da Emenda 58, já se encontravam muito próximas do então prevalecente teto de 8%.

Admitindo-se Município cuja receita cresça algo em torno da inflação prevista para o primeiro ano de vigência da Emenda 58 (5%), tem-se, em nível de exemplo, os seguintes números:

- Receita tributária ampliada de 2009-R\$ 10 milhões
 - Receita tributária ampliada de 2010-R\$ 10,5 milhões(*)
- (*) crescimento de 5%

Sob tal hipótese, assim se compôs, em cada ano, a barreira à despesa camarária:

- Limite Total da Câmara em 2009 – R\$ 800.000,00 (8%)
- Limite Total da Câmara em 2010 – R\$ 735.000,00 (7%)

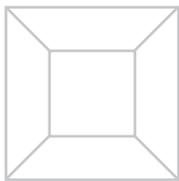
Nessa suposição, mesmo com o aumento de 5% na receita municipal, a despesa máxima sofrerá declínio de R\$ 65.000,00, uma queda de 8,12%.

Nessa mesma linha, o limite prescrito no § 1º, art. 29-A da Constituição: o da folha de pagamento (70%), também sofrerá queda nominal: de R\$ 560.000,00 para R\$ 514.500,00; uma perda de R\$ 45.500,00.

Em outras palavras, caso a Edilidade, no ano anterior ao da vigência da Emenda 58, estivesse bem próxima dos limites da despesa (8%) e da folha de pagamento (70%), em tal alternativa limítrofe, precisará tal Casa cortar, já no início de tal regramento, R\$ 65.000,00 da despesa geral e R\$ 45.500,00 do gasto com recursos humanos.

Por tudo isso, os gestores legislativos devem efetivar rigorosa programação de caixa, adequando a ordenação de despesa às efetivas disponibilidades monetárias, o que demandará, talvez, corte de gastos não-obrigatórios (**art. 47 a 51 da Lei nº 4.320, de 1964 e art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal**).





Tal cautela deve se acentuar na próxima legislatura, quando acontecerá razoável incremento na despesa com os subsídios; isso, claro, para atender aos sete mil novos cargos de Vereador.

Feitas essas considerações, há de se resumir que são quatro os limites financeiros das Câmaras de Vereadores:

- 5% da receita para a remuneração total dos Vereadores.
- Em função do tamanho populacional, os subsídios do Vereador não podem superar 20% a 75% da remuneração do Deputado Estadual.
- Excluídos os gastos com inativos e face a seis segmentos populacionais, a despesa global se conformará entre 3,5% a 7% da receita municipal do ano anterior.
- A folha de pagamento nunca ultrapassará 70% das transferências feitas pela Prefeitura.

Diante desse quadro de maior restrição financeira, os Tribunais de Contas devem atentar que certas despesas legislativas podem ser irregularmente transferidas à Prefeitura do Município.

Dito de outra maneira, o Executivo local, à conta de suas próprias dotações e sob uma imprópria política de boa vizinhança, pode bancar, por exemplo, obras do Legislativo ou o parcelamento das não-recolhidas contribuições ao INSS, incidentes sobre os subsídios dos agentes políticos.

Quanto àquela última despesa, vale lembrar que a Lei nº 10.887, de 2004, veio restabelecer contribuição suspensa por Resolução do Senado (nº 26/05), obrigando o recolhimento, ao regime geral de previdência (INSS), de valor incidente sobre a remuneração de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores.

Entendem alguns que, por se incorporar ao patrimônio geral do Município, as obras e outros investimentos escapam ao limite geral da despesa camarária. De nossa parte, entendemos diferente, a norma de regência, o art. 29-A da Constituição, afasta, apenas e tão-somente, os gastos com inativos, nada mais que isso. De mais a mais, a decisão do gasto se origina na Mesa da Câmara e o novo prédio ou os novos equipamentos serão utilizados nas atividades legislativas. Além do mais, as Edilidades podem contar, em seu próprio orçamento, com dotações para despesas de capital. Em suma, desde que o limite não permita, a direção camarária deve adiar a construção do novo prédio ou a compra de novos equipamentos.

De todo modo, é vital a correta aferição dos limites financeiros da Câmara de Vereadores; transgredi-los enseja responsabilização criminal dos Chefes de Poder Municipal: o Prefeito, desde que entregue à Câmara valores maiores que o limite; o Presidente da Câmara, se dispender com folha de pagamento mais de 70% dos repasses do Executivo (§ 2º, I e 3º, art. 29-A da CF).

Ainda, deve-se ilustrar que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ante o não-atendimento do limite da despesa legislativa, recusa a conta da Câmara e emite parecer desfavorável ao balanço anual da Prefeitura. Contra tal postura, argumenta-se que, assim como já se viu, a responsabilização alcança só o Prefeito; não o Presidente da Câmara; esse, contudo, e sob a realidade de o limite se balizar em receita do ano anterior, tem esse Chefe do Legislativo, logo no início do exercício, pleno conhecimento do valor máximo que pode despender e, caso o ultrapasse, estará autorizando despesa ilegítima e antieconômica, em flagrante prejuízo ao erário, o que bem justifica o juízo de irregularidade. Não bastasse isso, vale lembrar que, para o Decreto-lei nº 201, de 1967, é crime de responsabilidade a realização de gastos em desacordo com as normas financeiras pertinentes (art. 1º, V).

Considerando que o orçamento legislativo é elaborado perto do mês de agosto, quando ainda não se sabe a magnitude da receita anual, à vista dessa incerteza, eventual superação orçamentária do limite constitucional deve ensejar, logo no início do próximo exercício, congelamento da despesa excedente.

Por outro lado, não se há de reprovar conta de Prefeito que, à Edilidade, destina valor menor do que o previsto na lei orçamentária anual; isso porque tal autoridade executiva, sob dicção literal, teria afrontado o art. 29-A, § 2º, III da Lei Maior. De fato, Câmaras que, ano a ano, gastam menos do que o teto constitucional, tais Edilidades podem estar superestimando suas propostas orçamentárias e, caso não representem judicialmente contra o Prefeito, não restaria aqui tipificado, em nenhum momento, impedimento ao regular funcionamento do Poder Legislativo. Daí que os Poderes locais estariam apenas dando fiel cumprimento aos constitucionais princípios da economicidade, moralidade e legitimidade.

Retomando a temática do cálculo do limite, há de assinalar que a EC nº 58/09 não alterou a redação do caput do art. 29-A, mantendo, assim, os respectivos parâmetros de cálculo: o gasto sem os inativos e a receita tributária ampliada:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

Andou bem o legislador ao afastar os gastos com a inatividade; tal despesa refoge a qualquer tipo de controle de gestão financeira; tem natureza incompressível e inadiável; será sempre realizada em sua integralidade, quer se queira ou não; a discricionariedade do administrador não a alcança. Enquanto o gestor pode, como derradeira alternativa, cortar até gasto com pessoal em atividade, a despesa com inativos, diferente, não pode sofrer qualquer redução.

Por sua própria conta, a Edilidade paga inativos quando o Município não conta com regime próprio ou, se o tem, na hipótese daqueles aposentados, por alguma razão, não terem se filiado ao sistema local de aposentadorias e pensões.

Também, a apuração se baseia na chamada receita tributária ampliada, que agrega os tributos diretamente arrecadados pelo Município e mais os transferidos pela União e Estado; daí a segunda adjetivação: “**ampliada**”. A seguinte fórmula mostra a composição desse denominador:

- receita tributária própria (IPTU, ISS, ITBI, taxas e contribuição de melhoria)
- (+) 100% da receita de transferências federais (FPM, IR, ITR, IPI/Exportação, IOF/ouro)
- (+) 100% da receita de transferências estaduais (ICMS, IPVA)
- (+) 100% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE
- (=) **receita que baliza os limites da despesa total da Câmara (exceto a com inativos).**

Na aferição da receita de transferências, controvérsia há quanto à parcela retida pelo Fundo da Educação Básica, o FUNDEB; isso porque, no padrão nacional de contabilidade pública, o FPM, o IPI/Exportação, o ICMS e o IPVA, todos esses repasses veem-se reduzidos por conta retificadora de 20%, exatamente a fatia que cabe àquele Fundo.

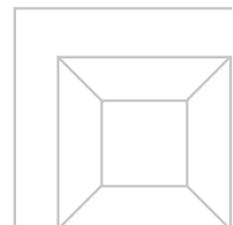
A nosso ver, todos esses 20% retidos pelo FUNDEB agregam-se, sim, à base de cálculo; eis as razões: a) natureza tributária de seus componentes; b) o fato de, por outro lado, o efetivo recebimento de FUNDEB não ingressar no cálculo do limite camarário; c) a fração perdida ser contribuição municipal ao fundo, daí se incluindo na aplicação dos constitucionais 25% da Educação (art. 212).

Ao revés, e conforme a Portaria SOF/STN nº 163/01, a **Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública, a CIP** difere-se da contribuição de melhoria; não compõe, portanto, a receita tributária, excluindo-se, via de consequência, da sobredita base de cálculo. Ou seja, entra a CIDE, por força do art. 159 da Constituição, mas não a CIP, uma vez que esta não é tributo.

Além disso, a despesa da Câmara não pode alcançar as taxas cobradas por autarquias municipais. É dessa forma porque o art. 168 da CF determina a função provedora da Prefeitura, ou seja, os dinheiros da Câmara saem, única e tão-somente, do Caixa Central do Município, jamais das entidades da Administração indireta. Em face de sua especialização, autarquias não podem nunca financiar a atividade legislativa.

Ainda, há de lembrar que o numerário não utilizado pela Câmara deve ser sempre devolvido à Prefeitura, quer isso esteja, ou não, previsto na lei orgânica do Município. É assim porque a Edilidade não gera receita pública; somente administra repasses vindos, todo mês, do Poder Executivo (art. 168 da CF). Nessa linha de raciocínio, os ganhos obtidos em aplicações financeiras, também eles, haverão de ser entregues à Tesouraria do Município.

Por fim, há de se enfatizar que toda a despesa da Câmara integra o balanço da Administração direta do Município, aquele que consolida, numa só peça, os números da Prefeitura e da Edilidade. Se assim não fosse, restaria uma irreal melhoria no resultado orçamentário da Prefeitura, que teria receita sem despesa, exatamente a que foi transferida, de forma extraorçamentária, ao Legislativo Municipal.



Pregão para contratação de bens e serviços em Tecnologia da Informação – Sistema (*software*) em Gestão Pública

Gustavo Vidigal Costa

1 INTRÓITO. CONCEITO DE SISTEMA EM GESTÃO PÚBLICA

Situação que tem gerado enormes dúvidas nos operadores do Direito, membros de Comissões de Licitação, Gestores Públicos e Tribunais de Contas referem-se à forma de escolha da modalidade e do tipo de licitação para contratação de bens e serviços em Tecnologia da Informação, especialmente, *softwares* de Sistema em Gestão Pública.

Este artigo não tem a pretensão de solucionar todas as dúvidas acerca da forma de contratação de *softwares* de Sistema em Gestão Pública, que visam a atender as necessidades dos diversos entes públicos no gerenciamento em áreas correlatas ao seu dia-a-dia.

Todavia, no decorrer deste estudo, as explanações irão nortear o Administrador Público e os Controladores Interno e Externo na obtenção e na fiscalização da melhor forma de contratação da prestação de serviços concernentes à implantação de *softwares* em gestão pública.

O termo “Tecnologia da Informação” é utilizado para designar o conjunto de recursos tecnológicos e computacionais para geração e uso da informação. Assim, a “Tecnologia da Informação” serve para propiciar, mediante a utilização de seus recursos, um sistema capaz de dar azo a um conjunto de tarefas específicas.

Nesta senda, Sistema em Gestão Pública é uma arquitetura de *software* que facilita o fluxo de informação entre todas as funções dentro de um ente público (Prefeituras, Câmaras, Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista etc.), tais como Planejamento de Governo, Contabilidade Pública e Tesouraria, Controle Interno, Gestão de Contratações Públicas, Gestão de Almoarifado, Gestão de Patrimônio Público, Gestão de Frotas, Gestão Tributária, Gestão de Pessoal e Folha de Pagamentos, Gestão de Processos – Protocolo, dentre outros.

O Sistema (*software*) em Gestão Pública automatiza os processos de um ente público, com a meta de integrar as informações através da organização, eliminando interfaces complexas entre sistemas não projetados para conversarem.

Gustavo Vidigal Costa é servidor do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG). Instrutor da Escola de Contas e Capacitação “Prof. Pedro Aleixo” do TCE/MG. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Pós-Graduado *Lato Sensu* em Direito Público pelo Centro Universitário Newton Paiva.

Insta observar que o Sistema em Gestão Pública, que pode abranger vários subsistemas, tem o objetivo de facilitar a remessa de dados para o Controle Externo dos Tribunais de Contas, controle de estoques, licitações, orçamento público, folha de pagamento, controle de atendimento em Posto de Saúde, arrecadação de tributos, atendimento *on-line* pelos cidadãos etc. Em suma, o sistema busca agilizar o fluxo das informações na rede de serviços, melhorando as condições de trabalho no atendimento do interesse público primário e secundário.

2 DA MODALIDADE E DO TIPO DE LICITAÇÃO

É de se asseverar que “a definição do objeto é o ponto nevrálgico de toda licitação, mormente se as características desse objeto forem sujeitas, como o são os bens e serviços de informática, a pormenores de especificações técnicas, que variam ao sabor de alterações tecnológicas e flutuações de mercado, dependentes, a seu turno, de políticas e influências procedentes do Exterior”. (PEREIRA JÚNIOR, 2000, p. 13).

Assim sendo, é usual, com base nas Análises Técnicas elaboradas pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG (p.ex. Processo Administrativo nº 832.411/2010), que o objeto para contratação de *software* de gestão pública é assim delimitado, *verbis*:

Contratação de empresa especializada em cessão de direito de uso (locação) dos seguintes sistemas integrados de gestão pública: (1) Contabilidade, Tesouraria e Planejamento Institucional (PPA, LDO e LOA); (2) Patrimônio Público e (3) Pessoal e Folha de Pagamento, além dos seguintes serviços complementares: (I) Serviços de implantação dos sistemas; (II) Apoio Técnico a distância; (III) Atualização do sistema; (IV) Manutenção do sistema; (V) Serviços avulsos de treinamento e (VI) Apoio Técnico presencial. (Pregão Presencial nº 001/2010, promovido pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Município de São Sebastião do Paraíso/MG (INPAR), item 2 do Edital).

Pois bem. No art. 46 da Lei 8.666/1993, *caput*, está disposto o seguinte:

Art. 46. Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados **exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual**, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no §4º do artigo anterior. (grifo nosso)

Tendo em vista, de forma geral, que para contratação de empresa especializada em cessão de direito de uso (ou locação, licenciamento) dos sistemas integrados em gestão pública e serviços complementares, o pressuposto é o de que sistema já exista (Acórdão TCU nº 602/2004 - Plenário) e/ou pelo menos que “possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados” (Acórdão TCU nº 2658/2007 – Plenário), não há que se falar em serviço de natureza predominantemente intelectual, pois se trata de fornecimento de *software* e serviços interligados objetivamente obtidos no mercado.

Quanto à padronização de bens e serviços de informática, característica necessária para que sejam considerados comuns, esta não precisa ser absoluta. Nesse sentido, leciona Marçal Justen Filho:

O resultado imediato da padronização consiste na ausência de variação das características do objeto a ser licitado. Um bem ou serviço é “comum” quando suas qualidades e seus atributos são predeterminados, com características invariáveis ou sujeitas a diferenças mínimas e irrelevantes. (JUSTEN FILHO, 2005)

Também vale citar o professor Hely Lopes Meirelles, que em seu livro “Direito Administrativo Brasileiro” afirma que “o que caracteriza os bens e serviços comuns é sua padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência” (MEIRELLES, 2010).

Quanto à complexidade, esta não necessariamente descaracteriza o bem ou serviço como comum.

Destaca-se, nesse sentido, o relatório relativo ao Acórdão nº 313/2004, no qual o Ministro Benjamin Zymler defende que:

O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão enquadra-se no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais no mercado? Se esses dois requisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão.

A verificação do nível de especificidade do objeto constitui um ótimo recurso a ser utilizado pelo administrador público na identificação de um bem de natureza comum. Isso não significa que somente os bens pouco sofisticados poderão ser objeto do pregão, ao contrário, objetos complexos podem também ser enquadrados como comuns.

O festejado Prof. Jessé Torres Pereira Júnior (2003, p. 1006, grifo nosso) aduz que:

[...] em aproximação inicial do tema, pareceu que “comum” também sugeria simplicidade. Percebe-se, a seguir, que não. **O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser “comum”, no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida ao mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto.**

Sedimentando ainda mais o tema, a Profa. Vera Scarpinella (2003, p. 81) assevera que:

[...] bens e serviços com complexidade técnica, seja na sua definição ou na sua execução, também são passíveis de ser contratados por meio de pregão. O que se exige é que a técnica nele envolvida seja conhecida no mercado do objeto ofertado, possibilitando, por isso, sua descrição de forma objetiva no edital.

Por este norte, entende-se que é cabível o tipo de licitação “menor preço”, pois o objeto, ainda que seja complexo, e ainda que necessite de adaptações das soluções já existentes, não trata de serviços em que a arte e racionalidade humanas são essenciais para sua execução satisfatória.

Com o escopo de propiciar melhor visualização acerca do tema aqui exposto, têm-se os entendimentos da “Nota Técnica nº 02/2008 – SEFTI/TCU” emitida pelo Tribunal de Contas da União, que corroboram acerca do enquadramento de bens e serviços em Tecnologia da Informação como “comuns”, passíveis de contratação pela modalidade Pregão, *verbis*:

Entendimento I. A licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica.

Quando, eventualmente, não for viável utilizar essa forma, deverá ser anexada a justificativa correspondente.

Entendimento II. Devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Logo, via de regra, esses bens e serviços devem ser considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão.

Entendimento III. Serviços de TI cuja natureza seja predominantemente intelectual não podem ser licitados por meio de pregão. Tal natureza é típica daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humanas são essenciais para sua execução satisfatória. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas preestabelecidos e conhecidos.

Entendimento IV. Em geral, nem a complexidade dos bens ou serviços de tecnologia da informação nem o fato de eles serem críticos para a consecução das atividades dos entes da Administração descaracterizam a padronização com que tais objetos são usualmente comercializados no mercado. Logo, nem essa complexidade nem a relevância desses bens e serviços justificam o afastamento da obrigatoriedade de se licitar pela modalidade Pregão.

Entendimento V. Nas aquisições mediante Pregão, o gestor deve avaliar a complexidade demandada na preparação das propostas pelos eventuais interessados e buscar definir o prazo mais adequado entre a data de publicação do aviso do Pregão e a de apresentação das propostas, a qual nunca poderá ser inferior a 8 dias úteis, de modo a garantir a isonomia entre os interessados que tenham acessado especificações do objeto antecipadamente, por terem colaborado na fase de planejamento pelo fornecimento das informações mercadológicas e técnicas necessárias, e os demais interessados. Desse modo, procurar-se-á ampliar a possibilidade de competição.

Entendimento VI. A decisão de não considerar comuns determinados bens ou serviços de tecnologia da informação deve ser justificada nos autos do processo licitatório. Nesse caso, a licitação não poderá ser do tipo “menor preço”, visto que as licitações do tipo “menor preço” devem ser realizadas na modalidade Pregão.



Quanto ao artigo 45, § 4º, da Lei 8.666/93, que determina a adoção do tipo “técnica e preço” nas contratações de bens e serviços de informática, nos termos do artigo 3º da Lei 8.248/91, destaca-se que a Lei nº. 11.077, de 30 de dezembro de 2004, trouxe alterações ao artigo 3º da Lei no 8.248/91 que possibilitaram a aquisição de bens e serviços de informática comuns na modalidade pregão:

§3º A aquisição de bens e serviços de informática e automação, **considerados como bens e serviços comuns** nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, poderá ser realizada na modalidade pregão, restrita às empresas que cumpram o Processo Produtivo Básico nos termos desta Lei e da Lei no 8.387, de 30 de dezembro de 1991. (Redação dada pela Lei nº 11.077, de 2004)

Ressalta-se que a leitura restritiva do §3º do art. 3º da Lei 8.248/91 poderia conduzir à conclusão de que a modalidade de Pregão apenas poderia ser utilizada para aquisição de bens e serviços comuns de informática e automação em que o licitante comprove o cumprimento do Processo Produtivo Básico definido pela Lei 8.248/91, no entanto, não é esta considerada a melhor interpretação, segundo o Exmo. Sr. Ministro Walten Alencar Rodriguez, que no Acórdão nº 2.138/2005 - TCU manifestou o seguinte:

Contrariamente aos primados da hermenêutica, segundo os quais a busca do conteúdo e do sentido da norma deve ter em vista a finalidade da lei e a ordem social que a preside (art. 5º do Decreto-Lei 4.657/42), essa interpretação restrita conduz à esdrúxula situação em que a Administração Pública não poderá valer-se do Pregão para aquisição de bens e serviços comuns de informática e automação que não cumpram o Processo Produtivo Básico, o que poderá acarretar graves riscos de prejuízo aos cofres públicos. Sucede que grande parte dos produtos da espécie ainda não dispõe de fabricação interna, embora essa produção nacional seja desejável do ponto de vista de desenvolvimento estratégico brasileiro, que será realizado paulatinamente por intermédio de políticas públicas de incentivo ao progresso tecnológico brasileiro.

Enquanto não implementado integralmente um parque nacional produtivo de bens comuns de informática e automação, seria contra-senso impor à Administração Pública procedimento mais gravoso para aquisição de produtos não fabricados no Brasil, sob pena de ofensa aos princípios da eficiência e da economicidade. Essa possibilidade atenta contra o indeclinável interesse público, pois a utilização dessa modalidade licitatória tem-se revelado econômica e eficiente na seleção de propostas mais vantajosas.

Sob o prisma estritamente jurídico, a melhor inteligência que se pode extrair da norma, a partir da compreensão sistemática e teleológica, resulta de pressuposto de que o art. 3º da Lei 8.248/91, em sua redação atual, tem por escopo o exercício do direito de preferência como critério de desempate das melhores propostas obtidas em certame público, destinadas ao fornecimento de bens e serviços tecnológicos de automação e informática. **É nesse contexto que deve se interpretado o parágrafo 3º do referido comando legal, ou seja, a verificação do Processo Produtivo Básico nos procedimentos de Pregão decorre tão somente da eventualidade de se aplicar a regra da preferência insculpida no caput do artigo 3º da Lei 8.248/91 a que se vincula o mencionado parágrafo, nada mais além disso.** (grifo nosso)

Como leciona o ilustre Marçal Justen Filho (2008, grifos nossos):

O §4º do art. 45 reflete um estágio inicial da evolução tecnológica, em que a inovação se traduzia na ausência de bens e serviços padronizados. O dispositivo perdeu (se é que algum dia o teve) sua razão de ser. Com a evolução e o progresso, os bens e serviços na área de informática inseriram-se no processo de produção em massa. Perderam suas especificidades.

Isso significa que, tal como se passa com a maior parte dos produtos, **os bens e serviços de informática podem ser distinguidos em duas categorias fundamentais. Há os padronizados, disponíveis facilmente no mercado, e há os dotados de peculiaridades e especificidades.**

Assim, é perfeitamente possível encontrar equipamentos de informática à venda em supermercados e lojas não especializadas. Ali também se vendem os chamados “softwares de prateleira”: programas com perfil não diferenciado, comercializados em massa e que podem ser facilmente instalados e operados.

Ora, é evidente que **essa espécie de bens e serviços não demanda licitação de técnica e preço, eis que não há sequer possibilidade de cogitação de variação técnica apta a satisfazer de modo mais adequado o interesse sob tutela do Estado.** Aliás, o reconhecimento da procedência do raciocínio conduziu à possibilidade de utilização de pregão para contratação nessa área.

Portanto, tem de interpretar-se o §4º de modo compatível com a Constituição, para evitar o resultado prático de a Administração ser obrigada a desembolsar valores superiores aos necessários. **A licitação do tipo técnica será aplicada sempre que a necessidade administrativa envolver alguma característica especial ou peculiar, que não possa ser satisfeita por meio dos produtos padronizados.** Para ser mais preciso, até se pode admitir que a Administração possa adquirir produtos sob encomenda, não disponíveis no mercado, **valendo-se de licitação de menor preço quando sua necessidade não exigir variações técnicas, qualidades especiais ou atributos diferenciados por parte dos bens e serviços que pretende adquirir.**

É imperioso, por tudo isso, que a adoção técnica e preço seja voltada a selecionar efetivamente os bens e serviços que apresentem desempenho e qualidades técnicas mais significativos.

Nesse sentido, vale ainda citar o Exmo. Sr. Augusto Sherman Cavalcanti, que no Acórdão 237/2009 - TCU afirmou o seguinte:

A despeito disso, entendo oportuno ressaltar aspectos relevantes acerca da possibilidade de utilização do pregão como modalidade

licitatória para a contratação de bens e serviços comuns de tecnologia da informação (TI), de maneira que reste clara a orientação do Tribunal sobre a matéria.

2. Desde que a licitação pela modalidade Pregão foi positivada no ordenamento jurídico, por meio da Medida Provisória 2.026/2000 (posteriormente convertida na Lei 10.520/2002) e regulamentada pelo Decreto 3.555/2000, a decisão de utilizar essa modalidade (pregão) ou outra (concorrência, tomada de preço...), pelo tipo técnica e preço, para contratação de bens e serviços de TI constituiu-se em assunto controverso. Diversos outros normativos ao longo do tempo estabeleceram regramentos sobre o assunto. Cito como exemplo as Leis 10.176/2001 e 11.077/2004, e os Decretos 3.693/2000, 3.784/2001 e 5.450/2005. As frequentes alterações legislativas tornaram o assunto ainda mais complexo e ampliaram as dúvidas dos gestores públicos sobre a modalidade e tipo de licitação a serem utilizados para a contratação de bens e serviços de TI.

3. A partir do ano de 2004, com a alteração do § 3º, do art. 3º, da Lei 8.248/91, pela Lei 11.077/04, a questão ganhou novos contornos, vez que o mencionado dispositivo expressamente declara que a aquisição de bens e serviços comuns de informática poderia ser realizada na modalidade pregão. Note-se que o art. 45, § 4º da Lei 8.666/93, prescreve, também expressamente, que a administração deve observar o aludido art. 3º na contratação de bens e serviços de informática.

4. O art. 4º do Decreto 5.450/05, por sua vez, estabelece, para a Administração Federal, ser obrigatório (sendo preferencial a forma eletrônica) o uso da modalidade pregão, na contratação de bens e serviços comuns, complementando o escopo legislativo sobre a matéria, de maneira que a interpretação conjunta e sistemática desses dispositivos, levaria à conclusão da obrigatoriedade, no âmbito da Administração Pública Federal, do uso da modalidade pregão na contratação de bens e serviços comuns de informática.

5. Não obstante a indicação legislativa, a matéria continuaria controversa no âmbito da Administração Federal e desta Corte de Contas, talvez em razão da longa e sedimentada prática de contratação de bens e serviços de TI por licitação do tipo técnica e preço. E, também, da confusão que ainda hoje se faz quanto ao que se entende por “bens e serviços comuns”, no sentido de que seriam o oposto de “bens e serviços complexos”, de maneira que, os bens e serviços de TI, por serem muitas vezes considerados “complexos” (portanto não seriam comuns) não poderiam ser contratados por pregão.

6. Ocorre que “bem e serviço comum” não é o oposto de “bem e serviço complexo”. Bens e serviços comuns, segundo o art. 1º, § 1º, da Lei 10.520/02, são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Isto é, são aqueles que podem ser especificados a partir de características (de desempenho e qualidade) que estejam comumente disponibilizadas no mercado pelos fornecedores, não importando se tais características são complexas, ou não.

7. De qualquer modo, é de reconhecer que a matéria, por muito tempo, restou controversa.

8. **No entanto, por ocasião da prolação do recente Acórdão 2.471/2008-Plenário, da relatoria do próprio Ministro Benjamin Zymler, a questão foi finalmente pacificada, e esta Corte adotou posicionamento pela obrigatoriedade da utilização da modalidade pregão para contratação de bens e serviços de informática considerados comuns, salvo se forem de natureza predominantemente intelectual, vez que, para estes, o art. 46 da Lei 8.666/93 exige licitação do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço” (incompatível com o pregão). (grifos nossos)**

Cumpra informar, ainda, segundo publicação de 07/07/2009 do site Governo Eletrônico¹, que o TCU tem defendido o uso de pregão eletrônico nos contratos realizados pelos órgãos públicos em tecnologia da informação (TI), considerando de natureza comum os bens e serviços mais contratados pela Administração Pública nessa área, como desenvolvimento de *softwares*, aquisição de banco de dados e atendimento aos usuários.

Diante disso, destaca-se o **Acórdão 2.471/2008 - Plenário**, do TCU, que recomenda ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que preveja em documento normativo, que trate exclusivamente de licitação e contratação de serviços de tecnologia da informação, orientação para os órgãos e as entidades federais no sentido de que seja obrigatório o uso do pregão para contratar bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, *in verbis*:

9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG que preveja, em documento normativo que trate exclusivamente de licitação e contratação de serviços de Tecnologia da Informação, distinto da norma que se refere genericamente à contratação de outros serviços, **que os órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional devem utilizar o pregão para contratar bens e serviços de informática considerados comuns**, observado o disposto abaixo:

9.2.1. A licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, **deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica. Quando, eventualmente, não for viável utilizar essa forma, deverá ser anexada a justificativa correspondente** (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Lei nº 8.248/1991, art. 3º, § 3º; Decreto nº 3.555/2000, anexo II; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 - Primeira Câmara);

9.2.2. **Devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Logo, via de regra, esses bens e serviços devem ser considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão** (Lei nº 10.520/2002, art.1º);

9.2.3. Bens e serviços de TI cuja natureza seja predominantemente intelectual não podem ser licitados por meio de pregão. Tal natureza é típica daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humanas são essenciais para sua execução satisfatória. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos;

9.2.4. Em geral, **nem a complexidade dos bens ou serviços de tecnologia da informação nem o fato de eles serem críticos para a consecução das atividades dos entes da Administração descaracterizam a padronização com que tais objetos são usualmente comercializados no mercado. Logo, nem essa complexidade nem a relevância desses bens justificam o afastamento da obrigatoriedade de se licitar pela modalidade Pregão** (Lei nº 10.520/2002, art. 1º, e Acórdão nº 1.114/2006 - Plenário);

9.2.5. Nas aquisições mediante Pregão, o gestor deve avaliar a complexidade demandada na preparação das propostas pelos eventuais interessados e buscar definir o prazo mais adequado entre a data de publicação do aviso do Pregão e a de apresentação das propostas, a qual nunca poderá ser inferior a 8 dias úteis, de modo a garantir a isonomia entre os interessados que tenham acessado especificações do objeto antecipadamente, por terem colaborado na fase de planejamento pelo fornecimento das informações mercadológicas e técnicas necessárias, e os demais interessados. Desse modo, procurar-se-á ampliar a possibilidade de competição (Lei nº 8.666/1993, art. 3º; Lei nº 10.520/2002, art. 4º, V, e Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário);

9.2.6. **A decisão de não considerar comuns determinados bens ou serviços de tecnologia da <http://www.governoeletronico.gov.br/noticias-e-ventos/noticias/tcu-defende-uso-de-pregao-eletronico-em-contratos-na-area-de-ti>.informação deve ser justificada nos autos do processo licitatório. Nesse caso, a licitação não poderá ser do tipo “menor preço”, visto que as licitações do tipo “menor preço” devem ser realizadas na modalidade Pregão.** (Lei nº 8.666/1993, art. 15, III; Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 - Primeira Câmara). (grifos nossos)

Devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Logo, via de regra, esses bens e serviços devem ser considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão.

Em geral, nem a complexidade dos bens ou serviços de tecnologia da informação nem o fato deles serem críticos para a consecução das atividades dos entes da Administração Pública descaracterizam a padronização com que tais objetos são usualmente comercializados no mercado. Logo, nem essa complexidade nem a relevância desses bens justificam o afastamento da obrigatoriedade de se licitar pela modalidade Pregão.

Nesta toada, tem-se o entendimento esposado pelo TCU no **Acórdão nº 2658/2007 – Plenário**, que assim está disposto, *ipsis litteris*:

[...] Deve-se destacar, também, que o próprio Tribunal tem contratado serviços de TI com características semelhantes a estes da Caixa utilizando-se da modalidade pregão, por entender que se trata de serviços comuns. Como exemplo, destacam-se três: os Pregões nos 27/2007, 68/2007 e 85/2007.

[...]

Portanto, existe a possibilidade de realização da presente licitação na modalidade pregão, existe vantagem para a Administração Pública na utilização dessa modalidade sobre a opção de concorrência do tipo “técnica e preço” e, mais importante, a legislação vigente é plenamente atendida.

como a solução mais econômica, além de mais célere e ágil, possibilitando a obtenção de preços mais baixos.

3. CONCLUSÃO

De tudo o que foi exposto, é possível concluir que a contratação de bens e serviços de tecnologia da informação, notadamente, Sistemas em Gestão Pública, desde que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade Pregão.

Por derradeiro, entende-se que a utilização de licitação tipo menor preço é própria para a contratação de Sistemas de Gestão Pública, pois os bens e serviços previstos são comuns, sendo recomendada a utilização da modalidade Pregão, pois tudo indica que tal modalidade afigurar-se-á

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2138/2005, Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, Sessão 07/12/2005. *Diário Oficial de União*, Brasília, 23 dez. 2005.

_____. _____. Acórdão 237/2009, Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, Sessão 18/02/2009. *Diário Oficial de União*, Brasília, 19 fev. 2009.

_____. _____. Acórdão 2471/2008, Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, Sessão 05/11/2008. *Diário Oficial de União*, Brasília, 07 nov. 2008.

_____. _____. Acórdão 2658/2004, Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, Sessão 05/12/2007. *Diário Oficial de União*, Brasília, 11 dez. 2007.

_____. _____. Acórdão 313/2004, Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, Sessão 24/03/2004. *Diário Oficial de União*, Brasília, 07 abr. 2004.

_____. _____. Acórdão 602/2004, Plenário. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto. Brasília, Sessão 19/05/2004. *Diário Oficial de União*, Brasília, 27 maio 2004.

_____. _____. Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação. *Nota Técnica nº 02/2008 – SEFTI/TCU*. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/tecnologia_informacao/notas_tecnicas/notas/Nota%20%C3%A9cnica%20-%20Preg%C3%A3o%20para%20TI.v08.oficial.pdf>. Acesso em: jul. 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

_____. *Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1993.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. 6.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SCARPINELLA, Vera. *Licitação na modalidade de pregão*: (Lei 10.520, de 17 de julho de 2002). São Paulo: Malheiros, 2003. (Coleção temas de direito administrativo, 9).

TCU defende uso de pregão eletrônico em contratos na área de TI. *Portal de Governo Eletrônico do Brasil*, Brasília, 2009. Notícias. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/noticias-e-eventos/noticias/tcu-defende-uso-de-pregao-eletronico-em-contratos-na-area-de-ti>>. Acesso em: jul. 2009.

Pregão Eletrônico: tempo aleatório (randômico) ou prorrogação automática? Qual a melhor (e possível) solução? Opinião legal.

Jair Eduardo Santana

VINTE PALAVRAS DESDE MAIO DE 2000!

Desde a Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000 até o dia atual, agora sob a forma da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, estamos diante do **pregão** que “poderá ser realizado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica” (art. 2º, parágrafo único e § 1º do artigo 2º das normas mencionadas, respectivamente).

As vinte palavras¹ foram inicialmente regulamentadas pelo Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000. Desde então o **encerramento da etapa competitiva** é feito na base de um ingrediente que independe da vontade humana: o **tempo aleatório** (também denominado de **randômico**).²

O Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, ao substituir o Decreto nº 3.697/00, sobreveio para regulamentar o § 1º do artigo 2º da Lei nº 10.520/02.

No ponto que nos importa, a **estrutura** do encerramento da etapa competitiva permaneceu quase que a mesma³ de outrora:

Art. 24. [...]

§ 6º A etapa de lances da sessão pública será encerrada por decisão do pregoeiro.

§ 7º O sistema eletrônico encaminhará aviso de fechamento iminente dos lances, após o que transcorrerá período de **tempo de até trinta minutos, aleatoriamente** determinado, findo o qual será automaticamente encerrada a recepção de lances. (destaques nossos).

Jair Eduardo Santana é mestre em Direito do Estado (Puc/SP)

Ou seja, a disputa pelo **menor melhor preço** no pregão eletrônico ocorre em sessão pública que – a bem da verdade – possui tecnicamente **três tempos** (SANTANA, 2009).⁴

iniciada a disputa (Tempo 1), os licitantes ofertam lances sucessivos. Não há, como no pregão presencial, observância à ordem decrescente de valores; há duas limitações quanto à formulação dos lances: (a) o lance deve ser **menor** do que o anteriormente ofertado pelo próprio fornecedor e, simultaneamente, (b) **diferente** de qualquer outro já registrado no sistema⁵. Nesse Tempo 1 o pregoeiro detém o domínio sobre a estipulação da duração do tempo de disputa que, no geral, não tem limitação (de ordem temporal; pode ter, conforme o caso, em relação a outros aspectos⁶ envolvidos na disputa).

findo o Tempo 1, o pregoeiro deflagra o Tempo 2 (podemos chamar de **tempo de iminência**), cuja previsão legal se consubstancia no § 7º do artigo 24 do Decreto nº 5.450/02. O **aviso de iminência** é, portanto, ato do pregoeiro e, dessa forma, sujeito à escolha temporal que ele próprio venha a fazer diante das circunstâncias presentes;

após o **tempo de iminência**, o sistema eletrônico assume o comando para, aleatoriamente, em até 30 minutos (Tempo Aleatório ou Randômico – Tempo 3), encerrar a disputa (§ 7º, art. 24, do Decreto nº 5.450/02).

DURAÇÃO DA DISPUTA: O QUE SE BUSCA, AFINAL?

O que precisa ficar claro a todos, desde logo, ao se falar em **duração da disputa**, é que os **três tempos** citados são concatenados de modo a permitir aos **operadores e demais usuários** (pregoeiros e licitantes) a **realização de negócios** em ambiente que prestigia, de uma só vez, os interesses da Administração Pública e os dos particulares.

Ou seja, a depender principalmente do bom manejo da plataforma eletrônica de aquisições públicas, a Administração Pública poderá conduzir os ofertantes ao **esgotamento** das suas possibilidades e, assim, obter o resultado desejado. Aos fornecedores, em contrapartida, é possível que se embrenhem em disputa saudável até o limite de

suas forças, mostrando-se exauridos conforme seu prudente arbítrio.

Assim, não pode a Administração Pública pretender através da licitação – seja qual for a modalidade eleita – outra coisa que não a **melhor contratação**. Essa, como antecipamos, é aquela que apresenta **vantagem** segundo critérios objetivos previamente postos de modo a observar, de uma só vez, tanto os **interesses da Administração** (de um lado) quanto os **direitos dos Administrados** (de outra parte).

No caso do pregão (onde se adquire bens e serviços comuns), uma **regra normativa de ouro** descendente do contraste principiológico mencionado no item anterior está insculpida na busca pelo **menor melhor preço**, expressão que não me canso de repetir. Esse vetor é, portanto, a agulha magnética da bússola licitatória denominada de pregão.

Evidentemente que, ao se falar em **menor melhor preço**, pensa-se intuitivamente em objeto que ostente igualmente a **melhor qualidade**. Em nossa obra (2009, p. 83)⁷ estamos sempre a valorar a **busca pela melhor proposta**, cientes de que essa deve também expressar a **maior vantagem** que, em suma, nada mais é do que a expressão do somatório do **preço** e da **qualidade** num contexto onde se considere todas as demais dimensões (extrínsecas e intrínsecas) do objeto pretendido pela Administração Pública.

A **disputa** serve, grosso modo, para obtenção da **melhor proposta**. E o seu **tempo de duração**, é óbvio, dali não pode se desvincular. É dizer, a **razão de ser** da disputa – com ou sem **tempo de prorrogação automática** – é mesmo propiciar, segundo as normas de regência, a condensação dos vetores que demarcam as aquisições públicas. Há, enfim, de homenagear os interesses contrapostos (poder público e particular) porque essa é mesmo a natureza de qualquer **policitação**.

A disputa acaba – costume dizer (2009) – **por exaustão** ou **esgotamento de ofertas**, seja pela simples decisão do licitante em não mais efetuar lances (como no pregão presencial) ou pela

impossibilidade de tempestivamente fazê-lo na hipótese do pregão eletrônico.

Registre-se que, no entanto, o **parar de dar lances** é decisão exclusiva do fornecedor e este, independentemente do **modo de encerramento da disputa eletrônica** (aleatória ou com prorrogação automática), está vinculado à **lisura** da oferta.

Sob tal prisma (2009, p. 172),

[...]o procedimento licitatório promove a participação dos cidadãos na dinâmica do poder político vez que permite ao particular chegar-se à gestão pública na condição de fornecedor. Dita possibilidade deriva da engenharia constitucional que elaborou modelo de Estado fundado na livre concorrência e no capitalismo, onde se afasta a atividade econômica das missões estatais.

Mas lembremos sempre que os **licitantes** possuem, antes de **direitos**, verdadeiros **deveres** cunhados a partir da Constituição Federal e certamente a **lealdade da oferta** encontra nicho fértil em nosso sistema de normas. Dizer, como dizem, às vezes, que o **tempo de duração da disputa** foi prejudicial aos negócios não é algo que se possa analisar e avaliar de maneira simplista.

ALEATORIEDADE NO ENCERRAMENTO DA DISPUTA NO PREGÃO ELETRÔNICO: JOGO, SORTE OU VANTAJOSIDADE EFETIVA?

O fato de se ter arquitetado uma mecânica para encerramento da disputa no pregão eletrônico fundada em sistema **aleatório** não é **fato simples**.

Aleatoriedade é palavra que denota **processo repetitivo cujo resultado depende de um conjunto de probabilidades, contingentes, circunstâncias fortuitas e incertas**.

Não se trata no caso do pregão eletrônico, em absoluto, de um outro possível sentido etimológico cunhado a partir da famosa frase *alea jacta est*⁸ que se coloca atualmente a significar simplesmente que **a sorte está lançada referindo-se a jogos de azar**.

Raciocínio que considere a **arqueologia das palavras** (FOUCAULT, 1966) nos é extremamente útil para mostrar que – dentre os sentidos possíveis atuais – o **sistema aleatório** de encerramento da disputa **não indica** que o pregão eletrônico instaurou – no regime do Decreto 5.450/02 – um ambiente de cassino camuflado para realizar negócios entre o particular e o Poder Público.

É exatamente o inverso.

Não é difícil compreender que o **tempo aleatório** de que falo busca instaurar **segurança jurídica** a partir do instante em que suprime a vontade humana imediata do processo de decisão em torno da melhor oferta. O que não seria tolerável é a solução diversa que, não tenho dúvida, ofenderia toda a estrutura principiológica e normativa das licitações brasileiras, dada a vulnerabilidade intensa a que se sujeitaria a disputa instaurada em ambiente eletrônico.

O **terceiro tempo (ou aleatório)** catalisa ações já perpetradas de modo antecedente pelo pregoeiro noutros **tempos** (1 e 2) onde sempre se buscou – segundo as regras já faladas – obter a melhor proposta.

Disparar a iminência para ingressar no **randômico** é decisão humana que, reconstruída no tempo, deve permitir leitura que evidencie o atingimento de certas buscas (no sentido de concretude) nas etapas respectivas. Fica translúcida a ideia que sempre defendemos a propósito do **perfil do pregoeiro e seu papel na melhor contratação**: este deve possuir domínios e competências plurais para atingir o intento da Administração Pública.

Ou seja, por vias diversas estou a defender a sistemática de encerramento da disputa prevista no Decreto 5.450/02 e, por consequência, as plataformas de aquisições eletrônicas que a encampam (Comprasnet e Licitacoes-e, v.g.). E o faço, no momento, do ponto de vista formal (legal), mas sem deixar de lado aspectos técnicos que passam ao largo do conhecimento jurídico.

A Lei do Pregão, como vimos, delegou ao regulamento a tarefa de **instituir mecanismos e delinear comandos** que possam **dar fiel execução**

àquela norma. E o Decreto Federal invocado desincumbiu-se de sua missão ao seu modo. Se o caminho trilhado foi o melhor, isso lá é outra coisa que não nos cabe avaliar à falta de dados comprobatórios.

Mas não duvido de que se trate de uma **via possível** bem demarcada no rumo da busca segura pela melhor contratação.

O TEMPO ALEATÓRIO OU O DE PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA NO ENCERRAMENTO DA DISPUTA ESTÁ ERRADO? DEPENDE!

Normalmente, quando lanço perguntas como as que encabeçam este escrito⁹ costumo ouvir opiniões **excludentes**.

Seguramente porque parte-se de **um pressuposto**. Aí o vitando equívoco. É que há, no caso, **outras opções argumentativas** inteiramente válidas e admitidas pela ordem jurídica.

Explico-me. O pregão é uma modalidade de licitação definida em **lei nacional**¹⁰ que demanda o exercício do poder regulamentar das autoridades administrativas incumbidas da sua aplicação. Os **decretos e atos normativos que lhes façam as vezes** (artigos 117, 118, 119 e 115, dentre outros, da Lei nº 8.666/93) são os **instrumentais** que permitem a **aplicação efetiva e fiel da lei**.

Ou seja, a questão substancial reside, em realidade, nem tanto em apressadamente responder se o **tempo aleatório** é ou não admissível, mas no **desvendar os caminhos possíveis** descortinados pelos decretos e atos normativos congêneres. Tal raciocínio envolve, é claro, conhecer tanto as estruturas **orgânicas** (funcionais) quanto as **espaciais** (federativas) na corporificação do Estado brasileiro.

Dito por outro modo, poderá ser conduzido a equívoco quem não passar o raciocínio pelo **domínio constitucional**. Ali, na Constituição Federal de 1988 é que reside a solução respeitante a **quem é que pode regulamentar o que, e de que modo**.

Nesse passo, o Decreto do Executivo Federal que regulamenta o pregão eletrônico (para o seu âmbito), entendeu por bem instituir mecanismo para aplicação **das 20 palavras** (para lhes dar efetividade), observando as estruturas postas no corpo do artigo 4º da Lei nº 10.520/02 que têm, no caso específico, especial relevância e incidência.

Relembremos, então, que o **encerramento randômico** (ou **aleatório**) foi a opção formalmente válida disponibilizada pelo Executivo Federal para cuidar do **esgotamento de ofertas** no pregão eletrônico.

Se outra esfera de governo ou poder eventualmente tiver solução diversa, desde que consentânea com as normas regentes, por certo que absolutamente nada impedirá a medida.

Restará, enfim, no caso supra, apenas a possibilidade de se comparar *performances* (resultados) porque cuidam de soluções viáveis do ponto de vista técnico e formal.

E A MELHOR VANTAGEM? COMO ELA FICA EM NÃO HAVENDO PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA DO TEMPO DE DISPUTA?

Na busca pela **melhor contratação**, a SABESP – Companhia de Saneamento Básico de São Paulo¹¹ tem interessantíssima solução para a disciplina do encerramento do tempo de disputa no pregão eletrônico.

A **prorrogação automática do prazo** ocorre a cada novo lance realizado a partir dos últimos cinco minutos e a plataforma eletrônica de aquisições (entenda-se **sistema informatizado**) automaticamente acresce cinco minutos ao tempo após cada novo lance.

Dita prorrogação ocorre de maneira sucessiva até que não mais sejam registrados lances.

Em termos práticos, o **esgotamento** ou **exaustão de ofertas** de que falo ganha consistência aparente porque minimiza-se (não se fala em extinguir) a possibilidade de **perda de bons negócios** em razão de eventual exiguidade de tempo para a formulação de lances.

Os **atos normativos** que disciplinam tal mecânica estão **conforme** o sistema normativo e podem ser conferidos no site da mencionada concessionária de serviços (www.sabesp.com.br).

Mas notemos que **as duas soluções estão corretas** do ponto de vista formal

Tanto o **encerramento aleatório do tempo de disputa** quanto o **encerramento com prorrogação automática de prazo** são medidas albergadas pelo arcabouço jurídico.

Ambas, cada qual ao seu modo, prestigiam os vetores da licitação aos quais aqui já nos reportamos. Dentre eles, a **melhor contratação**, o **menor melhor preço**, a **celeridade**, o **julgamento objetivo**, a **segurança jurídica** e aqueles outros tantos valores que descabem arrolar nominalmente porque já conhecidos de todos.

Creio que ter ficado registrado que as duas soluções mencionadas **potencializam a disputa** em ambiente eletrônico, diferenciando-se muito pouco em sua verdadeira essência.

ENFIM, QUAL A MELHOR (E POSSÍVEL) SOLUÇÃO PARA ENCERRAMENTO DA DISPUTA: TEMPO ALEATÓRIO OU PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA?

É o tipo de pergunta que **não tem uma só resposta**, como antevisto.

Um **modelo** (presumo **válido**) pode ser extremamente **eficaz** num determinado **núcleo orgânico-espacial** (Unidade Administrativa, em análise **rasa**) enquanto que **outro figurino** igualmente poderá sê-lo em lugar diverso.

Solução **excludente** não é possível no Brasil se estiver fundada tão somente no fator das preferências e opções extranormativas, porque a **legislação brasileira irradia-se** de núcleos diversos nas dimensões horizontal e vertical para alcançar uma quase infinita constelação de possibilidades hermenêuticas.

Creemos ser fundamental, na definição de um **dado modelo de disputa**, visualizar simultaneamente os valores, vetores, princípios e normas que incidem na espécie. De nada adiantará, por exemplo, prestigiar o **menor melhor preço** (valorizando-se excessivamente a **disputa**) à custa de **tornar vulnerável a segurança jurídica** ou a higidez do procedimento licitatório.

Estamos seguros de que atingir o **ponto de equilíbrio** entre os elementos acima mencionados é a suprema tarefa daqueles que se ocupam de materializar, no plano tecnológico, os comandos legais para o ambiente eletrônico possibilitando, acima de tudo, a efetivação dos interesses da Administração e o respeito aos direitos dos administrados.

Mas **não nos furtemos jamais** a debater acerca de fatores reais e circunstanciais que se incrustam em torno da **vantajosidade**, do **menor melhor preço** e de princípios afins, verificáveis casuisticamente num ou noutro ambiente computacional.

Essa **alteridade** é que tem propiciado a significativa potencialização na performance das aquisições públicas brasileira na última década.

NOTAS

- 1 O texto integral é o seguinte: "Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica". Ele é o mesmo tanto na MP 2.026/00 quanto na Lei nº 10.520/02.
- 2 Art. 7º – (...) XIII – a etapa de lances da sessão pública, prevista em edital, será encerrada mediante aviso de fechamento iminente dos lances, emitido pelo sistema eletrônico aos licitantes, após o que transcorrerá período de tempo de até trinta minutos, aleatoriamente determinado também pelo sistema eletrônico, findo o qual será automaticamente encerrada a recepção de lances (MP 2.026/2000).
- 3 Havia no regime do Decreto nº 3.697/00 duas opções quanto ao encerramento dos lances, cabendo à Administração decidir sobre uma delas. Não vem ao caso comentá-las no momento.
- 4 Em nossa obra *Pregão presencial e eletrônico – sistema de registro de preços – manual de implantação, operacionalização e controle* não pormenorizamos detalhes técnicos existentes nos sistemas eletrônicos. Aqui, no entanto, algumas referências serão necessárias.
- 5 O Comprasnet tem uma peculiaridade relevante. A despeito de o texto normativo estabelecer expressamente que "não serão aceitos dois ou mais lances iguais, prevalecendo aquele que for recebido e registrado primeiro" (§ 4º, art. 24, do Decreto nº 5.450/02), ali ocorre o contrário. Lances iguais são registrados pelo sistema, porém ordenados segundo a ordem cronológica. Tal aspecto é objeto de estudo inédito de nossa autoria que não cabe ser alongado no presente momento.
- 6 Limitação do número de itens disputados simultaneamente, v.g.
- 7 Dentre outras passagens.
- 8 Expressão que pode ser traduzida por a sorte está lançada!! Teria sido uma frase (em latim) supostamente proferida pelo Imperador Júlio César (Caius Julius Caeser) ao tomar a decisão de cruzar com suas legiões o rio Rubicão, que delimitava a divisa entre a Gália Cisalpina (Gália ao sul dos Alpes, que hoje corresponde ao território do norte da Península Itálica) e o território da Itália. A dita travessia era proibida pelas leis romanas, mas o Imperador ordenou às suas tropas que cruzassem o Rubicão e marchassem contra Roma dando lance decisivo para a tomada do poder.
- 9 Tempo Aleatório (randômico) ou Prorrogação Automática no Pregão Eletrônico? Qual a melhor (e possível) solução?
- 10 Há quem confunda a lei nacional com a lei federal e, por vezes, se esqueça de que há um outro plexo de normas correlatas à dimensão espacial (territorial ou geográfica) na estrutura federativa brasileira.
- 11 Empresa de economia mista, de capital aberto, cujo principal acionista é o governo paulista.

REFERÊNCIAS

SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão presencial e eletrônico: sistema de registro de preços: manual de implantação, operacionalização e controle*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FOUCAULT, Michel. *Les mots et les choses: une archéologie des sciences humanaines*. Paris: Gallimard, 1966.

Efeito barganha e cotação: fenômenos que permitem a ocorrência de superfaturamento com preços inferiores às referências oficiais

Laércio de Oliveira e Silva Filho, Marcos Cavalcanti Lima e Rafael Gonçalves Maciel

Os crimes relacionados à contratação e execução das obras públicas estão, de maneira geral, associados à redução da competitividade das licitações. Por meio do conluio entre possíveis concorrentes e representantes do órgão contratante, garante-se a vitória de determinada empresa por preço superior ao que seria ofertado num ambiente competitivo. Nesse caso, o excesso pago pela Administração é utilizado para remunerar as pessoas beneficiadas direta ou indiretamente pela fraude.

Lima (2009) e Pereira (2002) demonstraram, por meio da compilação e análise estatística dos resultados de licitações, que os preços contratados em ambiente competitivo, onde a presença de oito ou mais licitantes habilitados inibe a celebração de acordos, são da ordem de 35% inferiores àqueles apresentados nos editais.

A Polícia Federal, por sua vez, já demonstrou a existência de corrupção, conluio e pagamento de propinas mesmo em licitações de obras que foram contratadas e executadas por preço compatível com a referência oficial.

Essas são evidências de que os preços utilizados na elaboração dos editais para contratação de obras públicas são superiores aos preços reais praticados em ambiente competitivo. Em licitações sujeitas à atuação de organizações criminosas, essa diferença pode ser utilizada para remunerar os beneficiários dos acordos ilegais que diminuem a competitividade e, por consequência, o desconto auferido pela Administração. Trata-se de uma forma velada de superfaturamento, pois, nesse caso, a contratação ocorre por preço superior ao que seria obtido caso não houvesse fraude.

A divergência entre os custos reais das empresas e aqueles obtidos a partir dos sistemas oficiais de referência pode ter inúmeras causas, sendo as principais apresentadas na Figura 1.

Laércio de Oliveira e Silva Filho, Marcos Cavalcanti Lima e Rafael Gonçalves Maciel são Peritos Criminais Federais do Instituto Nacional de Criminalística da Polícia Federal, graduados em Engenharia Civil.

O efeito escala pode ser resumido como o ganho de eficiência decorrente da repetição sistemática de determinada atividade, seja pelo aumento da produtividade ou pela diminuição das perdas, sempre resultando em custos menores. Trata-se de fenômeno diverso daquele provocado pelas grandes compras, que denominaremos efeito barganha. Quanto às composições unitárias de referência, seu impacto no custo dos serviços poderia estar associado ao uso de produtividades subestimadas ou consumos superestimados em relação às boas técnicas de execução.

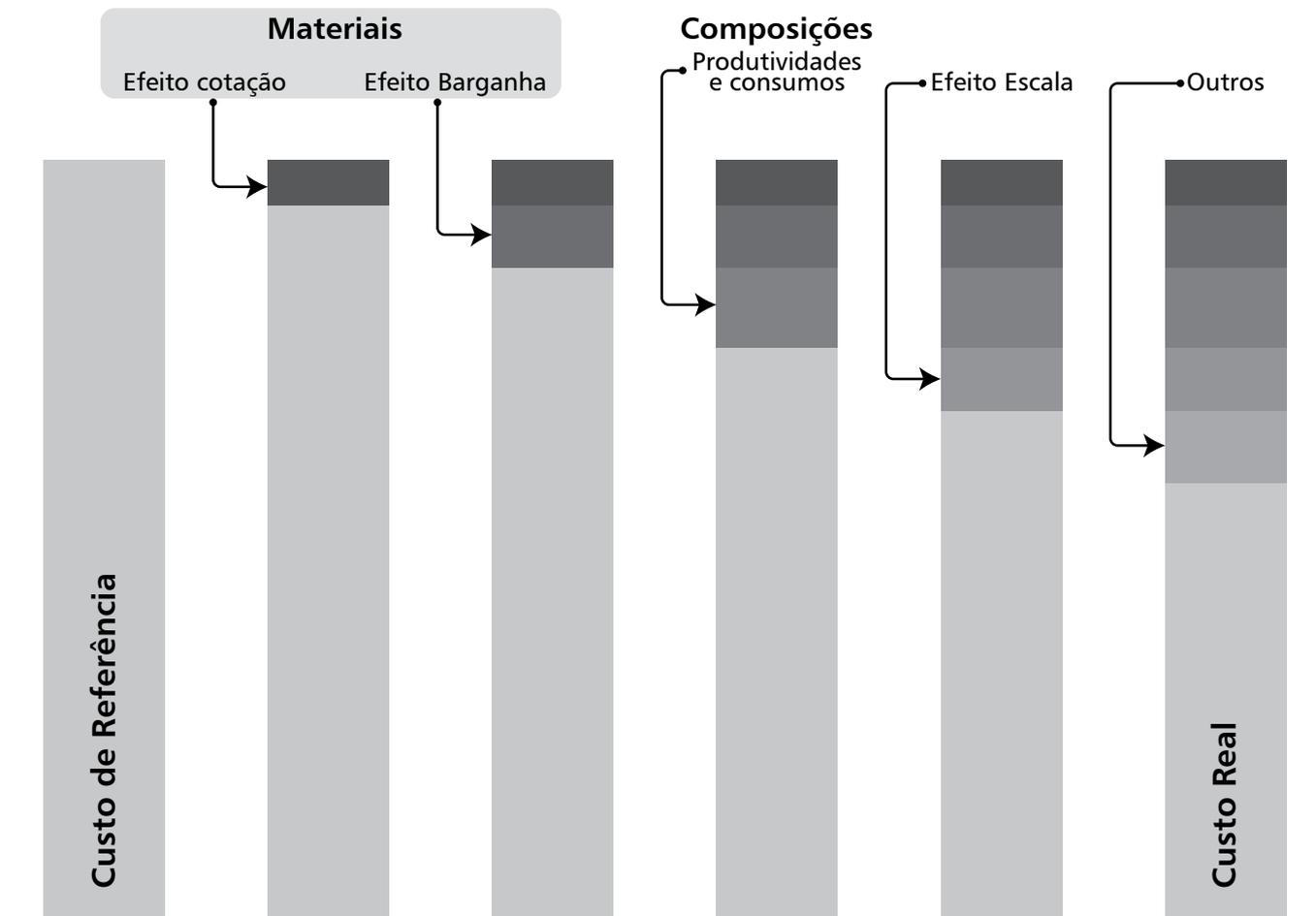


Figura 1 – Possíveis causas para a divergência entre custo de referência e custo real

O efeito escala e as composições unitárias deverão ser estudadas posteriormente, pois apenas os preços reais dos materiais de construção foram o foco deste trabalho, tendo sido analisados sob a ótica de dois conceitos:

- a) **Efeito cotação:** resultado do procedimento rotineiro de pesquisa de preços, por meio do qual o comprador realiza cotações e escolhe o estabelecimento que apresentou o menor preço;
- b) **Efeito barganha:** resultado da negociação de grande quantidade, o que provoca redução do preço unitário do material a ser comprado.

Buscou-se identificar e quantificar as diferenças entre os preços de materiais divulgados pelo SINAPI e aqueles obtidos em livres negociações realizadas no mercado de Brasília/DF, bem como determinar o impacto dessas diferenças no preço global, para diversos tipos e portes de obra.

O SINAPI foi o sistema oficial escolhido para análise em virtude da abrangência nacional e temporal de suas cotações e porque sua variedade de insumos abrange os mais diversos tipos de obra, o que permite a generalização das conclusões. Além disso, seus custos unitários foram definidos como teto para a contratação de obras públicas desde a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2004. A mediana do SINAPI serviu como parâmetro para todas as comparações realizadas neste trabalho.

2. EFEITO COTAÇÃO

Assumindo que a amostra de fornecedores utilizada na pesquisa do IBGE represente a distribuição de todos os preços ofertados no mercado, então, a compra de determinado material realizada na primeira loja, escolhida aleatoriamente, teria 50% de probabilidade de ocorrer por preço inferior à mediana e 50% de ocorrer acima.

Contudo, ao realizar três cotações e escolher o melhor preço, algo perfeitamente razoável em qualquer obra, as chances de realizar compras por preços superiores à mediana diminuem. Por exemplo, a probabilidade de realizar três cotações para um mesmo item e não obter preço inferior à mediana seria de 0,53, ou seja, 12,5%.

Utilizando o mesmo raciocínio probabilístico, a compra de todos os materiais de uma obra pelo menor de três preços cotados conduziria a custo global próximo do 1º quartil, tendo em vista que, para cada material, haveria 42% de chance de obter preço superior ao 1º quartil e 58% de obter preço inferior.

Em virtude da grande quantidade de hipóteses envolvidas numa abordagem teórica, optou-se por avaliar o efeito cotação mediante pesquisa real de mercado para todos os materiais utilizados numa pequena edificação com 50 m² localizada em Brasília. O tamanho da edificação deveria ser pequeno o suficiente para que as quantidades de materiais a serem negociados não sofressem influência do efeito barganha. Os itens pesquisados foram agrupados em listas que reproduzem o modo usual de cotação nesse tipo de obra, ou seja, segundo a etapa de execução e o tipo de material, por exemplo: forro, pintura, materiais elétricos, hidráulicos e revestimento cerâmico.

Cada lista foi cotada em três fornecedores distintos, sendo escolhido aquele que ofertou o menor preço global. Os resultados e a comparação com os dados do SINAPI são apresentados nas Figuras 2 e 3 e na Tabela 1.

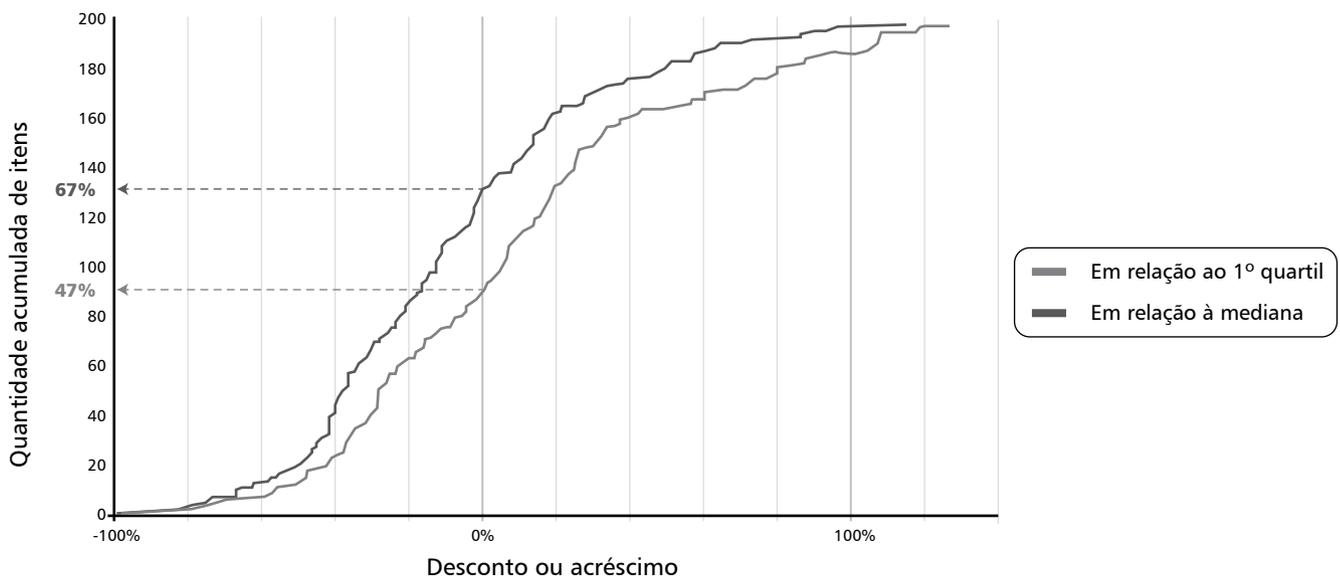


Figura 2 – Quantidade acumulada de itens comprados em função do desconto ou acréscimo em relação ao SINAPI

A Figura 2 demonstra que 47% dos materiais seriam comprados por preço igual ou inferior ao do 1º quartil e, 67%, por preço igual ou inferior à mediana. Esses resultados são ligeiramente inferiores aos valores esperados, de 58% e 87%, respectivamente. Isso pode se justificar pelo critério de compra adotado, por meio do qual não se escolheram os menores preços para cada material, mas, ao invés disso, os menores preços globais por lista

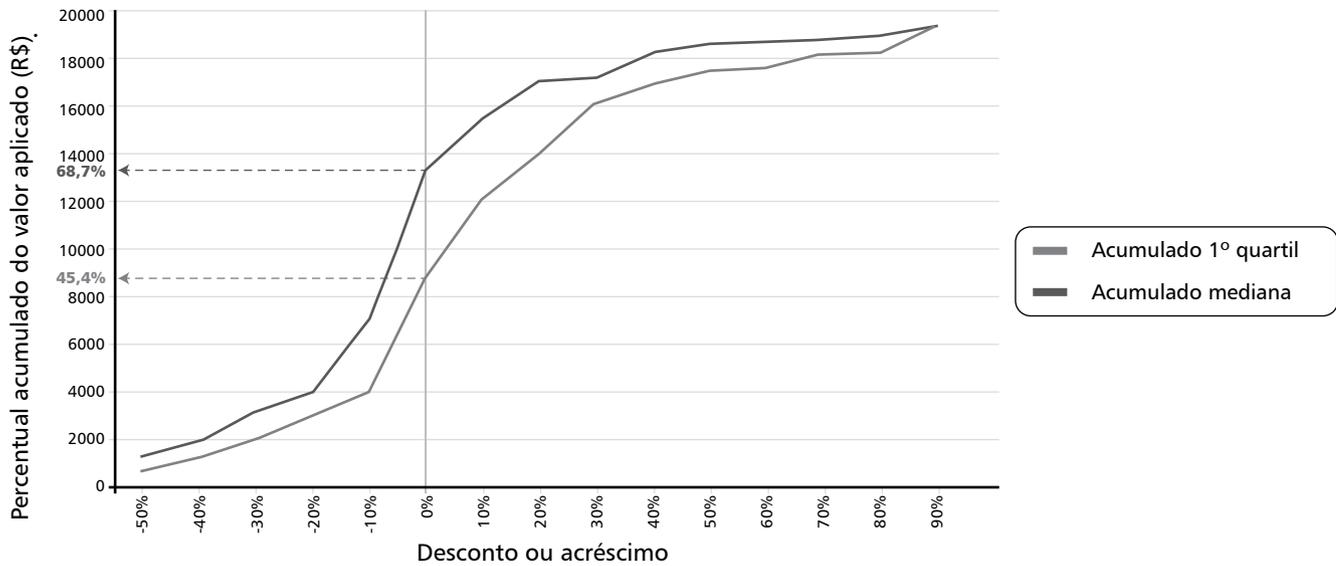


Figura 3 – Valor aplicado acumulado em função do desconto ou acréscimo em relação ao SINAPI

A Figura 3 apresenta os valores acumulados das compras em função do desconto ou acréscimo em relação ao SINAPI, demonstrando que 45% dos recursos seriam aplicados em compras por preço igual ou inferior ao do 1º quartil e, 69%, naquelas com preço igual ou inferior à mediana. Portanto, apesar de cada material ter participação diferente na composição do custo global da obra e de vários deles não serem efetivamente cotados pelo IBGE, a distribuição dos itens comprados e dos recursos aplicados em relação aos preços de referência teve comportamento muito similar ao que se esperava pela abordagem teórica.

Tabela 1 – Comparativo entre os preços cotados e os preços divulgados pelo SINAPI

Lista Pesquisada	Cotações (R\$)	1º quartil (R\$)	Mediana (R\$)	Desconto 1º quartil	Desconto Mediana
Material básico (31 itens)	6.489,95	5.803,83	6.847,91	11,82%	-5,23%
Laje pré-moldada (1 item)	1.200,00	1.200,00	1.200,00	0,00%	0,00%
Concreto usinado (1 item)	1.987,50	2.013,38	2.075,85	-1,29%	-4,26%
Madeira (6 itens)	1.556,00	1.748,29	1.940,89	-11,00%	-19,83%
Telhado (4 itens)	839,20	743,28	789,22	12,90%	6,33%
Material Elétrico (30 itens)	1.326,52	2.057,55	2.230,55	-35,53%	-40,53%
Material Hidráulico (79 itens)	1.340,39	1.376,72	1.627,40	-2,64%	-17,64%
Acabamento (34 itens)	3.211,15	3.987,21	4.929,40	-19,46%	-34,86%
Pintura (10 itens)	849,25	961,53	1.122,21	-11,68%	-24,32%
Forro (1 item)	600,00	502,50	585,30	19,40%	2,51%
TOTAL (197 itens)	19.399,96	20.394,29	23.348,73	-4,88%	-16,91%

Fonte: SINAPI e pesquisa de mercado realizada em Brasília-DF (data-base: 07/2010)

A Tabela 1 demonstra que o desconto global obtido em relação à mediana do SINAPI foi de 16,91%. Conforme era esperado, o valor global aproxima-se do 1º quartil, situando-se, ainda, abaixo desse, com desconto da

ordem de 5%. Portanto, conclui-se que a utilização do 1º quartil para materiais é uma aproximação segura do efeito cotação, adotado neste trabalho como a escolha do menor entre três preços pesquisados.

Para avaliar o impacto do efeito cotação em diversos tipos de obras, foram escolhidos 40 projetos-tipo do catálogo disponível no SINAPI, bem como quatro obras reais periciadas pela Polícia Federal: hospital com área de 2.200 m² aeroporto de capital, açude com maciço de terra de 10.000 m³ e muro de arrimo em pedra argamassada com 1.800 m³.

Por meio do processamento automatizado de todo o banco de composições unitárias do SINAPI, composto por aproximadamente 50.000 composições, cada obra foi reduzida ao seu maior nível de detalhamento, tornando-se uma lista insumos. Os custos horários de equipamentos também foram reduzidos ao seu maior nível de

detalhamento, ou seja, foram decompostos em combustível, lubrificantes, graxa, operador e percentual do preço de aquisição de um modelo novo.

Os custos totais de cada obra foram calculados com base na mediana e no 1º quartil do SINAPI. Esse procedimento foi realizado para várias datas com os preços de Brasília, numa série quadrimestral com início em 01/2004 e término em 05/2010, e também para todas as outras 26 capitais, com os preços de 05/2010. A média e o desvio-padrão do desconto obtido em cada projeto, para a série temporal e para a série de 26 capitais, são apresentados na Figura 4.

A Figura 4 demonstra que, em geral, os patamares médios de desconto em Brasília são inferiores aos obtidos nas outras capitais e o efeito cotação concentra-se na faixa de 5% a 10% de desconto em relação à mediana.

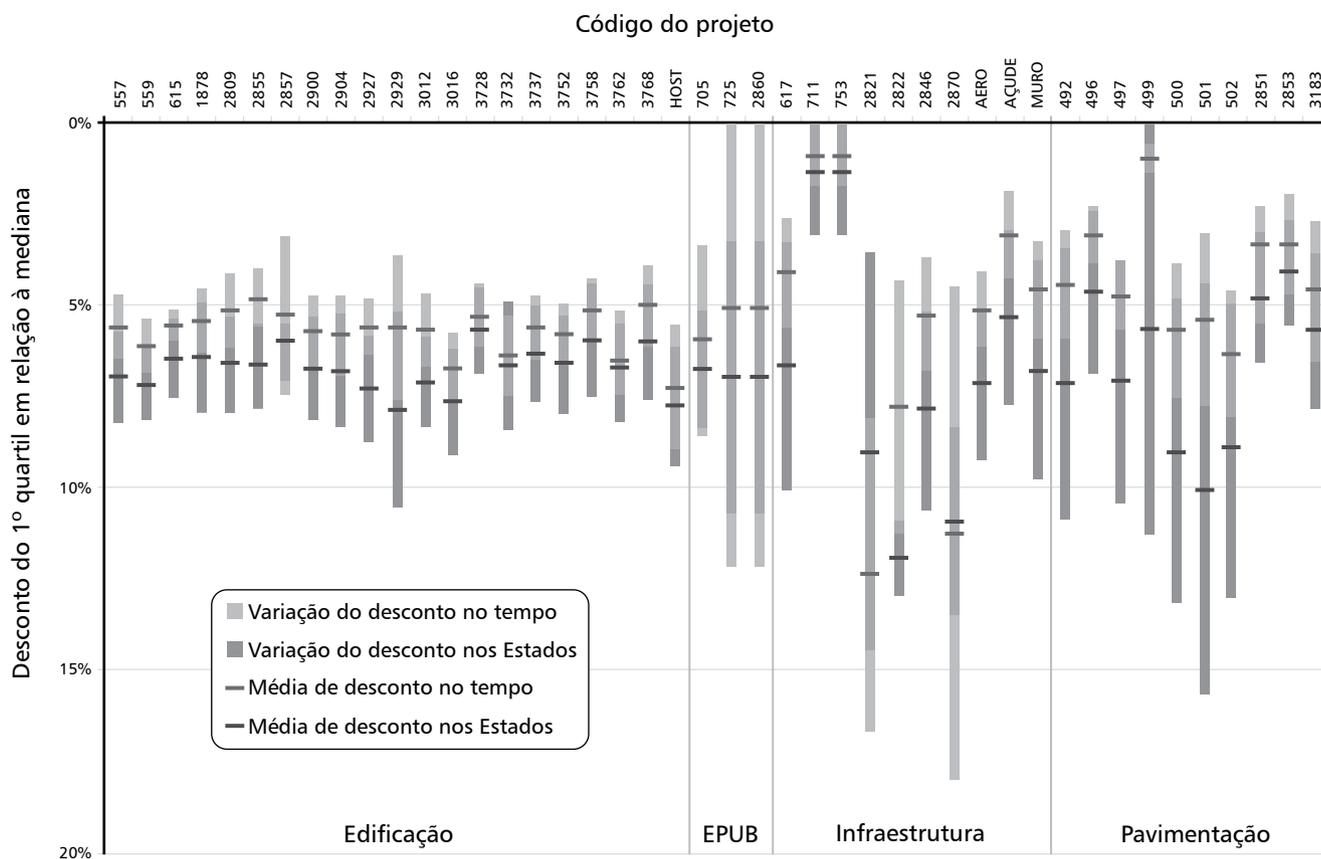


Figura 4 – Representação gráfica do efeito cotação em diversos tipos de obra

3. EFEITO BARGANHA

Para quantificar o efeito barganha na aquisição dos insumos, foram coletados os preços unitários resultantes de diversas negociações de grandes quantidades de materiais de construção. As fontes utilizadas foram atas de pregões disponíveis em www.comprasnet.gov.br e www.compras.df.gov.br, bem como notas fiscais obtidas.

Para cada item negociado, foi localizado o insumo correspondente no SINAPI, calculando-se o desconto obtido em relação ao preço mediano divulgado no mesmo mês em que ocorreu a negociação. Os 554 dados obtidos foram agrupados por tipologia de insumo.

O desconto médio foi calculado para cada grupo de insumos com base no valor total atualizado das negociações e no preço mediano correspondente à quantidade total comprada. Trata-se de uma média ponderada dos descontos pela quantidade adquirida, ou seja, essa média já inclui o efeito provocado pelo porte da compra.

Os descontos percentuais foram agrupados em faixas com 10% de amplitude, calculando-se, para cada faixa, o valor total das compras e a frequência dos dados. Para a faixa de desconto com maior valor alocado, ou seja, aquela que concentra a maior parte do montante negociado, calculou-se a razão entre a quantidade total adquirida e o número de transações realizadas, obtendo-se o porte de compra que melhor representa o desconto médio daquele item. A Tabela 3 apresenta os descontos médios e respectivos portes de compra padrão associados a cada grupo de insumos

Tabela 2 – Desconto médio em relação à mediana do SINAPI em função do porte da compra

Grupo de insumo	Desc.	Porte da compra	Grupo de insumo	Desc.	Porte da compra
Aço	-19,62%	7.000 kg	Madeira	-53,37%	30 m ³
Areia	-38,00%	900 m ³	Materiais Betuminosos	-13,36%	5.700 T
Brita	-28,91%	3.000 m ³	Metais	-67,24%	125 un
Cal	-23,30%	100.000 kg	Pisos e revestimentos	-42,85%	500 m ²
Cimento portland	-5,83%	7.500 sc	Pré-moldados de concreto	-30,98%	5.700 un
Chapa compensada	-47,60%	9.000 m ²	Tijolo cerâmico	-20,97%	450.000 un
Concreto usinado	-7,58%	300 m ³	Tinta	-56,18%	6.500 L
Conexões de PVC	-59,01%	110 un	Tubos de PVC	-46,45%	900 m
Diesel	-11,83%	4.700.000 L	Vidro	-35,70%	500 m ²
Gasolina	-33,33%	900.000 L			

Fontes: SINAPI, ComprasNet, ComprasDF e Notas Fiscais

Para avaliar o impacto do efeito barganha no custo global, foram selecionadas 11 das 44 obras submetidas à análise do efeito cotação. Apenas projetos que poderiam representar empreendimentos de grande porte foram selecionados, ou seja, cestas de insumos de edificações, obras lineares, aeroporto e estação de tratamento de esgoto.

Para cada projeto selecionado, determinou-se o porte necessário para que os principais insumos fossem demandados em quantidades iguais ou superiores às apresentadas na Tabela 2, ou seja, atingissem o porte médio da observação do efeito barganha. Os resultados são apresentados na Tabela 3, que contém ainda estimativas de custo com base na mediana do SINAPI em Brasília, para 05/2010.

Tabela 3 – Empreendimentos cujo porte seria suficiente para aplicação do efeito barganha

Cód.	Tipo	Descrição	Porte	Custo
3752	Edificação	Edifício residencial	8.000 m ²	R\$ 6.453.200,00
3762	Edificação	Edifício comercial	8.000 m ²	R\$ 9.750.720,00
2821	Infra-estrutura	Rede coletora de esgoto em tubo de concreto	5 km	R\$ 752.491,10
2846	Infra-estrutura	ETE com reatores anaeróbios em concreto armado	45 L/s	R\$ 2.842.335,60
-	Infra-estrutura	Aeroporto de capital (pavimento predominantemente em concreto)	2%*	R\$ 1.995.671,70
494	Pavimentação	Largura de 7m, CBUQ e=5 cm, sem galeria	5 km	R\$ 2.658.780,00
496	Pavimentação	Largura de 7m, paralelepípedos e=12cm, com galeria	5 km	R\$ 3.590.120,45
497	Pavimentação	Largura de 7m, CBUQ e=5cm, com galeria	5 km	R\$ 3.327.271,05
500	Pavimentação	Largura de 8m, BLOKRET e=12cm, com galeria	5 km	R\$ 3.683.103,60
501	Pavimentação	Largura de 8m, CBUQ=3cm, sem galeria	5 km	R\$ 2.055.905,95
502	Pavimentação	Largura de 8m, CBUQ=3cm, com galeria	5 km	R\$ 3.174.496,60

*Quantitativos de serviços correspondentes a 2% da obra periciada

Fontes: SINAPI e perícias realizadas pela polícia Federal

A Tabela 3 mostra que, de maneira geral, obras de infraestrutura e pavimentação com custo global superior a 4 milhões de reais já teriam porte suficiente para justificar a aplicação do efeito barganha. Para edificações, o efeito barganha é relevante quando o custo global supera 10 milhões de reais. Contudo, deve-se lembrar que o efeito barganha pode ser observado em obras de menor porte nos itens que tiverem quantidades da ordem de grandeza das apresentadas na Tabela 2.

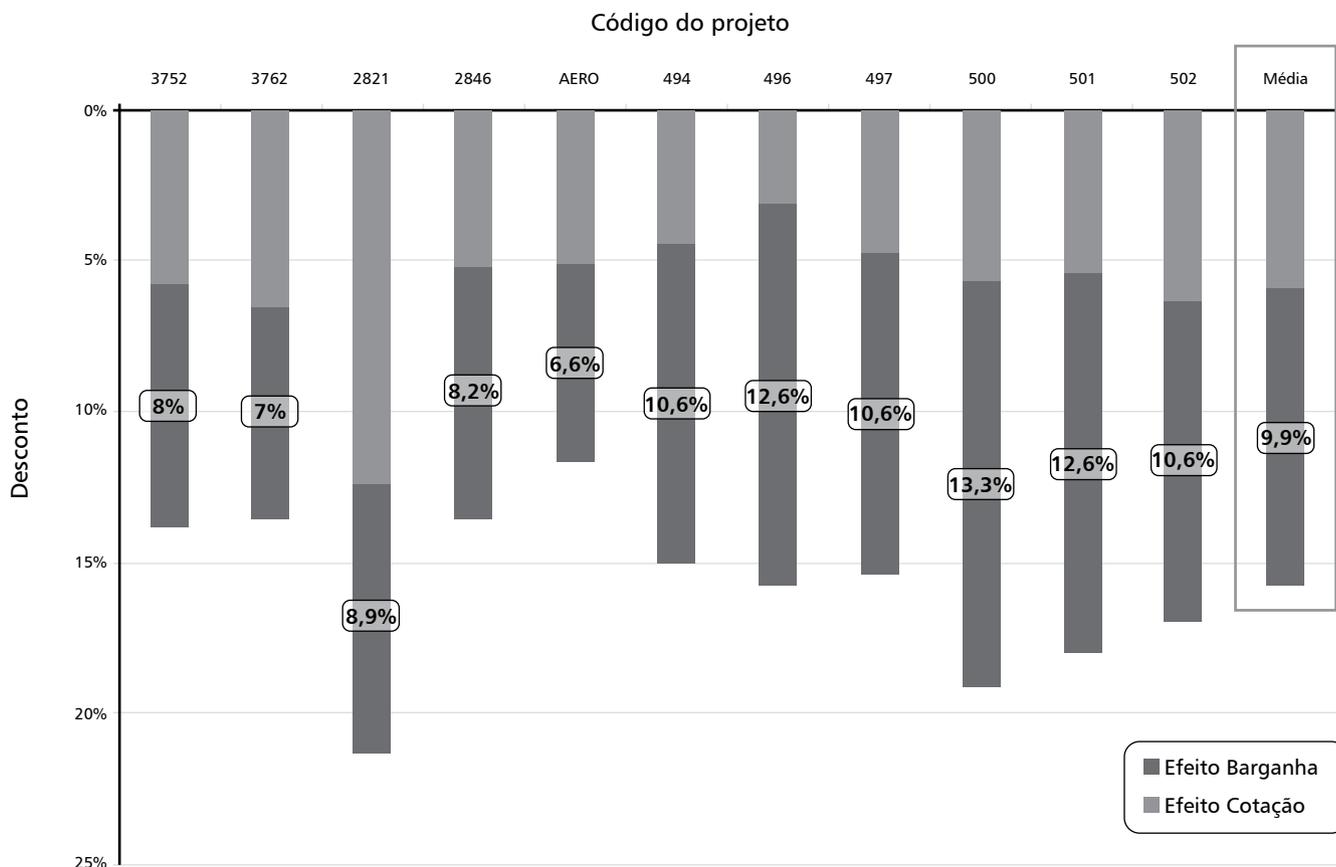


Figura 5– Descontos provocados pelo efeito cotação e pelo efeito barganha em diversos projetos

Os custos dos projetos selecionados foram calculados para Brasília em três situações. Na primeira, utilizou-se a referência atual, ou seja, a mediana do SINAPI, conforme Tabela 3. Na segunda, foi considerado o efeito cotação, com a utilização do 1º quartil. Por fim, foram aplicados os descontos médios da Tabela 2 sobre o preço mediano dos principais insumos, incluindo, assim, o efeito barganha. A data-base utilizada foi maio de 2010 e os resultados são ilustrados na Figura 5.

A Figura 5 demonstra que o efeito barganha representa desconto adicional médio da ordem de 10%. Associado ao efeito cotação, provoca economia aproximada de 15% sobre o custo global orçado pela mediana do SINAPI.

4. CONCLUSÕES

Este trabalho demonstrou que o uso do 1º quartil do SINAPI representa de maneira segura o efeito cotação, aplicável em qualquer porte de obra e que provoca, de maneira geral, descontos entre 5% e 10% do total orçado com base nas referências atuais.

Em obras de grande porte, cujo custo global supere 4 milhões de reais, no caso de infraestrutura e pavimentação, e 10 milhões de reais, no caso de edificações, o efeito cotação deve ser somado ao efeito barganha, resultando em descontos da ordem de 15% em relação ao custo total orçado pela mediana do SINAPI.

Apesar de toda a pesquisa ter sido realizada no mercado de Brasília-DF, as conclusões podem ser generalizadas para as outras localidades, tendo em vista que a abrangência das cotações do IBGE é nacional e, principalmente, que os descontos em Brasília-DF são inferiores à média das outras capitais, conforme apresentado na Figura 4.

O impacto provocado pelos efeitos cotação e barganha no custo total das obras ainda é bem inferior aos 35% de desconto que a Administração obtém em licitações com efetiva competitividade, conforme demonstrado por Lima (2009) e Pereira (2009).

Portanto, as outras possíveis razões que explicam a divergência entre os custos de referência e os custos reais, como o uso de produtividades subestimadas e consumos superestimados nas composições unitárias, devem ter seu impacto avaliado em estudos posteriores. Em sentido inverso, se as composições de referência forem validadas após análise, restará comprovado que parte desses descontos são irreais, sendo resultado de práticas fraudulentas na execução ou fiscalização, relacionadas à simulação de serviços.

Sugere-se que a referência de mercado para as obras financiadas com recursos da União seja o 1º quartil do SINAPI. Em contratações de obras de grande porte, o efeito barganha, já associado ao efeito cotação, deverá ser considerado na elaboração do orçamento de referência, sendo sugerida a aplicação de desconto de 15% sobre o custo total orçado pela mediana do SINAPI.

Essa prática aproximará os preços de referência dos preços reais praticados em ambiente competitivo, diminuindo a margem oculta de negociação, que muitas vezes é utilizada para manter organizações criminosas ao invés de ser revertida em vantagem financeira para a Administração, principalmente em obras de grande porte.

REFERÊNCIAS

- LIMA, M.C. Sobrepeço de preços de referência e conclusão: comparação de custos referenciais do DNIT e licitações bem sucedidas. In: SEMINÁRIO DE PERÍCIAS DE ENGENHARIA CIVIL, 5. 2009, Brasília. *Anais...* Brasília, out. 2009. p. 97-104
- PEREIRA, G.P. da C. *O mercado da construção civil para obras públicas como instrumento de auditoria: uma abordagem probabilística*. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, set. 2002.
- REA, A.; BASSO, L. F. C. Model for control of costs of public construction: an instrument for better management of public expenditures. In: *Journal Of International Finance and Economics*, Turlock, Calif., v. 1, p. 1., dec. 2008. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=89911re9>).

Concessão de pensão por morte a companheiro do mesmo sexo

Marina Martins da Costa Brina

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 estatui como princípio fundamental a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inc. I) e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inc. IV). Dispõe, ainda, que é direito e garantia fundamental a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (art. 5º, caput). Assim consagrando princípios democráticos de direito, a Constituição proíbe qualquer espécie de discriminação, inclusive quanto à opção sexual. É, pois, também incabível, qualquer preconceito em relação à união homossexual.

Com efeito, a ausência de normatividade acerca da união afetiva constituída entre pessoa de mesmo sexo não pode constituir escusa para decisões omissas ou preconceituosas, que podem gerar a negação do direito à felicidade da pessoa humana. Sendo certo que o Direito não regula sentimentos, mas define relações neles baseadas, torna-se imperiosa a necessidade de regulamentação das consequências jurídicas das uniões homossexuais.

O presente trabalho visa à análise da possibilidade de concessão de um direito específico a companheiros do mesmo sexo: a pensão por morte. A realidade demonstra que a jurisprudência vem evoluindo a passos largos para lhes garantir esse benefício, analogicamente, àqueles que preenchem os requisitos legais exigidos para as uniões estáveis.

Em um primeiro momento, serão abordadas as principais características do instituto da pensão por morte (Capítulo I). Em seguida, analisar-se-á em que consiste a união homossexual (Capítulo II), para, por fim, diagnosticar como aquele instituto tem sido aplicado a esse tipo de união (Capítulo III).

Marina Martins da Costa Brina é servidora do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Especialista em Direito Internacional pelas Faculdades Milton Campos e graduada em Direito pela UFMG e em Relações Internacionais pela PUCMinas.

2. O DIREITO À PENSÃO POR MORTE

O direito à proteção social é um direito humano fundamental, reconhecido internacionalmente e na Constituição Federal (RAMOS, 2009).

No plano internacional, a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 reconheceu a seguridade social como um direito humano¹.

Também o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado em 1966 e aprovado no Brasil em 1991 propugna, em seus arts. 10 e 11, o dever de os Estados Partes protegerem a família, a maternidade, as crianças e os adolescentes, bem como de proporcionarem condições de melhoria de vida à população.

Na Constituição Federal de 1988 a seguridade social foi elevada ao nível de direito fundamental, conforme se extrai de seu art. 6º, in verbis: “Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Já no art. 194, a seguridade social é definida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à assistência e à previdência social.

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas visando à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário a ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196 da CR/88). As ações e os serviços públicos de saúde constituem um sistema único, organizado nos termos do art. 198 da CR/88.

A assistência social tem por escopo a proteção dos hipossuficientes. Dispensa contribuição por parte do assistido, tendo ele direito a usufruir dos benefícios previstos na lei de regência — Lei nº 8.742/93, notadamente o direito a um salário mínimo mensal da pessoa portadora de deficiência que não tenha condições de desenvolver atividades laborativas e do idoso maior de 65 anos, desde que a renda per capita familiar mensal seja inferior a ¼ do salário mínimo.

A previdência social, por sua vez, é organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

O regime previdenciário divide-se em obrigatório e facultativo. O regime facultativo é o complementar de previdência, ao qual cada um contribui visando a obter, futuramente, uma renda maior. O obrigatório subdivide-se em Regime Geral de Previdência Social - RGPS, que atinge principalmente os trabalhadores privados e os autônomos, a cargo do INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, e Regime Próprio de Previdência Social – RPPS - para os servidores públicos da União, dos estados-membros e dos municípios e para os militares. Cada um deles possui princípios e regras específicos.

Os benefícios previdenciários são: a aposentadoria (por tempo de contribuição, por idade, por invalidez e especial), o auxílio-doença, o auxílio-acidente, o salário-família, o salário-maternidade, a pensão por morte, o auxílio-reclusão e o auxílio-funeral. Tratando-se de um sistema contributivo, se a pessoa, vinculada a um dos regimes de previdência, satisfaz o requisito para sua percepção, como, por exemplo, contribuir com mais de trinta anos de serviço, estar doente, ter sofrido um acidente em serviço ou ter filhos, tem ela direito a um dos mencionados benefícios.

Sendo o presente artigo um estudo acerca da pensão concedida a companheiro do mesmo sexo, a abordagem será focada nesse benefício previdenciário.

A pensão por morte, prevista no inc. V do art. 201 da CR/88, é devida ao conjunto dos dependentes do segurado falecido – a chamada família previdenciária – no exercício de sua atividade ou não (neste último caso, desde que mantida a qualidade de segurado), ou, ainda, quando ele já se encontrava em percepção de aposentadoria. Trata-se de prestação previdenciária continuada, de caráter substitutivo, destinado a suprir, ou, pelo menos, a minimizar a falta daqueles que proviam as necessidades econômicas dos dependentes. Em face disso, considera-se direito irrenunciável dos beneficiários que a ela fazem jus (CASTRO; LAZZARI, 2007).

O direito à pensão por morte independe de um tempo mínimo de contribuição, mas pressupõe a comprovação da qualidade de segurado do de *cujus* na data do óbito. Assim, não é devida a pensão por morte quando tenha ocorrido a perda daquela qualidade, salvo se o falecido havia implementado os requisitos para obtenção de aposentadoria, ou se por meio de parecer médico-pericial ficar reconhecida a existência de incapacidade permanente do falecido, dentro do período de graça (período em que se mantém a qualidade de segurado).

A Lei nº 8.213/91 é a lei de regência desse benefício para os segurados pelo INSS. Pode-se depreender dessa lei que são três as classes de dependentes: (1) o cônjuge, companheiro(a) e filhos menores de 21 anos ou inválidos, desde que não se tenham emancipado; (2) os pais; e (3) irmãos não-emancipados, menores de 21 anos ou inválidos. A dependência econômica de cônjuges, companheiros e filhos é presumida e nos demais casos deve ser comprovada. Havendo dependentes de uma classe, os integrantes da classe seguinte perdem o direito ao benefício.

A Lei nº 8.112/90, por sua vez, regulamenta a concessão do benefício para os servidores públicos civis da União. Estatui, em seu art. 217, que são beneficiários da pensão: (a) o cônjuge; (b) a pessoa desquitada, separada judicialmente ou divorciada, com percepção de pensão alimentícia; (c) o companheiro ou companheira designado que comprove união estável como entidade familiar; (d) a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor; (e) a pessoa designada, maior de 60 anos e a pessoa portadora de deficiência, que vivam sob a dependência econômica do servidor. Há previsão expressa de que a concessão de pensão aos beneficiários “a” e “c” exclui desse direito os beneficiários “d” e “e”.

A Lei que dispõe sobre as pensões militares, Lei nº 3.765/60 traz em seu art 7º a previsão de que a pensão é deferida na ordem de prioridade e condições a seguir: I - primeira ordem de prioridade: a) cônjuge; b) companheiro ou companheira designada ou que comprove união estável como entidade familiar; c) pessoa desquitada, separada judicialmente, divorciada do instituidor ou a ex-convivente, desde que percebam pensão alimentícia; d) filhos ou enteados até 21anos de idade ou até 24 anos de idade, se estudantes universitários ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez; e e) menor sob guarda ou tutela até 21 anos de idade ou, se estudante universitário, até 24 anos de idade ou, se inválido, enquanto durar a invalidez. II - segunda ordem de prioridade, a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do militar; III - terceira ordem de prioridade: a) o irmão órfão, até 21 anos de idade ou, se estudante universitário, até 24 anos de idade, e o inválido, enquanto durar a invalidez, comprovada a dependência econômica do militar; b) a pessoa designada, até 21 anos de idade, se inválida, enquanto durar a invalidez, ou maior de 60 anos de idade, que vivam na dependência econômica do militar. Por fim, em seu §1º estatui que a concessão da pensão aos beneficiários de que tratam o inciso I, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, exclui desse direito os beneficiários referidos nos incisos II e III.

Constata-se que nenhum dos referidos documentos elencou expressamente do companheiro do mesmo sexo como beneficiário da pensão por morte².

Sendo a pensão um benefício previdenciário de caráter alimentar, podemos verificar que se trata de um instrumento de proteção social, e, portanto, deve ser compreendido como um meio de afirmação da dignidade da pessoa humana. Vejamos, então, sua aplicabilidade aos casos de morte de companheiro do mesmo sexo.

3. A UNIÃO HOMOSSEXUAL

Demonstradas as principais características da pensão por morte, impende analisar em que consiste a união homossexual para ser possível um completo entendimento da concessão daquele benefício aos componentes desse tipo de união.

A homossexualidade é um fato social cuja existência não pode ser tolhida pela discriminação ou pelo preconceito. O fato de não existir lei protegendo os homossexuais não faz desaparecer o fenômeno social. O relacionamento entre gays e lésbicas está envolto em afeto, o que faz surgir a necessidade de o Direito tutelar essas situações em observância aos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana (WELTER, 2003, p. 13).

A união homoafetiva é entendida como a união entre pessoas do mesmo sexo com a intenção de mútua ajuda (MARTINEZ, 2008, p. 16). A doutrina oscila quanto à sua correspondência em relação a algum dos arranjos familiares previstos constitucionalmente, mas esse enquadramento se torna possível partindo-se do pressuposto de que o sistema jurídico deve muito mais garantir liberdades do que impor limitações na esfera pessoal dos seres humanos.

De fato, a Constituição Federal de 1988 pluralizou o conceito de família passando a admitir como espécies desse gênero o casamento, a união estável e a comunidade formada por qualquer um dos pais e seus descendentes. Em qualquer desses arranjos, o que interessa é o cumprimento das necessidades pessoais, com a comunhão de sentimentos, de afeto e de vida³. A família transforma-se em união em busca da felicidade. Trata-se de uma concepção eudemonista da família: não é o indivíduo que existe para a família, mas a família que existe para fazê-lo feliz (WELTER, 2003, p. 15).

Predomina o sentimento de que o importante não é a espécie de família, mas, sim, o afeto, a felicidade, o desvelo, o carinho, a solidariedade, valores esses abraçados pelo texto constitucional de 1988. Nesse panorama, torna-se possível o reconhecimento da entidade familiar entre homossexuais, fundada no sentimento de afeto.

A união de homossexuais como forma de entidade familiar encontra respaldo no art. 3º da CR/88, o qual consagra como objetivos fundamentais da República Federativa a construção de uma sociedade solidária, justa e livre (inc. I) e a promoção do bem-estar de todos, indistintamente, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (inc. IV). No mesmo diapasão, o caput do art. 5º da CR/88 trata da igualdade perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo de forma ampla o direito à liberdade, não havendo aí margem para exclusão da liberdade de escolha de uma forma de entidade familiar. Inclusive, o §2º desse mesmo artigo, fruto da Convenção Americana de Direitos Humanos⁴, dispõe que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados (WELTER, 2003).

Forte nesses princípios a jurisprudência pátria tem-se utilizado, diante da lacuna da lei, da analogia, para alavancar, como entidade familiar, as uniões de afeto entre pessoas do mesmo sexo. Para que sejam reconhecidas exige-se a demonstração inequívoca dos elementos essenciais à caracterização da união estável, com a evidente exceção da diversidade de sexos. Assim, demonstrada a convivência, entre duas pessoas do mesmo sexo, pública, contínua e duradoura, estabelecida com o objetivo de constituição de família, haverá o reconhecimento dessa união como entidade familiar, com a respectiva atribuição dos efeitos jurídicos dela advindos⁵.

Essa forte corrente que apóia o direito de os homossexuais terem sua união reconhecida como entidade familiar divide-se entre aqueles que a consideram como espécie de união estável e aqueles que a classificam como um arranjo familiar *sui generis*, por muitos chamado de união de afeto.

Para o primeiro grupo - que entende a união homoafetiva como um tipo de união estável - esse gênero comportaria a união entre homem e mulher, entre dois homens e entre duas mulheres⁶. Há, nesse sentido, diversos julgados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul⁷.

Por outro lado, há aqueles que defendem que a união estável é o relacionamento de pessoas de sexo distinto com a intenção de uma relação duradoura, ficando, portanto, afastada a união homoafetiva desse conceito⁸. Entretanto, isso não significa, que os vínculos entre pessoas homossexuais estão excluídos do conceito de família. Partindo-se de uma interpretação sistêmica da Constituição Federal, a união homoafetiva constituiria união de afeto. Há acórdãos precursores do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria⁹. Também o Tribunal de Justiça de Minas Gerais defende o reconhecimento da união afetiva como entidade familiar¹⁰:

Uma vez reconhecida a natureza familiar da união homossexual, faz-se necessário indagar acerca das implicações desse reconhecimento no âmbito previdenciário, mais especificamente, no que tange ao direito à pensão de companheiro do mesmo sexo.

4. CONCESSÃO DE PENSÃO POR MORTE A COMPANHEIRO DO MESMO SEXO

Para se analisar a concessão de pensão a companheiro do mesmo sexo, faz-se necessário, inicialmente, diferenciar o regramento da matéria no Regime Geral de Previdência Social e no Regime Próprio de Previdência Social.

No Regime Geral de Previdência, estabelecido pela Lei nº 8.213/1991, com suas diversas regulamentações, a situação do casal homossexual possui normatização específica. O INSS regulou, através da Instrução Normativa nº 25, de 07/06/2000, os procedimentos com vista à concessão de benefício ao companheiro ou companheira homossexual. Essa norma interna foi baixada para atender à determinação judicial expedida por juíza da Terceira Vara Previdenciária de Porto Alegre, ao deferir medida liminar em Ação Civil Pública, com eficácia erga omnes¹¹.

Posteriormente, a norma supracitada foi revogada e hoje vige a Instrução Normativa INSS/PRES nº 45, de 06 de agosto de 2010. Consta em seu art. 25 que o companheiro ou a companheira do mesmo sexo de segurado inscrito no RGPS integra o rol dos dependentes e, desde que comprovada a vida em comum, concorre, para fins de pensão por morte e de auxílio-reclusão, com os demais dependentes. Dessa forma, o tratamento a ser dispensado a partícipe de uma união homossexual é o mesmo de um partícipe de uma união estável. Basta a prova da vida em comum, com o vínculo afetivo, para ter direito aos benefícios do regime geral de previdência.

Já no Regime Próprio de Previdência Social a situação dos companheiros do mesmo sexo não encontra amparo normativo. A Lei nº 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, e a Lei nº 3.765/1960 (com a redação da Medida Provisória nº 2.215-10/2001), que dispõe sobre as pensões militares, não estipulam a possibilidade de o companheiro do mesmo sexo do servidor receber pensão por morte, auxílio-reclusão ou auxílio-funeral.

Nesse contexto de vácuo legislativo, enquanto a norma não se amolda à realidade, torna-se imperioso o acionamento do Poder Judiciário para se ter reconhecido o direito ao benefício previdenciário. Os juízes assumem, nesses casos, o dever de emprestar efeitos jurídicos adequados às relações já existentes e que estão a reclamar sua manifestação, de modo a evitar que o silêncio dê margem a práticas discriminatórias violadoras do direito personalíssimo à orientação sexual.

O Supremo Tribunal Federal teceu linhas fundamentais a respeito do tema, por ocasião do julgamento da ADI 3.300/MC/DF (DJ de 09/02/2006). O Min. Celso de Mello, relator, a despeito de não decidir o mérito da questão por razões de ordem estritamente formal, acenou no sentido da **“relevantíssima tese pertinente ao reconhecimento, como entidade familiar, das uniões estáveis homoafetivas”**.

O Superior Tribunal de Justiça tem proferido, ao longo dos anos, decisões demonstrando a evolução do Tribunal em sintonia com a dinâmica social. Na ausência de disposição legal a respeito do tema, o STJ se socorre da analogia como método integrativo da lei para estabelecer a possibilidade de a relação entre pessoas do mesmo sexo gerar direitos e deveres semelhantes aos decorrentes de união estável.

No julgamento do REsp nº 395.904/RS, o STJ reconheceu o direito ao benefício da pensão por morte a companheiro homossexual¹².

Já no recente (04/02/2010) julgamento do Recurso Especial nº 026.981 – RJ, o STJ aprofundou ainda mais na matéria. Utilizando-se da integração por meio do uso da analogia, a relatora, Min. Nancy Andrighi, permitiu que os efeitos do instituto da união estável abarcassem a relação afetiva entre pessoas do mesmo sexo, uma vez preenchidas as características que se amoldam à referida entidade familiar. Em igual medida, permitiu que as normas reguladoras do Regime Geral de Previdência Social fossem utilizadas para a concessão do benefício da pensão por morte a reconhecido companheiro de participante de entidade de previdência privada complementar.

Restou consignado que, se, por força do art. 16 da Lei nº 8.213/91, a necessária dependência econômica para a concessão da pensão por morte entre companheiros de união estável é presumida, também o é no caso de companheiros do mesmo sexo, diante do emprego da analogia que se estabeleceu entre essas duas entidades familiares. Argumentou a relatora que “em hipótese alguma a previdência privada complementar poderá excluir a previsão de beneficiário, contida no Regime Geral de Previdência Social, do companheiro de pessoa de mesmo sexo”.

Ponderou que o direito social previdenciário, ainda que de caráter privado complementar, deve incidir igualmente sobre todos aqueles que se colocam sob o seu manto protetor. Nessa linha de entendimento, aduziu que aqueles que vivem em uniões de afeto com pessoas do mesmo sexo, seguem enquadrados no rol dos dependentes preferenciais dos segurados, no regime geral, bem como dos participantes, no regime complementar de previdência.

Quanto à ausência de inscrição do recorrente como dependente do participante da entidade de previdência privada complementar, especificamente para o recebimento da pensão post mortem, registrou a relatora que a jurisprudência do STJ atesta que, incontroversa a união estável, o companheiro participante de plano de previdência privada faz jus à aludida pensão, ainda que não esteja expressamente inscrito no instrumento de adesão. Esclareceu que a exigência de designação expressa pelo participante visa tão-somente facilitar a comprovação, junto à entidade de previdência complementar, da vontade do falecido em indicar o companheiro como beneficiário da pensão por morte. A sua ausência não importaria a não-concessão do benefício, se comprovada a união nos mesmos moldes que a estável, por outros meios idôneos de prova.

Também o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já se manifestou no sentido de conceder pensão por morte a companheiro do mesmo sexo¹³. Diante do exposto, o que se observa é a evolução da jurisprudência para conferir garantias fundamentais àqueles que as reclamam. Aguarda-se agora que também a legislação evolua para se adequar à realidade, garantindo uma proteção geral que dispense o acionamento do Poder Judiciário¹⁴.

CONCLUSÃO

Com o presente trabalho foi possível constatar que a superação de antigos paradigmas do Direito de Família tem dado lugar à consagração da comunhão de vida e de interesses pautada na afetividade e na busca da realização pessoal de seus integrantes.

Sob essa ótica, a proteção do Estado às uniões homoafetivas tem-se fundamentado na vedação a condutas preconceituosas, discriminatórias e estigmatizantes, em conformidade com os princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da liberdade, da autodeterminação, da intimidade, da não-discriminação, da solidariedade e da busca da felicidade.

Respeitando-se, acima de tudo, o direito personalíssimo à orientação sexual, a a jurisprudência pátria tem reconhecido o direito do companheiro do mesmo sexo à pensão por morte. Afinal, tratando-se de prestação previdenciária de caráter substitutivo, destinado a suprir, ou, pelo menos, a minimizar a falta daqueles que proviam as necessidades econômicas dos dependentes não há de ser negado a quem dele necessita e faz jus.

Espera-se agora que também a legislação avance para melhor regulamentar todos os direitos decorrentes dos novos arranjos familiares fundados na valorização do afeto.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. [Jurisprudência]. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: ago. 2010.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. [Jurisprudência]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: ago. 2010.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.
- CONVENÇÃO Americana sobre Direitos Humanos. 1969. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/oea/oeasjose.htm>>. Acesso em: 7 set. 2010.
- DIAS, Maria Berenice. Relações homossexuais. *Del Rey Revista Jurídica*, Belo Horizonte, n. 7, 2001.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 5.
- GONÇALVES, Gláucio Maciel. Direito previdenciário na união homossexual. *Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região*, Brasília, DF, v. 18, n. 10, p. 70-72, out. 2006.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 8. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2006.
- LIRA, Ricardo César Pereira. Breve estudo sobre as entidades familiares. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA, 1., 1999, Belo Horizonte. *Repensando o direito de família*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 96.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. Direitos previdenciários na união homoafetiva. *Revista IOB: trabalhista e previdenciária*, ano XIX, n. 227, maio 2008.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. [Jurisprudência]. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/>>. Acesso em: ago. 2010.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 5 set. 2010.
- PACTO Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1966. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm>. Acesso em: 5 set. 2010.
- RAMOS, Elisa Maria Rudge. *A seguridade social como instrumento de afirmação da dignidade da pessoa humana*. 2009. Disponível em: <http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20090112124142111>. Acesso em: 7 set. 2010.
- ROCHA, Daniel Machado da; BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Comentários à lei de benefícios da previdência social*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, EMAFE, 2004.
- SANTOS, Ronaldo Lima dos. A união homoafetiva e os benefícios previdenciários. *Jornal Estado de Minas*, Belo Horizonte, p. 1, 24 maio 2010.
- WELTER, Belmiro Pedro. *Estatuto da união estável*. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003.

NOTAS

- 1 Artigo XXV, 1.
 - 2 Veremos, logo adiante, que, apenas no caso do RGPS, a cargo do INSS, há uma Instrução Normativa dispondo sobre o assunto.
 - 3 Nessa mesma linha de raciocínio: “A circunstância de o constituinte prever expressamente a união entre homem e mulher e a família monoparental como hipóteses de entidades familiares não significa, per si, a exclusão de outras unidades familiares. A liberdade de orientação sexual não pode obstar o reconhecimento da igualdade entre células familiares que têm valores distintos, mas que têm a mesma essência social e jurídica. Entendimento em sentido contrário constitui violação da própria ordem constitucional”. SANTOS, 2010, p. 1.
 - 4 A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969 entrou em vigor, para o Brasil, em 25 de setembro de 1992
 - 5 Nesse sentido: Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade n.3.300-0-DF, requerida pela Associação de Incentivo à Educação e Saúde de São Paulo e outro.
 - 6 É nesse sentido o pensamento de Welter (2003, p. 44).
 - 7 São exemplos: Apelação Cível Nº 70035804772, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 10/06/2010; Embargos Infringentes Nº 70030880603, Quarto Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Ataídes Siqueira Trindade, Julgado em 14/08/2009; Apelação Cível Nº 70023812423, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 02/10/2008. Importante ressaltar que há também julgados do mesmo Tribunal afirmando a inviabilidade de reconhecimento de união estável homossexual por ausência de possibilidade jurídica do pedido. Apelação Cível Nº 70028838308, Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Conrado de Souza Júnior, Julgado em 24/06/2009.
 - 8 Maria Helena Diniz segue essa linha e leciona: “Para que se configure a união estável, é mister a presença dos seguintes elementos essenciais: 1) Diversidade de sexo, pois entre pessoas do mesmo sexo haverá tão-somente uma sociedade de fato [...]” (2008, p. 370). Também segue essa mesma linha Wladimir Novaes Martinez (2008, p. 16).
 - 9 Nos seguintes julgados o STJ aduziu que, apesar de distintas, união estável e união homoafetiva merecem o mesmo tratamento: REsp 238.715/RS, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, 3ª Turma, julgado em 7/3/2006, DJ de 2/10/2006; e Recurso Especial nº 1.026.981 – RJ, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 04/02/2010.
 - 10 Processo nº 1. 0024.06.930324-6/001 (1); Rel. Min. Heloisa Combat; julgado em 22/05/2007. Diversos são os julgados do TJMG nesse mesmo sentido, por exemplo: processo nº 1.0024.09.484555-9/001(1), Rel. Des. Elias Camilo, julgado em 25/11/2009; e processo nº 1.0480.03.043518-8/001(1), Rel. Des. Márcia de Paoli Balbino, julgado em 23/08/2007.
 - 11 Essa determinação judicial foi expedida pela juíza Simone Barbasin Fortes, da Terceira Vara Previdenciária de Porto Alegre, ao deferir medida liminar na Ação Civil Pública 2000.71.00.009347-0.
 - 12 STJ- REsp 395.904/RS, DJ 06/02/2006, rel. Min. Hélio Quaglia Barbosa. Há, nesse mesmo sentido, outros importantes julgados do STJ aqui mencionados: STJ - REsp 395904 / RS ; RECURSO ESPECIAL, 2001/0189742-2, Relator(a) Ministro HÉLIO QUAGLIA BARBOSA (1127) Órgão Julgador T6 - SEXTA TURMA Data do Julgamento 13/12/2005 Data da Publicação/Fonte DJ 06.02.2006 p. 365 RIOBTP vol. 203 p. 138; e Apelação Cível Proc. 2002.51.01.000777-0, Tribunal Regional Federal da Segunda Região, Terceira Turma, - Publ. no DJ de 21/07/2003, pág. 74, Relatora: Des. Fed. TANIA HEINE
- STJ - Recurso Especial nº 1.026.981 – RJ, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em: 04/02/2010
- 13 Nesse sentido: Processo nº 1.0024.05.750258-5/002(1), Rel. Des. Belizário de Lacerda, Julgado em 04/09/2007; e Processo nº 1.0024.07.776452-0/001(1), Rel. Des. Unias Silva, julgado em 23/09/2008.
 - 14 Há, no Congresso Nacional, dois projetos de lei que tramitam a respeito do tema: PL n.º 1.151/95 e PL n.º 2.285/07.

A desconsideração da personalidade jurídica em face de impedimentos para participar de licitações e contratar com a Administração Pública: limites jurisprudenciais

Jessé Torres Pereira Junior
Marinês Restelatto Dotti

1. INTRODUÇÃO

A experiência da gestão pública conhece o expediente de constituir-se uma sociedade empresarial nova, com o propósito de contornar a incidência de normas definidoras de hipóteses que proíbem a participação de pessoas físicas ou jurídicas em licitações e contratações com a Administração Pública, seja em razão de vínculos indutores de impedimentos legais ou por efeito de penalidades aplicadas a sociedades anteriores.

Somente a previsão legal do impedimento ou do efeito da penalidade não tem bastado para dissuadir os impedidos ou os punidos de, mediante tal expediente da constituição de sociedade diversa, intentar, não raro logrando êxito, participar de licitações ou de contratar obras, serviços ou compras com a Administração Pública. Ao contrário, a existência do impedimento ou da penalidade parece estimular a fraude.

Decerto que à base desse expediente – ora tosco, ora refinado, em seus métodos de execução – está o princípio geral de direito segundo o qual a capacidade jurídica que se reconhece às sociedades empresárias regularmente constituídas, para assumir direitos e obrigações, decorre de personalidade própria, que não se confunde com a da pessoa física de seus sócios; seguindo-se que o patrimônio daquelas não responde por obrigações destes e vice-versa. Resulta que o impedimento ou o efeito da penalidade não alcançaria o impedido ou o punido se este passasse a participar de licitações ou contratações por meio de sociedade diversa daquela sujeita ao impedimento ou ao efeito da penalidade.

Jessé Torres Pereira Junior, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.
Marinês Restelatto Dotti é Advogada da União.

No direito privado, o abuso, perpetrado pela pessoa física dos sócios, consistente em empunhar como escudo a personalidade jurídica da sociedade, com o fim de livrarem-se de obrigações, gerou a chamada teoria da desconsideração da personalidade jurídica, que, a princípio em sede doutrinária e jurisprudencial, depois incorporada ao direito legislado, admite que o patrimônio de todos responda pelos encargos descumpridos. Assim é no direito brasileiro desde a década de 1970, quando foram dados os primeiros passos para a sua aplicação em casos concretos, sobretudo, em relações de índole comercial. Daí a cogitação de importar-se para as relações de direito público a teoria da desconsideração da personalidade jurídica.

A passagem da tese à prática encontrou inúmeros obstáculos, na evolução quase cinquentenária da aplicação da teoria no direito privado. A mesma tendência se observa na importação desta para a seara do direito público, que se vem intensificando nos últimos dez anos. Por isso que os tribunais, judiciais e de contas, vêm construindo, em suas decisões, as regras e condições sob as quais cabe desconsiderar a personalidade jurídica de sociedades empresárias que, nada obstante impedidas, participam de licitações e contratam com a Administração, dando azo a situações que, se não claramente ilegais, contravêm aos princípios da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, que tutelam a administração direta e indireta de todos os poderes de qualquer das esferas da federação, a teor do disposto no art. 37, *caput*, da Constituição da República.

O presente estudo almeja descortinar esse processo evolutivo da aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica nas licitações e contratações da Administração Pública, destacando os limites com que a jurisprudência dos tribunais judiciais e de contas a vem balizando. Em seu atual estágio, admite-se a desconsideração, desde que preenchidos certos requisitos, que os gestores devem conhecer e respeitar, sob pena de, visando a coibir a fraude, darem ensejo a excessos também prejudiciais ao interesse público.

2. HIPÓTESES DE IMPEDIMENTOS DE PARTICIPAR DE LICITAÇÕES E DE CONTRATAR COM O ESTADO

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Republicana de 1988, e institui normas gerais sobre licitações e contratos no âmbito dos órgãos da Administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelece proibições a que pessoas físicas ou jurídicas participem de licitações ou contratem com o Estado.

Considerando-se que todo certame seletivo público traduz opção (política pública traçada pela CR/88, art. 37, incisos II e XXI) que democratiza o acesso aos cargos e empregos públicos (concurso) ou aos contratos administrativos (licitação), na medida em que todos os candidatos ou concorrentes são admitidos à disputa, vencendo-a aqueles que, à vista de exigências editalícias isonômicas, comprovarem maior aptidão ou melhor proposta, todas as proibições à participação constituem exceções que não de ser implementadas na conformidade dos princípios e normas que as definam.

Mas a antiga tese de que ditas exceções não comportam interpretações analógicas ou extensivas, como próprio de todo impedimento ou suspeição que incompatibiliza o agente público com o exercício de função exigente de isenção ou imparcialidade (THEODORO JUNIOR, 1993), vem cedendo à compreensão de que, além das normas positivadas, também os princípios ministram os parâmetros necessários à configuração de hipóteses de impedimento. Ou seja, este permanece sendo, ontologicamente, exceção à regra geral da ampla participação em competições seletivas públicas (concursos e licitações) e na celebração de contratos administrativos, porém, a configuração do impedimento à participação e à contratação pode emergir tanto da incidência de norma vedativa específica quanto de princípios reitores da função administrativa estatal, flexibilizando-se, destarte, e em termos, o recurso hermenêutico à analogia e à extensão.

É que o instituto jurídico do impedimento tem por núcleo conceitual a isenção ou imparcialidade do sujeito, seja este agente público ou pessoa física ou jurídica que pretenda servir à administração pública mediante vínculo contratual. Se o sujeito tem comprometida a sua imparcialidade para bem desempenhar a função, deve ser impedido de fazê-lo. E o conceito de imparcialidade vem sendo depurado, em busca de maior sintonia com os princípios da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, notas dominantes do Estado democrático de direito.

No campo do direito processual, em que se consolidaram vetustas hipóteses legais de impedimento ou suspeição do juiz e de outros auxiliares da prestação jurisdicional (BRASIL, 1973, artigos 134-138), já se verifica a evolução do conceito de imparcialidade, como faz ver Alexandre Freitas Câmara, *verbis*:

A imparcialidade que se espera do juiz é a que resulta da ausência de qualquer interesse pessoal do juiz na solução da demanda a ele apresentada. Não se pode admitir que um processo seja submetido a um juiz ligado a alguma das partes por laços de parentesco ou amizade (ou mesmo de inimizade), ou que tenha interesse, econômico, jurídico ou de outra ordem, na vitória de qualquer das partes. O juiz deve ser alguém estranho às partes, sob pena de se desobedecer ao princípio do juiz natural, que exige não só um órgão com competência constitucional preestabelecida, mas também um juiz imparcial, sob pena de se violar a garantia do processo justo (2010, vol. I, p. 49).

Basta, no texto supratranscrito, que se leia “agente público” onde se lê “juiz” para que se alcance o teor de imparcialidade que deve nortear a condução dos procedimentos licitatórios e contratuais da Administração Pública, bem como as decisões que serão tomadas no curso de seus respectivos processos. De certo modo, as autoridades que presidem esses processos são os “juízes” administrativos - mais uma decorrência do princípio do “**juízo** objetivo”, regente de todos os certames seletivos públicos (Lei nº 8.666/93, artigos 3º, *caput*, 40, VII, e 45) - da aplicação de recursos públicos e da consecução dos interesses públicos que deve deles resultar, daí não se admitir que tenham qualquer interesse que não seja o público, a exigir-lhes isenção e imparcialidade em relação aos participantes, que, evidentemente, são titulares de interesses privados.

Para os fins deste estudo, importa conhecer-se, previamente, o casuísmo legal na definição das hipóteses que, ao se materializarem em situação concreta, produzem o efeito jurídico legítimo de impedir pessoa física ou jurídica de participar de licitação ou de contratar com a Administração Pública.

Importa porque, como se verá, a possibilidade de desconsiderar-se a personalidade jurídica pressupõe, sempre, o seu uso abusivo, que se consumará, ou não, conforme se comprove que o sujeito sabia encontrar-se em situação de impedimento e, ainda assim, a desafiou, por meio do escuso expediente de manipular a personalidade de pessoa jurídica diversa, ou tergiversando sobre o sentido da norma ou dos princípios que o censuram.

2.1 IMPEDIMENTO DECORRENTE DE CONFLITO DE INTERESSES

A primeira categoria de hipóteses de impedimento de participar de licitações e de contratar com o Estado tem sede no art. 9º da Lei nº 8.666/93, *verbis*:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

§ 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada.

§ 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço que inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração.

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação. (BRASIL, 1993).

Em tese, poder-se-ia anuir em que o autor do projeto guardaria isenção em sua elaboração, de modo a não lograr qualquer vantagem caso viesse a participar do procedimento licitatório a seguir instaurado para contratar a execução do projeto elaborado. Também o servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação, que detivesse informações privilegiadas sobre o seu regulamento, poderia resistir a fazer uso dessas informações com o fim de se beneficiar. No entanto, é tão indissociável da natureza humana prevalecer-se dessa situação que a Lei nº 8.666/93 houve por bem de evitar a mera possibilidade de que isso ocorresse. O conflito de interesses é evidente: o da Administração está em manter sob reserva aquelas informações, rente ao disposto no art. 3º, § 3º, da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993, grifo nosso) (“A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, **salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura**”); o do autor do projeto ou o do servidor ciente do regulamento antes de sua publicidade oficial estaria em tirar o maior proveito pessoal de seu conhecimento. É a possibilidade do conflito entre o público e o privado que alicerça o impedimento.

2.2 IMPEDIMENTO POR EFEITO DE SANÇÃO ADMINISTRATIVA

O impedimento¹ de participar de licitação e contratar com o Estado, por efeito de sanção aplicada, encontra previsão na legislação que se arrola a seguir. Tratando-se de efeito de penalidade administrativa - somente impositivo ao cabo de processo regular, vale dizer, com as garantias da ampla defesa e do contraditório -, o impedimento, aqui considerado, é que dá efetividade à sanção. Sem o efeito do impedimento, a só imposição da penalidade

constituiria censura moral, sem repercussão material relevante. De efeito, de nada valeria declarar-se alguém inidôneo sem o conseqüente impedimento de, por isso mesmo, continuar a participar de licitações e de contratar com a Administração.

O impedimento por efeito de penalidade administrativa conta com expressa previsão em nada menos do que sete leis específicas.

Na Lei nº 8.666/93, que institui normas gerais sobre licitações e contratos administrativos:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

[...]

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - 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. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados. (BRASIL, 1993).

Na Lei nº 10.520/02, que instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade licitatória do pregão, para aquisição de bens e serviços comuns:

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no SICAF, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais. (BRASIL, 2002b).

Na Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União)²:

Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal (BRASIL, 1992b).

Na Lei nº 8.884/94, que transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em autarquia:

Art. 24. Sem prejuízo das penas cominadas no artigo anterior, quando assim o exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público geral, poderão ser impostas as seguintes penas, isolada ou cumulativamente: [...] II - a proibição de contratar com instituições financeiras oficiais e participar de licitação tendo por objeto aquisições, alienações, realização de obras e serviços, concessão de serviços públicos, junto à Administração Pública Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, bem como entidades da administração indireta, por prazo não inferior a cinco anos. (BRASIL, 1994).

Na Lei nº 10.683/03, que define a competência da Controladoria-Geral da União:

Art. 18. [...] § 1º À Controladoria-Geral da União, por seu titular, sempre que constatar omissão da autoridade competente, cumpre requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos outros, e avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, para corrigir-lhes o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível. (BRASIL, 2003a).

Na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa):

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. (BRASIL, 1992a).

Na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas sobre eleições:

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

§ 2º A doação de quantia acima do limite fixado neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa. (BRASIL, 1997).

Na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente:

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º: [...]

XI - restritiva de direitos. [...]

§ 8º As sanções restritivas de direito são: [...]

V - proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos. (BRASIL, 1998).

2.3 CADASTRO ÚNICO DE FORNECEDORES PROIBIDOS DE PARTICIPAR DE LICITAÇÃO E DE CELEBRAR CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A implantação de um cadastro único de fornecedores proibidos de licitar e contratar com o Estado é importante ferramenta a ser posta à disposição do gestor público, com o fim de viabilizar o intercâmbio de informações entre os distintos cadastros existentes no âmbito dos diversos órgãos e entidades da Administração Pública.

O Tribunal de Contas da União realizou auditoria na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de conhecer o conjunto de sistemas informatizados que compõem ou subsidiam o portal www.comprasnet.gov.br, no qual são realizados os pregões eletrônicos dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG). Um dos seus módulos é o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF. Ao apreciar o relatório produzido pela equipe de auditoria, o voto do Relator destacou que o SICAF

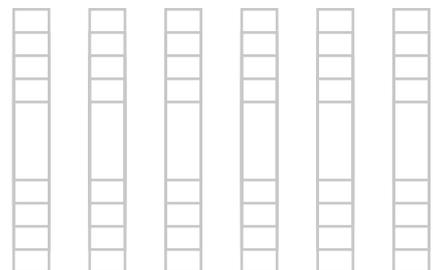
[...] não contempla o registro de ocorrências, a exemplo das impeditivas de contratar, de órgãos ou entidades não integrantes do Sisg e que optaram por ter cadastro próprio, nos termos da Lei nº 8.666/93, art. 34, § 2º. O fato possibilita a contratação de pessoa impedida de licitar e contratar com a Administração Pública, a exemplo das sanções previstas no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e no inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666/93. (BRASIL, 2010c)

Em razão disso, o relator propôs e o Plenário determinou à Secretaria auditada que:

9.2.9. de forma a possibilitar o intercâmbio de informações de ocorrências de licitantes entre os distintos cadastros de fornecedores, notadamente as impeditivas de licitar e contratar, implemente procedimentos de envio remoto, por exemplo, utilizando *web services*;

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que promova ações com vistas a propor projeto legislativo com o objetivo de tornar efetivas as sanções suspensivas e de declaração de inidoneidade a fornecedores previstas na legislação, tendo em vista a falta de obrigatoriedade de alimentação de um cadastro único de sancionados pelos diversos órgãos e entidades das esferas administrativas;

9.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as sanções a fornecedores definidas na Lei nº 8.666/93, art. 84, inciso IV, e na Lei nº 10.520/2002,



art. 7º, podem não ser efetivas, devido à ausência da obrigatoriedade de alimentação de cadastro único de ocorrências de fornecedores pelos diversos órgãos e entidades das esferas administrativas. (BRASIL, 2010c).

Fácil perceber a utilidade que teria tal cadastro único de fornecedores penalizados e, por conseguinte, impedidos de participar de licitações e de contratar com a Administração. Não apenas para garantir a efetividade da medida, como, também, para subsidiar o exame da pertinência da desconsideração da personalidade jurídica em casos concretos, como a seguir se verá.

Também daria passo inicial para distinguir, por contraste indiciário, os quadros societários em que estariam os mesmos sócios de pessoas jurídicas anteriormente impedidas de licitar e de contratar com a Administração Pública, daqueles em que figurariam terceiros, a encobrir os antigos sócios impedidos, ou seja, o que o jargão popular batizou de “laranjas” (pessoas que aparecem como sócias de direito, sem o serem de fato, nem terem ciência dessa situação, muito menos formação e meios para assumirem os respectivos encargos).

3. A DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA (*DISREGARD DOCTRINE*)

3.1 APLICABILIDADE

Tal como hoje consagrada, a desconsideração da personalidade jurídica é aplicável nos casos em que se desvia a pessoa jurídica de sua legítima finalidade, o que caracteriza abuso de direito, com o fim de lesar terceiros ou violar a lei, a configurar fraude. Abuso e fraude são, portanto, os requisitos da aplicação. À falta de qualquer deles, não se admite a desconsideração.

A legislação pátria afinal acolheu a teoria, tendo-a por acenável em hipóteses tais como as de falência, insolvência ou encerramento das atividades da sociedade empresária, se e quando de qualquer forma a personalidade jurídica desta for manejada como obstáculo ao ressarcimento de credores ou instrumento para a prática de ilicitude.

Tornou-se norma legal expressa a de que a personalidade jurídica de uma entidade empresarial, embora inconfundível com a pessoa de seus sócios, não pode ser por estes invocada com o fim de se esquivarem de responsabilidades por ato praticado com abuso de poder, por meio de fraude ou para prejudicar terceiros em nome da sociedade.

Nos casos mais comuns, a desconsideração da personalidade jurídica é aplicada para afastar a autonomia patrimonial da pessoa jurídica e envolver o patrimônio particular dos sócios, de modo a que tal patrimônio particular responda pelas obrigações da sociedade. A

desconsideração torna os sócios responsáveis, de forma solidária e ilimitada, desde que hajam praticado ato ilícito (civil ou penal), em abuso e fraude contra direito de terceiros, e usando a pessoa jurídica como barreira ou imunidade.

A jurisprudência das cortes judiciais³ vem evoluindo no sentido de admitir, também, a chamada desconsideração inversa, que é a que imputa à sociedade responsabilidade por obrigações não cumpridas pelos sócios.

Seja na desconsideração propriamente dita ou na invertida, os tribunais tendem a dispensar ação autônoma para a aplicação da medida excepcional, mas assentam que somente nos casos de abuso de direito, desvio de finalidade ou confusão patrimonial, é que será ela legítima e conforme ao direito.

3.2 POSITIVAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO

Prescindiria de positivação (inscrição no direito legislado mediante norma escrita) a aplicação da teoria da desconsideração, uma vez que ao Estado-juiz compete verificar se o direito está sendo adequadamente realizado e aplicá-lo no caso concreto – direito subjetivo individual fundamental garantido pela CR/88, art. 5º, XXXV (“A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”). Nada obstante, o legislador houve por bem de albergar a teoria da desconsideração no ordenamento normativo brasileiro.

A iniciativa pioneira coube ao Código de Defesa do Consumidor, cujas regras foram copiadas e estendidas a relações outras que não as de consumo.

Eis o rol de leis cujas normas preveem a desconsideração da personalidade jurídica, no atual direito positivo brasileiro:

Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor):

Art. 28. O juiz poderá desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade quando, em detrimento do consumidor, houver abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social. A desconsideração também será efetivada quando houver falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração. [...]

§ 5º Também poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for, de alguma forma, obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados aos consumidores. (BRASIL, 1990).

Lei nº 8.884/94 (denominada Lei Antitruste), que trata da prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica:

Art. 18 A personalidade jurídica do responsável por infração da ordem econômica poderá ser desconsiderada quando houver da parte deste abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social. A desconsideração também será efetivada quando houver falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração. (BRASIL, 1994).

Lei nº 9.605/98 (dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente):

Art. 4º Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.

Lei nº 10.406/02 (Código Civil Brasileiro):

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica. (BRASIL, 2002a).

3.3 DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA EM JULGADOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Os julgados do STF têm reconhecido a possibilidade jurídica da intercomunicação dos patrimônios das pessoas jurídicas e das pessoas físicas de seus sócios, destacando que a responsabilidade destes (sócios) passa a ser ilimitada nas hipóteses de conduta dolosa ou culposa, da violação de lei ou do contrato social, situações que possibilitam a desconsideração da personalidade jurídica.

Trazem-se à colação excertos dos seguintes julgados:

Reputa-se lícita a sociedade entre cônjuges, máxime após o Estatuto da mulher casada. O sócio não responde, em se tratando de

sociedade por quotas de responsabilidade limitada, pelas obrigações fiscais da sociedade, quando não se lhe impute conduta dolosa ou culposa, com violação da lei ou do contrato. Hipótese em que não há prova reconhecida nas decisões das instancias ordinárias de a sociedade haver sido criada objetivando causar prejuízo à Fazenda, tampouco restou demonstrado que as obrigações tributárias resultaram de atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou dos estatutos, por qualquer dos sócios. (BRASIL, 1989);

Como anotado no despacho inicial, a desconsideração da personalidade jurídica para extensão dos efeitos da falência não depende de ação autônoma e, uma vez lançada, abre a possibilidade de defesa.

No caso concreto, há elementos de convicção que apontam para a confusão patrimonial, independentemente dos diferentes objetivos sociais, como demonstrou a síndica. Ficou provado que a agravante foi constituída como sociedade anônima e dois meses depois adquiriu imóvel da empresa agora falida, por valor muito superior, nominalmente, ao de seu capital social, sem prova da origem ou da destinação. Não há dúvida de que Filtros Logan foi 'esvaziada' para prejudicar seus credores, passando imóveis para a Abesa e a industrialização e comércio de acessórios e serviços correlatos para a empresa PNP, todas se confundindo patrimonialmente entre si (v. fls. 107/121, 128/131, 163/167 e 169/242).

Bem ponderou, a propósito, o procurador de justiça que o objetivo social da agravante não é simplesmente civil e que se mostram presentes os requisitos da desconsideração das personalidades jurídicas e de extensão dos efeitos da falência. (BRASIL, 2004).

3.4 DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA EM JULGADOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O TCU imputou, com supedâneo na desconsideração da personalidade jurídica, responsabilidade e aplicou penalidade de multa a ex-sócios de entidade empresarial por usufruírem

pessoalmente de recursos públicos ilicitamente auferidos de órgão municipal contratante (superfaturamento de preços). Veja-se excerto do Acórdão nº 189/2001, Plenário:

Dos fatos:

a) a empresa [...], em 1994, emitiu notas fiscais relativas a um suposto fornecimento de mercadorias para merenda escolar, verificando-se, depois, que as mesmas eram do tipo 'calçadas' (fls. 15/18);

b) a empresa [...] tem como único negócio o comércio de frangos, inclusive como fazem prova inventários de mercadorias de 1993 e 1994 (fls. 24/25) e os registros de entradas (fls. 33/45), portanto o que torna provável o não recebimento dos bens que constam nas notas fiscais citadas acima, fato que, nos autos, não foi abordado;

c) como se percebe, o dinheiro do pagamento foi sacado na própria agência, em linguagem mais corriqueira 'na boca do caixa' (fls. 59/60), pelos favorecidos que assinam no verso [...];

d) feito um comparativo de preços (fls. 93/94), demonstrou-se que o superfaturamento chegava a 280% em cruzeiros e 193,9%, se calculados em URV, lembrando que pesa, além disso, a provável hipótese de não entrega dos bens. Estando este em indícios e aquele provado, deu-se, a partir daqui, preferência pela irregularidade do sobrepreço (fls. 85);

e) interessante notar que a reunião da Comissão de Licitação foi realizada às 10h do dia 28.02.94 (fls. 122), sagrando vencedora a empresa [...] (não se verificando nem opinando pela paridade do preço com os de mercado). No mesmo dia foi homologado o certame pelo então prefeito (fls. 123). No mesmo dia 28.02.94 foi emitido empenho (fls. 51). No mesmo dia, 28.02.94, foram emitidas as notas fiscais pela [...] (fls. 15 e 17). No mesmo dia os insumos foram recebidos (?) na municipalidade (fls. 15 e 17 - vide atestes). No mesmo dia foi feita a ordem de pagamento (fls. 50). Apenas o cheque foi sacado, mesmo assim no dia seguinte (01.03.94), fls. 59/6;

f) outro fato de nota: a grafia que data o ateste da nota fiscal (fls. 52) parece ser a mesma que data a homologação do certame (fls. 123);

g) mais um elemento digno de nota: a única concorrente na Tomada de Preços nº 01/94 foi uma empresa de frutos do mar (fls. 128);

h) através da Decisão 68/98 - Plenário (fls. 153), foi determinada a conversão do processo em TCE e a citação, solidária, de [...] (ex-prefeito) e [...] (então presidente da Comissão de Licitação);

i) o Exmo. Sr. Ministro-Relator Guilherme Palmeira, em despacho saneador (fls. 171), faz incluir no rol de solidários os demais membros da Comissão de Licitação [...] e a Firma [...], na pessoa de seu representante legal;

j) citada a empresa [...], fatos novos aparecem aos autos com sua resposta (fls. 224/236), em resumo: que os recursos oriundos do pagamento feito à empresa jamais ingressaram em sua contabilidade e, portanto, em seu patrimônio; que em 1996 entrou na sociedade [...]; em maio de 1997, o novo sócio assumiu o controle total da empresa (fls. 225); que o antigo sócio deixou dívidas, ocultas quando da transação, bancárias, fiscais etc; que a empresa [...] encontra-se em sérias dificuldades financeiras.

Do Direito:

Como se observa, os antigos proprietários da empresa [...] agiram com as mais diversas modalidades de fraude: superfaturamento, venda de bens que nunca existiram legalmente, emissão de notas fiscais 'calçadas'. Ademais, retiraram o dinheiro referente ao pagamento diretamente no caixa do banco, não o fazendo ingressar em proveito da empresa. Está provado, portanto, que as ações foram em benefício próprio. (BRASIL, 2001).

3.5 REQUISITOS QUE AUTORIZAM A DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

Nada obstante a sua clara e reiterada admissão, a teoria da desconconsideração da personalidade jurídica ainda suscita dúvidas em sua aplicação. Em julgamento da Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça (Resp nº 1.098.712-RS), o relator, Min. Aldir Passarinho Junior, sublinhou a necessidade de cautela. A turma deu provimento a recurso especial interposto pelos sócios de uma sociedade empresária e reformou acórdão de Tribunal de Justiça estadual. Em síntese, a recorrida (a sociedade empresária) dirigiu ação monitória aos recorrentes, pela emissão de cheques não pagos (houve falência e arrecadação de bens particulares de sócios-diretores da empresa). Os sócios argumentaram que, embora possível a execução, a sentença de primeira instância, que acolhera a pretensão da credora, deveria haver

considerado se se caracterizara, ou não, desvio de finalidade ou confusão patrimonial (entre o patrimônio da empresa e o dos sócios), conforme estabelece o artigo 50 do Código Civil, o que não aconteceu. De acordo com o relator do recurso, a Justiça estadual não identificou motivos objetivos que autorizassem a desconconsideração da personalidade jurídica, razão pela qual deu provimento ao recurso.

4. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NO ÂMBITO DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS

Em vista da inexistência de norma legal expressa nesse campo do direito positivo brasileiro, é legítima a aplicação da teoria desconconsideração da personalidade jurídica no âmbito das licitações e contratações administrativas?

Alinhando-se a outros autores de nomeada, Ricardo Watanabe⁴ entende que sim, *verbis*:

A atuação administrativa deve se pautar pela observância dos princípios constitucionais, explícitos ou implícitos, deles não podendo afastar-se sob pena de nulidade do ato administrativo praticado. O art. 37 da Constituição Federal prevê expressamente que 'a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência'.

Daí a indagação: com base no princípio da legalidade, aplica-se a teoria da desconconsideração da personalidade jurídica na esfera administrativa, apesar de não haver norma específica prevendo tal conduta da Administração Pública?

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que o princípio da legalidade obriga a administração pública a somente agir, no exercício de sua atividade funcional, conforme expressa previsão na lei. A Administração Pública não possui vontade pessoal.

No entanto, além do princípio da legalidade, existem outros aplicáveis especificamente às

licitações, quais sejam: isonomia; publicidade; impessoalidade; moralidade; probidade administrativa; vinculação ao instrumento convocatório e adjudicação compulsória (Lei nº 8.666/93).

No caso de fraude no procedimento licitatório, há evidente ofensa ao princípio da moralidade. Uma empresa constituída com desvio de finalidade, com abuso de forma e em nítida fraude à lei, que venha a participar de processos licitatórios, abrindo-se a possibilidade de que a mesma tome parte em um contrato firmado com o Poder Público, afronta os princípios de direito administrativo.

No particular, se, num lado, há o princípio da legalidade como controle da atuação administrativa, noutro, existem princípios (como o da moralidade administrativa e o da indisponibilidade do interesse público) que também hão de ser respeitados pela Administração Pública.

Diante de tal conflito, no intuito de se extrair a maior eficácia da atuação do Poder Público no caso concreto, deve-se proceder à ponderação, de modo que se atinja a melhor solução, harmonizando os referidos dogmas, sem que a aplicação de um deles acarrete o sacrifício de outro.

Não por outra razão, o princípio da legalidade tem sido tratado numa concepção moderna, que não exige tão somente a literalidade formal, mas a análise sistemática do ordenamento jurídico vigente.

Destarte, o simples fato de não haver norma específica autorizando a desconsideração da personalidade jurídica não pode impor à Administração que permita atos que afrontem a moralidade administrativa e os interesses públicos envolvidos. Embora não haja regra legal específica, deve-se empregar a analogia e os princípios gerais de direito (Lei de Introdução ao Código Civil, art. 7º). Daí porque aplica-se, com uma maior flexibilidade, a teoria da desconsideração da personalidade jurídica na esfera administrativa.

Ora, até com base no próprio princípio da legalidade, não parece razoável permitir o abuso de direitos e a validade de ato praticado com manifesto intuito de fraudar a lei.

Vale o escólio de LAMARTINE CORREIA DE OLIVEIRA: [...] o desconhecimento da forma da pessoa jurídica em casos de fraude à lei não passa de aplicação específica do princípio geral segundo o qual o abuso de um instituto jurídico não pode jamais ser tutelado pelo ordenamento jurídico. [...]

Provado o intuito de fraude à norma legal, será perfeitamente defensável decisão que desconheça a pessoa jurídica (RT 06/52).

[...]

Com efeito, no caso das licitações, havendo inequívoca intenção de fraudar a lei, parece perfeitamente plausível a desconsideração da personalidade jurídica da empresa licitante para que também sejam estendidas as sanções aos sócios, de modo que respondam solidariamente pela lesão patrimonial e sejam punidos conforme prevê a lei.

Ora, se os bens da empresa forem insuficientes ao ressarcimento dos danos causados ao patrimônio público, os quais, vale dizer, foram causados pelos sócios daquela, cabível é a responsabilização destes. Não se justifica favorecê-los com a intangibilidade de seu patrimônio pessoal, como se houvessem de ser beneficiados apesar de terem afrontado o ordenamento jurídico. (WATANABE, 2006).

4.1 EXTENSÃO, POR ATO ADMINISTRATIVO, DO IMPEDIMENTO DE PARTICIPAR DE LICITAÇÃO E DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO À SOCIEDADE CONSTITUÍDA COM O PROPÓSITO DE FRAUDÁ-LO

É juridicamente possível à Administração Pública, enfim, desconsiderar a personalidade jurídica de sociedade empresarial, para o efeito de estender-lhe a penalidade aplicada a outra, tendo sido aquela constituída ulteriormente a esta, pelos mesmos sócios e com o mesmo objeto social, no evidente intuito de ladear o impedimento decorrente da sanção e viabilizar a participação da nova sociedade em licitações e contratações com o Estado?

A resposta é afirmativa. Como forma de garantir à Administração Pública instrumento eficaz de combate à fraude, é de admitir-se, em homenagem aos princípios que, na Constituição da República, tutelam a atividade administrativa do Estado, a desconsideração da personalidade jurídica da sociedade constituída em fraude à lei e com abuso de forma; mesmo diante do fato de inexistir previsão legal específica, para o que há expressivo apoio doutrinário e se contam inúmeros precedentes na jurisprudência recente dos tribunais judiciais e de contas.

A indagação imediatamente seguinte é a de se saber se a desconsideração dispensaria a intervenção do Poder Judiciário, uma vez que, em tese, implica restrição de direito garantido pela Constituição

com a maior amplitude, qual seja o do acesso isonômico a licitações e contratos administrativos. A resposta é também afirmativa, graças à chamada autoexecutoriedade dos atos administrativos e desde que previamente assegurada à sociedade acusada a ampla defesa em processo administrativo regular.

De efeito.

O ato administrativo nasce com qualidades decorrentes da presença do interesse público na função estatal. São os atributos da presunção de veracidade e legitimidade, de exigibilidade e de autoexecutoriedade.

A autoexecutoriedade é a qualidade do ato administrativo que autoriza a Administração a executá-lo direta e imediatamente, independentemente de provimento judicial. Sua última ratio é a de evitar o dano social por meio de providências de natureza administrativa, insertas na competência da autoridade estatal.

Por isto os atos providos de autoexecutoriedade acham-se, com frequência, nas medidas que visam, sobretudo, à prevenção de dano social, que sobreviria sem a medida preventiva, tais como: requisição de bens para acudir a perigo público iminente (BRASIL, 1988, art. 5º, XXV); preservação da finalidade que resulta da afetação de bens públicos, quando indevidamente utilizados por terceiros, de modo a desviar o bem do uso comum do povo ou de sua destinação especial (remoções de favelas em logradouros públicos ou áreas de proteção ambiental); atos de polícia administrativa em geral (vg., destruição de alimentos impróprios para o consumo público, deferimento ou indeferimento de licenças, seja para edificar, para localizar e funcionar atividade profissional, ou para circular com veículos automotores pela via pública).

No direito público, a autoexecutoriedade é a regra, mesmo quando não expressamente prevista em lei. No direito privado, é exceção somente admissível diante de expressa previsão legal (vg., desde o Código Civil de 1916, art. 160 - atos praticados em legítima defesa ou no regular exercício de um direito, destruição de coisa alheia para remover perigo iminente -; 502 - desforço possessório ; 558 - direito de vizinhança, corte de galhos e raízes pelo

proprietário do terreno por eles invadido, todos reproduzidos em disposições equivalentes no Código Civil de 2002).

Os atos administrativos desprovidos de auto executoriedade referem-se aos direitos e garantias fundamentais que circulam na ordem constitucional e, por isto, somente se sujeitam à ordem administrativa em situações excepcionais. De ordinário, a auto executoriedade, porque qualidade do que é administrativo, não ultrapassa o limite traçado pelos direitos fundamentais garantidos pela ordem constitucional, o principal dos quais é o direito de propriedade.

As principais exceções à autoexecutoriedade decorrem do confronto com o direito de propriedade, em que a vontade do proprietário pode validamente opor-se à execução do ato administrativo pela própria Administração, daí ser imperiosa a mediação da tutela jurisdicional, tais como:

- a. na desapropriação (a natureza do decreto declaratório da utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, para fins de desapropriação; ato meramente declaratório, que implementa condição para que se venha a desapropriar; a fase executória da desapropriação somente se esgota na esfera administrativa se houver acordo com o proprietário quanto ao valor do preço indenizatório; caso contrário, a fase de execução terá por sede ação especial, cujo processo judicial tem índole executória, objetivando a apuração daquele valor);
- b. na interdição de obra em curso, nos lindes da propriedade, em violação do projeto licenciado ou sem licença (BRASIL, 1973, art. 934, III); a Administração, por seu órgão de polícia edilícia, pode impor embargo administrativo e multa, mas se, ainda assim, o proprietário prossegue na obra ilegal, o Município terá de propor a ação nunciatória, vedado que autoexecute o ato de impedi-lo *manu militari*;
- c. o mesmo raciocínio cabe no desfazimento de obra concluída, em que à resistência do proprietário responderá o ente público com o ajuizamento de ação demolitória, defeso que invada a propriedade e ponha abaixo a edificação que entenda clandestina ou ilegal;

d. a cobrança da dívida ativa, constituída em processo administrativo, terá de ocorrer por meio do aforamento de executivo fiscal, incabível que a Fazenda credora autoexecute a dívida.

Emerge que tais exceções se justificam porque a autoexecução administrativa acarretaria, nesses atos, a postergação, acompanhada de desapossamento imediato, de atributos inerentes ao direito de propriedade garantido na Constituição, o que só se tolera sob o pálio da jurisdição, observado o devido processo legal (BRASIL, 1988, art. 5º, incisos XXII, XXIV, LIV e LV).

Do ato administrativo de desconsideração da personalidade jurídica de sociedade empresária, que age com comprovado abuso de direito e pratica fraude contra a Administração, não surte supressão de direito algum, porém, ao revés, restauração de direito que o abuso e a fraude pretenderiam eliminar. Pondere-se que a sociedade fraudadora estava impedida de participar de licitação e de contratar, cabendo à Administração, no exercício regular de seus poderes-deveres de atender à ordem jurídica, fazer prevalecer o impedimento nesta previsto. A cautela que se impõe à Administração estará em comprovar o abuso e a fraude, em processo administrativo no qual garanta a ampla defesa e o contraditório. Não comprovados o abuso e a fraude, impedimento não haverá à participação e à contratação, ainda que a conduta da sociedade pudesse parecer equivocada.

O Superior Tribunal de Justiça referendou a extensão dos efeitos da penalidade administrativa de proibição à empresa constituída ulteriormente com o propósito de fraudar a lei, conforme se depreende da ementa do julgamento proferido no RMS nº 15.166-BA, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. SANÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR. EXTENSÃO DE EFEITOS À SOCIEDADE COM O MESMO OBJETO SOCIAL, MESMOS SÓCIOS E MESMO ENDEREÇO. FRAUDE À LEI E ABUSO DE FORMA. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NA ESFERA ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DA INDISPONIBILIDADE DOS INTERESSES PÚBLICOS. (BRASIL, 2003b).

5. CONCLUSÃO

A definição genérica da teoria da desconsideração, posta no art. 50 do vigente Código Civil, estabeleceu a regra geral de conduta para todas as relações jurídicas, possibilitando a emenda de simulações, fraudes e outras situações em que o respeito à forma societária produziria soluções contrárias à sua função inerente e aos princípios consagrados pelo ordenamento jurídico.

Deixar de aplicá-la nas licitações e contratações administrativas, a pretexto de inexistência de específica previsão legal, ampararia e estimularia a fraude, ao invés de coibi-la.

A possibilidade de desconsiderar a personalidade jurídica de sociedade ulteriormente constituída, para o fim de a ela estender os efeitos de penalidade aplicada à empresa anterior, respeita o princípio da moralidade, consagrado no *caput* do art. 37 da Constituição Republicana de 1988 como pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública, sendo, portanto, imoral a contratação de sociedade empresária criada no deliberado propósito de abusar do direito e de praticar a fraude. Desse modo, uma vez comprovados, em processo regular, o abuso e a fraude na constituição e na gestão da nova sociedade, deve ser esta alijada do cenário das licitações e contratações administrativas.

Tal conclusão tem sido prestigiada pelo decisório dos tribunais, inclusive com a preocupação didática de decompor os elementos estruturais da definição adotada pelo art. 50 do Código Civil, ao que dimana do voto condutor do julgamento proferido no Recurso Especial nº 948.117-MS, rel. Min. Nancy Andrighi, no STJ, aos 22.06.2010, *verbis*:

[...] este Superior Tribunal sedimentou o entendimento de ser possível a desconstituição da personalidade jurídica dentro do processo de execução ou falimentar, independentemente de ação própria. Por outro lado, expõe que, da análise do art. 50 do CC/2002, depreende-se que o ordenamento jurídico pátrio adotou

a chamada teoria maior da desconsideração, segundo a qual se exige, além da prova de insolvência, a demonstração ou de desvio de finalidade (teoria subjetiva da desconsideração) ou de confusão patrimonial (teoria objetiva da desconsideração). Também explica que a interpretação literal do referido artigo, de que esse preceito de lei somente serviria para atingir bens dos sócios em razão de dívidas da sociedade e não o inverso, não deve prevalecer... a desconsideração inversa da personalidade jurídica caracteriza-se pelo afastamento da autonomia patrimonial da sociedade, para, contrariamente ao que ocorre na desconsideração da personalidade propriamente dita, atingir, então, o ente coletivo e seu patrimônio social, de modo a responsabilizar a pessoa jurídica por obrigações de seus sócios ou administradores. Assim, observa que o citado dispositivo, sob a ótica de uma interpretação teleológica, legitima a inferência de ser possível a teoria da desconsideração da personalidade jurídica em sua modalidade inversa, que encontra justificativa nos princípios éticos e jurídicos intrínsecos à própria *disregard doctrine*, que vedam o abuso de direito e a fraude contra credores. Dessa forma, a finalidade maior da *disregard doctrine* contida no preceito legal em comento é combater a utilização indevida do ente societário por seus sócios. (BRASIL, 2010b).

Nenhum sentido haveria, destarte, em excluir a Administração Pública do emprego legítimo, observados os requisitos consagrados na jurisprudência dos tribunais, ao interpretar princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais, da teoria da desconsideração da personalidade jurídica, às portas desta assumir as galas de instituto jurídico aplicável em todos os segmentos, públicos e privados, de sistema jurídico do Estado democrático de direito, comprometido com resultados de interesse público, tal como surte da Constituição da República de 1988 e recomenda o princípio, que permeia todo o constitucionalismo pós-moderno, da supremacia da Constituição.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília*, DF, de 17 de janeiro de 1973, p. 1.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília*, DF, 12 set. 1990, Suplemento , p. 1.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992a. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília*, DF, 03 jun. 1992. Seção 1, p. 6993.

_____. Lei nº 8.443, 16 de julho de 1992b. Dispõe sobre a lei orgânica do Tribunal de Contas da União e da outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília*, DF, 24 abr. 1993. Seção 1, p. 9449.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília*, DF, 6 jul. 1994, Seção 1, p. 10149.

_____. Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília*, DF, 13 jun. 1994. Seção 1, p. 8437.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília*, 01 out. 1997. Seção 1, p. 21801.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília*, DF, 17 fev. 1998. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002a. Institui o Código Civil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília*, DF, 11 jan. 2002. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002b. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília*, DF, 30 jul. 2002. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003a. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília*, DF, 29 maio 2003. Seção 1, p. 2.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 15.166-BA. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, Segunda Turma, 07 de agosto de 2003b. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 08 set. 2003.

_____. _____. Recurso Especial nº 1.098.712-RS. Relator: Ministro Aldir Passarinho Junior. Brasília, Quarta Turma, 17 de junho de 2010a. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 04 ago. 2010. Disponível em: < https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=983282&sReg=200802260398&sData=20100804&formato=PDF >.

_____. _____. Recurso Especial nº 948.117-MS. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, Terceira Turma, 22 de junho de 2010b. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 03 ago. 2010. Disponível em: < https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=985791&sReg=200700452625&sData=20100803&formato=PDF >.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 108.728-SP. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, Primeira Turma, 03 de fevereiro de 1989. *Diário da Justiça*, DF, 14 nov. 1991.

_____. _____. Agravo de Instrumento nº 475.564. Relator: Ministro Nelson Jobim. Brasília, Segunda Turma, 03 de fevereiro de 2004. *Diário da Justiça*, DF, 19 mar. 2004. P.00029.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1647/2010. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, Plenário, 18 de julho 2010c. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 2010.

_____. _____. Acórdão nº 189/2001. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, Plenário, 8 de agosto de 2001. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 set. 2001.

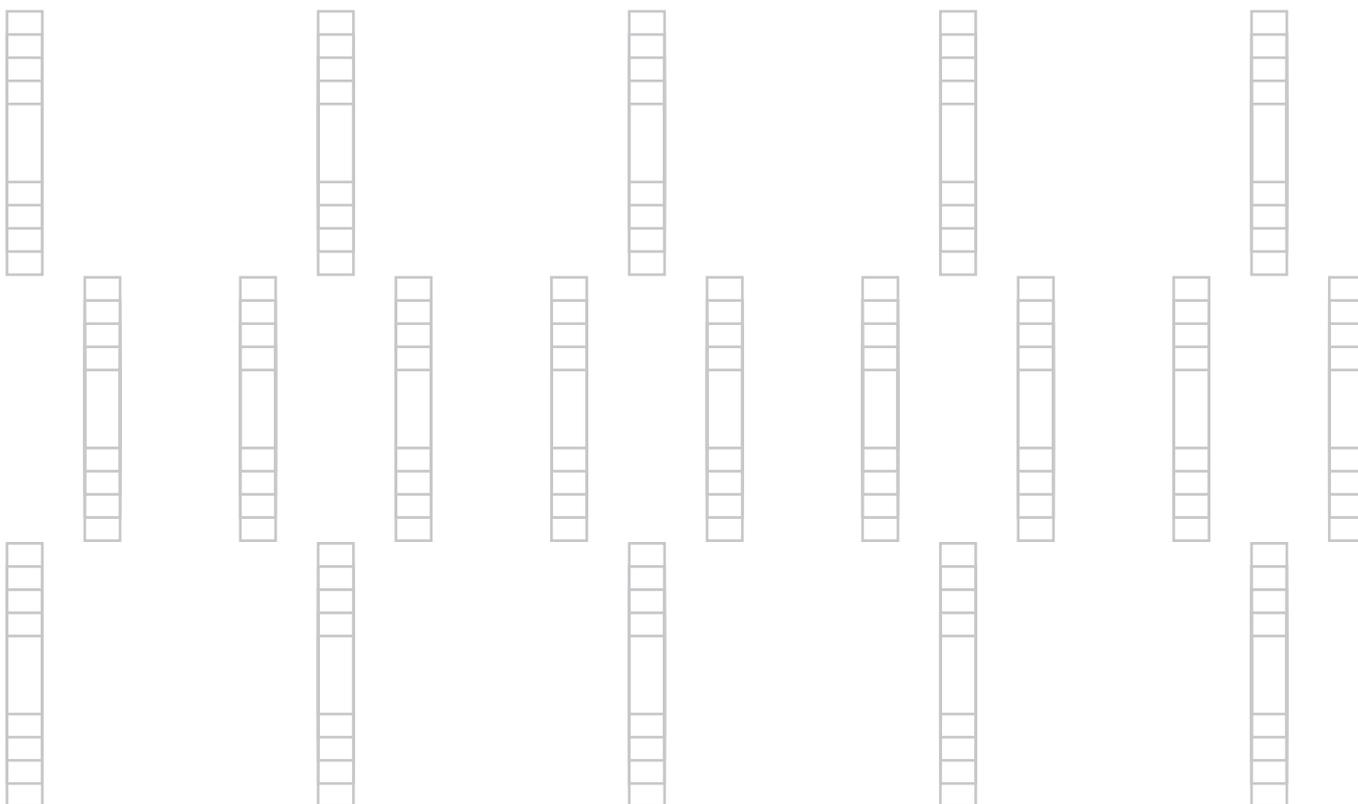
CÂMARA, Alexandre Freitas . *Lições de direito processual civil*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

WATANABE, Ricardo. *Desconsideração da personalidade jurídica no âmbito das licitações*. 2006. Disponível em: < <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2746/> >.

8. NOTAS

- 1 Projeto de lei (PLS 80/09), o qual almeja incluir na Lei nº 8.666/93 norma proibitiva à participação em licitação e contratação com o Poder Público, de entidades empresariais condenadas judicialmente por assédio moral contra empregados. De acordo com o projeto de lei, para participar de licitações e contratar com o Poder Público, a entidade empresarial deve comprovar que não foi condenada por prática de coação moral contra seus empregados nos últimos cinco anos. O autor da proposta também sugere a criação do Cadastro Nacional de Proteção contra a Coação Moral no Emprego, a ser gerido por órgão do Poder Executivo. O cadastro seria referência para os gestores públicos que buscam informações qualificadas sobre a atuação dos licitantes no cumprimento de obrigações.
- 2 Visite-se excerto do Acórdão nº 428/2010 Plenário, que trata da aplicação de penalidade de declaração de inidoneidade para contratar com a Administração Pública Federal. Compulse-se, também, a Pet 3606/DF (STF), que decidiu conflito de atribuições entre órgão da Administração Pública federal e o TCU, no que tange à declaração de inidoneidade por fraude à licitação.
- 3 V. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial nº 1.098.712-RS, DJ de 04/08/2010.
- 4 Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2746/Desconsideracao-da-personalidade-juridica-no-ambito-das-licitacoes>



Inserindo a dimensão de resultados nas prestações de contas

Fábio Henrique Granja e Barros
e Melchior Sawaya Neto

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de sistema de monitoramento e avaliação de resultados é fundamental para a melhoria da gestão e da forma como são prestadas as contas dos programas de governo. Dado que a maioria dos programas atacam problemas que provavelmente persistiram por longo período, faz-se necessária a montagem de estratégia de controle não apenas para o curto-prazo, mas também para o médio e longo prazos.

Nesse sentido, um acompanhamento efetivo de programas deve combinar as prerrogativas das auditorias, que possuem caráter exploratório e esporádico, com as das prestações de contas, que, a rigor, realizam controle contínuo sobre o desempenho de órgãos e de programas.

As auditorias podem auxiliar as análises destas, principalmente, pela possibilidade de contato direto com os gestores e beneficiários de programas e políticas públicas, possibilitando, entre outras coisas, a elaboração de indicadores sobre a operação e os resultados dos programas. Por sua vez, as prestações de contas, ao receberem informações periódicas e atualizadas sobre aspectos essenciais dos órgãos e programas públicos, podem contribuir com essa sistemática de acompanhamento na medida em que apresentam informações sobre a evolução temporal de aspectos-chave, tais como a evolução de indicadores e o alcance de metas.

Neste artigo, o principal objetivo foi o de ressaltar que os programas sociais necessitam de acompanhamentos contínuos por meio de indicadores da operação e de resultados. Para tanto, a formatação de estratégias que combinem a integração de auditorias com prestações de contas dos programas pode ser a melhor maneira de se alcançar tais objetivos de monitoramento. Nesse sentido, serão abordadas as oportunidades existentes para a introdução dos indicadores de resultados, usualmente desenvolvidos em processos de auditorias, nas prestações de contas. Para tanto, serão discutidas as etapas essenciais de avaliação e monitoramento de resultados: A ideia é gerar um sistema que disponibilize aos gestores informações suficientes para acompanhar se os objetivos estratégicos dos programas estão sendo alcançados.

Fábio Henrique Granja e Barros é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado e Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Melchior Sawaya Neto é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e Doutor em Economia pela Universidade Autônoma de Barcelona (UAB).

Toda a análise foi realizada sob o contexto de que os programas públicos devem ser avaliados e monitorados com base em uma visão dinâmica, ou seja, a situação atual pode evoluir para outro patamar no futuro. Desta forma, o acompanhamento efetivo deve permitir dar tratamento flexível às questões relevantes, considerando as possíveis alterações na situação ou no problema analisado e reavaliando a necessidade de modificações no desenho, no planejamento estratégico, na cobertura, na focalização. Isto é, a sistemática proposta deve, antes de tudo, munir os gestores com informações e técnicas analíticas que permitam realizar mudanças na forma de operacionalização das atividades essenciais para o logro dos objetivos.

MELHORIA NA GESTÃO DE PROGRAMAS E NA QUALIDADE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS EM TEMAS RELACIONADOS COM O DESEMPENHO DA GESTÃO

Ao se analisar o processo de planejamento de políticas públicas, observa-se que as funções de avaliação e monitoramento representam elementos essenciais desse processo. Contudo, antes de adentrarmos nas questões relativas ao controle, faz-se necessária a contextualização da estruturação da política em si. Segundo Licona (2008, p. 2), o planejamento deveria iniciar-se pela observância, determinação e quantificação de um problema social que incida sobre uma região ou um país. Como segundo passo, deveriam ser analisadas as causas dos problemas a serem objeto da política. Assim, ao se detectar os problemas e suas respectivas causas é possível desenhar o programa social, com definição de orçamento e atividades básicas, para enfrentá-lo.

As funções de avaliação e monitoramento, segundo Licona (2008, p. 21), exercem diferenciados papéis no esquema de planejamento de programas públicos: i) elas contribuem para uma melhor gestão por meio da disponibilização de informações, fornecidas por indicadores e metas, que permitem o monitoramento da operação e dos resultados do programa; ii) elas conferem maior transparência ao processo de prestação de contas dos gestores, uma vez que, além de informações sobre a conformidade do gasto dos recursos públicos, são agregadas informações sobre a eficiência, eficácia e efetividade desses.

Conforme apresentado na Figura 1, observa-se que as flechas provenientes do fluxograma de avaliação e monitoramento se conectam com as demais etapas do esquema de planejamento, permitindo modificações na concepção e na operação, bem como no redesenho e na reelaboração dos orçamentos dos programas, esse último, com vistas a alocar maiores volumes de recursos às ações mais efetivas. Isso demonstra o caráter dinâmico dos programas que devem ser continuamente reformulados, seguindo as informações provenientes do monitoramento e avaliação. Estas funções também estão conectadas com o processo de prestação de contas do programa, que, em última análise, deve informar à sociedade (financiadores do programa via pagamento de impostos) sobre a eficácia e a efetividade de suas ações.

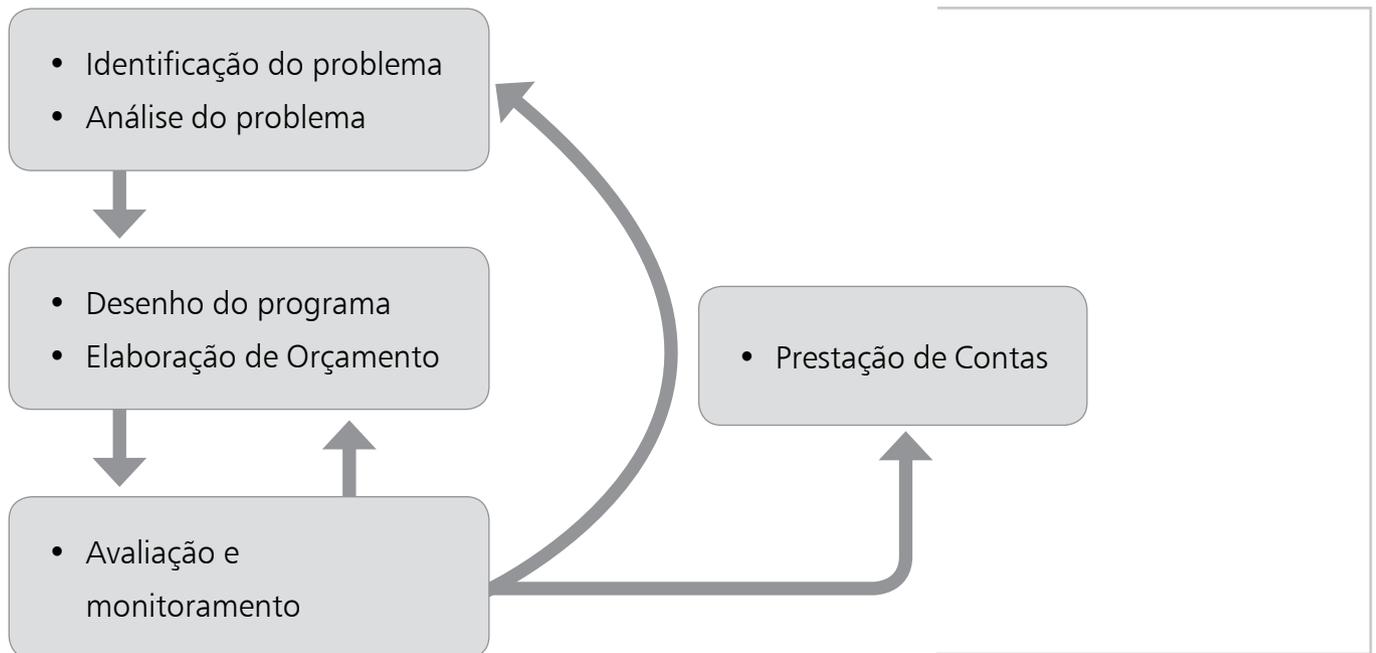


Figura 1 – Sistema de Avaliação e Monitoramento

Os sistemas de avaliação e monitoramento, conforme Ravallion (2008, p. 3), são essenciais pelo fato de gerarem informações sobre os custos e os benefícios gerados pelos programas. A avaliação, quando corretamente executada, fornece informações quantitativas, ou seja, indicadores sobre as principais variáveis das atividades/produtos e dos resultados dos programas. Por sua vez, o monitoramento permite acompanhar a evolução dessas principais variáveis que incidem sobre esses custos e benefícios (ou resultados).

Deve-se ressaltar que os benefícios de natureza pública são mais difíceis de serem calculados que os benefícios privados. Esses últimos, normalmente representam as receitas auferidas pela venda de produtos ou serviços. Por sua vez, os benefícios públicos são de distinta natureza, representando a modificação na qualidade de vida das pessoas oriundas da ação dos programas. Essa dificuldade, segundo Liconia (2008, p. 6), leva a que muitos gestores de programas não sejam capazes de precisar a definição dos mesmos. Além do mais, esses benefícios são de difícil conversão para valores monetários.

Determinar as variáveis relevantes que compõem os benefícios públicos representa condição necessária para o monitoramento. Esse deve acompanhar os principais fatores que influenciam os benefícios e custos dessas variáveis. A título de exemplo, para o caso de um programa que objetiva o aumento do número de estudantes no nível superior, garantindo o desempenho destes, essas variáveis são: i) a acessibilidade, isto é, a capacidade de atender ao curso superior; ii) a permanência no referido curso; iii) e a melhoria no desempenho acadêmico dos estudantes¹. Ter consciência sobre quais são as variáveis significativas permite aos gestores montar estratégia de monitoramento de fatores relevantes para determinação das mesmas.

Segundo Licona (2008, p. 6), o grande problema para o avanço das avaliações e monitoramentos de caráter quantitativo em programas públicos refere-se à falta de demandantes por essas informações. Em projetos privados, os proprietários ou acionistas possuem interesse direto nas informações prestadas sobre a rentabilidade de seus negócios, sendo essas informações imprescindíveis para a boa tomada de decisões sobre como investir seus recursos. No âmbito público, não está claro quem são os proprietários ou acionistas dos programas. Na maioria das situações a sociedade, que seria o análogo público dos acionistas, não está mobilizada para demandar informações sobre os resultados dos programas.

Desta forma, para que ocorram avanços no acompanhamento de resultados, é necessário fortalecimento das instituições democráticas que gerem maior transparência e controle sobre a qualidade dos gastos públicos, informando os cidadãos sobre o uso dos seus recursos. Neste sentido, a atuação dos órgãos de controle possui papel fundamental, uma vez que esses possuem a prerrogativa constitucional de avaliar a prestação de contas dos gestores públicos e dar transparência à sociedade sobre as mesmas.

O DESEMPENHO DA GESTÃO COMO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Segundo o inciso II do art. 71 da Constituição Federal, o art. 1º da Lei nº 8.443/90 e o art. 1º do Regimento Interno do TCU, compete ao TCU julgar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Destaca-se que, conforme o caput do art. 194 do Regimento Interno do TCU, os processos de prestação de contas devem conter elementos demonstrativos, especificados em ato normativo, que evidenciem a boa e regular gestão dos recursos públicos.

Em 27 de agosto de 2008 foi instituída a Instrução Normativa nº 57 do Tribunal de Contas da União, posteriormente modificada e atualizada pela Instrução Normativa nº 63/2010, que estabeleceu normas de organização e de apresentação de relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal. Nela, ficou estabelecida a necessidade de inserir, no exame e julgamento das tomadas e

prestações de contas dos gestores, o controle do desempenho da gestão com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública e aumentar sua transparência. Essa Instrução Normativa representa uma mudança de paradigma no processo de prestação de contas, uma vez que não somente análises de conformidade devem ser empregadas para averiguar a boa e regular gestão dos recursos públicos, mas também indicadores que permitam aferir o desempenho da gestão.

O § 1º do art. 1º da IN nº 63/2010 define o processo de contas da seguinte forma:

I. processo de contas: processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar e a julgar o desempenho e a conformidade da gestão das pessoas abrangidas pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei n.º 8.443/92, com base em um conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial obtidos direta ou indiretamente;

Pela definição de processo de contas, dada acima, fica clara a relevância da avaliação de desempenho que deve ser executada, utilizando de documentos, de informações e de demonstrativos de natureza operacional. Segundo Afonso da Silva (2007), o controle operacional envolve o controle de resultados.

Por sua vez, o relatório de gestão deve abranger o conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial relativos à gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas, organizado de forma a possibilitar a visão sistêmica da conformidade e do desempenho dessa gestão.

Deve ser enfatizado que, segundo o inciso VIII do art. 1º da IN nº 63/2010, o exame de conformidade deve conter análise de legalidade, legitimidade e economicidade da gestão em relação a padrões normativos e operacionais, expressos nas normas e regulamentos aplicáveis. Fica evidenciado que a análise de conformidade somente possui sentido quando observa aspectos de legitimidade e economicidade referentes à utilização de recursos públicos.

O exame de desempenho deve atentar para a análise da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da gestão em relação: a padrões administrativos e gerenciais, expressos em metas e resultados negociados com a administração superior ou definidos nas leis orçamentárias; à capacidade dos controles internos de minimizar riscos e evitar falhas e irregularidades.

A definição da forma e a relação dos documentos mínimos que devem ser apresentados no relatório de gestão estão estabelecidos, conforme art. 3º da IN nº 63/2010, nas Decisões Normativas de nº 94/2008 e nº 97/2009. No Anexo II da DN nº 94/2008 está previsto o conteúdo geral do relatório de gestão, que, em termos de desempenho, deve conter entre outros:

I) Objetivos e metas (físicas e financeiras) institucionais e/ou programáticas sob sua gerência, previstos na Lei Orçamentária Anual e registrados no SIGPLAN, quando houver, e das ações administrativas (projetos e atividades) contidas no seu plano de ação, informando:

- Descrição do objetivo geral, objetivos específicos e beneficiários;
- Avaliação do resultado, indicando causas de sucesso ou insucesso;
- Indicadores ou parâmetros usados para a avaliação;
- Metas físicas e financeiras realizadas

II) Indicador ou parâmetro utilizado para avaliar o desempenho da gestão institucional sob exame nas contas

- Descrição (o que pretende medir) e tipo de indicador (de Eficácia, de Eficiência ou de Efetividade);
- Fórmula de cálculo e método de medição;
- Responsável pelo cálculo/medição;
- Avaliação do resultado, indicando as causas de sucesso ou insucesso

Pela citação acima fica evidenciado que, idealmente, as contas deveriam conter sistema de indicadores e metas que evidenciassem se os objetivos gerais e específicos do órgão, e dos respectivos programas sujeitos à prestação de contas, estão sendo cumpridos. Ademais, deveriam ser

anexadas avaliações de resultados que indicassem como os programas públicos impactam em suas variáveis relevantes.

Em suma, a prestação de contas é uma importante ferramenta no acompanhamento contínuo dos resultados dos programas, isto é, em relação à sua eficácia e efetividade. Contudo, para que a potencialidade dessa ferramenta seja alcançada, entende-se necessário que haja maior cumplicidade desta com as auditorias operacionais no âmbito dos órgãos de controle externo. Assim, as auditorias permitiriam identificar os indicadores sobre as principais variáveis da operação e dos resultados dos programas e as prestações de contas possibilitariam um acompanhamento efetivo em todo o período de execução, isto é, algo inédito no Brasil.

CONCLUSÃO

Um sistema de monitoramento e avaliação para um programa de governo deve possuir estratégias de curto, médio e longo prazos. Normalmente, os segmentos da sociedade menos favorecidos e que formam o grupo alvo dos programas sociais passam longos períodos como beneficiários destes, haja vista a dificuldade de se modificar realidades sociais tão fortemente arraigadas, o que leva à necessidade da formulação de estratégias de acompanhamento com distintos horizontes temporais.

No que concerne ao Tribunal de Contas da União, o tipo de processo de fiscalização que possui características de continuidade é o processo de prestação de contas. Toda a administração pública federal deve prestar contas ao TCU pelo uso de recursos públicos e essa prestação deve conter informações não somente sobre a conformidade da utilização dos recursos, mas também sobre sua eficácia, eficiência e efetividade.

O ideal é que as auditorias de natureza operacional, que possuem um caráter episódico, sejam empregadas em conjunto com as prestações de contas anuais, caso se queira que aspectos levantados na auditoria sejam objeto de acompanhamento contínuo. Na realidade, ambos os processos se retroalimentam uma vez que, caso sejam observadas irregularidades nos processos de contas, pode se fazer necessária a realização de novas auditorias.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2043/2010, Plenário. Relator Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18/8/2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2010. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=2&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 05/11/2010. TC nº 004.379/2009-9.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria Operacional: Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Relator: Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/educacao/Relat%C3%B3rio%20de%20auditoria_Prouni.pdf>. Acesso em: 05/11/2010. TC nº 013.493/2008-4.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (México) (Coneval). *Modelos de términos de referencia para la evaluación de consistencia y resultados*. Disponível em: <http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/quienes/PLANEACION_INSTITUCIONAL.pdf?view=true>. Acesso em: 05/11/2010.

LICONA, Gonzalo Hernández. *Evaluación de la política social: un cambio institucional en México*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 13., 2008, Buenos Aires.

Ravallion, Martin. Evaluation in the practice of development policy research. *The World Bank Research Observer*, Oxford, UK, v. 24, n. 1, p. 29-53, 2009. (Policy research working paper, 4547).

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NOTA

1 Auditoria operacional, TC nº 004.379/2009-9

A VI Assembleia-geral dos Tribunais de Contas de língua portuguesa

Valéria Cristina Gomes Ribeiro e
Macleuler Costa Lima

As atividades de cooperação entre os tribunais de contas lusófonos têm-se desenvolvido de forma bastante profícua a partir da assinatura, em 1991, do Acordo Bilateral de Cooperação Técnica, Científica e Cultural na área de controle e fiscalização – pelo Tribunal de Contas da União e pelo Tribunal de Contas de Portugal – e também em decorrência da aprovação do *Memorandum* de Entendimentos entre as sete Cortes de Contas Lusófonas, em 1995. Em 2001, foi oficialmente criada a Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP) mediante a ratificação de seu Estatuto (ALVES DE SOUZA, 2005, p. 7-12)². A criação da OISC/CPLP veio aprofundar o excelente relacionamento da comunidade de controle externo no âmbito da lusofonia, ao mesmo tempo em que revela o interesse comum de estreitar ainda mais o intercâmbio técnico entre os membros da Organização³.

Nosso objetivo maior é destacar os resultados decorrentes dos trabalhos desenvolvidos durante a VI Assembleia-Geral da OISC/CPLP, celebrada na Cidade de São Tomé, São Tomé e Príncipe, de 11 a 14 de outubro de 2010.

O Encontro foi coordenado pelo Juiz-Conselheiro Francisco Fortunato Pires, presidente do Tribunal de Contas santomense, e contou com a presença de autoridades e servidores das todas as sete ISC de língua portuguesa. Dele participaram também representantes do Comissariado da Auditoria de Macau, do Tribunal de Recursos de Timor-Leste e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), observadores junto à OISC/CPLP.

O evento incluiu o debate de temas técnicos e uma reunião deliberativa sobre assuntos concernentes à cooperação técnica. Os temas debatidos foram “O Papel dos Tribunais de Contas no Combate à Corrupção” e “O Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado no âmbito da Prestação de Contas”. Após as discussões, foi aprovada a **Declaração de São Tomé**, que consubstancia as principais conclusões e recomendações acerca dos dois temas.

Valéria Cristina Gomes Ribeiro é servidora do Tribunal de Contas da União, graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Alta Paulista e pós-graduada em Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB).

Macleuler Costa Lima é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) ¹.

Nesse sentido, no que se refere ao primeiro tema técnico, foram aprovadas as seguintes recomendações:

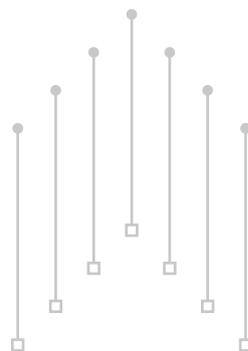
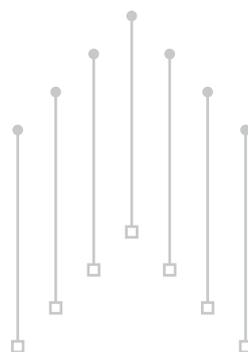
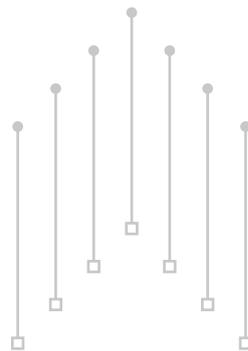
A fim de aperfeiçoar o seu desempenho no combate à corrupção, as ISC devem:

1. Atuar na fiscalização da legalidade, regularidade, transparência, eficácia e eficiência da atividade financeira do Estado e da boa gestão dos dinheiros públicos, contribuindo de forma decisiva e relevante para uma estratégia global de luta contra o fenômeno da corrupção;
2. Buscar interação mais eficiente com outras instituições nacionais e internacionais como forma de conferir maior eficácia no combate à corrupção;
3. Manter devidamente informados os cidadãos sobre as suas ações e decisões no que respeita ao combate à corrupção.

Já o segundo tema técnico mereceu as seguintes recomendações:

1. Em homenagem aos princípios da transparência, do interesse público e da legalidade, urge que os governos dos países membros da CPLP elaborem e submetam às ISC as respectivas Contas Gerais do Estado (CGE), com vista à emissão do respectivo parecer;
2. Nos países onde a Constituição e/ou a lei são omissas em relação à elaboração e apresentação da CGE e à emissão dos respectivos relatórios e pareceres pelas ISC, impõe-se dotar os ordenamentos jurídicos respectivos, de diplomas específicos sobre a matéria;
3. As ISC devem dar a mais ampla divulgação aos seus relatórios e pareceres à CGE;
4. As ISC devem monitorar o cumprimento das recomendações contidas nos relatórios e pareceres sobre a CGE;
5. As ISC devem desenvolver ferramentas e tecnologias de informação e comunicação (TIC) que permitam o acompanhamento em tempo real da execução da CGE;
6. As ISC da CPLP devem continuar a apoiar-se reciprocamente no aperfeiçoamento da qualidade dos respectivos relatórios e pareceres sobre a CGE.

Além da aprovação da Declaração de São Tomé – importante instrumento para o fortalecimento institucional das ISC lusófonas –, deve-se salientar que durante a reunião deliberativa da Assembleia foram tomadas decisões de significativa importância para a Organização.



De início, destaca-se a aprovação do Relatório da Execução do Plano Estratégico 2008-2010 da OISC/CPLP, preparado pela Secretaria-Geral da Organização com apoio da Secretaria de Planejamento e Gestão do TCU e da Assessoria do Secretariado. O primeiro Plano Estratégico da Organização começou a vigor em 2008, após a V Assembleia-Geral realizada na Cidade do Porto, Portugal (ALVES DE SOUZA, 2008, p. 9-11), e teve um índice elevado de implementação das ações ali revistas: mais de setenta por cento⁴. Na ocasião, também foi definida sistemática de trabalho para a elaboração do novo Plano Estratégico, com vigência de 2011 a 2016, o que possibilitará a realização de ampla revisão do plano atual e a definição de novos objetivos, diretrizes e prioridades para favorecer a cooperação entre os tribunais membros.

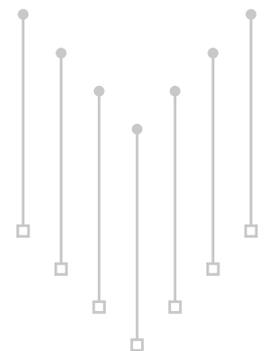
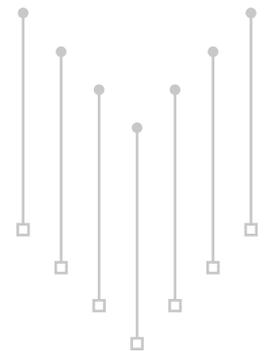
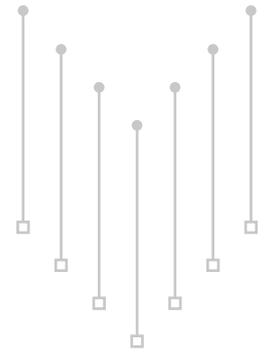
Outro aspecto de relevo foi a confirmação da abertura de conta bancária da Organização pelo Tribunal de Contas de Cabo Verde, o que possibilitará o depósito das cotas anuais pelos membros da entidade. Tal iniciativa poderá tornar viável o desenvolvimento de ações de capacitação financiadas pela OISC/CPLP, além de garantir o pagamento das cotas anuais da Organização como membro associado da INTOSAI.

Aliás, é importante lembrar que a OISC/CPLP foi recebida como membro associado da INTOSAI, em novembro de 2009, conforme decisão do Conselho Diretivo daquela entidade, na Cidade do Cabo, África do Sul. Isso confere cada vez maior relevância às discussões sobre o papel jurisdicional das ISC, fomentando a realização de um fórum de tribunais de contas no âmbito daquele organismo internacional, o que deve começar a ocorrer durante o INCOSAI 2010, na África do Sul.

A VI Assembleia também aprovou os Relatórios de Atividades da Secretaria-Geral e do Centro de Estudos e Formação da OISC/CPLP e a manutenção das respectivas sedes no TCU-Brasil e no TC-Portugal. Ademais, foi ratificada a escolha dos Tribunais Auditores (TCU/Brasil e TC-Angola) às contas do Secretariado-Executivo da CPLP do exercício de 2010. Desde 2001, a Organização tem atendido às solicitações da CPLP para a realização de auditoria às suas contas anuais. Os resultados da auditoragem são apresentados nas reuniões ordinárias do Conselho de Ministros de Estado das Relações Exteriores dos países lusófonos.

Cabe, também, ressaltar que os membros da Organização aceitaram por unanimidade a proposta do Tribunal de Contas de Portugal de eleger Timor-Leste como sede do II Seminário⁵ e da celebração dos quinze anos da assinatura do *Memorandum* de Entendimentos, em 2011. A intenção é fazer coincidir o evento com a histórica implantação do Tribunal ou da Câmara de Contas timorense, ocasião em que essa Instituição passará a ser membro de pleno direito da Organização.

Por fim, a Reunião Deliberativa aprovou a escolha do Tribunal de Contas cabo-verdiano como sede, em 2012, da VII Assembleia-Geral da OISC/CPLP.



Na Sessão de Encerramento do Encontro todas as autoridades presentes assinaram Moção, lida na oportunidade, nos seguintes termos:

A Assembleia-Geral da Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP) reunida em São Tomé, São Tomé e Príncipe, de 11 a 14 de outubro de 2010, manifesta a Sua Excelência o Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, Secretário-Geral da Organização, o seu apreço pelo excelente trabalho desenvolvido ao longo dos dois últimos anos e pela franca dedicação à causa da mesma, exprimindo-lhe votos de rápidas melhoras.

São esses, portanto, os principais resultados da VI Assembleia-Geral da Organização. Os frutos desses trabalhos certamente trarão benefícios não somente às ações da OISC/CPLP, mas também – e principalmente – aos tribunais que a compõem, fomentando cada vez mais a cooperação na comunidade lusófona de controle externo.

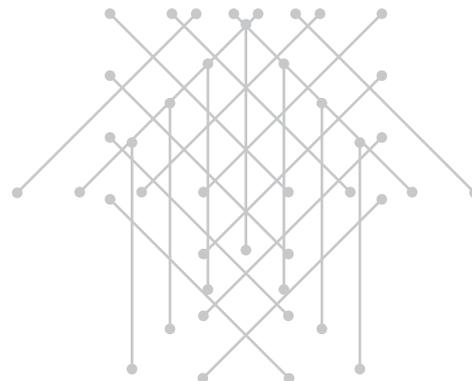
REFERÊNCIAS

SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A organização dos sete Tribunais de Contas lusófonos: do Acordo Multilateral de 1995 até a IV Assembleia-Geral de 2006. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, n. 106, p. 7-14, out./dez. 2005.

_____. Tribunais de Contas lusófonos: mais dois anos de conagraçamento e trabalho. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, n. 113, p. 7-12, set./dez. 2008.

NOTAS

- 1 Por designação do Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Ubiratan Aguiar, ambos os servidores participaram dos trabalhos da VI Assembleia-Geral, nela representando a Secretaria-Geral da Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP).
- 2 Esse artigo foi redigido em atendimento à solicitação do Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, Secretário-Geral da OISC/CPLP, a quem expressamos nossos mais sinceros agradecimentos pela importante tarefa que nos incumbiu, na expectativa de que esse trabalho seja útil à divulgação dos resultados da VI Assembleia-Geral da Organização.
- 3 Para uma visão mais abrangente e completa sobre o desenvolvimento da cooperação entre os Tribunais de Contas da CPLP, ver: SOUZA (2005, 2008).
- 4 Os relatórios apresentados e a documentação da VI Assembleia-Geral podem ser acessados no sítio da Organização na internet (www.tribunaiscplp.gov.br).
- 5 O I Seminário da OISC/CPLP, realizado pelo Comissariado da Auditoria de Macau, em fevereiro de 2009, debateu os temas “Controle Interno nas Entidades Públicas e nas ISC” e “Desenvolvimento da Auditoria de Resultados”. Os resultados do Encontro encontram-se expressos na Declaração de Macau.



TCU determina que Eletronorte recupere mais de R\$ 13 milhões

O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou às Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte) a adoção de medidas administrativas e, se necessário, a instauração de ação judicial, para obter o ressarcimento de R\$ 13.705.183,50, valor atualizado.

O prejuízo apurado é referente a vantagens obtidas pelo Consórcio Themag/Engevix ao subcontratar cooperativa para realização de serviços de acompanhamento de obras e de eletromecânica. A empresa não repassou à Eletronorte valores de encargos trabalhistas que não precisou recolher, já que fez uma subcontratação.

O TCU fará monitoramento do cumprimento da decisão. O ministro Walton Alencar Rodrigues foi o relator do processo. Cabe recurso da decisão.

TCU detecta falhas na execução de obras da sede do Mapa

O Tribunal de Contas da União (TCU) apurou irregularidades em obras de construção e reforma do edifício-sede e anexos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). As obras foram realizadas entre 1999 e 2002. Entre os problemas encontrados, estão a restrição à competitividade em edital de licitação, realização de acréscimos no contrato superiores aos permitidos por lei e pagamentos por serviços não executados e em quantidades incompatíveis com a área disponível para a sua execução.

Cada funcionário do Mapa envolvido recebeu multa individual de acordo com sua responsabilidade no processo. O coordenador-geral de serviços gerais Antônio Juarez Machado foi multado em R\$ 20 mil. A fiscal de serviços Hermosa Ruth Oliveira, a supervisora da fiscalização de serviços Kátia Corrêa Amaral e o chefe da Divisão de Administração de Edifícios e Atividades Auxiliares Márcio Antônio Curvina foram multados em R\$ 15 mil. O chefe da Divisão de Análises de Processos Licitatórios e Contratuais e parecerista jurídico Aires Santos, o chefe da Divisão

de Administração de Edifícios e Atividades Auxiliares Adalberon Sena, e a presidente da comissão de licitação receberam multa de R\$ 5 mil.

A cobrança judicial das dívidas já foi autorizada. Os responsáveis têm 15 dias para comprovar o pagamento das multas ao Tesouro Nacional. O TCU também determinou ao Mapa que, no prazo de 30 dias, instaure tomada de contas especial para apuração dos fatos, do dano e da delimitação de responsabilidade, na realização de serviços que não estavam previstos em contrato, tanto dos funcionários envolvidos quanto das empresas contratadas para a execução das obras. O ministério tem prazo de 120 dias para encaminhar os resultados da investigação à Secretaria Federal de Controle Interno para que a mesma apresente os dados ao tribunal.

O ministro Augusto Nardes foi o relator do processo. Cópia da decisão foi encaminhada ao Mapa, à Controladoria-Geral da União (CGU) e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Cabe recurso da decisão.

Copa 2014: modelo de fiscalização aposta na ação preventiva para evitar desvios

O Tribunal de Contas da União (TCU) apresentou, na manhã dessa terça-feira (11), o modelo de fiscalização dos gastos com os preparativos para a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. Durante o encontro, representantes do TCU e dos tribunais de contas estaduais (TCEs) e dos municípios (TCMs) que receberão os jogos assinaram protocolo de execução que define as responsabilidades de cada órgão e prevê troca de informações com o objetivo de viabilizar a fiscalização dos recursos públicos aplicados no campeonato.

O presidente do TCU, ministro Ubiratan Aguiar, disse sentir orgulho da integração dos tribunais de contas na tarefa de fiscalizar os investimentos públicos e reforçou a importância do aspecto pedagógico do controle. “Devemos investir em ações preventivas para evitar desvios de dinheiro público. O sucesso da Copa de 2014 demanda o comprometimento da União e do Distrito Federal, além dos estados e dos municípios que sediarão os jogos. Somente com a concretização das melhorias propostas para as cidades-sedes do mundial, o País alcançará o êxito por todos nós almejado”.

Aguiar ressaltou que deverão ser realizadas obras tanto na construção ou reforma dos estádios como na melhoria da infraestrutura urbana e que “independentemente de quem seja o agente responsável pela condução dessas obras, a conta será paga pelo povo brasileiro. É inadmissível a hipótese de a sociedade pagar por algo que não poderá desfrutar”.

O ministro do TCU Valmir Campelo, relator das contas da copa, apresentou o site criado para acompanhamento das obras. “As informações poderão ser obtidas diretamente pelo site de

fiscalização da Copa 2014”, frisou. Como relator-geral do tema, Campelo lembrou que o prazo até 2014 é curto diante do volume e da quantidade de tarefas a serem desenvolvidas pelos órgãos executores.

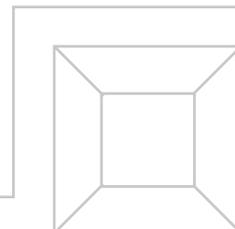
O ministro do Esporte, Orlando Silva, declarou satisfação com a preparação e a mobilização do Brasil para a Copa do Mundo e ressaltou ser importante não pairar dúvidas sobre as responsabilidades de cada entidade nessa tarefa. O ministro também elogiou a iniciativa do TCU de incentivar a fiscalização antecipada e de torná-la acessível à sociedade. “O primeiro passo do TCU coroa o sucesso que teremos em 2014”, destacou.

Participaram da cerimônia o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo, o ministro-chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage, o procurador-geral da República, Roberto Gurgel, além de parlamentares, governadores e prefeitos, entre outras autoridades.

LANÇAMENTO DO SITE FISCALIZACOPA2014

O TCU e os tribunais de contas estaduais e municipais trabalharão em parceria para mostrar à sociedade como o dinheiro público destinado aos preparativos do País para receber a Copa do Mundo de 2014 será utilizado. As informações serão publicadas no site FiscalizaCopa2014.

Os dados de fiscalização serão publicados por cada tribunal responsável pelo acompanhamento da obra. Técnicos dos tribunais de contas dos estados e municípios participaram durante a tarde de ontem de treinamento sobre procedimentos técnicos para inserção de documentos e informações.



TCU recomenda ao Ministério da Defesa medidas para aprimorar a prevenção de acidentes aéreos

O Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou ao Ministério da Defesa que adote medidas para solucionar colisões de aeronaves com pássaros. Entre elas, coordenação e supervisão da atuação de entidades vinculadas, de forma mais efetiva. O ministério também recebeu sugestão para definir melhor o papel da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa).

Análise do TCU constatou que há sobreposição de competências entre a Anac e o Cenipa em relação à prevenção de acidentes aeronáuticos. O problema de colisão com pássaros recebeu ênfase no relatório de auditoria pela quantidade crescente de incidentes e pela probabilidade dos casos resultarem em acidente grave.

Sobre a regularidade dos voos, o TCU recomendou à Anac que realize estudos para reduzir

as causas de atrasos e cancelamentos de voos. O principal achado em relação ao assunto foi a falta de informações aos passageiros. A recomendação à Agência inclui a revisão da metodologia para cálculo de índices de pontualidade e regularidade dos voos.

Outro ponto levantado pelos auditores foi a necessidade de um sistema de proteção das informações para não inibir o relato voluntário de trabalhadores do sistema de aviação civil. “A coleta de informações sobre a situação de risco e ameaça à aviação constitui elemento fundamental para a prevenção de acidentes”, explicou o ministro Benjamin Zymler, relator do processo.

Cópia da documentação foi encaminhada à casa Civil da Presidência da República, ao Ministério Público, à Anac, ao Cenipa e outros órgãos vinculados.

TCU determina que empresas estatais substituam terceirizados

O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou que empresas estatais da administração pública federal substituam, de forma gradativa, terceirizados irregulares por servidores concursados.

As instituições terão um prazo de seis meses para fazer um levantamento com o objetivo de identificar e regulamentar as atividades passíveis de terceirização como conservação, limpeza, segurança, informática, assessoramento e consultoria. Depois do levantamento, as empresas deverão enviar ao Ministério do Planejamento um plano detalhado de substituição dos terceirizados por concursados, com cronograma e percentual de substituições previstas em cada ano. O prazo para que essa mudança seja completada é de cinco anos.

Cópia da decisão foi enviada aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao procurador-geral da República, ao Ministério Público do Trabalho, aos ministros de Estado, ao Tribunal Superior do Trabalho (TST) e à Controladoria-Geral da União (CGU). O ministro Augusto Nardes foi o relator do processo.

Presidente participa de audiência pública sobre alterações na LDO

O presidente do Tribunal de Contas da União, ministro Ubiratan Aguiar, participou de audiência pública na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização para debater alterações no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 (PL 04/10).

Aguiar esclareceu que recomendar ao Congresso Nacional a paralisação de uma obra é sempre a última alternativa a ser seguida pelo Tribunal. O presidente também ressaltou a importância de manter a atuação preventiva na fiscalização das obras: “Temos conseguido evitar prejuízos irreversíveis. Por isso, a LDO tem que consignar uma ação tempestiva, em tempo real. Atuar depois é correr atrás do prejuízo”, disse.

O ministro da CGU, Jorge Hage defendeu uma maior interação entre os gestores públicos e os órgãos de controle como forma de prevenir a paralisação de obras. Para isso seria necessária uma atitude “mais proativa e menos defensiva” de ambos os lados. Hage também defendeu a criação de

regras definitivas para orientar a decisão de paralisar uma obra. “Nós estamos à mercê de ter as normas mudando a cada ano. Eu entendo que é preciso fazer uma lipoaspiração na LDO. Ela está inchada com coisas que não eram para estar nela, mas numa lei de normas orçamentárias permanentes”, disse.

O secretário-geral de controle externo do TCU, Paulo Wiechers, explicou que o Tribunal segue os princípios constitucionais estabelecidos na LDO, e que não se baseia em minutas de editais, e sim em documentos oficiais. Ele ressaltou que no ano de 2009, devido às fiscalizações de obras, o governo teve uma economia de R\$ 1,2 bilhão.

Aprovação - Após a audiência pública, a CMO aprovou o relatório preliminar do projeto de LDO de 2011, que tem como relator o senador Tião Viana (PT-AC). O prazo para apresentação de emendas teve início ontem e vai até o dia 7 de junho. O relatório final da LDO deve ser aprovado até o dia 17 de julho para que o Congresso Nacional possa entrar em recesso.

TCU detecta falhas no SUS

O Tribunal de Contas da União (TCU) encontrou, em auditoria, problemas na utilização dos recursos transferidos para o Sistema Único de Saúde (SUS) nos estados de MG, PA, PR, PI, MT, RS, RJ e SP. Entre as deficiências mais relevantes, destacam-se a ausência de atualização física e financeira por parte das secretarias de saúde, persistência da informalidade da contratação de serviços de saúde e a falta de um sistema informatizado para facilitar o processo regulatório e controlar o fluxo de informação.

A Secretaria Executiva do Ministério da Saúde terá de apresentar ao TCU, em 90 dias, um plano com metas e cronograma para a implantação definitiva do Cartão Nacional de Saúde em todas as unidades pertencentes ou conveniadas ao SUS. O tribunal também determinou à Secretaria de Atenção à Saúde que dê apoio técnico para que a Secretaria de Saúde do Maranhão implemente o plano de Programação Integrada (PPI), que tem como objetivo a organização da rede intergovernamental de serviços do SUS, e que defina estratégia de fiscalização para verificar a regularidade na formalização de contratos do SUS.

Segundo o ministro José Jorge, relator do processo, o (PPI) ainda é uma realidade distante de ser concretizada. Cópia da documentação foi encaminhada ao ministro de Estado da Saúde e ao Secretário de Atenção à Saúde.

Sistema Elétrico Brasileiro: TCU adverte sobre expansão sustentável e valor da tarifa

Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) identificou oportunidades de ganho para a segurança energética nacional, com modificações na regulação e na fiscalização do sistema. Os principais questionamentos do tribunal estão na modicidade tarifária, no uso racional dos recursos e na necessidade do governo estabelecer diretrizes para o gás natural.

O TCU determinou ao ministério de Minas Energia (MME) que, em conjunto com a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), verifique se iniciativas para a expansão do sistema estão trazendo menores custos, diversificação da matriz e se as usinas termelétricas têm capacidade para geração de energia em longo prazo. Nos últimos leilões de energia nova foi observada predominância de contratação de térmicas, especialmente movidas a óleo combustível, causada por falta de projetos de hidrelétricas e de segurança no fornecimento gás natural e por maior facilidade de licenciamento ambiental de termelétricas frente às hidrelétricas.

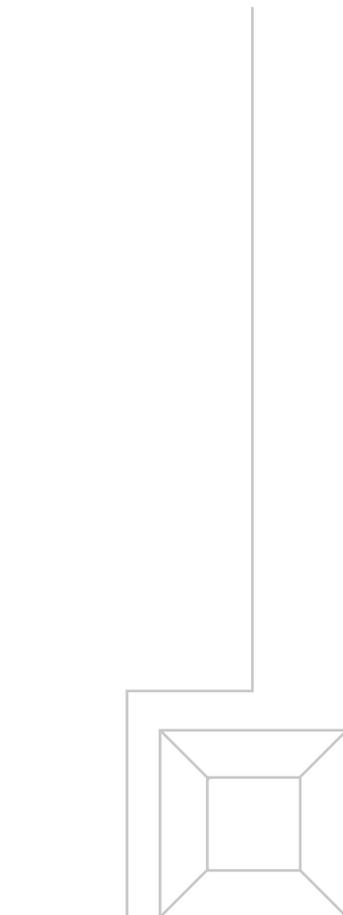
Segundo o ministro Augusto Sherman Cavalcanti, relator do processo, a maior facilidade de licença ambiental para termelétricas é uma questão contraditória. “Essa situação me parece incoerente. O Brasil dispõe de enorme potencial hidráulico a ser ainda aproveitado na geração de energia elétrica barata”.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) terá de apresentar ao TCU cronogramas de desenvolvimento de trabalho relativos aos estudos do custo do déficit de energia, à nova implementação da metodologia de planejamento e às ações para segurança do suprimento de gás para as termelétricas após o ano de 2011.

Segundo o ministro relator, a dificuldade se deve ao fato de as térmicas não operarem continuamente e nem ser possível prever com grande antecedência quanto gás será necessário para abastecer o sistema energético, o que faz com que a fornecedora Petrobrás disponibilize o produto para outros clientes.

O TCU também determinou à Empresa de Pesquisa Energética que apresente ações e cronogramas sobre a implantação de sistema informatizado, utilizado no processo de gestão e operação do setor elétrico brasileiro.

Na questão das mudanças climáticas, o TCU recomendou à EPE que avalie o aumento de vazões em bacias hidrográficas e analise a conveniência de novas pesquisas com objetivo de aproveitar as mudanças em benefício de repotencialização e modernização das usinas hidrelétricas.



TCU e Senado assinam convênio de publicações

O presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), ministro Ubiratan Aguiar, assinou convênio com o primeiro-secretário do Senado Federal, senador Heráclito Fortes (DEM-PI), para celebrar a parceria de coedição de publicações oficiais do TCU, a ser realizada pela Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado (SEEP).

O presidente do TCU disse que o acordo com o parque gráfico do Senado representa um marco na história do Tribunal, no que tange à ampliação de publicações. Durante a cerimônia foi mencionado o livro *Licitações & Contratos*, que atualmente é considerado referência nesse segmento. Este livro é destinado à sociedade civil, profissionais e gestores da administração pública.

O ministro Ubiratan ressaltou a importância desta publicação, pois ela mostra a jurisprudência do TCU nas questões das licitações e convênios. “Ter o apoio do Congresso nas questões editoriais vai possibilitar a produção em alta tiragem sobre temas que orientem os gestores públicos, bem como aumentar o leque de conhecimento da sociedade”, declarou.

Segundo o senador Heráclito Fortes, o convênio representa uma integração efetiva entre o Senado e o TCU, e que a publicação *Licitações & Contratos* irá propiciar o acesso às pessoas que necessitam deste livro. “É necessário ampliar as oportunidades de acesso, pois o Brasil necessita de conhecimento e o TCU deve trazer outras publicações, para que haja maior transparência de seus trabalhos realizados”.

TCU detecta problemas em programas de Saúde no País

O Tribunal de Contas da União (TCU) encontrou, em auditoria, problemas nos programas Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde. Entre as deficiências destacam-se a má organização e estruturação dos sistemas municipais de saúde, maus sistemas de planejamento e infraestrutura e falta de trabalho voltado para a promoção de saúde.

Segundo o relatório, em diversos municípios não havia o Plano Municipal de Saúde e a Programação Anual da Saúde, em outros, os planos tinham várias falhas na elaboração. “Tal constatação, demonstra que mesmo após 20 anos do sistema SUS, o planejamento da saúde continua sendo negligenciado, em que pese ser requisito básico para o seu regular funcionamento”, explicou o ministro José Jorge, relator do processo.

O TCU recomendou ao Ministério da Saúde que ao eleger municípios para construção

de postos de saúde, priorize os que tenham equipes de Saúde da Família, Saúde Bucal e que estejam instaladas em locais impróprios para o atendimento à população. O ministério também foi recomendado para que junto às secretarias estaduais de saúde desenvolvam mecanismos para garantir a contrapartida dos municípios no custeio de Farmácia Básica.

Apesar das irregularidades, a auditoria detectou um crescimento na implantação das equipes de Atenção Básica. O número de equipes multiprofissionais era de 3.062 em 1998 e passou para 29.300 em 2008. A cobertura da Saúde da Família passou de 7% para 50% no mesmo período.

Cópia da documentação foi encaminhada à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Conselho Nacional de Saúde.

TCU aprecia contas do governo de 2009

O Tribunal de Contas da União (TCU) apreciou o relatório e o parecer prévio das contas do governo federal, referentes ao exercício financeiro de 2009. O documento, que será encaminhado ao Congresso Nacional para julgamento, apresenta temas como o desempenho da economia brasileira, análise das receitas, das despesas e das demonstrações contábeis da União, além de ações relacionadas à reforma agrária no Brasil. O ministro Raimundo Carreiro foi o relator do parecer.

O relatório aponta que medidas adotadas pelo governo contribuíram para a redução do impacto da crise mundial na economia brasileira. Em 2009, o Produto Interno Bruto (PIB) reduziu seu valor, em termos reais, em 0,2% em relação ao PIB de 2008, alcançando um total de R\$ 3,143 trilhões.

A taxa de desemprego em 2009 foi de 6,8%, idêntica à registrada em 2008. No ano passado, foram criados 995.110 postos de trabalho, um aumento de 3,11%.

Apesar de concluir que o Poder Executivo observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, o relatório do TCU fez 15 ressalvas. Entre elas estão o descumprimento de determinação constitucional para a aplicação de recursos destinados à irrigação, o baixo percentual de arrecadação das multas administrativas aplicadas por órgãos da administração pública federal e questões relativas à Política Nacional de Reforma Agrária.

O TCU fez 33 recomendações para corrigir as falhas encontradas. Uma delas recomenda ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que apresente um plano de ação para reduzir o número de prestações de contas não analisadas das transferências da União a estados, municípios e organizações não governamentais (ONGs) via convênios, contratos de repasse e outros instrumentos.

O parecer está disponível no site www.tcu.gov.br/contasdegoverno.



TCU entrega relatório sobre as contas do governo ao Congresso Nacional

O presidente do Tribunal de Contas da União, ministro Ubiratan Aguiar, entregou ontem ao presidente do Congresso Nacional, senador José Sarney, o relatório e o parecer prévio das contas do governo federal referentes ao exercício financeiro de 2009.

O Plenário do TCU apreciou as contas no último dia 9. O Congresso Nacional é o órgão responsável pelo julgamento. Os ministros Benjamin Zymler e Raimundo Carreiro, relator das contas, acompanharam a entrega do documento.

O relatório do TCU apresenta temas como o desempenho da economia brasileira, análise das receitas, das despesas e das demonstrações contábeis da União, além de ações relacionadas à reforma agrária no Brasil.

O parecer está disponível no site www.tcu.gov.br/contasdegoverno.



TCU aprova estudo para licitação do trem de alta velocidade

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) poderá levar adiante a licitação para concessão do serviço de transporte de passageiros por meio de Trem de Alta Velocidade (TAV), segundo decisão tomada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). As análises técnicas do Tribunal resultaram na redução do valor inicialmente orçado de R\$ 34.627.840.685,47 para R\$ 33.129.729.942,36, um benefício de aproximadamente R\$ 1,5 bilhão.

O projeto inclui construção, operação, manutenção e conservação da estrada de ferro entre os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro. Porém, a Agência deverá estabelecer previamente no edital que lançará a concorrência e no contrato, as garantias para assegurar a plena execução do contrato e o cumprimento das obrigações assumidas pelo vencedor, dada a complexidade técnica do projeto, o grande vulto do empreendimento, a participação de recursos do BNDES no financiamento da obra e os riscos envolvidos, sobretudo quanto à demanda projetada.

A previsão de revisões tarifárias também deverá estar prevista no contrato de forma a reverter parte dos benefícios obtidos com o avanço da tecnologia utilizada e outros ganhos de eficiência. O TCU recomendou que essa revisão seja feita a cada cinco anos. Segundo avaliação técnica, as tarifas necessárias e suficientes para conferir rentabilidade ao serviço são de R\$ 149,85 e R\$ 199,73, referentes à classe econômica, para os horários normais e de pico, respectivamente.

Segundo estimado pela ANTT, o trajeto do TAV envolve cerca de 90,9 km de túneis, 103,0 km de pontes e viadutos, e o somatório de receita operacional bruta totalizará R\$ 192,7 bilhões durante a vigência do arrendamento, que deverá ser de 40 anos. A análise do estudo de viabilidade técnica e econômica realizada pelo TCU visa avaliar se o modelo escolhido para implementação do projeto é o mais adequado ao fim proposto pelo governo e se a rentabilidade do empreendedor, refletida no preço da tarifa, é garantida de forma justa também para o usuário. O estudo observa ainda a viabilidade ambiental da concessão.

Em face de impropriedades constatadas, o TCU determinou que a ANTT corrigisse os estudos de viabilidade enviados ao Tribunal, considerando, no mínimo, os elementos do projeto básico que permitissem a plena caracterização dos investimentos previstos, com adequado estudo geológico-geotécnico, otimização do traçado referencial e orçamento detalhado, fundamentado em quantitativos e custos unitários de serviços e fornecimentos devidamente avaliados e demonstrados.

O relator do processo, ministro Augusto Nardes, destacou que a precariedade inicial dos elementos essenciais do projeto enviado prejudicou, sobremaneira, a celeridade da auditoria feita pelas equipes técnicas do TCU. “Por diversas vezes o Tribunal tem sido indevidamente acusado de paralisar obras e sobrestar a ação governamental. No presente caso, resta límpida a atuação diligente do TCU e a falta de planejamento e de coordenação do governo com vistas à implementação de projeto de elevada magnitude, complexidade e importância”.

TCU vai auxiliar na reconstrução de municípios atingidos pelas enchentes

O Tribunal de Contas da União (TCU) vai auxiliar os governos de Alagoas e Pernambuco a reconstruir os municípios atingidos pelas enchentes ocorridas no mês de junho e a prestar assistência às vítimas.

Na sessão plenária desta quarta-feira, 7, o ministro Benjamim Zymler, presidente em exercício, determinou a criação de um grupo de trabalho para auxiliar os governos dos dois estados. A intenção é que o Tribunal contribua para garantir agilidade na contratação e na execução de serviços, seguindo os princípios da eficiência e da legalidade.

Ainda esta semana representantes do TCU viajarão a Pernambuco para discutir com as autoridades estaduais qual a melhor forma de participação do Tribunal.

Na última quinta-feira, o presidente do TCU, ministro Ubiratan Aguiar, acompanhado dos ministros Walton Alencar Rodrigues e José Múcio, reuniu-se com o governador de Pernambuco, Eduardo Campos, e sobrevoou as áreas atingidas pelas enchentes no Estado. Aguiar acompanhou de perto o esforço de órgãos públicos, estaduais e federais, no restabelecimento das condições de vida da população.

TCU faz determinações sobre obras para Copa do Mundo de 2014

O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou ao Ministério do Esporte, coordenador do comitê gestor da Copa do Mundo Fifa 2014, que obtenha informações sobre o andamento das obras de construção ou reforma dos estádios, de infraestrutura aeroportuária e de mobilidade urbana e que dê ciência, no prazo de 30 dias, sobre as providências adotadas. O Tribunal vai monitorar os riscos relacionados à realização do mundial.

Relatório do TCU apontou a necessidade de aperfeiçoamento das atividades de coordenação realizadas pelo Ministério do Esporte no que diz respeito à disponibilidade de informações sobre o estágio das obras. De acordo com a análise, os principais riscos associados a essa constatação são o desconhecimento pelo governo federal dos obstáculos que limitam o andamento das obras e, conseqüentemente, a não adoção de providências oportunas para sanar os problemas relacionados ao cumprimento do cronograma da Fifa.

Cópia da decisão foi enviada ao Ministério do Esporte e ao Comitê Organizador Local (COL), para que, no prazo de 30 dias, esclareçam a notícia do descredenciamento do estádio Morumbi e informem as providências que estão sendo adotadas para evitar novos descredenciamentos.

Também foi encaminhada aos presidentes dos tribunais de contas dos estados e dos municípios das cidades-sede da Copa de 2014; ao presidente do BNDES; ao Ministério das Cidades e à presidência da Caixa Econômica Federal; à presidência da Infraero; à Casa Civil da presidência da República; aos presidentes das Comissões Permanentes de Fiscalização Financeira e Controle, de Turismo e do Desporto, de Meio ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização Financeira e Controle e de Educação, Cultura e Esporte; aos presidentes da Subcomissão Permanente que fiscaliza os gastos públicos com a Copa de 2014 e da Subcomissão Permanente de Acompanhamento da Copa e das Olimpíadas de 2016; aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Turismo; ao Ministério Público Federal e ao Comitê Gestor da Copa do Mundo Fifa 2014. O ministro Valmir Campelo foi o relator do processo.

Copa 2014: sucesso exige comprometimento

O sucesso da Copa de 2014 demanda o comprometimento da União e de todos os estados e municípios que sediarão os jogos. Somente com a concretização das melhorias propostas para as cidades-sedes do mundial, o País alcançará o êxito almejado.

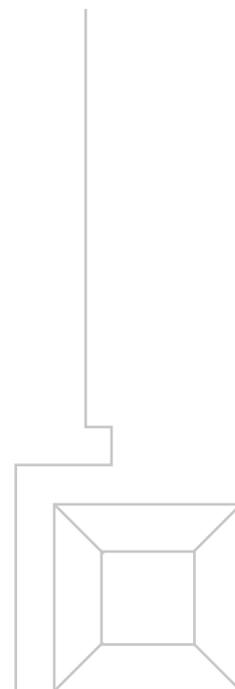
Para o mundial, estão previstas diversas obras de infraestrutura nas 12 cidades que sediarão os jogos: Manaus, Fortaleza, Natal, Recife, Salvador, Cuiabá, Brasília, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Boa parte das obras está relacionada à ampliação e modernização de aeroportos, além da construção de estádios e da melhoria dos transportes urbanos.

Para que tudo ocorra sem sustos ou gastos exagerados, é fundamental acompanhar cada passo dessa jornada. O TCU e os tribunais de contas dos estados e municípios que vão sediar os jogos trabalham em parceria para mostrar à sociedade como o dinheiro público destinado aos preparativos do País para receber a Copa do Mundo de 2014 será utilizado. Cada tribunal tem uma competência específica, definida diretamente pela Constituição Federal, na fiscalização desses recursos. Por isso, sua ação sobre a Copa depende do tipo de investimento que é feito.

O Tribunal de Contas da União é responsável por acompanhar as ações do Ministério do Esporte, que é o coordenador da Copa. Além de fiscalizar as obras feitas com dinheiro federal, como as reformas em aeroportos, o TCU também analisa a forma como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-Social (BNDES) e a Caixa aprovam projetos e celebram contratos de financiamento das obras.

O correto uso dos recursos investidos pelo BNDES e pela Caixa, a construção e a reforma dos estádios e as obras de mobilidade urbana serão responsabilidade dos estados e municípios. Esse dinheiro sairá dos cofres estaduais e municipais, seja para custear diretamente as obras, seja para pagar pelos empréstimos obtidos. Por isso, a fiscalização relativa a obras como alargamento de avenidas e corredores de ônibus, implantação de veículos sobre trilhos e construção e reforma dos palcos das partidas é responsabilidade do respectivo tribunal de contas do estado ou dos municípios.

Os dados das fiscalizações devem ser publicados por cada tribunal responsável pelo acompanhamento da obra no site de fiscalização da Copa. Até o momento, as auditorias encontram-se em curso e, conforme os dados forem levantados, as informações serão publicadas no site www.fiscalizacopa2014.gov.br. Esse portal não conterá documentos específicos de cada obra, como editais e contratos, mas apenas informações detalhadas sobre o resultado de fiscalizações feitas nas obras e serviços da Copa. O cidadão poderá, ainda, usar esse site como meio de comunicação com os tribunais de contas, para esclarecimento de dúvidas ou apresentação de denúncias.



Rede de Controle lança cadastro integrado de gestores públicos

O Tribunal de Contas da União (TCU) lançou o Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos (Cadicon), que reúne informações sobre gestores públicos. Segundo o presidente Ubiratan Aguiar, essa é uma ferramenta que vai auxiliar os órgãos de controle no combate à corrupção. “Somente podemos atingir esse objetivo com o apoio social. Precisamos da população. O Cadicon significa transparência e cidadania”, ressaltou. O cadastro permite a consulta de responsáveis com contas julgadas irregulares pelos tribunais de contas.

O presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Salomão Ribas, ressaltou a importância desse passo para a integração dos TCs no combate à corrupção. “Com essa ferramenta não vamos resolver o problema de corrupção, mas daremos uma extraordinária ajuda com a troca de informações”, explicou.

O evento teve continuidade com a apresentação do Cadicon pelo gerente de divisão da Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) do TCU Paulo André Mattos de Carvalho. Segundo ele, 15 órgãos já estão participando do novo cadastro. Os tribunais que ainda não forneceram a lista estão finalizando a compilação de dados dos gestores. Paulo André

acrescentou ainda que futuramente o sistema deverá permitir a pesquisa de dados sobre condenados por improbidade administrativa e empresas inabilitadas para contratar com a administração pública.

O TCU é responsável por reunir as informações publicadas nos portais dos tribunais de contas e dar manutenção ao sistema. A consulta ao Cadicon é simples e pode ser feita pelo portal da Rede de Controle da Gestão Pública (www.rededecontrole.gov.br). A implantação do sistema é uma das ações da Rede de Controle, que atua em todo o País desde 2009 e tem como propósito intensificar, de forma coordenada, o combate à corrupção e ao mau uso de recursos públicos.

O evento contou com a presença de ministros, procuradores, dirigentes e servidores do TCU. Participaram ainda o ministro da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage, o presidente do Instituto Rui Barbosa (IRB), Severiano Costandrade, o subprocurador-geral da República Eugênio Aragão, o secretário-executivo do Ministério da Previdência Social, João Ernesto Aragonés Vianna, o vice-presidente da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom), Thiers Vianna Montebello.

TCU regulamenta acompanhamento da Copa de 2014

O Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou normas para o controle exercido pelo Tribunal sobre os recursos federais destinados à Copa do Mundo de 2014. A principal preocupação do TCU é o acompanhamento das ações governamentais relacionadas ao mundial, devido à materialidade, à relevância e ao risco das despesas a elas vinculadas.

Para dar efetividade ao acompanhamento, de modo a minimizar os riscos e a contribuir para êxito da realização do campeonato, o Tribunal expediu a Instrução Normativa para disciplinar a alimentação do portal (www.senado.gov.br/fiscaliza20104) pelos gestores das obras, compras, atividades relacionadas à Copa de 2014.

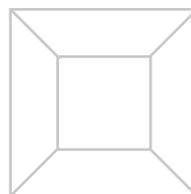
TCU encontra sobrepreço de R\$ 26,3 mi em obra de dragagem do Porto de Vitória (ES)

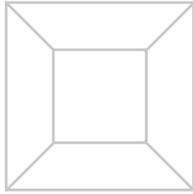
O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou a suspensão, em caráter cautelar, do contrato de execução das obras de dragagem do Porto de Vitória (ES), em razão de provável sobrepreço de R\$ 26,3 milhões. A quantia corresponde à diferença entre o valor do convênio, celebrado entre a Secretaria Especial de Portos (SEP-PR) e a Enterpa Engenharia Ltda., e o valor de mercado apurado pelo Tribunal.

Fiscalização do TCU identificou indícios de irregularidade na condução da concorrência pública e na contratação da empresa Enterpa Engenharia Ltda. para execução das obras de dragagem e aprofundamento dos acessos aquaviários ao porto. As obras consistem em aprofundamento do canal de navegação e da bacia de evolução do porto até a profundidade de 14 metros e inclui ajustes na largura e geometria do canal, possibilitando o tráfego das embarcações dentro de limites de segurança estabelecidos nas normas.

De acordo com o relator do processo, ministro Benjamin Zymler, “constata-se que não foi realizado um estudo aprofundado da composição dos preços unitários para a realização das obras. Além disso, o Centro de Excelência em Engenharia do Transporte (Centran), a serviços da SEP-PR, utilizou parâmetros discrepantes daqueles constantes no projeto básico. Considerando a grande materialidade do investimento, cujo contrato original prevê o desembolso de R\$ 99 milhões, esse fato revela-se antieconômico, com grande risco de dano ao patrimônio da União”.

O TCU deverá ouvir, em até 15 dias, o pronunciamento da SEP sobre os indícios de sobrepreço e realizar audiências dos integrantes da equipe técnica do Centran, responsável pela elaboração da análise do orçamento do projeto básico para a contratação das obras. Além disso, o Tribunal deverá comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que foram detectados indícios de irregularidades.





Presidente entrega ao TSE lista de gestores com contas irregulares

O presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), ministro Ubiratan Aguiar, entregou ao presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ministro Ricardo Lewandowski, a relação de gestores públicos, ocupantes de cargos ou funções, que tiveram suas contas julgadas irregulares.

A declaração de inelegibilidade desses gestores é competência exclusiva da Justiça Eleitoral. A lista será atualizada até 31 de dezembro de 2010, levando em conta recursos cabíveis, interpostos em tempo hábil, com efeito suspensivo, e inclusões de novos nomes, em razão de condenações após a remessa da primeira relação.

TCU identifica irregularidades em pagamentos de Tribunais Regionais do Trabalho

O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou por medida cautelar que o Tribunal Regional do Trabalho do Rio Grande do Norte (TRT-RN) suspenda o pagamento de benefícios concedidos a servidores e magistrados em decorrência de ações judiciais.

Auditoria do tribunal verificou que os benefícios foram pagos durante o efeito suspensivo das apelações, após comunicação da Advocacia-Geral da União (AGU) sobre trânsito julgado com perda da causa em desfavor dos autores.

As irregularidades são referentes a pagamentos de benefícios decorrentes de liminares obtidas em ações judiciais, mesmo após o TRT-RN reconhecer a ilegalidade das verbas pagas. O órgão não providenciou o ressarcimento dos valores.

O TCU suspendeu também pagamentos irregulares nos Tribunais Regionais do Ceará e Pernambuco.

ANTEPROJETO DE SÚMULAS

No início de sua gestão, o Presidente do Tribunal de Contas da União – Exmo Sr. Ministro Ubiratan Aguiar – constituiu, por intermédio da Portaria-TCU no. 153, de 18 de março de 2009 um “grupo de trabalho com a finalidade de atuar em conjunto com a Secretaria das Sessões na atualização da base de súmulas de jurisprudência do TCU, por meio da apresentação de anteprojetos de revogação, revisão ou edição de súmulas”.

Esse grupo congregou os titulares de diversas unidades do Tribunal, em razão dos seus respectivos conhecimentos especializados, a saber:

- Secretaria das Sessões;
- Consultoria Jurídica;
- Secretaria de Licitações, Contratos e Patrimônio;
- Secretaria-Adjunta de Normas e Procedimentos;
- Secretaria de Fiscalização de Pessoal;
- Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União;
- Secretaria de Fiscalização de Desestatização;
- Secretaria de Macroavaliação Governamental;
- Secretaria de Recursos;
- Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação;
- Assessoria do Procurador-geral do Ministério Público junto ao TCU.

Coube a secretaria do grupo à Divisão de Normas e Jurisprudência da Secretaria das Sessões, incumbida de reunir propostas de assuntos já pacificados na Casa e que poderiam ser objeto de enunciado de súmula. Nesse mister, valeu-se da Jurisprudência Sistematizada – sistema desenvolvido na própria Secretaria – onde se encontra um manancial de informações jurisprudenciais, incluindo “resenhas” e fragmentos de julgados.

A Secretaria das Sessões, por intermédio de sua Divisão de Normas e Jurisprudência – Dijur, no desempenho de suas atribuições, vem, desde 2007, compilando e classificando a jurisprudência deste Tribunal, em suas diversas áreas de atuação, com o objetivo de tornar mais acessível aos servidores da casa e ao público em geral as diretrizes estabelecidas

por esta Corte de Contas para os gestores públicos. Esse serviço, conhecido por Jurisprudência Sistematizada, está atualmente disponível no Portal TCU.

A sistematização da jurisprudência do TCU já possibilitou a identificação de uma série de assuntos pacíficos nesta Casa, que poderiam ser objeto de anteprojetos de enunciados de súmula, assegurando a atualização da Súmula da Jurisprudência do TCU. A edição de enunciados tem, inegavelmente, o poder de aperfeiçoar o entendimento jurisprudencial, simplificando consultas e o trabalho de todos os operadores do Direito, de dentro e de fora do Tribunal. Além disso, a atribuição de entendimento sumulado tem o condão de tornar ágil a instrução e tramitação dos processos.

Por outro lado, a sistematização da jurisprudência do TCU também permite o monitoramento eficiente dos enunciados de súmula aprovados pelo Plenário, facilitando a identificação de divergências que sugiram necessidade de alteração do texto ou de sua revogação.

Valendo-se dessas informações, mas principalmente do conhecimento e da experiência dos seus membros e das respectivas equipes, o grupo de trabalho, coordenado pelo Secretário das Sessões, Odilon Cavallari de Oliveira, examinou inúmeras propostas ao longo do ano de 2009.

A elaboração, a alteração, a aprovação ou a revogação de um enunciado de súmula no TCU obedece a um rito bastante rigoroso, justificado pelo impacto causado por dispositivos dessa natureza, cujo efeito se faz sentir não apenas na Secretaria e nos colegiados da Casa, mas também em toda a administração pública onde recursos federais sejam geridos.

A Portaria no. 1 da Comissão de Jurisprudência, de 6 de maio de 1996, estabelece, em seu art. 6º., as diretrizes que devem nortear a elaboração de anteprojetos:

I – tratar-se de jurisprudência em que os julgados se mostrem uniformes e reiterados;

II – haver, pelo menos, três precedentes sobre o assunto;

III – haver, no mínimo, dois relatores distintos dos precedentes;

IV – a legislação que fundamenta o assunto deve, em princípio, estar em vigência;

V – não estar a tese literalmente contida em dispositivo legal, regimental ou em qualquer norma interna do Tribunal; e

VI – as deliberações terem sido, preferencialmente, emanadas dos três colegiados.

De fato, os entendimentos sugeridos pelo grupo de trabalho superaram significativamente os requisitos referentes a relatores e número de precedentes, caracterizando, de forma inequívoca, a uniformidade e reiteração dos julgados.

Os anteprojetos foram exaustivamente discutidos no grupo de trabalho; de onde os aprovados foram encaminhados para autuação. Em uma etapa subsequente foram instruídos pela Consultoria Jurídica e pelas unidades técnicas afins. Posteriormente agregou-se a instrução da Secretaria das Sessões, seguida do encaminhamento à Presidência da Casa e subsequentemente à Comissão de Jurisprudência, presidida pelo Exmo. Sr. Ministro Walton de Alencar Rodrigues e integrada pelos Exmos. Srs. Ministros Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro. A Comissão de Jurisprudência é o órgão competente para “velar pela atualização e publicação da Súmula de Jurisprudência, bem como para superintender os procedimentos de sistematização e divulgação da jurisprudência predominante do Tribunal”, conforme previsto no Regimento Interno e na Resolução-TCU no. 46, de 28 de fevereiro de 1996.

No âmbito dessa Comissão os anteprojetos experimentam rigoroso escrutínio antes de serem finalmente encaminhados ao Plenário para apreciação.

Um total de cinquenta anteprojetos foram encaminhados pela Secretaria das Sessões em 2009, que hoje encontram-se em diferentes fases do seu trâmite.

Em sessão de 02/06/2010, foram revogadas as Súmulas de nºs 19, 20, 21, 49, 53, 55, 56, 66, 89, 115 e 172, mediante o acórdão 1252/2010 – TCU – Plenário.

Em sessões plenárias de 09, 16 e 30/06/2010 foram aprovados quatro enunciados, frutos desse grande trabalho de síntese em que se envolveram os Exmos. Srs. Ministros, seus gabinetes, as unidades técnicas e a Secretaria das Sessões.

TC-008.449/2009-3

Relator: Ministro Benjamin Zymler

SÚMULA Nº 258

AS COMPOSIÇÕES DE CUSTOS UNITÁRIOS E O DETALHAMENTO DE ENCARGOS SOCIAIS E DO BDI INTEGRAM O ORÇAMENTO QUE COMPÕE O PROJETO BÁSICO DA OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, DEVEM CONSTAR DOS ANEXOS DO EDITAL DE LICITAÇÃO E DAS PROPOSTAS DAS LICITANTES E NÃO PODEM SER INDICADOS MEDIANTE USO DA EXPRESSÃO “VERBA” OU DE UNIDADES GENÉRICAS.

Fundamento Legal

Lei 8.666/1993, arts. 3º; 6º, IX; e 7º, § 2º, II.

TC-008.444/2009-7

Relator: Ministro Augusto Nardes

SÚMULA Nº 259

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.

Fundamento Legal

Lei nº 8.666/1993, art. 40, inciso X.

TC-008.455/2009-0

Relator: Ministro Augusto Nardes

SÚMULA Nº 260

É DEVER DO GESTOR EXIGIR APRESENTAÇÃO DE ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA – ART REFERENTE A PROJETO, EXECUÇÃO, SUPERVISÃO E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA, COM INDICAÇÃO DO RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DE PLANTAS, ORÇAMENTO-BASE, ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS, COMPOSIÇÕES DE CUSTOS UNITÁRIOS, CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO E OUTRAS PEÇAS TÉCNICAS.

Fundamento Legal

Lei nº 6.496/1977, arts. 1º e 2º;

Resolução CONFEA nº 425/1998, arts. 1º e 2º;

Lei nº 11.768/2008, art. 109, § 5º.

TC-008.453/2009-6

Relator: Ministro José Múcio Monteiro

SÚMULA Nº 261

EM LICITAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA, É NECESSÁRIA A ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO ADEQUADO E ATUALIZADO, ASSIM CONSIDERADO AQUELE APROVADO COM TODOS OS ELEMENTOS DESCRITOS NO ART. 6º, INCISO IX, DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, CONSTITUINDO PRÁTICA ILEGAL A REVISÃO DE PROJETO BÁSICO OU A ELABORAÇÃO DE PROJETO EXECUTIVO QUE TRANSFIGUREM O OBJETO ORIGINALMENTE CONTRATADO EM OUTRO DE NATUREZA E PROPÓSITO DIVERSOS.

Fundamento Legal

Lei nº 8.666/1993, artigos 3º; 6º, IX; 7º e 12.

Também em sessões plenárias de junho foram aprovados quatro enunciados, frutos desse grande trabalho de síntese em que se envolveram os Exmos. Srs Ministros, seus gabinetes, as unidades técnicas e a Secretaria das Sessões.

Índice de Assunto

A

Abuso de direito

A desconsideração da personalidade jurídica em face de impedimentos para participar de licitações e contratar com a Administração Pública: limites jurisprudenciais

DOTTI, Marinês Restelatto

JÚNIOR, Jessé Torres Pereira

Revista 119/2010, 47

Administração pública

Pregão para contratação de bens e serviços em Tecnologia da Informação - Sistema (software) em gestão pública

COSTA, Gustavo Vidigal da

Revista 119/2010, 13

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)

Sistema Elétrico Brasileiro: TCU adverte sobre expansão sustentável e valor da tarifa

Revista 119/2010, 79

Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

TCU aprova estudo para licitação do trem de alta velocidade

Revista 119/2010, 82

Arquitetura de software

Pregão para contratação de bens e serviços em Tecnologia da Informação - Sistema (software) em gestão pública

COSTA, Gustavo Vidigal da

Revista 119/2010, 13

Assembleia-geral da OISC/CPLP

A VI Assembleia-geral dos Tribunais de Contas de língua portuguesa

LIMA, Macleuler Costa

RIBEIRO, Valéria Cristina Gomes

Revista 119/2010, 71

B

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Copa 2014: sucesso exige comprometimento

Revista 119/2010, 84

Benefícios e Despesas Indiretas (BDI)

Súmula nº 258

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.

Revista 119/2010, 90

C

Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos (Cadicon)

Rede de Controle lança cadastro integrado de gestores públicos

Revista 119/2010, 85

Câmaras legislativas municipais

Os Limites financeiros das Câmaras Municipais e a Emenda Constitucional nº 58, de 2009

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de

Revista 119/2010, 7

Concessão de serviço público

TCU aprova estudo para licitação do trem de alta velocidade

Revista 119/2010, 82

Conflito de interesses

A desconsideração da personalidade jurídica em face de impedimentos para participar de licitações e contratar com a Administração Pública: limites jurisprudenciais

DOTTI, Marinês Restelatto

JÚNIOR, Jessé Torres Pereira

Revista 119/2010, 47

Contas do governo - exercício financeiro 2009 - relatório - parecer

TCU aprecia contas do governo de 2009

Revista 119/2010, 81

Contas irregulares

Presidente entrega ao TSE lista de gestores com contas irregulares

Revista 119/2010, 87

Contratação de bens e serviços

Pregão para contratação de bens e serviços em Tecnologia da Informação - Sistema (software) em gestão pública

COSTA, Gustavo Vidigal da

Revista 119/2010, 13

Contratação de obras e serviços

Efeito barganha e cotação: fenômenos que permitem a ocorrência de superfaturamento com preços inferiores às referências oficiais

FILHO, Laércio de Oliveira e Silva

LIMA, Marcos Cavalcanti

MACIEL, Rafael Gonçalves

Revista 119/2010, 29

Súmula N° 259

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.

Revista 119/2010, 90

**Contratação de obras e serviços -
licitação - orçamento**

Súmula n° 258

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.

Revista 119/2010, 90

**Contratação de obras e serviços -
licitação - projeto**

Súmula n° 261

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

Revista 119/2010, 90

**Contratação de obras e serviços -
projeto - fiscalização - orçamento -
especificação - responsabilidade**

Súmula N° 260

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

Revista 119/2010, 90

Contrato administrativo

A desconsideração da personalidade jurídica em face de impedimentos para participar de licitações e contratar com a Administração Pública: limites jurisprudenciais

DOTTI, Marinês Restelatto

JÚNIOR, Jessé Torres Pereira

Revista 119/2010, 47

Convênio - Senado Federal - TCU

TCU e Senado assinam convênio de publicações

Revista 119/2010, 80

Cooperação técnica

A VI Assembleia-geral dos Tribunais de Contas de língua portuguesa

LIMA, Macleuler Costa

RIBEIRO, Valéria Cristina Gomes

Revista 119/2010, 71

Copa do Mundo (2014)

Copa 2014: sucesso exige comprometimento

Revista 119/2010, 84

Corrupção - combate

Rede de Controle lança cadastro integrado de gestores públicos

Revista 119/2010, 85**D****Declaração de São Tomé**

A VI Assembleia-geral dos Tribunais de Contas de língua portuguesa

LIMA, Macleuler Costa

RIBEIRO, Valéria Cristina Gomes

Revista 119/2010, 71

Desconsideração da personalidade jurídica

A desconsideração da personalidade jurídica em face de impedimentos para participar de licitações e contratar com a Administração Pública: limites jurisprudenciais

DOTTI, Marinês Restelatto

JÚNIOR, Jessé Torres Pereira

Revista 119/2010, 47

Desemprego

TCU aprecia contas do governo de 2009

Revista 119/2010, 81

Despesa - análise

TCU aprecia contas do governo de 2009

Revista 119/2010, 81

Despesa pública

Os Limites financeiros das Câmaras Municipais e a Emenda Constitucional n° 58, de 2009
TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de
Revista 119/2010, 7

Direitos e garantias individuais

Concessão de pensão por morte a companheiro do mesmo sexo
BRINA, Marina Martins da Costa
Revista 119/2010, 37

E**Economia - Brasil**

TCU aprecia contas do governo de 2009
Revista 119/2010, 81

Emenda constitucional

Os Limites financeiros das Câmaras Municipais e a Emenda Constitucional n° 58, de 2009
TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de
Revista 119/2010, 7

Empresa de Pesquisa Energética (EPE)

Sistema Elétrico Brasileiro: TCU adverte sobre expansão sustentável e valor da tarifa
Revista 119/2010, 79

Empresa pública

TCU determina que empresas estatais substituam terceirizados
Revista 119/2010, 77

Encargo social

Súmula n° 258
As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.
Revista 119/2010, 90

Energia elétrica - tarifa

Sistema Elétrico Brasileiro: TCU adverte sobre expansão sustentável e valor da tarifa
Revista 119/2010, 79

F**Ferrovia - construção - manutenção - conservação**

TCU aprova estudo para licitação do trem de alta velocidade
Revista 119/2010, 82

Fraude

A desconsideração da personalidade jurídica em face de impedimentos para participar de licitações e contratar com a Administração Pública: limites jurisprudenciais
DOTTI, Marinês Restelatto
JÚNIOR, Jessé Torres Pereira
Revista 119/2010, 47

G**Gás natural**

Sistema Elétrico Brasileiro: TCU adverte sobre expansão sustentável e valor da tarifa
Revista 119/2010, 79

I**Inelegibilidade**

Presidente entrega ao TSE lista de gestores com contas irregulares
Revista 119/2010, 87

J**Justiça Eleitoral**

Presidente entrega ao TSE lista de gestores com contas irregulares
Revista 119/2010, 87

L**Lei de diretrizes orçamentárias (LDO) - projeto de lei - alteração**

Presidente participa de audiência pública sobre alterações na LDO
Revista 119/2010, 78

Licitação

A desconsideração da personalidade jurídica em face de impedimentos para participar de licitações e contratar com a Administração Pública: limites jurisprudenciais
DOTTI, Marinês Restelatto
JÚNIOR, Jessé Torres Pereira
Revista 119/2010, 47

O**Obras públicas - cotação**

Efeito barganha e cotação: fenômenos que permitem a ocorrência de superfaturamento com preços inferiores às referências oficiais
FILHO, Laércio de Oliveira e Silva
LIMA, Marcos Cavalcanti
MACIEL, Rafael Gonçalves
Revista 119/2010, 29

Obras públicas - fiscalização - financiamento

Copa 2014: sucesso exige comprometimento
Revista 119/2010, 84

Obras públicas – fiscalização - paralisação

Presidente participa de audiência pública sobre alterações na LDO
Revista 119/2010, 78

P**Pensão por morte**

Concessão de pensão por morte a companheiro do mesmo sexo
BRINA, Marina Martins da Costa
Revista 119/2010, 37

Preço

Súmula N° 259
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.
Revista 119/2010, 90

Preço de referência

Efeito barganha e cotação: fenômenos que permitem a ocorrência de superfaturamento com preços inferiores às referências oficiais
FILHO, Laércio de Oliveira e Silva
LIMA, Marcos Cavalcanti
MACIEL, Rafael Gonçalves
Revista 119/2010, 29

Pregão

Pregão para contratação de bens e serviços em Tecnologia da Informação - Sistema (software) em gestão pública
COSTA, Gustavo Vidigal da
Revista 119/2010, 13

Pregão eletrônico

Pregão eletrônico: tempo aleatório (randômico) ou prorrogação automática? Qual a melhor (e possível) solução? Opinião legal
Revista 119/2010, 23

Prestação de contas - qualidade

Inserindo a dimensão de resultados nas prestações de contas
BARROS, Fábio Henrique Granja e
NETO, Melchior Sawaya
Revista 119/2010, 65

Programa de governo - avaliação - resultado

Inserindo a dimensão de resultados nas prestações de contas
BARROS, Fábio Henrique Granja e
NETO, Melchior Sawaya
Revista 119/2010, 65

Prorrogação automática

Pregão eletrônico: tempo aleatório (randômico) ou prorrogação automática? Qual a melhor (e possível) solução? Opinião legal
SANTANA, Jair Eduardo
Revista 119/2010, 23

Publicação oficial

TCU e Senado assinam convênio de publicações
Revista 119/2010, 80

R**Receita - análise**

TCU aprecia contas do governo de 2009
Revista 119/2010, 81

Receita municipal

Os Limites financeiros das Câmaras Municipais e a Emenda Constitucional n° 58, de 2009
TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de
Revista 119/2010, 7

Receita tributária

Os Limites financeiros das Câmaras Municipais e a Emenda Constitucional n° 58, de 2009
TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de
Revista 119/2010, 7

Rede de Controle da Gestão Pública

Rede de Controle lança cadastro integrado de gestores públicos
Revista 119/2010, 85

Reforma agrária

TCU aprecia contas do governo de 2009
Revista 119/2010, 81

S**Sanção administrativa**

A desconsideração da personalidade jurídica em face de impedimentos para participar de licitações e contratar com a Administração Pública: limites jurisprudenciais
DOTTI, Marinês Restelatto
JÚNIOR, Jessé Torres Pereira
Revista 119/2010, 47

Sistema elétrico - Brasil

Sistema Elétrico Brasileiro: TCU adverte sobre expansão sustentável e valor da tarifa
 Revista 119/2010, 79

Software

Pregão para contratação de bens e serviços em Tecnologia da Informação - Sistema (software) em gestão pública
 COSTA, Gustavo Vidigal da
 Revista 119/2010, 13

Superfaturamento

Efeito barganha e cotação: fenômenos que permitem a ocorrência de superfaturamento com preços inferiores às referências oficiais
 FILHO, Laércio de Oliveira e Silva
 LIMA, Marcos Cavalcanti
 MACIEL, Rafael Gonçalves
 Revista 119/2010, 29

T

Tecnologia da Informação (TI)

Pregão para contratação de bens e serviços em Tecnologia da Informação - Sistema (software) em gestão pública
 COSTA, Gustavo Vidigal da
 Revista 119/2010, 13

Tempo aleatório

Pregão eletrônico: tempo aleatório (randômico) ou prorrogação automática? Qual a melhor (e possível) solução? Opinião legal
 SANTANA, Jair Eduardo
 Revista 119/2010, 23

Terceirização

TCU determina que empresas estatais substituam terceirizados
 Revista 119/2010, 77

Transporte ferroviário

TCU aprova estudo para licitação do trem de alta velocidade
 Revista 119/2010, 82

Trem de alta velocidade (TAV) - licitação

TCU aprova estudo para licitação do trem de alta velocidade
 Revista 119/2010, 82

Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa

A VI Assembleia-geral dos Tribunais de Contas de língua portuguesa
 LIMA, Macleuler Costa
 RIBEIRO, Valéria Cristina Gomes
 Revista 119/2010, 71

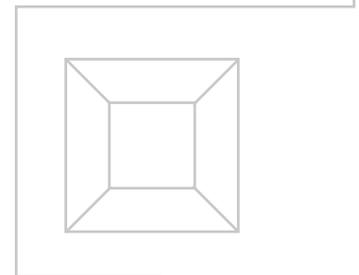
U

União civil entre pessoas do mesmo sexo

Concessão de pensão por morte a companheiro do mesmo sexo
 BRINA, Marina Martins da Costa
 Revista 119/2010, 37

Usina termoelétrica

Sistema Elétrico Brasileiro: TCU adverte sobre expansão sustentável e valor da tarifa
 Revista 119/2010, 79



Índice de Autor

B

BARROS, Fábio Henrique Granja e

Inserindo a dimensão de resultados nas prestações de contas
Revista 119/2010, 65

BRINA, Marina Martins da Costa

Concessão de pensão por morte a companheiro do mesmo sexo
Revista 119/2010, 37

C

COSTA, Gustavo Vidigal da

Pregão para contratação de bens e serviços em Tecnologia da Informação – Sistema (software) em gestão pública
Revista 119/2010, 13

D

DOTTI, Marinês Restelatto

A desconsideração da personalidade jurídica em face de impedimentos para participar de licitações e contratar com a Administração Pública: limites jurisprudenciais
Revista 119/2010, 47

F

FILHO, Laércio de Oliveira e Silva

Efeito barganha e cotação: fenômenos que permitem a ocorrência de superfaturamento com preços inferiores às referências oficiais
Revista 119/2010, 29

J

JÚNIOR, Jessé Torres Pereira

A desconsideração da personalidade jurídica em face de impedimentos para participar de licitações e contratar com a Administração Pública: limites jurisprudenciais
Revista 119/2010, 47

L

LIMA, Macleuler Costa

A VI Assembleia-geral dos Tribunais de Contas de língua portuguesa
Revista 119/2010, 71

LIMA, Marcos Cavalcanti

Efeito barganha e cotação: fenômenos que permitem a ocorrência de superfaturamento com preços inferiores às referências oficiais
Revista 119/2010, 29

M

MACIEL, Rafael Gonçalves

Efeito barganha e cotação: fenômenos que permitem a ocorrência de superfaturamento com preços inferiores às referências oficiais
Revista 119/2010, 29

N

NETO, Melchior Sawaya

Inserindo a dimensão de resultados nas prestações de contas
Revista 119/2010, 65

R

RIBEIRO, Valéria Cristina Gomes

A VI Assembleia-geral dos Tribunais de Contas de língua portuguesa
Revista 119/2010, 71

S

SANTANA, Jair Eduardo

Pregão eletrônico: tempo aleatório (randômico) ou prorrogação automática? Qual a melhor (e possível) solução? Opinião legal
Revista 119/2010, 23

T

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de

Os Limites financeiros das Câmaras Municipais e a Emenda Constitucional nº 58, de 2009
Revista 119/2010, 7

Endereços do TCU

Distrito Federal

Telefone: (61) 3316-5338
Fax: (61) 3316-5339
E-mail: segepres@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria-Geral da Presidência
Setor de Administração Federal Sul, Quadra 04, Lote 01
Edifício-Sede, Sala 153
CEP: 70042-900, Brasília – DF

Acre

Telefones: (68) 3224-1052/ 3224-1053/ 3224-1071
Fax: (68) 3224-1052 – Ramal 205
E-mail: secex-ac@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre
Rua Guiomard Santos, 353 – Bosque
CEP: 69909-370, Rio Branco – AC

Alagoas

Telefone: (82) 3221-5686
Telefax: (82) 3336-4799/ 3336-4788
E-mail: secex-al@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas
Avenida Assis Chateaubriand,
nº 4.119 – Trapiche da Barra
CEP: 57010-070, Maceió – AL

Amapá

Telefones: (96) 3223-7730/ 3223-7731
Telefax: (96) 3223-0370
E-mail: secex-ap@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá
Rua Cândido Mendes, nº 501 – Centro
CEP: 68906-260, Macapá – AP

Amazonas

Telefones: (92) 3622-2692/ 3622-8169/ 3622-7578
Telefax: (92) 3622-1576
E-mail: secex-am@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no
Estado do Amazonas
Avenida Joaquim Nabuco, nº 1.193 – Centro
CEP: 69020-030, Manaus – AM

Bahia

Telefone: (71) 3341-1966
Fax: (71) 3341-1955
E-mail: secex-ba@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia
Avenida Tancredo Neves, nº 2.242 – STIEP
CEP: 41820-020, Salvador – BA

Ceará

Telefone: (85) 4008-8388
Fax: (85) 4008-8385
E-mail: secex-ce@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará
Av. Valmir Pontes, nº 900 – Edson Queiroz
CEP: 60812-020, Fortaleza – CE

Espírito Santo

Telefone: (27) 3324-3955
Fax: (27) 3324-3966
E-mail: secex-es@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no
Estado do Espírito Santo
Rua Luiz Gonzalez Alvarado, s/ nº – Enseada do Suá
CEP: 29050-380, Vitória – ES

Goiás

Telefone: (62) 3242-9209/ 3242-9502/ 3255-3995
Fax: (62) 3242-3966
E-mail: secex-go@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás
Avenida Couto Magalhães, Qd. S-30 Lt.03 nº 277
Setor Bela Vista
CEP: 74823-410, Goiânia – GO

Maranhão

Telefone: (98) 3232-9970
Fax: (98) 3232-9970 – Ramal 220
E-mail: secex-ma@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão
Av. Senador Vitorino Freire, nº 48 Areinha – Trecho Itaqui/Bacanga
CEP: 65010-650, São Luís – MA

Maranhão

Telefone: (98) 3232-9970
 Fax: (98) 3232-9970 – Ramal 220
 E-mail: secex-ma@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão
 Av. Senador Vitorino Freire, nº 48 Areinha – Trecho Itaqui/Bacanga
 CEP: 65010-650, São Luís – MA

Mato Grosso

Telefone: (65) 3644-2772/ 3644-8931
 Telefax: (65) 3644-3164
 E-mail: secex-mt@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado de Mato Grosso
 Rua 2, Esquina com Rua C, Setor A, Quadra 4, Lote 4
 Centro Político Administrativo (CPA)
 CEP: 78050-970, Cuiabá – MT

Mato Grosso do Sul

Telefones: (67) 3382-7552/ 3382-3716/ 3383-2968
 Fax: (67) 3321-3489
 E-mail: secex-ms@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado de Mato Grosso do Sul
 Rua da Paz, nº 780 – Jardim dos Estados
 CEP: 79020-250, Campo Grande – MS

Minas Gerais

Telefones: (31) 3374-7277/ 3374-7239/ 3374-7233
 Fax: (31) 3374-6893
 E-mail: secex-mg@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado de Minas Gerais
 Rua Campina Verde, nº 593 – Bairro Salgado Filho
 CEP: 30550-340, Belo Horizonte – MG

Pará

Telefone: (91) 3326-7499/ 3226-7758/ 3226-7955
 Fax: (91) 3326-7499
 E-mail: secex-pa@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará
 Travessa Humaitá, nº 1.574 – Bairro do Marco
 CEP: 66085-220, Belém – PA

Paraíba

Telefones: (83) 3208-2000/ 3208-2003/ 3208-2004
 Fax: (83) 3208-2005
 E-mail: secex-pb@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba
 Praça Barão do Rio Branco, nº 33 – Centro
 CEP: 58010-760, João Pessoa – PB

Paraná

Telefax: (41) 3218-1358
 Fax: (41) 3218-1350
 E-mail: secex-pr@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná
 Rua Dr. Faivre, nº 105 – Centro
 CEP: 80060-140, Curitiba – PR

Pernambuco

Telefone: (81) 3424-8100
 Telefax: (81) 3424-8109 – Ramal 204
 E-mail: secex-pe@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado de Pernambuco
 Rua Major Codeceira, nº 121 – Santo Amaro
 CEP: 50100-070, Recife – PE

Piauí

Telefones: (86) 3218-1800/ 3218-2399
 Fax: (86) 3218-1918
 E-mail: secex-pi@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí
 Avenida Pedro Freitas, nº 1.904
 Centro Administrativo
 CEP: 64018-000, Teresina – PI

Rio de Janeiro

Telefones: (21) 3805-4200/ 3805-4201
 Fax: (21) 3805-4206
 E-mail: secex-rj@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado do Rio de Janeiro
 Avenida Presidente Antônio Carlos, nº 375
 Ed. do Ministério da Fazenda, 12º andar
 Sala 1.204 – Centro
 CEP: 20020-010, Rio de Janeiro – RJ

Rio de Janeiro

Telefones: (21) 3805-4200/ 3805-4201
 Fax: (21) 3805-4206
 E-mail: secex-rj@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado do Rio de Janeiro
 Avenida Presidente Antônio Carlos, nº 375
 Ed. do Ministério da Fazenda, 12º andar
 Sala 1.204 – Centro
 CEP: 20020-010, Rio de Janeiro – RJ

Rio Grande do Norte

Telefones: (84) 3211-2743/ 3211-8754/ 3211-3349
 Fax: (84) 3201-6223
 E-mail: secex-rn@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado do Rio Grande do Norte
 Avenida Rui Barbosa, nº 909 – Tirol
 CEP: 59015-290, Natal – RN

Rio Grande do Sul

Telefone: (51) 3228-0788
 Fax: (51) 3228-0788 – Ramal 8
 E-mail: secex-rs@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado do Rio Grande do Sul
 Rua Caldas Júnior, nº 120
 Ed. Banrisul 20º andar – Centro
 CEP: 90018-900, Porto Alegre – RS

Rondônia

Telefones: (69) 3223-1649/ 3223-8101/ 3224-5703
 Fax: (69) 3224-5712
 E-mail: secex-ro@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia
 Rua Afonso Pena, nº 345 – Centro
 CEP: 76801-100, Porto Velho – RO

Roraima

Telefones: (95) 3623-9411/ 3623-9412
 Telefax: (95) 3623-9414
 E-mail: secex-rr@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima
 Avenida Ville Roy, nº 5.297 – São Pedro
 CEP: 69306-665, Boa Vista – RR

Santa Catarina

Telefone: (48) 3952-4600
 Fax: (48) 3224-8954
 E-mail: secex-sc@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado de Santa Catarina
 Rua São Francisco, nº 234 – Centro
 CEP: 88015-140, Florianópolis – SC

São Paulo

Telefone: (11) 3145-2600/ 3145-2601/ 3145-2626
 Fax: (11) 3145-2602
 E-mail: secex-sp@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo
 Avenida Paulista, nº 1842
 Ed. Cetenco Plaza Torre Norte 25º andar – Centro
 CEP: 01310-923, São Paulo – SP

Sergipe

Telefones: (79) 3259-2767/ 3259-2773/ 3259-3106
 Fax: (79) 3259-3079
 E-mail: secex-se@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe
 Avenida Dr. Carlos Rodrigues da Cruz, nº 1.340
 Centro Administrativo Augusto Franco – CENAF
 CEP: 49080-903, Aracaju – SE

Tocantins

Telefone: (63) 3224-7772
 Fax: (63) 3224-6076
 E-mail: secex-to@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins
 302 Norte, Av. Teotônio Segurado
 Lote 1A – Plano Diretor Norte
 CEP: 77001-020, Palmas – TO

Como publicar artigos na Revista do TCU

A REVISTA

A Revista do TCU é publicação oficial da instituição e veicula artigos técnicos com temática relativa aos Tribunais de Contas, ao Controle Externo, à Administração Pública, ao Direito Público, à Contabilidade, às Finanças e à Auditoria no âmbito do setor estatal.

O CONSELHO EDITORIAL

O Conselho Editorial da Revista, órgão colegiado de natureza técnica e de caráter permanente, é responsável pela seleção final das matérias publicadas. O Conselho é presidido pelo Vice-Presidente do Tribunal e integrado pelo Auditor mais antigo em exercício, pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, pelo Secretário-Geral de Controle Externo, pelo Secretário-Geral da Presidência e pelo Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa.

A SELEÇÃO DE MATÉRIAS

O exame e seleção do material a ser publicado observa os seguintes critérios:

1. compatibilidade com a temática da Revista;
2. contribuição ao aprimoramento técnico e profissional dos servidores do TCU e ao estudo de temas de trabalho;
3. qualidade, objetividade e impessoalidade do texto produzido.

AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista do TCU não dá aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do periódico, resguardados os direitos autorais na forma da Lei.

Cada autor receberá cinco exemplares do número da revista no qual seu trabalho tenha sido publicado.

RESPONSABILIDADE INTELECTUAL

Os textos aprovados são publicados sem alteração de conteúdo. Os conceitos e opiniões emitidas em

trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

Os trabalhos publicados poderão ser divulgados em outros lugares desde que citada a Revista do TCU, ano, número e data de publicação.

COMO ENVIAR CONTRIBUIÇÕES

Os interessados em publicar artigos na revista do TCU devem encaminhar o texto para o seguinte e-mail: revista@tcu.gov.br, com as seguintes especificações:

QUANTO À FORMATAÇÃO

1. Formato do programa Microsoft Word.
2. Fonte Times New Roman - tamanho 11.
3. Títulos e subtítulos em negrito.
4. Primeira linha dos parágrafos com 1 cm de recuo e com alinhamento justificado.
5. Espaçamento simples entre as linhas.
6. Evitar linhas em branco entre os parágrafos.
7. Formato da página: A4 (21x29,7 cm)
8. Todas as margens com 2 cm.
9. Máximo de 7 (sete) páginas (desconsideradas as referências bibliográficas).
10. Todo destaque que se deseje fazer no texto deverá ser feito com o uso de negrito. O uso do itálico se restringe ao uso de palavras que não pertençam à língua portuguesa.

QUANTO À IDENTIFICAÇÃO DO AUTOR

1. Incluir currículo resumido no artigo com máximo de cinco linhas, no seguinte padrão:

Fulano de Tal é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Administração pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

2. Informar endereço de correspondência para envio de exemplares da edição da Revista em que for publicado o artigo.

QUANTO AO CONTEÚDO

Os textos deverão apresentar linguagem adequada à norma culta da língua portuguesa.

Sugere-se que seja evitado o uso excessivo de notas de rodapé e citações.

QUANTO ÀS CITAÇÕES

As citações deverão ser feitas de acordo com a versão mais atual da NBR 10520, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

As informações oriundas de comunicação pessoal, trabalhos em andamento ou não publicados devem ser indicados exclusivamente em nota de rodapé da página onde forem citados;

As citações deverão ser cuidadosamente conferidas pelos autores e suas fontes deverão constar no próprio corpo do texto, conforme os exemplos abaixo.

CITAÇÃO DIRETA

Segundo Barbosa (2007, p. 125), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (BARBOSA, 2007, p. 125).

Citação indireta

A teoria da ... (Cf. BARBOSA, 2007, p. 125), ou,
A teoria da ... (BARBOSA, 2007, p. 125).

As citações de diversos documentos de um mesmo autor, publicados num mesmo ano, são distinguidas pelo acréscimo de letras minúsculas, após a data e sem espaçamento, conforme a ordem alfabética da lista de referências.

Segundo Barbosa (2007a, p. 125), ...
(BARBOSA, 2007b, p. 94).

QUANTO ÀS REFERÊNCIAS

Ao final, o texto deverá conter lista de referências completas dos documentos utilizados pelo autor para seu embasamento teórico.

Somente deverão ser citados na lista de referências trabalhos editados ou disponíveis para acesso público.

As referências deverão ser elaboradas de acordo com a versão mais atual da NBR 6023 da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

As referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e alinhadas à esquerda.

As obras poderão ser referenciadas em parte ou no todo, em formato impresso ou digital, conforme os exemplos abaixo.

MONOGRAFIAS NO TODO

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas*. Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2002.

PARTE DE MONOGRAFIA

QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. A importância da dimensão ambiental nas contas públicas: alguns temas para análise no Tribunal de Contas de Santa Catarina . In: CONCURSO de Monografia do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 1, 2006 , Florianópolis. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina : contas públicas : transparência, controle social e cidadania. Florianópolis : TCE, 2006. p. 73-147

ARTIGO OU MATÉRIA DE REVISTA, BOLETIM ETC.

CUNHA, Jatir Batista da. Legitimação ativa para exigir quitação. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v.31, n.83, p.19-21, jan./mar. 2000.

TRABALHO APRESENTADO EM EVENTO

Conflito de interesses: como identificar e prevenir. In: ENCONTRO DE REPRESENTANTES SETORIAIS DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 5., 2004, BRASÍLIA. *Ética na gestão*. Brasília : ESAF, 2004. p. 93-104

CABRAL, Analúcia Mota Vianna. Estudo de modelo de eficácia da gestão de obras públicas municipais. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, VII, 2002, Brasília. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO/OBRAS_PUBLICAS/ANAIS_DO_VII_SIMPOSIO_NACIONAL.PDF> Acesso em: 23 de março de 2006.

TESES E DISSERTAÇÕES

BUENO, H. *Utilização da sala de situação de saúde no Distrito Federal*. Brasília. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde), Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2003.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Lei nº 11.474 , de 15 de maio de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Ano 144, nº 93, 16 maio 2007. Seção I, p.1.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 8 maio 2006.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 016/2002-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 30 de janeiro de 2002. *Diário Oficial de União*, 15 de fev. 2002.

REVISTA DO TCU

FUNDADOR

Ministro Iberê Gilson

SUPERVISOR

Ministro Benjamin Zymler

CONSELHO EDITORIAL

Auditor Augusto Sherman Cavalcanti
Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
Ana Cláudia Messias de Lima Martins
Paulo Roberto Wiechers Martins
Luciano Carlos Batista

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

COLABORADORES

Secretaria das Sessões
Assessoria de Comunicação Social
Biblioteca Ministro Ruben Rosa

DIAGRAMAÇÃO

Pablo Frioli
Paulo Brandão

CAPA

Paulo Arthur

EDITORIA DO TCU

SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício-Sede, Sala 51
Brasília-DF 70.042-900
(61) 3316-5081/7929
revista@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

Compromisso com a Administração e a Gestão Pública

