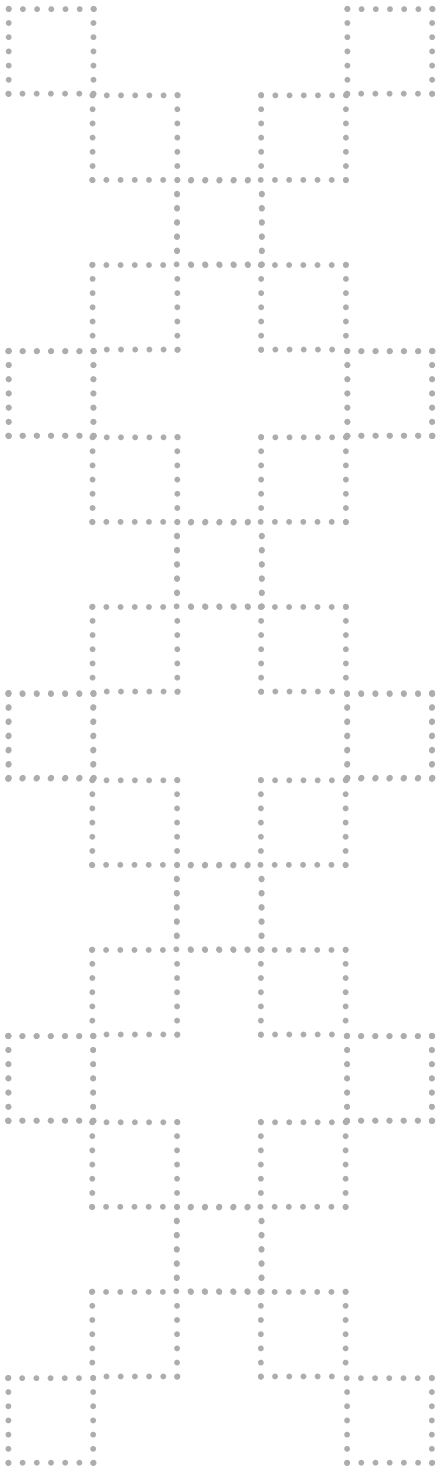


# O Serviço Postal licitável. “Sê-lo ou não sê-lo”: eis a questão.

Luiz Fernando Silveira Netto



Luiz Fernando Silveira Netto é advogado da União, mestre em Direito e professor universitário.

Em sua forma embrionária, o **serviço postal** acompanha a Humanidade desde há muito, pois alguém - nas vezes de anônimo prestador desse serviço - procedeu à entrega das **epístolas de Paulo** aos **romanos**, aos **colossenses**, aos **filipenses**, dentre outros, e graças a isso foram elas inseridas na Bíblia Sagrada.

No Brasil, deixando de lado a quinhentista carta que Pero Vaz e Caminha escreveu ao Rei de Portugal (e que teve **regular** coleta e transporte no território colonizado), ou a que Paulo Bregaro (carteiro/cavaleiro) fez chegar às mãos de Dom Pedro I, em função do que foi proclamada a Independência do Brasil, modesto *status* teve o serviço postal nas primeiras Constituições, as quais não tiveram a preocupação com sua estrutura e organização, mas já trataram de ao menos garantir o “**segredo das cartas**” (BRASIL, 1824, art. 179, XXVII), e “**a inviolabilidade do segredo da correspondência**” (BRASIL, 1891, art. 72, § 18).

Foi, porém, na Constituição de 1934, que além da permanência da garantia de que é “**inviolável**” o **serviço de correios** (BRASIL, 1934, art. 113, 8), surgiu o preceito fundamental encartado na expressão “**manter o serviço de correios**” (BRASIL, 1934, art. 5º, VII); a Carta de 1937 prestigiou o preceito de competência da União (**manter o serviço de “correios... e radio-comunicação”**, (BRASIL, 1937, art. 16, X) e o direito de “**inviolabilidade do domicílio e de correspondência**” (BRASIL, 1937, art. 122,6º).

Já o tópico frasal “**manter o serviço postal**” foi cunhado na Constituição de 1946, “**irmanado**” com o serviço de “**correio aéreo nacional**” (BRASIL, 1946, art. 5º, XI); e foi mantido o direito de que “**é inviolável o sigilo da correspondência**” (BRASIL, 1946, art. 141, §6º).

As Constituições de 1967 (com a EC-69) e de 1988 consolidaram a competência da União em “**manter o serviço postal**” (BRASIL, 1988, art.21, X), bem assim o direito à inviolabilidade do sigilo da correspondência.

Antes da era Vargas já funcionava a Direção-Geral dos Correios, mas foi por obra do Decreto nº 20859, de 1931, que referido serviço se estruturou e se organizou em nível nacional, sendo a partir de então prestado pelo Departamento de Correios e Telégrafos-DCT, órgão da administração direta federal.

O Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969, criou a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos-ECT, passando os serviços, que até então eram remunerados por taxa, a ser contraprestados por preço público.

De acordo com o texto constitucional vigente, compete à União “**manter o serviço postal [...]**” (BRASIL, 1988, art.21, X). É um **serviço público** por excelência, seja por sua origem supramencionada, seja pela força do verbo “manter”, usado no referido texto. À guisa de “manter”, o constituinte originário sempre buscou a exclusividade na prestação do serviço público ou atividade que indica, como se observa no trecho: “**organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios**”(BRASIL, 1988, art.21, XIII). Outros serviços públicos também são tratados naquele mesmo artigo e com esse mesmo comando verbal: “**organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal**” (BRASIL, 1988, art.21, XIV); “**organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional**” (BRASIL, 1988, art.21, XV); “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho” (BRASIL, 1988, art.21, XXIV).

Uma arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF nº 70) está em fase de julgamento pelo STF, o qual decidirá a natureza do serviço postal, em função do que permanecerá ou não a União como exclusiva prestadora de tal serviço, seja diretamente, seja por delegação (caso da ECT).

“Manter o serviço postal” (BRASIL, 1988, art.21, X), contudo, não conduz a qualquer forma de “monopólio”, pois este pressupõe alguma atividade ou bem retirados da esfera privada, por expressa ordem constitucional. O serviço postal, como serviço público, não é, assim, nenhum “monopólio” constitucional; não há “monopólio estatal”, ou “monopólio postal”, pois o que pode ser atingido por **monopólio** (e sempre por dispositivo constitucional) não é o serviço público, e sim algo contido na esfera particular.

Assim já ensinava Geraldo Ataliba:

[...] não tem cabimento mencionar-se a expressão monopólio, nos casos de serviço público, já que se refere a realidades jurídicas excludentes uma da outra. Por definição, o serviço público pertence ao Poder Público (BRASIL, art. 145, I; 175, 1988) e **jamais poderia estar insito na esfera de atividades**

**dos particulares. Daí a imprópria e absurda invocação da expressão monopólio, para explicar os correios.** (ATALIBA, [200-?], p.87).

Regis Fernandes de Oliveira também vê o serviço postal brasileiro como público:

**Pelo rigor metodológico que nos impusemos e pelo raciocínio jurídico desenvolvido, cuida-se de serviço público (o serviço postal). A circunstância de estar sendo prestada a atividade por empresa pública é irrelevante. Cuida-se de mera delegação, e não de concessão de serviço, uma vez que a entidade compõe a Administração indireta.** (OLIVEIRA, 2008, p.211)

Dentre os “serviços públicos postais” (há mais de um, dentre eles a “carta” e a “encomenda”), tem-se os que são **inconcessíveis** e os que são **concessíveis**.

Com o serviço postal *lato sensu*, as duas situações (**inconcessibilidade** e **concessibilidade**) ocorrem, de forma autônoma ou concorrencial. Para fins do presente estudo:

a) há o serviço de carta, cartão postal e **correspondência agrupada** (recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição para o exterior, de objetos de correspondência, quando pelo menos um deles for carta ou cartão postal, remetidos a pessoas jurídicas e/ou suas agências, filiais ou representantes). Ficaram reservados à ECT (pode-se dizer: à União, por sua empresa). São **inconcessíveis**; e

b) há os demais serviços públicos postais (como o de encomendas), estes **concessíveis**.

A matéria se encontra no art. 9º da Lei nº 6538, de 22 de junho de 1978.

Sobre a concessão de serviço público, dá conta o artigo 175 da Constituição Federal; este preceito, porém, não alcança o serviço postal **inconcessível**, acima mencionado, pois tendo ele ficado restrito à prestação pela União, por sua empresa – ECT (esta como delegatária daquela), **não** pode ser objeto de concessão.

Alguém poderia objetar inexistir essa **inconcessibilidade**, argumentando com a existência das chamadas agências postais “franqueadas”; observe-se, entretanto, que essas “franquias” apenas compõem a rede de **atendimento**, só atuam no serviço de **postagem** e **coleta interna** de correspondência, restritos segmentos, parcelas de um **todo** chamado “serviço postal”, este compreendendo não só a **postagem** e **coleta**, mas também o **transporte** e a **distribuição** de correspondência, **todo** esse reservado à ECT prestar. Seria absolutamente inconstitucional admitir uma “franquia”, a quem quer que fosse, do serviço postal em sua integralidade (**postagem, coleta, transporte e distribuição**), sob pena de afrontar o preceito fundamental: de que incumbe à União “manter” o serviço postal.

Quanto aos demais serviços (os concessíveis), também de natureza postal e portanto públicos, já não tem a ECT a “obrigação/prerrogativa” de executá-los singularmente, razão pela qual, por exemplo, a **encomenda postal nacional** é um serviço postal público, mas concessível.

Ainda aqui há que se observar a figura formal da **concessão** de serviço público, por força do disposto nas Leis nº 9074, de 07 de julho de 1995 e 8987, de 13 de fevereiro de 1995, com a alteração feita pela Lei nº 9648/1998, a qual acrescentou, dentre as hipóteses que se sujeitam ao regime de concessão (ou permissão, quando couber), a dos **serviços postais** (art. 1º, VII, da Lei nº 9074) (BRASIL, 1995), obviamente os **concessíveis** como acima apontados.

No que respeita à prestação do serviço postal – pela ECT – para a Administração Pública em geral, é oportuno observar:

1. Serviços de carta, cartão postal e correspondência agrupada (abrangidos ou não pelo chamado serviço SEDEX, o qual apenas lhes dá a nota de remessa expressa, mais célere), não estariam abrangidos pela legislação de licitações, notadamente a Lei nº 8.666/1993, se ainda operante o chamado DCT (Departamento de Correios e Telégrafos, administração federal direta); vale ressaltar: sequer seria hipótese de inexigibilidade, dada a **absoluta**

**ausência de contrato**. É que o pagamento da remuneração do serviço público porque prestado por pessoa jurídica de direito público se constituiria em obrigação *ex lege* (decorrente de lei), nada se contratando com a Administração.

Como a Lei nº 8.666/1993 (e qualquer outra que trate do assunto) cuida tão somente de “contratações”, seja a “contratação direta” (sem licitação), seja a “contratação indireta” (com licitação), ao serviço postal inconcessível ela não se aplicaria.

2. **Considerando, todavia, que é uma empresa pública que o presta** (a ECT), e pelo serviço público que presta é remunerada por “preço público”, a obrigação neste caso peculiar não mais decorre da lei e sim de contrato. Logo, e apenas por esse detalhe (existência de uma **base contratual**), o enquadramento será o da inexigibilidade (*caput* do artigo 25 da Lei Geral de Licitações). Fosse a União diretamente a prestá-lo, repete-se, e não poderia ser uma “inexigibilidade” da Lei Geral de Licitações (esta sempre pressupondo “contrato”), e sim caso de “**obrigação decorrente de lei: legislação de licitações não aplicável**”.

3. Já quanto aos demais “serviços postais”, desde que públicos, tais como serviço de impresso, serviço de cecograma (vetusta modalidade de objeto de correspondência, linguagem Braille em relevo), serviço de encomenda postal nacional, serviço de pequena encomenda postal internacional – *petit paquet*, serviço de encomenda postal internacional – *colis postaux*, aquilo que doutrina e jurisprudência reputam como serviços “monopolizados” prestados por entidades da Administração Pública, a hipótese a invocar é também a da contratação direta, mas com base na dispensa de licitação – inciso VIII do art. 24 da LGL, dado que a ECT foi criada antes da vigência dessa – e sempre presente a condicionante: que o preço seja compatível com o mercado.

4. Eventual outro serviço prestado pela ECT que não seja de serviço postal (tanto o inconcessível quanto o concessível), e um exemplo seria a venda de “tele-sena”, que a ECT fazia em recente passado, a hipótese é a da licitação.

Tem-se observado que a ECT oferece **todos** os serviços em um mesmo termo de contrato, todos com base única na inexigibilidade; faz-se necessária a prática de distinguir as relações jurídicas em função das hipóteses de contratação, que poderão ser várias:

1. Se serviço postal inconcessível (carta, cartão postal e correspondência agrupada, prestados pela via comum ou pela via do chamado serviço SEDEX).

2. Se outro serviço postal público (cecograma, impresso, encomenda postal nacional, pequena encomenda postal internacional – *petit paquet*, encomenda postal internacional – *colis postaux*).

Se outra atividade ou serviço que não públicos.

Licitar ou não licitar serviço postal? Eis a questão, ou melhor, **as questões**.

1ª questão: são os serviços postais que só podem ser executados pela União por delegação à sua empresa (ECT), caso do serviço de carta, cartão postal e correspondência agrupada?

Resposta: é hipótese de contratação direta, por inexigibilidade (BRASIL, 1993).

2ª questão: são os concessíveis (serviços postais e portanto públicos, como a encomenda postal nacional)?

Resposta: é caso de contratação direta, por dispensa de licitação (BRASIL, 1993), desde que o preço seja compatível com o mercado, vale dizer, preço justo, preço exequível.

3ª questão: são os residuais (não públicos, prestados pela ECT)? Resposta: é hipótese de livre concorrência, a serem contratados mediante licitação.

Como se vê, há cautelas a serem tomadas pelas Administrações Públicas quando contratam o serviço postal.

## REFERÊNCIAS:

ATALIBA, Geraldo. *Revista do Direito Público*. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, n.92, p.87, [200-?].

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Presidência da República, Casa Civil, 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm)>.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Presidência da República, Casa Civil, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)>.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Presidência da República, Casa Civil, 1967. Disponível em: Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm)>.

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

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)*. Presidência da República, Casa Civil, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm)>.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Presidência da República, Casa Civil, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm)>.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. Presidência da República, Casa Civil, 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)>.

BRASIL. *Emenda Constitucional N° 1, de 17 de Outubro de 1969*. Presidência da República, Casa Civil, 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>.

BRASIL. Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília: Senado Federal, 1993. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102446>>.

BRASIL. Lei n° 9.074, de 07 de julho de 1995. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 08 jul., 1995, Seção 1, p. 10125. Disponível em: <<http://www.poupenegia.com.br/pdf/Lei%20Aneel%209074-1995.pdf>>.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro* 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 211.

# Avaliação dos procedimentos para contabilização de receita e despesa em educação contidos nos manuais da STN

Nicholas Davies

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo foi examinar as orientações para a contabilização de receita e despesa em educação contidas nos manuais para a elaboração do relatório resumido da execução orçamentária da União, DF, Estados e Municípios editados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de 2001 (primeira edição) a 2008 (oitava edição). Consideramos também a contabilização do TCU (Tribunal de Contas da União) que divergia da STN em alguns anos.

Pelo menos duas são as justificativas para o estudo. Uma é que tais orientações deveriam ser seguidas pelos governos de todas as esferas e supostamente foram consideradas também pelos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios. Outra é que, apesar de conter elementos valiosos para a contabilização precisa de tal receita e despesa, apresentavam omissões, inconsistências e equívocos, algo inaceitável em documentos dessa natureza.

Cabe ressaltar que a qualidade dos manuais (ou edições) variou bastante, desde o primeiro, em 2001, até o mais recente, em 2008, com um crescente grau de detalhamento e precisão, embora ainda contendo falhas. O primeiro (de 2001) e o segundo (de 2002) manuais, por exemplo, só continham uma tabela para as três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Foi só a partir do terceiro (de 2003) que se passou a reservar uma tabela para cada esfera. Uma indicação do crescente grau de detalhamento é a diferença entre a tabela de receita e despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) do manual 1 e a do manual 8. Enquanto a do manual 1 não chegava a 27 itens, a do manual 8 alcança, no caso do Estado, 56 itens e vários subitens. No caso dos Municípios, a tabela abrange 58 itens e vários subitens.

Inicialmente, comentamos os pontos positivos das orientações e depois apontamos as omissões, equívocos e inconsistências. Ressaltamos alguns itens positivos porque, embora aparentemente óbvios, constatamos em nosso estudo sobre os Tribunais de Contas de todo o Brasil que eles nem sempre são seguidos pelos TCs.

Um primeiro é a contabilização das multas e juros de mora de impostos e da dívida ativa de impostos. É verdade que as tabelas dos primeiros manuais (1 e 2, por exemplo) não mencionavam tal receita, embora as instruções destes manuais mandassem contabilizá-la.

Nicholas Davies é professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF), graduado em História, mestre em Educação e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP).

Outro ponto positivo, embora também óbvio, é o critério de cálculo do ganho/perda com o Fundef/Fundeb e de sua contabilização e da complementação. Para a STN, o ganho ou a perda são definidos pela diferença entre o que o governo contribui e o que recebe de volta de acordo com o número de matrículas (sem a complementação). Se recebe mais do que contribui, tem ganho, que deve ser contabilizado como acréscimo aos 25%. Se ocorre o contrário, há perda, a ser registrada no cômputo dos 25%. Esta orientação correta consta de todos os manuais. Outra orientação correta, mas só presente no manual 3 em diante, prevê que, se o governo recebe complementação federal, esta será contabilizável como adição ao mínimo. Outra orientação certa, mas só presente nos manuais 7 e 8 (portanto, ausente nos manuais 1 a 6), prevê o acréscimo do rendimento financeiro auferido com a receita do Fundeb (o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). Embora a contabilização correta possa parecer óbvia, houve (e talvez ainda haja) governos que não a cumpriram, como o do município do Rio de Janeiro de 1998 a 2006, que contou, para isso, com a conivência do Tribunal de Contas do Município, resultando numa perda de cerca de R\$ 3 bilhões de reais para a educação.

Outro ponto positivo é a identificação das receitas específicas totalmente vinculadas à educação (convênios, salário-educação, operações de crédito, ganho e complementação com Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério) ou Fundeb, e rendimentos financeiros com estas receitas) e das despesas por elas financiadas. Isso evita a confusão entre as despesas financiáveis com base nos impostos (25%) e as despesas pagas por recursos específicos. Um exemplo desta não identificação é o Tribunal de Contas do Estado da Bahia, que não demonstrou atenção para isso nos seus relatórios sobre as contas estaduais pelo menos de 2000 a 2007.

Infelizmente, esta separação não foi idêntica nos manuais. Enquanto o manual 1 só discriminava a receita com o Fundef (que incluía o ganho, caso existente) e a receita e despesa do salário-educação, o 2 passou a incluir também operações de crédito e outras receitas. Os manuais 3 em diante, por sua vez, ampliaram as receitas, incluindo ainda a complementação do Fundef (não prevista nos manuais 1 e 2) e convênios de educação. Contraditoriamente, nem o 3 nem o 4 (de 2004) incluíram tais operações de crédito no caso de receitas de União, que só passaram a constar do manual 5 (de 2005).

Outro ponto positivo, presente em todos os manuais, é eles se basearem nas despesas pagas ou nas liquidadas porém não pagas, e não nos empenhos do exercício (canceláveis em exercícios posteriores), procurando evitar a distorção provocada apenas pelo critério de empenhos para contabilização dos dispêndios vinculados do exercício (o percentual mínimo dos impostos mais as receitas adicionais ao mínimo). Para isso, os manuais prevêem considerar apenas as despesas liquidadas, além das pagas e, no caso das empenhadas, só se elas tiverem sido inscritas em restos a pagar. Caso contrário, tais despesas empenhadas deveriam ser canceladas do montante contabilizado no mínimo. A importância deste item, não muito comum em procedimentos adotados por Tribunais de Contas de Estados e Municípios, é indicada pelo voto do conselheiro Luiz Alves do TC sobre as contas de 1997 do governo estadual da Paraíba, que denuncia o artifício de empenhar valores astronômicos em educação em 31 de dezembro com o objetivo de cumprir a exigência de aplicação do percentual mínimo. Segundo ele,

empenharam-se R\$ 57 milhões no dia 31 de dezembro e procedeu-se à inscrição na conta Restos a Pagar [...] pretendendo, com esse primor de burla, dar cumprimento ao preceito constitucional citado. Sabem os ilustrados pares [os conselheiros do TC] quanto daqueles recursos foram liberados em 1997 e em 1998 até a presente data? Nenhum centavo. (PARAÍBA, 1998, p. 87)

## 2. A CONTABILIZAÇÃO DAS RECEITAS

Não são poucas as omissões, equívocos e inconsistências dos manuais. Todos (1 a 8) só mencionam o percentual mínimo de 25%, omitindo percentuais superiores a 25% presentes em algumas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas municipais, que deveriam ser levados em consideração, com base no *caput* do art. 69 da LDB (BRASIL, 1996b), que, a propósito, é citado como pertinente pelos manuais, porém não transformado em procedimento de controle. O *caput* prevê a aplicação, entre outras coisas, deste mínimo de 25% ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas.

Outra legislação citada porém não transformada em procedimento de controle é o § 4º do art. 69 da LDB: “As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro” (BRASIL, 1996b). Como os manuais da STN se destinam ao preenchimento dos relatórios resumidos da execução orçamentária (RREO) bimestrais, deveriam conter a previsão de tal apuração e correção, o que não foi feito. Tal procedimento se justifica porque em nenhum manual a STN manda incluir na receita de impostos vinculada à educação a receita patrimonial com origem nos impostos, inclusão esta necessária para garantir a integralidade da receita vinculada à educação, ou seja, os impostos e os rendimentos com eles auferidos no mercado financeiro. É só no manual 8 (BRASIL, 2008) que tal inclusão é indicada, se bem que de modo pouco claro, quando manda contabilizar a “receita da aplicação financeira de outros recursos de impostos vinculados ao ensino”.

Antes de fazer comentários mais específicos sobre as receitas, cabe registrar um equívoco muito comum dos manuais, que foi o emprego dos termos “receitas resultantes de impostos” e “receitas vinculadas ao ensino” (salário-educação, Fundef, por exemplo), como se fossem totalmente distintos. Seus pares correspondentes seriam “despesas vinculadas às receitas resultantes de impostos” e “despesas vinculadas ao ensino”. É um equívoco porque ambas são vinculadas ao ensino, umas percentualmente, outras integralmente. Enquanto as primeiras têm origem apenas em impostos, as “vinculadas ao ensino”

podem ter esta origem (o caso do Fundef/Fundeb) ou não (o salário-educação, por exemplo).

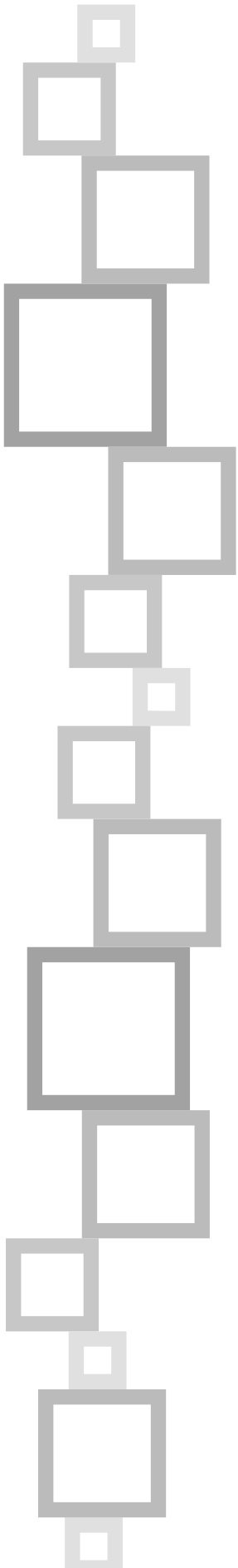
O registro das receitas nos manuais oscilou ao longo do período. As multas, juros de mora e dívida ativa de impostos não foram indicadas nas tabelas dos manuais 1 e 2, porém constavam das instruções de preenchimento.

As operações de crédito e outras receitas vinculadas à educação foram omitidas no manual 1 (dezembro de 2001), porém incluídas em todos os manuais posteriores, na parte referente a Estados, DF e Municípios, com exceção da União, cujas operações de crédito só foram contabilizadas a partir do manual 5.

A complementação federal para o Fundef, por sua vez, não foi contabilizada nas edições 1 e 2, sendo registrada somente a partir da edição 3. Já o rendimento financeiro com o Fundef nunca foi computado por nenhuma edição (1 a 6), embora previsto na Lei 9.424 (BRASIL, 1996c), que regulamentou o Fundef. Esta omissão só veio a ser corrigida na edição 7 (BRASIL, 2007b), que determinou o registro do rendimento com o Fundeb.

Tampouco foi registrado, em nenhum dos manuais 1 a 7, o rendimento financeiro com as receitas integralmente vinculadas à educação. O manual 8 (BRASIL, 2008) corrigiu esta omissão, no caso da receita de Estados, DF e Municípios, ao incluir o rendimento com os recursos do FNDE e de convênios, porém não com operações de crédito e outras receitas.

A propósito dos rendimentos financeiros com as receitas da educação, o manual 8 prevê uma que não constava de nenhum manual anterior, correspondente a “juros recebidos pela aplicação financeira de outros recursos de impostos” (item 9 da tabela da receita de Estados) (BRASIL, 2008). O manual não esclarece quais seriam estes outros recursos de impostos e por que, tendo origem em impostos, seriam adicionais ao percentual mínimo. Ora, todo rendimento oriundo dos impostos teria de ser destinado à educação somente na proporção de 25% (na suposição de o percentual mínimo da Constituição Estadual ou Lei Orgânica municipal ser 25%), não integralmente, como dá a entender a redação equivocada.



Apesar de representar certo avanço em relação aos manuais anteriores no caso das receitas nas esferas estaduais, distritais e municipais, o 8 é omissivo na inclusão dos rendimentos financeiros de receitas da educação (o salário-educação, por exemplo) em âmbito federal. A importância desta contabilização é demonstrada no relatório de atividades do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) relativo a 2005 (BRASIL, 2006), segundo o qual de 1999 a 2005 tais rendimentos com o salário-educação não aplicado no período teriam totalizado R\$ 334 milhões, que, acrescidos a mais de R\$ 1,5 bilhão não aplicado da cota federal, teriam alcançado mais de R\$ 1,9 bilhão.

Uma contabilização que também variou nos manuais foi a dos recursos transferidos pelo governo federal para o Fundo Constitucional do Distrito Federal, criado pela Lei 10.633, de 27/12/2002. Os manuais 3 a 5 mandam contabilizar tais recursos (mais de R\$ 1 bilhão por ano) dentro dos 25% do DF, o 6 é omissivo nesta questão, porém o 7 e o 8 estipulam o contrário dos manuais 3 a 5, computando-os, corretamente, como acréscimo aos 25%. Os manuais, no entanto, não esclarecem como o governo federal contabiliza tais gastos, que são contabilizados no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira), se dentro ou fora dos 18% dos impostos que o governo federal é obrigado a aplicar em MDE.

Outro problema foi a definição das transferências constitucionais e legais para o cálculo do percentual mínimo. Enquanto a p. 104 do manual 1 (BRASIL, 2001a) informou que o percentual mínimo tem como base os impostos e transferências (art. 212 da CF), a p. 107 do mesmo manual (tabela 11) registrou que a referência são os impostos e transferências **constitucionais e legais**. É verdade que esta inconsistência tem origem na própria legislação, pois o art. 212 da CF só menciona transferências, não fazendo distinção entre as constitucionais, as legais e as voluntárias. Esta inconsistência, por sua vez, foi corrigida pela LDB (BRASIL, 1996b) (o que não poderia ser feito, pois uma lei não altera uma disposição constitucional), que acrescentou “constitucionais” a “transferências”. Entretanto, com a aprovação da Lei Complementar 87 (Lei Kandir) (BRASIL, 1996d), prevendo isenção do ICMS de alguns produtos a pretexto de incentivar as exportações, Estados, Distrito Federal e Municípios passaram a receber do governo federal uma compensação financeira por esta desoneração do ICMS, prevista nesta Lei. Provavelmente por isso a STN passou a estipular que o percentual incida também sobre transferências legais, o que, se resolveu um problema (a contabilização da compensação financeira prevista na LC 87), criou outro, pois Estados, DF e Municípios recebem outras transferências legais (o salário-educação, por exemplo), que, no entanto, não entram na base de cálculo do percentual mínimo, como ocorre com esta compensação financeira.



Conforme revelam relatórios do TCU sobre as contas federais, a STN não parece ter seguido as orientações dos seus manuais em vários anos. A divergência principal entre o TCU e a STN gira em torno da classificação das transferências constitucionais pela União a Estados, DF e Municípios para a definição da receita líquida dos impostos para fins de cálculo dos 18%. O TCU corretamente definiu (pelo menos em alguns anos) que tais transferências são o FPE, o FPM, o IPI-exportação, o ITR e o IOF-ouro e a DRU (desvinculação da receita da União, equivalente a 20% da receita bruta de impostos), ao passo que a STN em vários anos computou também transferências não contabilizáveis, como os *royalties*, o salário-educação, a CIDE.

Nas contas de 2001 (BRASIL, 2002b), segundo o TCU, a STN teria incluído equivocadamente R\$ 7,2 bilhões, correspondentes às seguintes transferências: R\$ 2,045 bilhões de salário-educação, R\$ 3,589 bilhões de *royalties*, R\$ 1,151 bilhão de encargos referentes ao Distrito Federal, e R\$ 476 milhões de complementação ao Fundef. Com a exclusão destes valores, o montante correto de transferências constitucionais cairia de R\$ 43,9 bilhões para R\$ 35,9 bilhões e, portanto, a receita líquida para o cálculo dos 18% deveria ser R\$ 36,1 bilhões, segundo o TCU, e não R\$ 27,6 bilhões, conforme o cálculo equivocado da STN. A estes questionamentos do TCU, a Coordenação-Geral de Contabilidade do Tesouro Nacional respondeu que os

procedimentos criticados vêm sendo praticados há muito tempo, estando presumivelmente certos, dada a ausência de manifestações em contrário. Essa posição não foi alterada, em que pese a equipe ter argumentado que, na demonstração analítica do total de transferências constitucionais, figuram valores não derivados de impostos e, também, não constam do texto constitucional como transferências de arrecadação de impostos aos estados, ou ao Distrito Federal ou aos municípios. De fato, do montante de transferências constitucionais apresentado no Relatório, constam, dentre outras, as diversas modalidades de compensações financeiras pela exploração de petróleo, gás natural, recursos hídricos para fins de geração elétrica e outros recursos minerais, nos termos do § 1º do art. 20 da CF. (BRASIL, 2002b, p. 514).

Em relatórios de contas posteriores, o TCU aponta procedimentos da STN que divergem das orientações contidas nos seus manuais. Por exemplo, nas contas de 2004 (BRASIL, 2005b), a STN teria cometido as seguintes irregularidades: (1) não inclusão da dívida ativa de impostos na base de cálculo, (2) inclusão de transferências de valores não derivados de impostos (compensações financeiras pela exploração de petróleo, gás natural, recursos hídricos e minerais, recursos para repartição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico CIDE – Combustíveis, bem como a compensação de isenção do ICMS aos estados exportadores), (3) inclusão, no cálculo dos 18%, dos gastos federais com o salário-educação (R\$ 1,598 bilhão) e de recursos oriundos de operações de crédito (R\$ 174 milhões). Nas contas de 2007 (BRASIL, 2008b), a STN teria contabilizado equivocadamente, no cálculo dos 18%, R\$ 48 milhões de gastos com aposentadorias, reformas e pensões, e R\$ 2,012 bilhões de complementação federal para o Fundeb (quando o permitido pela Emenda Constitucional 53, que criou o Fundeb, seria 30% deste valor, ou R\$ 603,7 milhões). Entretanto, o item do SIOPE (Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação), na página do FNDE ([www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)), informa que a STN contabilizou R\$ 537,865 milhões dentro dos 18% em 2007, e não os R\$ 2,012 bilhões.

No cálculo da perda ou ganho com o Fundef, as orientações (sobretudo nas tabelas) foram geralmente corretas ao calcular tal perda ou ganho como a diferença entre o que o governo contribuía para o Fundef e o que ele recebia na distribuição em âmbito estadual, sem a contabilização da complementação federal. Entretanto, as instruções apresentaram inconsistências e equívocos. Por exemplo, para os manuais 1 e 2 o termo ‘transferências multigovernamentais’ designou a receita com o Fundef (sem a complementação e os rendimentos financeiros, estes últimos nunca contabilizados). No entanto, nos manuais 3 em diante este termo abrange esta receita (denominada de ‘transferências do Fundef’) **mais** a complementação. Por fim, as instruções de preenchimento se equivocaram nos manuais 3 e 4 ao informar que a

perda ou ganho é determinada pela diferença entre a contribuição para o Fundef e as transferências multigovernamentais, quando o certo é transferências do Fundef, não ‘transferências multigovernamentais’, como veio a ser corrigido nos manuais 5 e 6. A contradição é reconhecida no próprio manual 4, que exclui a complementação (incluída na rubrica ‘transferências governamentais’) do cálculo.

Na definição da composição do Fundef, os manuais 1 a 6 omitiram no anexo X (demonstrativo das receitas e despesas com MDE) a compensação financeira prevista na Lei Complementar 87/96 (BRASIL, 1996d), a complementação federal e os rendimentos financeiros com o Fundef, e equivocaram-se ao afirmar que 15% do IPI fazem parte do Fundef, quando o certo é 15% da cota-estadual do IPI-exportação (o nome correto do imposto), cota esta que corresponde a 10% do total, uma vez que 90% ficam com o governo federal. Entretanto, mais adiante nos mesmos manuais, os demonstrativos (tabelas) e as instruções de preenchimento mencionaram a compensação financeira e corrigiram o equívoco sobre o IPI-exportação.

Os diagramas ou figuras (p. 106 do manual 1, por exemplo) (BRASIL, 2001a), que constam das primeiras páginas das orientações sobre MDE dos manuais e pretendem explicar o financiamento do ensino, apresentam várias omissões e equívocos. Não mencionam o percentual mínimo maior do que 25% previsto em algumas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas municipais, nem que o percentual é mínimo e que há receitas adicionais vinculadas à MDE (salário-educação, convênios, operações de crédito vinculadas à educação, receitas diretamente arrecadadas pelos órgãos da educação) porém não integrantes da base de cálculo do percentual mínimo. Estes equívocos são repetidos nos manuais 2 e 3 e também nos seguintes. Os diagramas das páginas 102 (Estados) e 103 (municípios) do manual 2 (BRASIL, 2002) confundem, com a formulação “mínimo 15% no ensino fundamental/Fundef”, os 15% dos impostos (que são **todos**) destinados ao ensino fundamental até 2006 com os impostos vinculados ao Fundef (somente **alguns**).

A partir do manual 3 (BRASIL, 2003b), a STN informou que a parcela adicional de 2% do ICMS vinculada ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (criado pela Emenda Constitucional 31, em dezembro de 2000) ou qualquer outra parcela de receita vinculada a fundo ou despesa não poderia ser deduzida da base de cálculo. Entretanto, as tabelas dos manuais 3 a 7 não continham nenhuma linha para informar tal parcela, o que só veio a ser feito no manual 8. Esta é uma questão fundamental. Na Bahia, por exemplo, o governo estadual não contabilizou estes 2% nos 25% vinculados à educação, correspondendo a mais de R\$ 200 milhões em 2007, segundo o relatório do Tribunal de Contas do Estado. (BAHIA, 2008)

A incidência da DRU (Desvinculação da receita da União), vigente desde 2000 e prorrogada até 2011, é outro equívoco repetido em todos os manuais, segundo os quais ela desvincularia 20% de impostos e contribuições da União, quando na verdade ela não incide sobre a parcela de impostos compartilhados pela União com Estados, DF e municípios nem sobre o salário-educação, uma contribuição social.

As instruções sobre o salário-educação em todos os manuais contêm vários equívocos. O primeiro, presente em todos os manuais, foi informar que, na tabela da receita da União, deve-se registrar o valor distribuído pelo FNDE, quando o certo seria a cota federal (até o final de 2003) e a cota federal mais os 10% retidos pelo FNDE (desde 2004), uma vez que o valor distribuído pelo FNDE eram as cotas estaduais (até o final de 2003) e as cotas estaduais e municipais (desde 2004). Em outras palavras, o valor certo era a receita líquida do governo federal com o salário-educação, ou seja, a receita que ficava com o governo após as transferências das cotas estaduais e municipais.

Outros equívocos se repetem em várias edições. Um foi estipular, desde a edição 3 (BRASIL, 2003b), de agosto de 2003, até a 6, de agosto de 2006, que os Estados deveriam repassar aos Municípios no mínimo 50% da cota estadual, quando a Lei Federal 9.766, de 1998, determinou que este seria apenas um dos critérios e com base no número de matrículas no ensino fundamental e que isso dependeria de regulamentação por lei estadual (o que não aconteceu em muitos Estados), ou seja, os governos estaduais

não eram obrigados a repassar no mínimo 50% do salário-educação para as prefeituras.

Este equívoco foi mais grave nas edições 4 a 6 porque desconheceu o novo critério de repartição da cota estadual em vigor desde 2004, com a Lei Federal 10.832, de dezembro de 2003 (BRASIL, 2003), segundo a qual ela seria distribuída automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de regulamentação por lei estadual, entre o governo estadual e as prefeituras com base no número de matrículas no ensino fundamental. Ao contrário do afirmado nas edições 4 a 6, desde 2004 não havia mais cota estadual, mas sim cota estadual e cotas municipais, totalizando 60%, e não mais dois terços (66%), conforme existia antes de 2004.

Estes erros só vieram a ser retificados pela 7ª edição, de agosto de 2007 (BRASIL, 2007a), que, no entanto, se equivocou ao mencionar (p. 210) que a distribuição do salário-educação seria baseada no Decreto 3.142/99, que já havia sido revogado pelo Dec. 6.003, em dezembro de 2006. Outro equívoco foi cometido logo em seguida, na p. 211, quando se informou que a distribuição das cotas estaduais e municipais tem como base o art. 2º da Lei 9.766/98, quando o certo é a Lei 10.832, de 2003, complementada pelo novo parágrafo 6º do art. 212 da CF, conforme acrescentado pela Emenda Constitucional 53, de 2006.

### 3. A CONTABILIZAÇÃO DAS DESPESAS

Um equívoco de todos os manuais foi presumir que MDE seja sinônimo da função orçamentária Educação. Ora, MDE é definida pelos artigos 70 e 71 da LDB (praticamente não citados nos manuais 1 a 6), enquanto a despesa na função Educação é definida pela Lei 4.320 (a lei do orçamento público). Para demarcar bem esta distinção, podemos dizer que toda despesa em MDE é classificada na função Educação, porém nem toda despesa na função Educação se enquadra em MDE. Um exemplo é a merenda escolar, que, embora classificável na função Educação, não é considerada como MDE pelo art. 71 da LDB (BRASIL, 1996b) e, portanto, não pode ser paga com os 25% dos impostos. O manual 7 por exemplo, equivoca-se ao usar o termo MDE para compreender despesas custeadas pelo

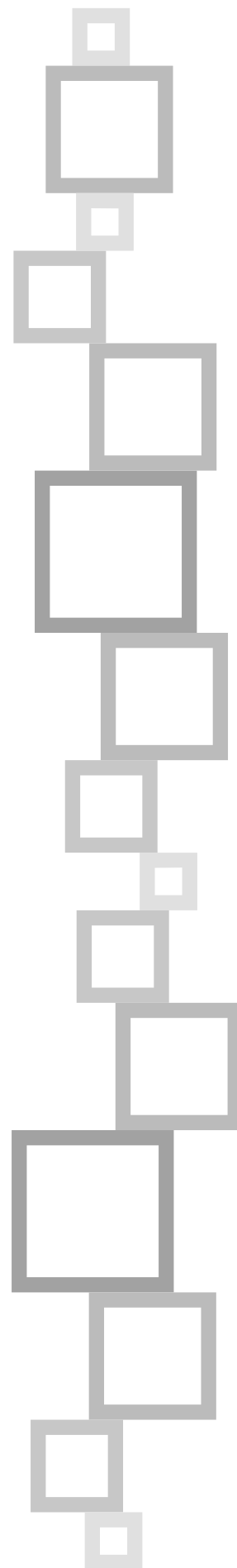
salário-educação, operações de crédito e outros, pois a merenda escolar pode ser paga com o salário-educação mas não é considerada MDE. Tal irregularidade teria sido cometida pela STN nas contas de 2005 e 2006, segundo o TCU. É verdade que em alguns manuais a STN parece estar atento para a diferença entre gastos na função Educação e em MDE, quando declara, por exemplo, que podem ser utilizadas subfunções não vinculadas especificamente à função Educação, desde que sejam despesas com MDE. Ora, o conceito de subfunção relaciona-se ao da função Educação, não ao de MDE.

Outro tema de grande polêmica foi/é a classificação dos inativos como gastos em educação, adotada por muitos governos e aceita por alguns Tribunais de Contas dos Estados e Municípios. Curiosamente, os manuais 1 a 6 foram omissos nesta questão, embora o manual 1 já excluísse os inativos do percentual mínimo vinculado à saúde. Por que não fez o mesmo com os inativos da educação? A primeira vez que a STN excluiu os inativos da educação foi com o manual 7, de agosto de 2007 (BRASIL, 2007a), relativo ao Fundeb. Argumentou que os recursos da educação não podem ser destinados aos inativos porque estes recebem proventos ou pensões (art. 37, XI da Constituição Federal), não remuneração, reservada apenas aos que estão na ativa, segundo a LDB e a Lei do Fundeb.

Devem-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação, e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões. As despesas com inativos e pensionistas devem ser mais apropriadamente classificadas como Previdência. (BRASIL, 2007a, p. 172)

Outra omissão (dos manuais 1 e 2) foi não especificar que os 25% dos impostos não podem ser usados pelas prefeituras em níveis superiores ao ensino fundamental (ensino médio, ensino superior, ensino profissional) enquanto a demanda na educação infantil e no ensino fundamental não tiver sido atendida pelas prefeituras. Este equívoco só veio a ser corrigido a partir do manual 3, em 2003, cuja tabela, no entanto, não faz esta ressalva.

A inconsistência foi um problema na definição dos beneficiáveis com o percentual mínimo de 60% do Fundeb. Às vezes são professores, às vezes profissionais do magistério. Por exemplo, a p. 105 do manual 1 (BRASIL, 2001a) mencionou professores, porém a p. 106 e a p. 107 (tabela 11) referiram-se a profissionais do magistério. A mesma contradição é repetida no manual 2 (BRASIL, 2002a), que mencionou “professores” na p. 100 e “profissionais do magistério” nas p. 101, 104 (tabela 11) e 110. Já os manuais 3 a 6 só se referiram a profissionais do magistério, alegando se basear no § 5º do art. 60 do ADCT, o que é um equívoco, pois tal parágrafo se referia a professores, não a profissionais do magistério, formulação modificada pela Lei 9.424 (BRASIL, 1996c).



Um equívoco/inconsistência dos manuais 1 a 6 foi prever que "Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos **recursos aplicados** na manutenção e desenvolvimento do ensino, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, até o ano de 2006, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério." (BRASIL, 2001a, p. 104 grifo do autor), alegando se basear no *caput* do art. 60 do ADCT. É um equívoco, pois o *caput* estipula 60% dos recursos a que se refere o art. 212 da CF, ou seja, 60% dos 25% dos **impostos arrecadados**, não 60% dos **recursos aplicados**, que abrangem não só impostos, mas também receitas adicionais ao percentual mínimo, como salário-educação, convênios, ganho com o Fundef e outras. Com base nesta redação e interpretação equivocada da STN, os governos que aplicassem 30% (ou seja, mais de 25%) em MDE teriam de destinar pelo menos 18% (60% de 30%) ao ensino fundamental. Tais equívocos se repetiram em todos os manuais posteriores (2 a 6). Entretanto, nos demonstrativos (tabelas) e nas instruções de preenchimento os manuais 3 a 6 retificaram este equívoco, estipulando que 60% dos 25% dos impostos devem ser aplicados no ensino fundamental, porém isso não foi feito nas tabelas e instruções de preenchimento dos manuais 1 e 2.

A destinação do equivalente a 30% dos 18% dos impostos da União para a manutenção do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo teve uma interpretação variada nos manuais de 1 a 6. O manual 1 (BRASIL, 2001a) não menciona essa obrigação. Já todos os diagramas a partir do segundo manual (p. 102) especificam que 5,4% (30% de 18%) se destinam ao ensino fundamental, sem mencionar a erradicação do analfabetismo, que só foi acrescentada pelo manual 3 (tabela 10.1, p. 98 BRASIL, 2003b), o mesmo fazendo os manuais 4 a 6.

O cálculo destes 30% nem sempre é muito claro nos manuais. O manual 3 (BRASIL, 2003b) prevê (tabela 10.1) "30% das despesas de MDE" para tal finalidade, o que pode ser interpretado como 30% de todas as despesas, não dos 18% dos impostos.

A formulação equivocada da tabela, no entanto, foi retificada nas instruções de preenchimento, que prevêem 5,4% dos impostos. O manual 6, por sua vez, introduz uma nova interpretação ao sublinhar, pela primeira vez, que a expressão "equivalente" a 30% dos 18% não significa necessariamente 30% de 18% dos impostos, pois são consideradas todas as aplicações na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, independentemente da fonte de recursos, uma vez que o dispositivo citado fala em equivalência (utilizando, dessa forma, a receita de impostos como **mera referência**) e não em vinculação direta do montante arrecadado". (grifo do autor) Em outras palavras, a STN considerou pela primeira vez, a partir do manual 6 (BRASIL, 2006b), que outros recursos que não fossem impostos podiam ser contabilizados dentro dos 5,4%. Embora formalmente a STN esteja correta, ou seja, a equivalência permite a contabilização de recursos que não sejam impostos (como o salário-educação), a manutenção do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo são classificadas como MDE e, portanto, para fins de contabilização (dos 5,4%) a referência são os impostos, não outros recursos fora do percentual mínimo, como o salário-educação.

Coincidência ou não, a STN, segundo o TCU, incluiu no cálculo dos 5,4% das contas de 2005 e 2006 (BRASIL, 2007b) gastos com alimentação escolar, que não poderiam ser pagos com o percentual dos impostos, mas sim com contribuições sociais (o salário-educação) e outros recursos orçamentários. No caso das contas de 2006 (BRASIL, 2007b), o cálculo exato teria sido prejudicado ainda porque a STN não especificou, nas transferências para o Fundo Constitucional do Distrito Federal, os recursos destinados à erradicação do analfabetismo e à manutenção do ensino fundamental.

O controle de restos a pagar (RP) é fundamental, uma vez que eles, mesmo quando contabilizados como despesas pelos governos, podem ser cancelados em exercícios posteriores. Este controle variou bastante nos manuais. Os manuais 1 e 2, por exemplo, não previam nenhum tipo de controle, que só começou no manual 3 (BRASIL, 2003b), que



prevê a dedução de RP cancelados e RP inscritos sem disponibilidade financeira. O detalhamento aumenta nos manuais seguintes e é bastante grande no mais recente, o 8 (BRASIL, 2008a), que prevê o controle dos seguintes itens: (a) RP inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos do Fundeb; (b) despesas custeadas com o superávit financeiro do Fundeb do exercício anterior; (c) recursos recebidos do Fundeb em exercício anterior que não foram utilizados; (d) despesas custeadas com os recursos informados em (c); (d) RP inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino; (e) cancelamento, no exercício, de RP inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino.

#### 4. CONCLUSÕES

A análise dos manuais da STN para a elaboração do relatório resumido da execução orçamentária da União, DF, Estados e Municípios permite as seguintes conclusões. A principal é que, apesar do maior detalhamento e aperfeiçoamento ao longo dos anos, apresentaram omissões, equívocos e inconsistências inaceitáveis em documentos desta natureza, pois se destinam a orientar as prestações de contas dos governos e, presumivelmente, também, ao modo como os Tribunais de Contas fiscalizam as receitas e despesas em MDE. Outra é que, segundo o TCU, a própria STN não seguiu, pelo menos em alguns anos (em 2001 e 2004, por exemplo), as orientações dos manuais por ela editados nas prestações de contas do governo federal.

Com relação à contabilização da receita, os manuais apresentaram várias fragilidades, algumas apontadas a seguir: (1) pouca clareza na definição das transferências constitucionais e legais da União para Estados, DF e Municípios e que resultou em equívocos apontados pelo TCU; (2) o rendimento financeiro com o Fundef não contabilizado em nenhum dos manuais 1 a 6, só passando a ser contabilizado com o manual 7 (BRASIL, 2007a) (o primeiro do Fundeb); (3) a complementação federal para o Fundef só consta do manual 3 (BRASIL, 2003b) em diante; (4) os rendimentos financeiros

com as receitas integralmente vinculadas à educação (salário-educação, operações de crédito) só passaram a ser incluídos no manual 8 (BRASIL, 2008a), tendo sido omitidos nos manuais 1 a 7; (5) várias informações erradas sobre o salário-educação.

Na contabilização das despesas, os manuais apresentam diversos equívocos, omissões ou inconsistências, alguns apontados a seguir: (1) presumem que MDE seja sinônimo da função orçamentária Educação, o que é um erro, pois MDE é definida pela LDB, ao passo que a Educação é prevista pela lei do orçamento público, a Lei nº 4.320/64; (2) a falta de definição de MDE pode ter resultado na inclusão equivocada de despesas, como merenda e inativos, sendo as dos inativos só excluídas explicitamente a partir do manual 7 (BRASIL, 2007a); (3) os manuais 1 e 2 não especificam que os 25% dos impostos não podem ser usados pelas prefeituras em níveis superiores ao ensino fundamental (ensino médio, ensino superior, ensino profissional) enquanto a demanda na educação infantil e no ensino fundamental não tiver sido atendida pelas prefeituras, equívoco corrigido a partir do manual 3, (BRASIL, 2003b); (4) inconsistência na definição dos beneficiáveis com o percentual mínimo de 60% do Fundef, sendo ora professores, ora profissionais do magistério; (5) inconsistência dos manuais 1 a 6 na destinação dos 60% dos 25% (ou 15%) dos impostos vinculados ao ensino fundamental, empregando-se ora a expressão equivocada “recursos aplicados”, ora a expressão correta “receita de impostos”; (6) oscilação e pouca clareza na redação da vinculação do equivalente a 30% dos 18% dos impostos da União para a manutenção do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, prevista na EC 14; (7) não-previsão de um procedimento de controle para obrigar os governos a cumprirem o § 4º do art. 69 da LDB (BRASIL, 1996b), que estipula que:

As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.



## REFERÊNCIAS

- BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. *Relatório e parecer prévio : Contas do Estado da Bahia*: Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo e Ministério Público : Exercício de 2007. Maio 2008. Disponível em: <<http://www.tce.ba.gov.br>>. Acesso em: set. 2008.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer no. CP 26/97, de 2 de dezembro de 1997. *Financiamento da Educação na Lei 9.394, de 1996*. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dez. 1997. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PNCP2697.pdf>>. Acesso em jun. 1998.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, (200\_). Disponível em : <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: fev. 2009.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da CF e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>. Acesso em: out. 2005.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 mar. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)>. Acesso em: jan. 2007.
- \_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional. *Relatório de atividades de 2005*. [Brasília : MEC, 2006]. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorios-de-atividades>>. Acesso em: jul. 2007.
- \_\_\_\_\_. Lei 7.348, de 24/7/1985. Dispõe sobre a execução do parágrafo 4 do art. 176 da Constituição federal e da outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: out. 2005.
- \_\_\_\_\_. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm)>. Acesso em: jul. 2008.
- \_\_\_\_\_. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L9424.htm>>. Acesso em out. 2005.
- \_\_\_\_\_. Lei 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.832.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.832.htm)>. Acesso em: ago. 2008.
- \_\_\_\_\_. Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: jul. 2007.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 set. 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LCP/Lcp87.htm>>. Acesso em: jul. 2008.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. *Anexo de metas fiscais e relatório resumido da execução orçamentária* : manual de elaboração : aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 4. ed.. Brasília: STN, 2004. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualRREO4.pdf>>. Acesso em: out. 2008.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Anexo de metas fiscais e relatório resumido da execução orçamentária* : manual de elaboração : aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 6. ed. Brasília: STN, 2006. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualRREO6.pdf>> Acesso em: dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Anexo de metas fiscais e relatório resumido da execução orçamentária*: manual de elaboração aplicado à União aos Estados, Distrito Federal de Municípios. 7. ed. atual. Brasília: STN, 2007.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Coordenação Geral de Contabilidade. *Relatório resumido da execução orçamentária* : Manual de elaboração : número 1. Brasília: STN, 2001.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório resumido da execução orçamentária* : Manual de elaboração : número 2. Brasília: STN, 2002.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório resumido da execução orçamentária* : Manual de elaboração : número 3. Brasília: STN, 2003.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Receitas públicas*: Manual de procedimentos : aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 2. ed. Brasília: STN, 2005. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ReceitaInternet2005.pdf>>. Acesso em: dez. 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Receitas públicas*: Manual de procedimentos : aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. 4. ed. Brasília: STN, 2007. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual\\_Procedimentos\\_RecPublicas.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Procedimentos_RecPublicas.pdf)>. Acesso em: dez. 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório resumido da execução orçamentária* – Manual de elaboração, n. 8, 2008. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/gestao\\_orcamentaria.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp)>. Acesso em: dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*: exercício de 1999. Relator: Valmir Campelo. Brasília: TCU, 2000. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas1999.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas1999.pdf)>. Acesso em: outubro de 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*: exercício de 2000. Brasília: TCU, 2001. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas2000.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas2000.pdf)>. Acesso em: outubro de 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*: exercício de 2001. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília: TCU, 2002. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas2002.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas2002.pdf)>. Acesso em: outubro de 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*: exercício de 2002. Relator: Ubiratan Aguiar. Brasília: TCU, 2003. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas2002.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas2002.pdf)>. Acesso em: outubro de 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*: exercício de 2003. Relator: Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, 2004. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas2003.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas2003.pdf)>. Acesso em: outubro de 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*: exercício de 2004. Relator: Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2005. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas\\_2004.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_2004.pdf)>. Acesso em: outubro de 2008.

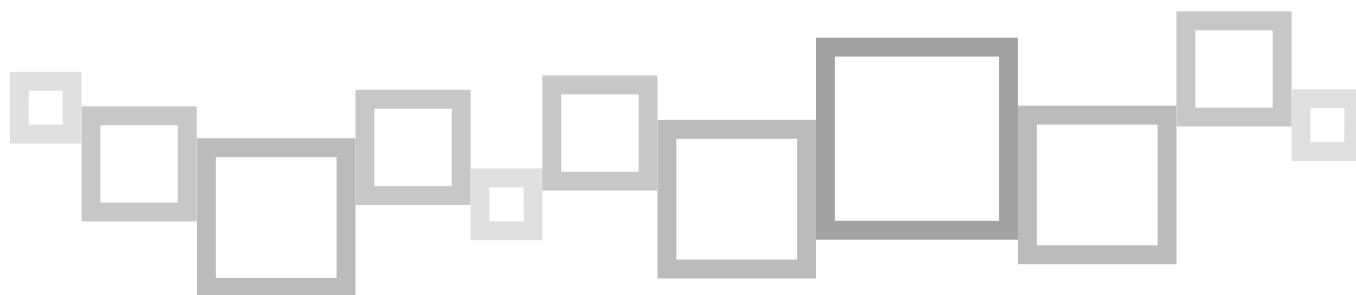
\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*: exercício de 2005. Brasília: TCU, 2006. Relator: Valmir Campelo. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas\\_2005.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_2005.pdf)>. Acesso em: outubro de 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*: exercício de 2006. Relator Ubiratan Aguiar. Brasília: TCU, 2007. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/CONTAS\\_ARQUIVOS\\_2006/CG2006\\_B1.htm](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/CONTAS_ARQUIVOS_2006/CG2006_B1.htm)>. Acesso em: outubro de 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*: exercício de 2007. Relator: Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2008. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas\\_07/CG2007\\_B.htm](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_07/CG2007_B.htm)>. Acesso em: outubro de 2008.

PARÁIBA. Tribunal Contas do Estado. *Relatório das contas estaduais de 1997*. João Pessoa: TCEPB, 1998.

RIBEIRO, José Aparecido Carlos. Financiamento e gasto do Ministério da Educação nos anos 90. *Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 74, p.33-42, dez. 2001.





# A atuação do Tribunal de Contas da União e o princípio da moralidade administrativa<sup>1</sup>

Paulo Henrique Ramos Medeiros

## 1. INTRODUÇÃO

O senso comum mostra que a sociedade brasileira não mais suporta a ação de políticos, gestores e empresas que, mesmo não infringindo, de modo explícito, normas positivadas em lei, atuam com desrespeito à moralidade administrativa. Em muitas ocorrências, noticia-se a existência de “corrupção” na condução dos negócios públicos, rótulo associado a práticas de desvio de recursos públicos. Ao confirmar esse espírito de indignação popular, Moreira Neto (2007, p. 51) observa que a “moralidade tem sido cada vez mais cobrada dos parlamentares, dos juízes e dos administradores, na medida em que aumentam as decepções populares com a conduta de seus dirigentes.”

Embora essa idéia geral da coletividade sobre a inobservância da moralidade possa estar sendo confundida ou entendida de modo complementar em relação à definição que usualmente se confere à moral comum (cujo conceito é distinto daquele atinente à moralidade administrativa, mas com certa zona de interseção entre ambos), não há dúvidas de que o grande número de irregularidades cometidas em detrimento dos recursos públicos que, rotineiramente, é veiculado pela mídia refere-se, em muitas situações, a casos efetivos de ofensa à moralidade na gestão da coisa pública.

O Tribunal de Contas da União (TCU), como órgão constitucionalmente incumbido do controle externo da Administração Pública (art. 70 e ss. da Constituição Federal de 1988), no que tange ao emprego de recursos federais, tem na vigilância da moralidade uma de suas principais áreas de atuação. A verificação da observância desse princípio por parte dos gestores públicos e das pessoas físicas e jurídicas que, de algum modo, se relacionam com os órgãos da estrutura estatal ao gerir parcela dos mencionados recursos é, portanto, uma tarefa diuturna da Corte de Contas.

Paulo Henrique Ramos Medeiros é servidor do TCU, bacharel em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB).

Partindo-se do problema de verificar como o órgão de controle externo vem aplicando o princípio constitucional da moralidade a casos concretos, o objetivo principal da pesquisa restringiu-se à averiguação da atuação do órgão de controle externo em processos nos quais foi detectado desrespeito a esse princípio e àqueles que lhe são correlatos, considerando deliberações prolatadas pelo Tribunal de janeiro de 2004 a junho de 2009.

Algumas questões, como as seguintes, caracterizaram problemas pontuais para a presente pesquisa:

- a) Como ultrapassar o controle meramente de legalidade do ato administrativo e, no passo seguinte, verificar a violação à moralidade?
- b) Há lacuna legal, a exemplo da falta de definição específica sobre o que seja a moralidade administrativa ou parâmetros que tornem possível identificar sua transgressão, para imputar responsabilidades a gestores e a terceiros com eles envolvidos (pessoas físicas e jurídicas)?
- c) O embasamento apenas em princípios constitucionais é suficiente para fundamentar o julgamento pela irregularidade de contas e a imputação de débitos e/ou multas a responsáveis (além de outras sanções)?
- d) Princípios constitucionais vêm sendo aplicados diretamente pelo TCU na fundamentação de suas deliberações?
- e) Como o princípio da moralidade vem sendo confrontado com outros princípios constitucionais, em casos concretos analisados pelo TCU, quando há colisão entre princípios?

No que diz respeito ao problema de pesquisa que motivou a realização deste trabalho, deve-se destacar que o estudo de princípios constitucionais que trazem consigo conteúdo normativo, como é o caso do princípio da moralidade, pode esbarrar

na falsa impressão de que tais princípios são de tal modo abstratos e de difícil conceituação que sua aplicação prática torna-se inviável.

Na verdade, os princípios constitucionais insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, de interesse para esta pesquisa, têm caráter auto-aplicável, dependendo, contudo, de interpretação doutrinária e jurisprudencial para que seu conteúdo seja adequadamente delimitado, de modo que o “dever-ser” neles contido incida nos fatos do mundo real conforme previsto na legislação.

Nesse contexto, a revisão teórica que precedeu a fase de análise de julgamentos do TCU constituiu subsídio essencial para que fosse delimitado o entendimento sobre o princípio da moralidade e sobre os demais princípios de interesse para a pesquisa, como o da legalidade e o da impessoalidade. Em relação a todos esses princípios incidiu a visão do neoconstitucionalismo e a intrínseca ligação desse paradigma com a defesa de direitos fundamentais que, no caso deste trabalho, pode ser resumido como o direito que a sociedade tem de usufruir de uma ação do Estado totalmente pautada pela moralidade administrativa.

## 2. MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Na origem dos estudos sobre moralidade administrativa o principal expoente foi Maurice Hauriou, primeiro autor a utilizar essa expressão no início do século XX, tendo partido o mestre francês da doutrina do abuso do direito, de acordo com Lima (2006), ou da teoria do desvio de poder, de acordo com Moreira Neto (2007).

Hauriou definiu do seguinte modo a moralidade administrativa<sup>2</sup>: “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração” (MOREIRA NETO, 2007, p.58). Di Pietro (2007, p. 69 – grifos do original) esmiúça essa definição: “implica saber distinguir não só o **bem** e o **mal**, o **legal** e o **ilegal**, o **justo** e o **injusto**, o **conveniente** e o **inconveniente**, mas também entre o **honesto** e o **desonesto**”.

A compreensão que se tem neste artigo é a de que há uma zona de interseção entre os conceitos de moral comum e moralidade administrativa, não havendo, assim, uma dicotomia absoluta entre ambos. Segue-se, neste trabalho, portanto, a mesma compreensão que Garcia (2003, p.) tem sobre tais conceitos quando faz a seguinte afirmação: “em um primeiro plano, não vislumbramos uma dicotomia absoluta entre a moral jurídica [princípio da moralidade] e a moral comum, sendo plenamente factível a presença de áreas de tangenciamento entre elas, o que não raro possibilitará a simultânea violação de ambas.”

Mesmo com a dificuldade amplamente reconhecida pela doutrina para se formular um conceito de moralidade administrativa (FURTADO, 2007; MEDAUAR, 2008), os autores que estudam o tema tentam propor um conjunto de noções para que seja alcançada uma compreensão mínima sobre o assunto.

Moraes (2005) ensina que a idéia de moralidade na gestão da coisa pública deve englobar o respeito aos princípios éticos de razoabilidade e justiça, visto que não bastará ao administrador o estrito cumprimento da legalidade. Além disso, esse autor defende que “o princípio da moralidade está intimamente vinculado à idéia de probidade, dever inerente do administrador público” (MORAES, 2005, p. 102).

Para Justen Filho (2006, p. 792), a moralidade “consiste num conjunto de imposições éticas norteadoras do exercício da função administrativa, impositivas dos deveres de lealdade e de honestidade na gestão dos recursos e no exercício das competências.”

Mello (2005), por sua vez, entende que o princípio da moralidade engloba as noções de lealdade e boa-fé, que podem ser aplicadas em todas as direções, tanto nas relações internas do Estado, como nos atos que envolvam terceiros externos à Administração Pública.

Medauar (2008), em vez de propor um conceito capaz de consolidar todo seu entendimento sobre o princípio da moralidade, prefere que a percepção sobre tal princípio seja apreendida a partir de um enfoque contextual, no âmbito do qual a decisão administrativa foi tomada. A decisão imoral, de acordo com essa autora, “destoa do contexto e do conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da Administração.” (ibid., p. 126).

Furtado (2007), com argumentação semelhante à de Medauar (2008), considera que a apreensão conceitual do princípio da moralidade seria possível apenas “por meio da descrição de condutas que afetem seu âmbito de atuação ou que sejam a ele contrárias” (FURTADO, 2007, p. 103). Após exemplificar seu raciocínio com as condutas previstas na Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) que atentam contra a probidade na gestão pública, Furtado (2007, p. 103) ressalva que “é certo que o princípio da moralidade não pode ser restringido por meio de lei”.

Além de não poder sofrer limitação em face de norma legal, deve-se destacar que a conduta considerada moralmente correta usualmente não vem descrita na lei. Disso decorre a importância de que o princípio seja não apenas conhecido pela sociedade, mas que por ela seja adotado como regra permanente de atuação a ser exigida do administrador público na condução dos negócios a eles confiados, para que situações que contrariem a moralidade sejam denunciadas e apuradas pelas autoridades competentes. “O princípio da moralidade”, observa Ávila (2005, p. 7 – grifo nosso), “exige condutas sérias, leais, motivadas e esclarecedoras, **mesmo que não previstas na lei.**”

A partir da revisão de literatura apresentada, chega-se à compreensão de que **a moralidade administrativa está ligada às noções de lealdade com a Administração Pública; à atuação dos órgãos e agentes públicos sempre pautada pela boa-fé e honestidade; à transparência na divulgação e execução dos atos administrativos; à ausência de favorecimentos, privilégios e perseguições casuísticos, entre outras condutas que podem ser consideradas eticamente corretas e que, usualmente, não estão descritas em lei.**

### 3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

No contexto da Constituição, os princípios podem ser entendidos como “o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins” (BARROSO, 2003, p. 151), ou, de forma sumária, pode-se dizer que seriam “as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui.” (BARROSO, 2003, p. 151).

Bonavides (2008), em uma perspectiva histórica, explica como os princípios passaram de meros guias do pensamento jurídico até adquirirem normatividade nas Constituições, na forma adiante explicitada, com o auge do movimento que a doutrina intitula de “crise do pós-positivismo”.

A transição na importância que foi sendo dada, ao longo do tempo, às Constituições, desde seus primórdios até chegar ao ponto no qual se reconhece a normatividade dos princípios constitucionais, pode ser mais bem compreendida a partir do ensinamento

que Bonavides (2008) apresenta sobre a matéria. Esse autor entende que a doutrina sobre a juridicidade dos princípios abrange três fases distintas: a jusnaturalista, a positivista (ou juspositivista) e a pós-positivista.

Na Velha Hermenêutica, na alusão que Bonavides (2008) faz ao jusnaturalismo, os princípios (gerais de Direito), embora fossem reconhecidos como possuidores de dimensão ético-valorativa, capazes de inspirar os postulados de justiça, encontravam-se no campo da abstração e tinham normatividade “basicamente nula e duvidosa” (BONAVIDES, 2008, p. 259). Essa visão predominou até o advento da Escola Histórica do Direito.

A fase seguinte, que vai do século XIX até a primeira metade do século XX, foi dominada pelo positivismo (ou juspositivismo), que se fundamenta numa concepção monista, identificando o Direito com o Estado, apontado como o detentor exclusivo do monopólio da produção normativa, e que é marcado, de acordo com Bonavides (2008), pela inserção dos princípios nos Códigos, como fonte normativa meramente subsidiária. Nesse paradigma, resume esse autor, os princípios na ordem constitucional eram vistos apenas como pautas programáticas, sendo considerados, desse modo, em regra, carentes de normatividade.

Na fase atual, iniciada nas últimas décadas do século XX e denominada como a do pós-positivismo, houve o reconhecimento de que os princípios constantes nas Constituições representam grandes pilares valorativos que guiam a ordem constitucional – norteando, em conseqüência, a interpretação da Constituição – e que, nessa condição, passaram a ser tratados como direito, o que lhes confere a força necessária para estabelecer obrigações legais. Nessa nova fase, os princípios foram “convertidos em pedestal normativo sobre o qual assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais” (BONAVIDES, 2008, p. 264).

Uma das principais classificações proposta pela doutrina contemporânea - sendo Canotilho (2003) um dos exemplos a serem citados - para se entender o alcance, em termos de eficácia, e o significado dos princípios constitucionais, no contexto do pós-positivismo, é aquela que os relaciona no contexto das normas e das regras.

Miranda (2007) e Barroso (2009) explicam que as normas jurídicas são um gênero que comporta, entre outras classificações, duas grandes espécies: as regras e os princípios (normas-princípios e normas-regras, para aquele autor). Bonavides (2008, p. 277) segue esse mesmo entendimento e, apoiado na doutrina de Robert Alexy<sup>3</sup>, ensina que tanto os princípios como as regras são normas e que, nessa condição, ambos “constituem igualmente fundamentos para juízos concretos de dever, embora sejam fundamentos de espécie mui diferente.”

No que tange ao modo de aplicação, Barroso (2009, p. 207), com suporte nos ensinamentos de Dworkin (1978), aponta ser este o principal aspecto que diferencia os princípios das regras. Nestas, há aplicação da modalidade “tudo ou nada”, ou seja, ocorrendo o fato descrito na norma ela deverá incidir, produzindo o efeito previsto. A regra somente deixará de ser aplicada, por conseguinte, se outra regra a excepcionar ou se for inválida. Nos princípios essa modalidade de aplicação não é utilizada, pois nestes indica-se apenas uma direção, um valor, um fim, tendo todos o mesmo valor jurídico ou, em outras palavras, o mesmo “*status* hierárquico” (BARROSO, 2009, p. 208).

Embora alguns autores, como Kant (1993, 2003), façam rígida distinção entre Direito e moral, cabe registrar que houve, a partir do fim do século passado, considerável abertura na doutrina, tanto da Filosofia do Direito como do Direito Constitucional, implicando em superação dessa diferenciação, fruto da crise do positivismo jurídico.

O avanço mais significativo dessa nova maneira de compreender o Direito e a interpretação que se pode ter das Constituições - e do reflexo que essas acabam tendo na elaboração das leis - pode ser creditado ao **neoconstitucionalismo**, cujo ensinamento sobre normatividade de princípios constitucionais constitui a essência teórica desta pesquisa.

O neoconstitucionalismo é uma corrente teórica que propõe uma nova percepção da Constituição e do papel que esta representa para a interpretação jurídica em geral. A escolha desse novo Direito Constitucional – ou de uma nova maneira de se estudar a Constituição

nesse ramo do Direito - está alinhada ao tema e aos objetivos deste trabalho, visto que “o constitucionalismo moderno promove [...] uma volta aos valores, uma **reaproximação entre ética e Direito.**” (BARROSO, 2003, p. 326 – grifo nosso).

Ademais, o pressuposto que norteou a elaboração deste artigo é a de que a principal expressão do intrínseco relacionamento entre moral e Direito – que vai de encontro às teorias que defendem a diferenciação entre ambos, a exemplo do entendimento que Kant (1993, 2003) manifestava sobre o tema -, especialmente para o Direito Constitucional, é a existência de princípios constitucionais que expressam as convicções e valores basilares de determinada sociedade, em dado momento da história.

Conforme explica Barroso (2007), o neoconstitucionalismo pode ser identificado, no Brasil, com o advento da discussão prévia, convocação, elaboração e promulgação da Constituição de 1988. Em termos teóricos, esse autor ensina que três grandes transformações motivaram o surgimento desse novo paradigma: (1) o reconhecimento de força normativa à Constituição; (2) a expansão da jurisdição constitucional e (3) o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Para os fins deste trabalho, apenas o primeiro e o terceiro aspectos foram considerados.

A noção que norteou a realização desta pesquisa é a que leva em conta a premissa de que **a Constituição tem, por si só, força normativa**, nos termos defendidos por Hesse (1991), independentemente de normas infraconstitucionais. Para esse autor, o desfecho do embate entre os fatores reais de poder (poderes militar, social, econômico e intelectual) e a Constituição escrita não haveria de verificar-se, necessariamente, em desfavor desta, conforme defendido por Lassale (2001).

A força que Hesse (1991) confere à Constituição tem o seguinte respaldo de Barroso (2007, p. 21): “as normas constitucionais são dotadas de imperatividade, que é atributo de todas as normas jurídicas, e sua inobservância há de deflagrar os mecanismos próprios de coação, de cumprimento forçado.”

No que tange à nova dogmática da interpretação constitucional – uma das grandes transformações que motivou o surgimento do neoconstitucionalismo, na lição de Barroso (2007) –, o destaque a ser dado a esse tópico refere-se à atribuição de normatividade aos princípios constitucionais, que materializa a mencionada força normativa, e à definição de suas relações com valores e regras. Essas duas vertentes de interpretação jurídica seriam, no entendimento do citado autor, um dos símbolos do pós-positivismo.

Cabe destacar que a normatividade de princípios constitucionais vem sendo reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), não sendo, portanto, assunto que se restringe apenas ao mundo acadêmico. Nesse sentido, Barroso (2003, p. 161), ao conferir relevo à normatividade dos princípios e suas potencialidades na interpretação constitucional, destaca que esta tem sido, “paralelamente à ascensão histórica dos direitos fundamentais, a marca do Direito nas últimas décadas.”

Considerando o neoconstitucionalismo e o fato de que esse movimento teórico defende que a nova hermenêutica constitucional deve levar em conta os direitos fundamentais, tem-se que **o respeito à moralidade é um direito da sociedade** – o que se coaduna com a idéia de direito fundamental a ser protegido via ação popular (art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição de 1988). A tese em destaque corrobora o entendimento de Dworkin (2003, p. 441), de que “a Constituição leva os direitos a sério”, pois somente com mecanismos garantidores – como a ação popular e a atuação dos órgãos de controle – é possível tornar efetivo esse direito.

#### 4. A ATUAÇÃO DO TCU E A MORALIDADE ADMINISTRATIVA

##### 4.1 ATUAÇÃO DO TCU NO CONTROLE DO ATO ADMINISTRATIVO

No que diz respeito à função normativa dos princípios constitucionais, a análise de acórdãos efetivada nesta pesquisa procurou averiguar se, na solução dos casos concretos submetidos ao TCU, a referida normatividade foi utilizada como (1) instrumento direto para derrogação de uma regra (aplicação do princípio, em vez de um dispositivo de lei, por exemplo), (2) reforço a situações já alcançadas por leis ou normas infralegais (emprego em conjunto com os princípios) ou (3) se o princípio serviu como meio de integração do sistema jurídico, na hipótese de lacuna de regra específica. Foi verificada, ainda, a existência de casos de colisão de princípios, quando um dos princípios envolvidos foi o da moralidade.

##### 4.2 AVALIAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU

A fim de alcançar os objetivos propostos para este trabalho, efetuou-se pesquisa na jurisprudência do TCU utilizando-se expressões de busca para localizar os acórdãos prolatados no **período de 20/1/2004 a 10/6/2009** em cujos votos constou a palavra “moralidade”.

Os resultados encontrados estão consolidados na tabela a seguir:

Quantitativos de acórdãos apreciados pelo TCU no ano, analisados na pesquisa e considerados de interesse (por ano e por colegiado)									
Ano	Acórdãos apreciados pelo TCU no ano <sup>4</sup>	Acórdãos Analisados			Total	Acórdãos de interesse para a pesquisa			Total
		PL <sup>5</sup>	1C <sup>6</sup>	2C <sup>7</sup>		PL	1C	2C	
2004	4.749	64	19	23	106	32	14	15	61
2005	4.579	85	21	26	132	31	11	18	60
2006	4.925	81	24	49	154	34	13	40	87
2007	4.718	97	40	26	163	57	24	20	101
2008	4.888	102	46	30	178	50	24	19	93
2009	2.094	36	23	16	75	13	9	11	33
Totais		465	173	170	808	217	95	123	435

Fonte: elaboração do autor a partir da análise da jurisprudência do TCU

Considerando o princípio da moralidade como o foco principal da pesquisa, foram estabelecidas, a partir da coletânea de jurisprudência avaliada e a fim de serem alcançados os objetivos inicialmente propostos, duas perspectivas de análise:

- a) utilização dos princípios constitucionais isoladamente (aplicação direta da força normativa da Constituição) ou em conjunto com normas legais e/ou infralegais;
- b) remissão isolada e inter-relação entre o princípio da moralidade e outros princípios constitucionais explícitos utilizados na fundamentação dos acórdãos.

#### 4.2.1 FORMAS DE EMPREGO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Quanto ao primeiro aspecto de análise, a tabela apresentada a seguir resume as principais formas de utilização dos princípios constitucionais na fundamentação das deliberações consideradas de interesse para este trabalho:

Quantitativo de deliberações por forma de emprego dos princípios constitucionais na fundamentação					
Forma de emprego dos princípios constitucionais	Quantidade de deliberações				Percentual sobre o total de deliberações
	PL	1C	2C	Total	
Menção isolada dos princípios	97	58	89	244	60,0%
Menção dos princípios em conjunto com lei(s)	84	23	24	131	32,2%
Menção dos princípios em conjunto com lei(s) e norma(s) infralegal(is)	7	2	4	13	3,2%
Menção dos princípios em conjunto com norma(s) infralegal(is)	11	6	2	19	4,7%
Total	199	89	119	407	

Fonte: elaboração do autor a partir da análise da jurisprudência do TCU

Os dados apresentados na Tabela 2 evidenciam que há clara preponderância do emprego isolado dos princípios em relação a outras formas de emprego destes na fundamentação das deliberações, representando 60% dos casos analisados, praticamente o dobro da segunda forma mais utilizada (menção dos princípios em conjunto com lei, com 32% do total).

Não é demais afirmar que a tabela apresentada demonstra, na prática, que o TCU aplica diretamente os princípios constitucionais na fundamentação de suas deliberações, o que confere concretude às teorias apresentadas anteriormente neste trabalho, sobre a força normativa da Constituição. Mesmo considerando que o foco da pesquisa se ateu ao princípio da moralidade, o fato de a análise ter levado em conta outros princípios constitucionais explícitos (ver Tabela 3, adiante) permite que essa conclusão seja estendida, mesmo com certa reserva, para o conjunto da jurisprudência do Tribunal.

Uma importante consequência dessa conclusão reflete-se na forma de o TCU enfrentar possíveis lacunas na legislação quando se depara com irregularidades que não se encontram claramente delineadas em normas legais ou infralegais (descrição da conduta e a respectiva penalidade/restrrição a ser imposta ao responsável). A Corte de Contas, nessas situações, não deixa de exercer seu papel constitucional em processos que apresentam tais situações, apreciando-os mesmo que o legislador não tenha previsto todas as possíveis situações que agridam a moralidade administrativa, lançando mão, assim, de modo direto, dos princípios constantes na Constituição Federal.

Nesse sentido, a atuação do TCU alinha-se à forma de atuação que os julgadores devem ter quanto ao emprego de princípios (constitucionais), preconizada por Miranda (2007, p. 267):

[...] os princípios admitem ou postulam desenvolvimentos, concretizações, densificações, realizações variáveis. Nem por isso o operador jurídico pode deixar de os ter em conta, de os tomar

como pontos firmes de referência, de os interpretar segundo os critérios próprios da hermenêutica e de, em consequência, lhes dar o devido cumprimento.

Deve-se perceber, contudo, que a Corte de Contas somente lança mão da aplicação direta - e isolada, em muitos casos - de princípios constitucionais quando o caso sob análise assim o exige, em vista de complexidade considerável, de lacuna legal - total ou parcial para a solução do problema - ou de eventual afastamento de lei específica que rege determinada matéria, quer por inconstitucionalidade ou por não se adequar precisamente à situação sob análise. O objetivo, em quaisquer dessas formas de emprego dos princípios, é fornecer a “resposta correta” a cada caso (DWORKIN, 1978), ou seja, a solução considerada a mais justa, mantendo, assim, a integridade do sistema jurídico.

Para o TCU, portanto, pode-se concluir que a inexistência de lei específica que discrimine a consequência para determinada irregularidade não é capaz de representar empecilho à sua atuação como órgão de controle externo. Os princípios constitucionais podem, assim, à vista de sua “virtualidade de oferecer critérios de solução a uma pluralidade de problemas” (MIRANDA, 2007, p. 265), servir como único e firme suporte do aplicador do Direito ao caso concreto, sem que isso represente qualquer fraqueza ou limitação para a fundamentação da decisão.

#### 4.2.2 EMPREGO ISOLADO E INTER-RELAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE COM OUTROS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS

A próxima tabela tem como finalidade subsidiar a análise quanto ao segundo aspecto proposto, qual seja, a avaliação sobre como o princípio da moralidade e outros princípios constitucionais explícitos, usualmente aplicados à Administração Pública (rol não-exaustivo), foram empregados na fundamentação das deliberações (moralidade, isoladamente, ou esse princípio em conjunto com outros princípios constitucionais explícitos).



**Consolidação da análise quanto ao princípio da moralidade – quantitativos de menções a princípios constitucionais explícitos na fundamentação**

Princípios constitucionais explícitos	Dispositivo da constituição federal	Quantidade de acórdãos nos quais os princípios foram empregados na fundamentação			
		PL	1C	2C	Total
Moralidade <sup>8</sup>	Art. 37, <i>caput</i>	25	15	15	55
Impessoalidade	Art. 37, <i>caput</i>	120	59	46	225
Legalidade	Art. 37, <i>caput</i>	69	44	62	175
Publicidade	Art. 37, <i>caput</i>	45	37	56	138
Eficiência	Art. 37, <i>caput</i>	36	14	10	60
Dever De Licitar	Art. 37, inciso XXI	14	10	5	29
Probidade	Art. 37, §4º	14	1	4	19
Isonomia	Art. 5º, <i>caput</i>	57	22	22	101

Fonte: elaboração do autor a partir da análise da jurisprudência do TCU

A partir dos dados apresentados na Tabela 3, é possível perceber que a utilização em conjunto do princípio da moralidade com outros princípios constitucionais explícitos – especialmente os que constam, lado a lado com a moralidade, no *caput* do art. 37 da Constituição Federal – é preferida em relação à menção isolada do principal princípio desta monografia.

A forma de emprego em conjunto destaca-se, possivelmente, por três razões mais facilmente perceptíveis:

- a) maior robustez na argumentação quando mencionado mais de um princípio constitucional;
- b) complexidade das situações, a exigir menções a diversos princípios para reforçar a fundamentação;
- c) íntima ligação entre princípios com relação a determinados tipos de irregularidades, sendo praticamente “automática” a menção ao princípio da moralidade em conjunto com outro princípio que, usualmente, está ligado a uma espécie particular de ilegalidade.

De todos os princípios que orbitaram em torno da moralidade administrativa, os dados apresentados na Tabela 3 demonstram que o princípio da impessoalidade foi aquele que, no maior número de acórdãos analisados, foi mencionado em conjunto com a moralidade administrativa. Confirma-se, assim, por meio dos julgados do TCU, de que há implicação recíproca entre esses dois princípios (MEDAUAR, 2008) e de que não há dúvidas de que ambos “guardam íntima relação entre si.” (JUSTEN FILHO, 2006, p. 216).

## 5. CONCLUSÃO

O principal objetivo que esta pesquisa logrou alcançar foi ter identificado, por meio da análise da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), considerados os acórdãos prolatados no período de 20/1/2004 a 10/6/2009, que **a Corte de Contas aplica diretamente princípios constitucionais** quando se depara com irregularidades que afrontam a moralidade administrativa.

Se **o respeito à moralidade é um direito da sociedade** – premissa subjacente neste trabalho – em tempos de neoconstitucionalismo e de incessante vigilância dos operadores do Direito quanto à necessidade de absoluto respeito aos direitos e garantias fundamentais, pode-se afirmar que o TCU cumpre o seu papel nesse esforço, como guardião não apenas da legalidade, mas, também, da moralidade.

A nova hermenêutica constitucional representada pelo neoconstitucionalismo implica, desse modo, não apenas em mero exercício teórico restrito a alguns poucos doutrinadores e difundida em círculos acadêmicos, mas, como vem se firmando em diversos órgãos judicantes, em instrumento contra lacunas legislativas, leis inconstitucionais e outras deficiências do Direito que poderiam, caso afastada a força normativa dos princípios, agir em benefício da impunidade e da proliferação de irregularidades.

Nesse sentido, o TCU segue a corrente de instituições que acredita no emprego empírico dessa teoria, especialmente o Supremo Tribunal Federal, no qual há inúmeros arestos com profundas e salutares discussões travadas em casos que demandaram a ponderação de valores insculpidos na Constituição Federal para que fossem alcançadas as respectivas soluções.

A simples menção, por parte do responsável, de cumprimento da lei no caso concreto, quando verificada imoralidade do ato administrativo (supostamente legal), não foi uma forma de argumentação aceita pelo TCU nos acórdãos analisados.

Supera-se, assim, o positivismo jurídico e confere-se significativa importância a valores, expressos por meio de princípios constitucionais ou implícitos no texto constitucional, reconquistando, dessa maneira, o “conteúdo axiológico do direito”, nas palavras de Di Pietro (2007, p. 744). O Direito não prescinde de leis, pois estas são da essência de uma sociedade democrática, mas não pode a ausência destas servir como justificativa para o afastamento do dever de os julgadores fornecerem as soluções requeridas pela coletividade.

Não obstante a robustez que o emprego de princípios constitucionais pode conferir aos julgamentos dos tribunais, inclusos aqueles que se encontram fora do Poder Judiciário, como o TCU, os dados sobre essa forma de fundamentação utilizada pela Corte de Contas foram considerados nesta pesquisa no contexto de uma maneira especial de atuação.

A subsunção de fatos a normas positivadas no ordenamento jurídico – iniciando-se desde regras que

constam no próprio texto da Constituição Federal até os mais simples regulamentos – é o principal método de avaliação das ações dos gestores públicos por parte do órgão de controle externo, visto que nem sempre há necessidade de serem propostas fundamentações com nível de argumentação jurídica tão elaborado.

Qualidade da prestação jurisdicional é importante, mas o grande volume de processos submetidos todos os dias ao TCU implica em ponderação dessa vertente – que exige maior tempo para conclusão do voto dos relatores – com outra, qual seja, a de uma atuação célere do Tribunal na solução das demandas de controle.

Além de ter sido possível identificar a importância dos princípios constitucionais para o trabalho cotidiano do Tribunal, a análise de acórdãos que cuidaram de temas tão distintos como licitações, nepotismo e atos de pessoal (pensões) mostrou que a avaliação ética é um grande instrumento para aferir se a ação dos gestores públicos alcançou sua finalidade não apenas em termos legais, mas se, além de ter cumprido a lei, conseguiu galgar um passo a mais, digna de ser reconhecida como uma ação moralmente correta.

Esse tipo de avaliação, que supera a mera aferição de cumprimento de dispositivos legais – necessária, mas insuficiente nos dias de hoje – e que vem sendo colocada em prática pelo TCU, vai ao encontro dos anseios da sociedade, que por meio de mecanismos democráticos, como o controle social, cada vez mais cobra uma utilização moral e eficiente dos escassos recursos públicos. Nas palavras da Ministra do STF Cármen Lúcia Antunes Rocha: (informação verbal): “as Cortes de Contas passaram a fazer o controle ético das contratações, a partir da década de 90”<sup>9</sup>.

A partir da utilização das idéias do neoconstitucionalismo para auxiliar o exame empírico da jurisprudência da Corte de Contas, mostrou-se exequível o estudo dos princípios constitucionais a partir de uma perspectiva capaz de aplicar visões acadêmicas à solução de casos do mundo real, unindo, assim, a teoria à prática.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador, n. 4, out./dez. 2005. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-4-OUTUBRO-2005-HUMBERTO%20AVILA.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2009.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. Themis* (Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará), Fortaleza, v. 65, n. 4, out./dez. 2007.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

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

DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

\_\_\_\_\_. *O Império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 86, 27 set. 2003. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4283>>. Acesso em 6 mar. 2009.

HESSE, Konrad. *A Força normativa da constituição*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1991.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

KANT, Immanuel. *Doutrina do direito*. 2. ed. São Paulo: Ícone, 1993.

\_\_\_\_\_. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos: texto integral*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

LASSALE, Ferdinand. *A Essência da constituição*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LIMA, Cíntia Zaira Messias de. Moralidade administrativa: conceito e controle. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: TCU, 2006. p. 67-84.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. Tomo II.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

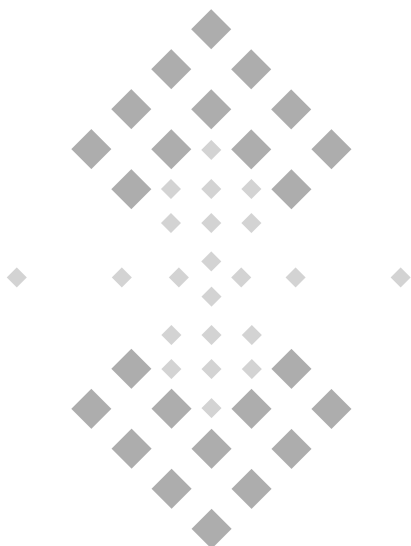
MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

## NOTAS

- 1 Este artigo resume a monografia apresentada pelo autor em junho de 2009 ao curso de Ciências Jurídicas do Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB), sob orientação da Profª. Daniela de Macedo Britto Ribeiro Trindade de Sousa, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas.
- 2 Na obra "*Précis de droit administratif et de droit public general*" (Paris: L. Larose, 1900), citada por Moreira Neto (2007, p. 58).
- 3 Na obra "*Theorie der Grundrechte*", Baden Baden, 1985. Para Barroso (2009), deve-se a Robert Alexy e a Ronald Dworkin a disseminação, no Brasil, a partir do final da década de 80, dos estudos sobre a teoria dos princípios e a conseqüente formulação da idéia de normatividade dos princípios constitucionais, a partir das obras "Teoria dos direitos fundamentais" (Alexy) e "Levando os direitos a sério" (Dworkin).
- 4 Acórdãos apreciados em pauta (excluídas deliberações constantes em relação).
- 5 PL = Plenário.
- 6 1C = 1ª Câmara.
- 7 2C = 2ª Câmara.
- 8 Princípio da moralidade como único princípio constitucional mencionado no voto.
- 9 Citação da Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha na conferência intitulada "Contratação Pública: Direitos e Deveres do Estado", proferida na abertura do VII Fórum Brasileiro de Contratação e Gestão Pública, realizado nos dias 21 e 22/5/2009, em Brasília – DF.

# O Poder Cautelar dos Tribunais de Contas

Valdecir Pascoal



Valdecir Pascoal é Conselheiro do TCE-PE, especializado em Direito Administrativo e Constitucional pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e professor de Direito Financeiro da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães (TCE-PE).

## 1. INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas no Brasil surgiram no alvorecer da República. De início, em 1890, criou-se o Tribunal de Contas da União (TCU) e, posteriormente, foram surgindo os Tribunais de Contas estaduais (TCEs) e municipais (TCMs e TCM)<sup>1</sup>.

Não obstante serem instituições centenárias, a atuação dos Tribunais de Contas no Brasil ganhou maior relevância após a promulgação da Constituição Federal de 1998, na medida em que – num ambiente de maior liberdade e da prevalência dos valores democráticos – houve um incremento de sua competência fiscalizadora e, por conseguinte, de seu papel institucional de garantidor dos princípios republicanos.

A Lei Maior de 1988 manteve a sua competência mais tradicional e relevante, que é a de julgar periodicamente as contas dos administradores dos recursos públicos; robusteceu a sua competência corretiva, ao prever que os Tribunais de Contas assinem prazo para a administração corrigir ilegalidades em atos e contratos administrativos, podendo, até mesmo, sustar tais atos; ampliou o seu poder fiscalizador, por exemplo, para permitir a fiscalização operacional da gestão, ou seja, aquele que visa avaliar a efetividade da política pública, assim como ampliou seu poder quando conferiu eficácia de título executivo às suas decisões que imputem débitos ou apliquem multas aos gestores responsáveis por irregularidades.

Passados alguns anos de atuação sob o atual modelo constitucional de controle externo, muitos Tribunais de Contas, com o escopo de assegurarem maior efetividade às suas deliberações, passaram, também, e cada vez mais, a atuar preventivamente, valendo-se, entre outros meios, da edição de medidas cautelares.

A mitigação da efetividade de suas deliberações decorre, em grande medida, do fato de a fiscalização e o julgamento do administrador ocorrerem, costumeiramente, num período posterior (normalmente no exercício financeiro seguinte) à execução dos atos de gestão. Esse controle *a posteriori* da gestão, malgrado ter sua lógica orçamentário-financeira e ser importante sob o aspecto sancionador, pouco influencia na correção tempestiva de procedimentos e atos ilegais, deixando, por conseguinte, de evitar a consumação de ilegalidades e, o mais importante, deixando de impedir a concretização de danos e prejuízos ao erário. É forçoso reconhecer que, embora a Constituição tenha avançado ao conferir eficácia de título executivo às decisões dos Tribunais de Contas que imputem débito ou apliquem multas aos responsáveis, o percentual de ressarcimento dos débitos imputados e dos recolhimentos das multas aplicadas, graças ao anacronismo existente nas regras processuais de execução civil<sup>2</sup>, é muito baixo, o que só vem a reforçar os argumentos em prol do incremento do controle preventivo.

Nada obstante esse cenário, houve – e ainda há – muitas celeumas e discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre a constitucionalidade e os limites desse controle preventivo. O objetivo deste trabalho, portanto, é trazer a lume argumentos em defesa da constitucionalidade do controle preventivo exercido pelos Tribunais de Contas, especialmente o controle exercido por meio da concessão de medidas cautelares em procedimentos licitatórios, a partir do posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no bojo do Mandado de Segurança N° 24.510/DF (BRASIL, 2003), assim como, ao final, trazer reflexões-sugestões para o aperfeiçoamento das regras norteadoras dos procedimentos administrativos realizados pelos Tribunais com vistas a garantir a efetividade do controle, sem comprometimento do fluxo regular de implantação das ações de governo e das políticas públicas.

Antes, porém, de adentrar no exame do posicionamento do STF, cabe tecer breves considerações sobre a competência fiscalizadora

dos Tribunais de Contas à luz do atual modelo jurídico de controle externo.

## 2. NATUREZA, OBJETO E ALCANCE DO CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas são tratados pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) precipuamente no Título IV, Capítulo I, Seção IX (artigos 70 a 75), quando são estabelecidas as regras pertinentes à “**Fiscalização contábil, financeira e orçamentária**”. Não obstante estarem inseridos no Título que trata do Poder Legislativo, os Tribunais de Contas não são órgãos subordinados ou vinculados a este Poder. São órgãos administrativos de extração constitucional, com autonomia orçamentária e administrativa, aos quais a Constituição delegou a maior parte das competências atinentes ao controle externo da administração pública. Com efeito, ontologicamente, a titularidade do controle externo (função fiscalizadora) é do Poder Legislativo (representantes do povo), mas, seguindo o modelo concebido desde a sua criação, o constituinte de 1986/88 estabeleceu, ao longo dos artigos 31, 70 a 75 da atual Lei Maior, um rol de competências, cujo exame, sem maiores esforços hermenêuticos, aponta pela prevalência de atribuições privativas aos Tribunais de Contas, sem prejuízo de outras, a exemplo da emissão anual de Parecer Prévio, em que os Tribunais auxiliam diretamente – sem subordinação – o Legislativo, na hora em que este é chamado a julgar as contas dos titulares do Poder Executivo. Registre-se que os referidos dispositivos constitucionais, malgrado se refiram à organização, composição e competências do TCU, são estendidas obrigatoriamente aos Tribunais de Contas estaduais e municipais por imposição do próprio texto constitucional (CF, artigo 75). Trata-se, portanto, de um modelo de controle heterônomo, ou seja, de reprodução obrigatória pelo legislador decorrente.

Tratando-se de Tribunais administrativos, as deliberações dos seus órgãos colegiados – compostos por Ministros (TCU) e Conselheiros (TCEs e TCMs) – são tomadas a partir de um processo administrativo de controle, que, obrigatoriamente, há que observar as garantias do **devido processo legal** em relação aos gestores que porventura sejam

apontados, em relatório técnico, denúncias ou representação do Ministério Público, como responsáveis por irregularidades na gestão conforme Constituição Federal, artigo 5º, LIV e LV (BRASIL, 1988).

Pode-se dizer que o objeto a ser controlado pelos Tribunais de Contas são as “contas públicas”. Registre-se que o conceito de “contas públicas” extrapola os aspectos contábeis da gestão. A rigor, ao se examinar os preceitos constitucionais – notadamente os artigos 70 e 71 da Lei Maior (BRASIL, 1988) – conclui-se que por “contas públicas” deve-se entender todos os **atos, procedimentos licitatórios, contratos administrativos, ajustes, convênios e outros documentos públicos** que tenham ou possam vir a ter repercussão e implicações de natureza **contábil, orçamentária, financeira, operacional ou patrimonial**. A propósito – já que será nosso objeto de estudo quando passarmos ao exame da jurisprudência do STF sobre atuação cautelar dos Tribunais de Contas – todas as licitações públicas e contratos administrativos são objeto de controle por parte dos Tribunais de Contas.

Como corolário do princípio republicano, cabe a todo administrador de recursos públicos prestar contas dos seus atos de gestão ao respectivo Tribunal de Contas. Seja emitindo **parecer prévio** sobre as contas dos Chefes do Poder Executivo, seja **julgando** as contas dos demais administradores, seja apreciando a regularidade das **admissões de pessoal** ou das **aposentadorias** dos servidores, entre outras competências, os Tribunais de Contas elaborarão o seu juízo de valor levando em conta o aspecto da **legalidade** (por exemplo: observância da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Licitações e Contratos, das Leis Orçamentárias, dos editais de concurso e dos editais de licitações) da **legitimidade** (observância do interesse público) e da **economicidade** (relação custo-benefício e preços razoáveis).

### 3. O MOMENTO DO CONTROLE E O PODER CAUTELAR IMPLÍCITO

Um dos temas de maior polêmica quando se trata do controle exercido pelos Tribunais de Contas diz respeito ao momento em que este controle pode ser exercido. É comum a classificação das funções de controle em relação ao tempo do seu exercício. Em tese, o controle poderá ser prévio (*a priori*), concomitante (sucessivo) ou posterior (*a posteriori*). No ordenamento jurídico brasileiro, em relação a Tribunal de Contas, a regra geral prevista nas duas últimas Constituições (67/69 e 88) foi a do controle *a posteriori* dos atos de gestão. Seguindo as etapas mais relevantes do **ciclo orçamentário**, pode-se concluir que primeiro se faz o planejamento (orçamentação), depois se executa esse orçamento (processamento da despesa durante o exercício financeiro) e só ao final dessa execução, após a prestação de contas apresentada pelo gestor responsável, haverá o controle exercido pelo Tribunal de Contas.

Todavia, não se pode afirmar que inexistente no atual ordenamento a possibilidade de controles prévios e concomitantes por parte dos Tribunais de Contas. A rigor, só se pode concluir sobre o momento de atuação do controle externo quando se define um fato-referência. Os Tribunais de Contas podem exercer seu poder fiscalizador antes, durante ou após o quê? É preciso clarear este ponto, porque, a depender da resposta, a conclusão pode ser diversa. Por não se atentar para a determinação do fato-referência é que existem inúmeras classificações, dos mais diversos autores, às vezes até contraditórias.<sup>3</sup> O fato-referência pode ser, por exemplo, a despesa específica, ou o ato administrativo com potencial de repercussão contábil, financeira ou patrimonial, ou o contrato, ou, ainda, o exercício financeiro.

Ao se tomar como fato-referência a execução da despesa, considerando esta os atos processados a partir do seu empenho, culminando com a liquidação e o pagamento<sup>4</sup>, a conclusão é a de que o controle exercido pelos Tribunais de Contas pode ser prévio, concomitante e posterior a essa execução. Os exemplos mais clássicos de controle prévio, neste caso, seriam o exame da legalidade de editais de licitação (como já mencionado) e de concursos públicos, exames estes que podem acontecer, por exemplo, antes do contrato ou da realização do concurso público, ou seja, antes da despesa, propriamente dita.

Nada obstante, se o fato-referência for o ato administrativo, aí sim há que se concluir pela impossibilidade de controle prévio. Inexistente no atual ordenamento jurídico brasileiro qualquer hipótese que condicione a edição, validade ou eficácia de ato ou contrato administrativo ao controle prévio dos Tribunais de Contas<sup>5</sup>. A clássica conclusão, portanto, do saudoso professor Hely Lopes Meirelles (1990), no sentido de não haver controle prévio da administração pública por parte dos Tribunais de Contas, só faz sentido se o fato-referência adotado for o ato administrativo e não a despesa específica.

E mesmo em relação ao ato administrativo, há quem vislumbre a possibilidade de certo tipo de controle prévio, embora reconheça que não existe atuação prévia do Tribunal de Contas que possa condicionar a sua validade. Neste sentido, ressalta Pedro Roberto Decomain (2006, p. 179/180):

Situações existem, contudo, inclusive no Brasil, em que o controle dos atos da administração pública pode ocorrer antes da sua realização ou, quando menos, no decorrer de procedimento administrativo específico, destinado a culminar com a prática de determinado ato administrativo. No particular, porém, o que se necessita deixar registrado é a inexistência de previsão da atuação antecedente ou concomitante do Tribunal de Contas, como requisito de validade do ato administrativo. Não há efetivamente previsão, no Brasil, de hipótese em que, sem a prévia aquiescência do Tribunal de Contas, o ato administrativo não se veja revestido de validade. Existem, sim, situações em que a atuação dos Tribunais de Contas pode ocorrer antes do aperfeiçoamento do ato administrativo, ou no decorrer da tramitação de um procedimento administrativo.

Na mesma linha, as sempre lúcidas ponderações do Ministro Benjamin Zymler (2008, p. 122):

[...] não se pode olvidar que o controle realizado no âmbito de um determinado procedimento administrativo como o licitatório, por exemplo, acaba inevitavelmente gerando um certo controle prévio. Isso decorre do fato de um procedimento ser o encadeamento de atos que, apesar de serem relativamente autônomos, ocorrem em consonância com uma determinada ordem cronológica e mantém uma relação teleológica entre si, a qual deriva do fim almejado pelo agente público. Logo, frequentemente, observa-se que o controle de um determinado ato implica a fiscalização de atos subsequentes. [...] O §2º do art. 113 da lei e licitações prevê um outro exemplo desse controle prévio reflexo [...].

Ainda relacionado a esse tema, vale mencionar recente decisão do STF – ADI 916-8/MT (DJ de 06.03.2009) – que, por unanimidade, ao examinar uma lei do Estado do Mato Grosso, que conferia ao Tribunal de Contas daquele Estado competência para registrar previamente contratos referentes à execução de obras e prestação de serviços, posicionou-se da seguinte forma: “É inconstitucional norma local que estabeleça competência do Tribunal de Contas para realizar exame prévio de validade de contratos firmados com o Poder Público” (BRASIL, 2009).

Com efeito, analisando as disposições constitucionais que regulam o poder fiscalizador dos Tribunais de Contas, a conclusão é que, não podendo se antecipar à vontade do administrador, todo ato administrativo (ato administrativo tratado aqui no seu sentido mais amplo), devidamente editado e publicado, se sujeita à tutela fiscalizadora do Tribunal. Eis o dispositivo da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que melhor retrata essa competência corretiva:

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

[...]

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

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

Ao estabelecer tal competência, a Lei Maior quis que os Tribunais de Contas, diante de conjunturas passíveis de correção e saneamento, agissem preventivamente para evitar a consumação de ilegalidades. A propósito, em plena sintonia com esse desejo constitucional, a lei de Licitações e Contratos previu expressamente, como já vimos, a possibilidade de os Tribunais de Contas examinar editais de licitação e, em caso de haver irregularidades e falhas, determinar ao gestor a correção das mesmas. Eis o dispositivo da Lei 8.666/93 (com a redação da Lei 8.883/94) (BRASIL, 1993a), que estabelece a possibilidade de controle de procedimentos licitatórios:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

A propósito da competência estatuída no §2º, do artigo 113, da lei de licitações (BRASIL, 1993a), o Professor Decomain (2006) entende tratar-se de um exemplo simultâneo de controle prévio e concomitante da gestão por parte dos Tribunais de Contas. Concomitante ao procedimento licitatório, que se encontra em curso, e prévio em relação ao fim deste procedimento e à assinatura do contrato com o licitante vencedor do certame.

Ainda que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) não houvesse estipulado a referida competência corretiva no art. 71, IX e X, ou ainda que se entendesse que tais dispositivos não teriam literalmente o condão de conferir o poder de cautela aos Tribunais de Contas, é forçoso reconhecer que, à luz da teoria dos **poderes implícitos**, originada do constitucionalismo norte-americano, esta possibilidade é imanente ao próprio exercício de suas atribuições e competências. A doutrina dos poderes implícitos, sedimentada pela Suprema Corte Americana, a partir do famoso caso *McCulloch v. Maryland*, fundamenta-se na idéia de que, para cada poder outorgado pela constituição a certo órgão, são implicitamente conferidos amplos poderes para a execução desse poder. Sempre que a Constituição outorga um poder, aí se incluem, implicitamente, os meios necessários à sua efetivação, desde que guardada a proporcionalidade: a adequação entre os meios e o fim.



Com efeito, embora a Lei Maior estabeleça a moldura e especifique um rol de competências, não se pode esquecer que existem competências implícitas que decorrem da própria natureza da função. E isso não é nenhuma novidade, pois o STF, em inúmeras ocasiões, consagrou esse entendimento. Nesse sentido, vale citar a Súmula 347 do próprio STF, editada na vigência da Constituição de 1946, e confirmada por deliberações do STF, já sob a égide dos ordenamentos constitucionais ulteriores. Com efeito, foi a aplicação da teoria dos poderes implícitos que fez com que o STF preconizasse que “**O Tribunal de Contas pode apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos do poder público**” (BRASIL, 1963). Neste caso, o STF reconheceu a possibilidade de o Tribunal de Contas, no curso de uma fiscalização de atos de gestão, deixar de aplicar no caso concreto (controle difuso) dispositivo de lei ou ato normativo manifestamente contrário à Constituição. A rigor, tal competência estava – e continua até hoje – implícita nos referidos ordenamentos jurídicos.

Foi, portanto, amparado neste entendimento jurídico e pelo sentimento há muito sedimentado na sabedoria popular de que, em muitas conjunturas, “**é melhor prevenir do que remediar**” (informação verbal) que alguns Tribunais de Contas brasileiros normatizaram as situações e os procedimentos atinentes à concessão de medidas cautelares. Seguem, a título de exemplo, as principais regras estabelecidas pelo TCU e pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE).

#### TCU – REGIMENTO INTERNO

Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992.

§ 1º O despacho do relator ou do Presidente, de que trata o *caput*, será submetido ao Plenário na primeira sessão subsequente.

§ 2º Se o Plenário, o Presidente ou o relator entender que antes de ser adotada a medida cautelar deva o responsável ser ouvido, o prazo para a resposta será de até cinco dias úteis.

§ 3º A decisão do Plenário, do Presidente ou do relator que adotar a medida cautelar determinará também a oitiva da parte, para que se pronuncie em até quinze dias, ressalvada a hipótese do parágrafo anterior.

§ 4º Nas hipóteses de que trata este artigo, as devidas notificações e demais comunicações do Tribunal e, quando for o caso, a resposta do responsável ou interessado poderão ser encaminhadas por telegrama, fac-símile ou outro meio eletrônico, sempre com confirmação de recebimento, com posterior remessa do original, no prazo de até cinco dias, iniciando-se a contagem do prazo a partir da mencionada confirmação do recebimento.

§ 5º A medida cautelar de que trata este artigo pode ser revista de ofício por quem a tiver adotado. (BRASIL, 1993b)

TCE-PE - RESOLUÇÃO TC Nº 0004/2008

Art. 1º O Conselheiro-Relator, em caso de urgência, diante da plausibilidade do direito invocado e de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação dos demais Conselheiros, Auditores Substitutos, Procurador Geral de Contas, órgãos técnicos, e demais interessados, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.

§ 1º A decisão monocrática do Conselheiro-Relator, de que trata o caput, será submetida ao Tribunal Pleno até a segunda sessão subsequente, que, após a apresentação do relatório dos fatos e da decisão do Relator, deliberará pela manutenção ou revogação da medida.

§ 2º Caso não haja sessão até o décimo dia útil após a concessão da medida cautelar, o Relator poderá solicitar ao Presidente a convocação de sessão extraordinária do Tribunal Pleno para apreciação e deliberação da matéria.

§ 3º Da decisão que mantiver a medida cautelar, nos termos dos parágrafos anteriores, caberá Pedido de Reconsideração, no prazo de cinco dias úteis, contados a partir da notificação, sem efeito suspensivo, que será submetido pelo Relator da referida medida ao Tribunal Pleno, até a segunda sessão subsequente, momento em que será decidido por sua continuidade ou não.

§ 4º Da decisão do Relator que negar o pedido de adoção de medida cautelar caberá Pedido de Reconsideração, no prazo de cinco dias úteis, contados a partir da notificação, que será submetido ao Pleno, pelo próprio Relator, até a segunda sessão subsequente.

§ 5º Na hipótese de o Conselheiro-Relator entender pela oitiva do interessado, antes de ser adotada a medida cautelar, o prazo para a resposta será de até cinco dias úteis.

§ 6º A decisão do Conselheiro-Relator, ratificada pelo Tribunal Pleno, que conceder a medida cautelar, poderá determinar também a formalização de processo de auditoria especial, nos termos do artigo 40 da Lei Orgânica do TCE, no qual será analisado o mérito da questão suscitada.

[...] (PERNAMBUCO, 2008)

As situações mais frequentes que demandam a concessão de medidas cautelares dizem respeito a irregularidades em procedimentos licitatórios – cláusulas restritivas da competitividade, critérios de julgamentos subjetivos, insubsistência dos projetos básicos, erros e distorções nas planilhas de custos... – e em concursos públicos – exigências ilegais, restrições à competitividade, falta de publicidade, etc. Dados oficiais apontam que no último ano de 2009, o TCU adotou mais de uma centena de medidas cautelares. O TCE-PE, no mesmo período, expediu oitenta medidas cautelares. As medidas cautelares podem ser requeridas ao Ministro (Conselheiro)-Relator pelas equipes técnicas responsáveis pela fiscalização, pelo Ministério Público de Contas, pelas empresas participantes dos certames licitatórios ou, nos termos do disposto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), artigo 74, por qualquer cidadão, associação, sindicato ou partido político. Na maioria dos Tribunais, a concessão da cautelar, regra geral, é um juízo monocrático do Relator, que o submete posteriormente à deliberação dos seus órgãos colegiados, cabendo, ademais, pedido de reconsideração.

Seguindo os cânones gerais aplicáveis aos procedimentos cautelares, a concessão de medida cautelar depende do atendimento de alguns requisitos, a saber: (a) plausibilidade dos argumentos jurídicos que apontem a existência de indícios de irregularidades (*fumus boni juris*) e (b) receio iminente de grave lesão ao erário ou de risco de ineficácia da decisão final de mérito (*periculum in mora*). No dizer de Humberto Theodoro Júnior (1994, p.41-42):

toda cautela é, sempre, tomada contra um risco. Em matéria processual, este dano previsto, deve ser provável. Se o prejuízo não houver se manifestado, ao menos deve ser previsível com maior ou menor proximidade. Um dano iminente exige uma providência urgente. A Urgência é

característica das medidas cautelares em geral. O *periculum in mora* não é o perigo genérico ao dano jurídico, mas o dano resultante do retardamento de providência definitiva, que será concretizada somente com a sentença

Em situações urgentíssimas – e sem que isso signifique afronta ao devido processo legal – há também a possibilidade de concessão de medida cautelar sem a oitiva preliminar dos possíveis responsáveis ou interessados (cautelar *inaudita altera pars*).

Em relação aos efeitos jurídicos das medidas cautelares em licitações, amiúde tratam de decisões temporárias que suspendem o procedimento licitatório na fase em que se encontra, podendo, em alguns contextos, permitir a continuidade do certame, determinando, contudo, que o gestor responsável se abstenha de assinar o respectivo contrato, até a conclusão final do exame meritório. Esta segunda hipótese acontece especialmente quando a licitação já teve início e se está diante de fatos indicadores de restrição à competitividade. Neste caso, se a situação fática não indica peremptoriamente afronta à lei é mais razoável deixar findar o procedimento para, ao final, verificar se os indícios se confirmam. É também plausível, embora incomum, a concessão de cautelar em contratos já em execução. Conquanto o contrato administrativo tenha, em relação ao controle, um regime jurídico diferenciado, instituído pela Lei Maior, medidas cautelares podem ser prolatadas, por exemplo, para determinar a suspensão temporária de reajustes de preços.

Tratando-se de uma decisão preliminar, o exame meritório, a depender do rito processual adotado pelo Tribunal de Contas, poderá ocorrer no bojo de uma prestação de contas ou de uma auditoria especial ou de uma denúncia/representação ou, ainda, no bojo de outro tipo de processo tipificado pelas normas específicas de cada instituição.<sup>6</sup>

#### 4. O POSICIONAMENTO DO STF

O Supremo Tribunal Federal, já no ano de 2003, nos autos do MS 24.510-DF, assentou, contra o voto de apenas um Ministro, o entendimento de que o Poder Geral de Cautela é inerente às atribuições e competências fiscalizadoras dos Tribunais de Contas<sup>7</sup>.

Tratava-se de um Mandado de Segurança protocolado contra decisão cautelar do TCU que suspendia procedimento licitatório (tomada de preços) de um órgão do governo federal.

A relatora do processo, Ministra Ellen Gracie, indeferiu a segurança, mantendo a decisão do TCU, amparada no Parecer do Ministério Público Federal, sendo seguida por todos os Ministros presentes (Ministros Sepúlveda Pertence, Calos Veloso, Cezar Peluso, Gilmar Mendes e Celso de Mello), exceto o Ministro Carlos Brito, que entendeu – amparado em interpretação literal dos incisos IX e X da CF – falecer competência aos Tribunais de Contas para suspender cautelarmente atos e procedimentos administrativos.

Trata-se de decisão emblemática, motivo pelo qual se transcreve abaixo a íntegra da Ementa do Acórdão e, pela profundidade e completude do exame, trechos do laborioso voto do Ministro Celso de Mello, que trouxe ao exame da questão precedentes do próprio STF e vasta fundamentação doutrinária.

EMENTA DO MS Nº 24.510/DF – STF:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO.

1 – Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada.

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

3 – A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável.

4 – Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem.

VOTO DO MINISTRO CELSO DE MELLO

Entendo, Senhor Presidente, que o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.

Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público.

Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch v. Maryland* (1819), enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos.

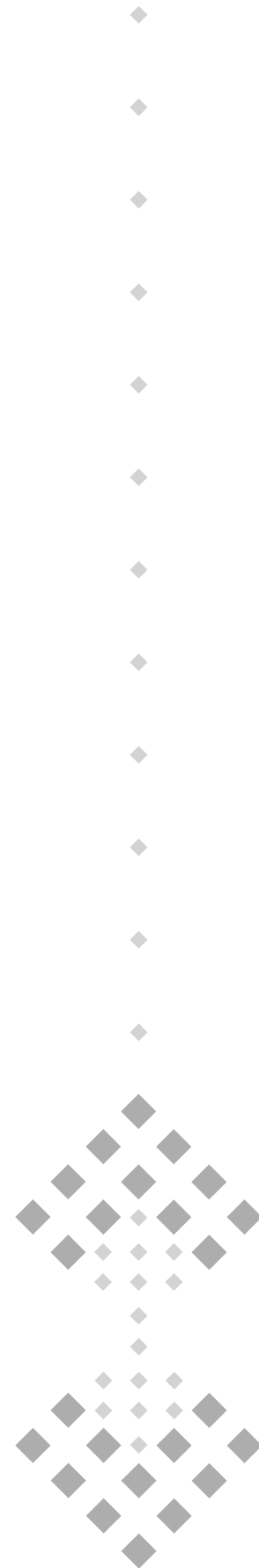
[...]

Esta Suprema Corte, ao exercer o seu poder de indagação constitucional – consoante adverte CASTRO NUNES (“Teoria e Prática do Poder Judiciário”, p. 641/650, 1943, Forense) – deve ter presente, sempre, essa técnica lógico-racional, fundada na teoria jurídica dos poderes implícitos, para, através dela, conferir eficácia real ao conteúdo e ao exercício de dada competência constitucional, como a de que ora se cuida, consideradas as atribuições do Tribunal de Contas da União, tais como expressamente relacionadas no art. 71 da Constituição da República.

É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao Tribunal de Contas da União, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República. Não fora assim, e desde que adotada, na espécie, uma indevida perspectiva reducionista, esvaziar-se-iam, por completo, as atribuições constitucionais expressamente conferidas ao Tribunal de Contas da União.

[...] Assiste, pois, inteira razão ao Ministério Público Federal, cujo parecer, da lavra da ilustre Subprocuradora-Geral da República, Dra. SANDRA CUREAU, aprovado pelo eminente Chefe da Instituição, Dr. GERALDO BRINDEIRO, assim apreciou – e bem examinou – esse específico aspecto da questão:

‘Fica claro, pois, que cabe à Corte de Contas o exame de editais de licitação publicados, o que se concilia com sua competência de



‘assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade’ (CF, art. 71, inc. IX).

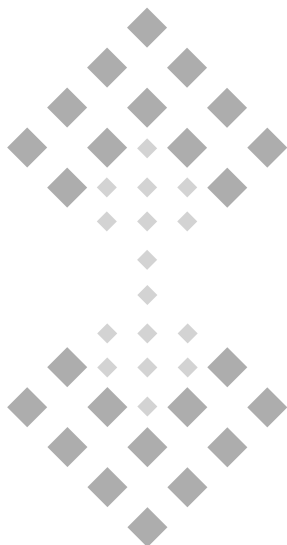
Por outro lado, se as Cortes de Contas têm legitimidade para determinar que os órgãos ou entidades da Administração interessada adotem as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, com maior propriedade possuem legitimidade para a expedição de medidas cautelares, como a ora impugnada, a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, bem como garantir a efetividade de suas decisões.

O art. 276 do RITCU disciplina a matéria:

**‘Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992.’** (grifei)

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia.

Não se pode ignorar – consoante proclama autorizado magistério doutrinário (SYDNEY SANCHES, “Poder Cautelar Geral do Juiz no Processo Civil Brasileiro”, p. 30, 1978, RT; JOSÉ FREDERICO MARQUES, “Manual de Direito Processual Civil”, vol. 4/335, item n. 1.021, 7ª ed., 1987, Saraiva; CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO, “A Instrumentalidade do Processo”, p. 336/371, 1987, RT; VITTORIO DENTI, “Sul Concetto di funzione cautelare”, in “Studi P. Ciapessoni”, p. 23-24, 1948; PIERO CALAMANDREI, “Introduzione allo Studio Sistematico dei Provvedimenti cautelari”, p. 20, item n. 8, Pádua, 1936, Cedam; HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, “Tutela Cautelar”, vol. 4, p. 17, 1992, Aide, v.g.) – que os provimentos de natureza cautelar acham-se instrumentalmente vocacionados a conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando, desse modo, plena eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada.



Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer – especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos – que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais.

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, peço vênua ao eminente Ministro Carlos Britto para denegar o mandado de segurança, acompanhando, desse modo, o douto voto da ilustre Senhora Ministra-Relatora. (BRASIL, 2003)

##### **5. CONCLUSÃO: O APERFEIÇOAMENTO DO PODER CAUTELAR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Não há dúvidas de que o fortalecimento do controle preventivo da gestão pública, exercido legitimamente pelos Tribunais de Contas, e, especialmente, o consubstanciado por meio de medidas cautelares e, mais especialmente, ainda, aquele exercido sobre procedimentos licitatórios<sup>8</sup>, é um caminho sem volta e tem contribuído para a efetividade do controle e, por conseguinte, para o aperfeiçoamento da gestão pública e para a prevenção de ilicitudes.

Nada obstante, é preciso que tanto os gestores públicos quanto os responsáveis pelo controle externo atentem para alguns princípios e regras que devem nortear a atuação de ambos. Faz-se essa reflexão, a propósito, porque não se pode ignorar que nos últimos tempos se constata um aumento da tensão existente entre os responsáveis diretos pela gestão (governantes) e os responsáveis pelo controle. Isso vem ocorrendo com mais frequência porque, de um lado, passou a haver uma atuação mais efetiva por parte dos Tribunais de Contas e, por outro lado, porque houve, nos últimos anos, um considerável aumento dos investimentos públicos diretos, trazendo, por conseguinte, o aumento do número de licitações e de contratos realizados pelo poder público. É forçoso reconhecer que um determinado grau de tensão entre o controle e a gestão pública é até natural e salutar. Registre-se que essa tensão natural está presente dentro dos próprios órgãos que integram o Poder Executivo, a exemplo das Procuradorias Públicas e do Sistema de Controle Interno. É preciso, portanto, encontrar um ponto de equilíbrio, uma forma de atuação que, ao mesmo tempo, preserve a competência fiscalizadora dos Tribunais de Contas, mas impeça que o excesso de formalidade e o excesso de tempo de duração dos processos, no âmbito dos Tribunais, acabem postergando, além do razoável, a execução das políticas públicas.

Eis, pois, algumas reflexões-sugestões que se deixa a guisa de conclusão e de contribuição para o aperfeiçoamento dessa importante competência dos Tribunais de Contas:

a) é preciso que os Tribunais de Contas atentem para as próprias limitações legais inerentes ao exercício do poder geral de cautela. Saber que os procedimentos cautelares devem constituir exceção é um primeiro passo. Sobre o tema, embora seja defensor da atuação preventiva dos Tribunais de Contas em certas situações, pondera o Ministro Benjamim Zymler (2008, 121-122):

Do ponto de vista ontológico, a atividade controladora pressupõe o exame de algo que já foi feito. Controla-se, na verdade, determinada ação já realizada e que, em tese, deveria ter ocorrido em conformidade com determinado 'padrão' estabelecido pelo direito positivo. Ao desviar-se do que as normas estabelecem como 'parâmetros', surge o erro e, por via de consequência, o controle. [...] os órgãos de controle, mesmo dispondo de um robusto arcabouço jurídico, não devem pautar suas ações, a não ser em situações excepcionais, pelo controle prévio, sob pena de inibir, de tolher o administrador público.

Ademais, a concessão de medidas cautelares não pode se basear em meras alegações, sejam estas oriundas das equipes técnicas ou de outro interessado. É preciso que na motivação da cautelar haja análise dos argumentos jurídicos lastreados em indícios de provas materiais. A concessão da cautelar, sem a ouvida dos gestores responsáveis (*inaudita altera pars*) só deve acontecer, excepcionalmente, quando restar inviabilizada a notificação prévia do administrador responsável. De outra parte, faz-se necessário avaliar se o caso concreto não indica uma conjuntura de *periculum in mora* inverso, ou seja, em muitas situações é preferível deixar fluir o procedimento administrativo, sob pena de a suspensão causar um dano superior ao que se buscaria evitar;

b) os Tribunais de Contas devem regulamentar em lei, no seu Regimento Interno, ou em norma específica, todos os procedimentos atinentes às medidas cautelares (competência, pressupostos, prazos para entrega de documentos, prazos para análise e julgamento, possibilidade de recursos...), capacitar o seu quadro técnico e criar uma estrutura organizacional adequada com vistas a conferir máxima celeridade ao exame dos processos cautelares. Nos casos de pedidos de medidas cautelares, oriundos das equipes de fiscalização do próprio Tribunal, ou de representação do Ministério Público Especial, tendo em conta a manifesta impossibilidade de analisar todos os procedimentos sob sua jurisdição, e considerando, ainda, a natureza excepcional da medida que determina a paralisação de certo procedimento administrativo, é de bom alvitre que as regras de regência estabeleçam critérios e requisitos – financeiros, jurídicos, risco em função de precedentes (históricos) daquele órgão – para exame destes pedidos;

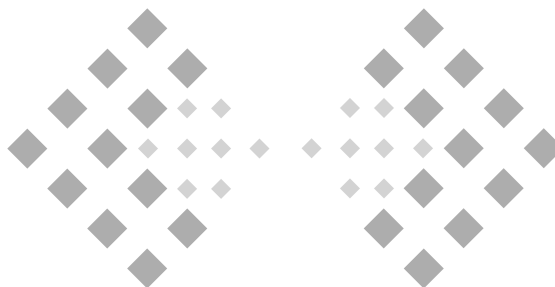


c) o gestor deve estar ciente de que todo planejamento da execução das políticas públicas deve levar em conta a possibilidade de apresentação de esclarecimentos da administração aos órgãos de controle (Procuradorias, Controle Interno, Tribunais de Contas e Ministério Público) e que sustações de procedimentos licitatórios, por exemplo, fazem parte dos desafios da gestão, especialmente diante da complexidade da legislação que regula as licitações e os contratos públicos. Por isso, é importante que o gestor, antes de lançar oficialmente o procedimento, ampare-se em análise preliminar dos seus departamentos ou órgãos de consultoria técnico-jurídica. Ademais, em caso de glosa por parte dos Tribunais de Contas, o gestor deve ser proativo e ágil no encaminhamento dos esclarecimentos, documentos ou retificações, quando for o caso. É forçoso reconhecer que muitas vezes o atraso na conclusão dos processos é causado pela omissão do administrador em fornecer os elementos para a conclusão meritória da questão. Há algumas situações, porém, em que a demora deve-se ao próprio órgão de controle. Com o escopo de encurtar o tempo de duração dos procedimentos cautelares, no âmbito do TCU, tramita no Senado Federal, no bojo do Projeto de Lei nº 32/2007 (BRASIL, 2007), oriundo da Câmara e que tem por objetivo precípuo alterar a Lei 8.666/93, proposta que altera a Lei Orgânica do TCU e estabelece o prazo de 90 (noventa) dias, contados a partir da apresentação da defesa do gestor responsável, para o Tribunal apreciar o mérito da questão, sob pena de perda de eficácia da medida cautelar. Trata-se de uma tentativa razoável com vistas a se buscar um ponto de equilíbrio entre o “tempo do controle” e o “tempo da gestão”, mas para que esta regra possua abrangência nacional, a alteração haveria de acontecer no texto da própria lei de licitações, e não na Lei Orgânica do TCU, que tem sua aplicação cingida à fiscalização deste Tribunal;

d) os Tribunais de Contas e a Administração não podem olvidar que a função de controle, inclusive o controle preventivo, é parte indissociável da própria atividade administrativa; que ela deverá ser exercida nos precisos limites da lei, da razoabilidade e da proporcionalidade; e que todos os agentes públicos que atuam em suas respectivas competências – de gestão ou de controle – nunca deverão esquecer que o objetivo final de sua atuação é zelar para que o Estado, atuando conforme os princípios da administração pública, cumpra o seu papel fundamental, que é o de promover o bem comum.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Ubiratan. Os tribunais de contas e o poder de cautela. *Revista do TCM do Ceará*, Fortaleza, n. 16, p. 169/177, dez. 2004.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 32/2007, de 05 de fevereiro de 2007. Institui o Código de Licitações e Contratos da Administração Pública, com fundamento no art. 22, inciso XXVII, e regulamentação do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, define a conduta ética dos agentes públicos, procedimentos e processo sobre o tema e convênios, revoga a Lei de Licitações e Contratos nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e a Lei do Pregão nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=340007](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=340007)>.
- \_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>.
- \_\_\_\_\_. [Lei 8.666, de 21 de junho de 1993]. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)>.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.510/DF, de 19 de novembro de 2003. Plenário. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=MS.SCLA.+E+24510.NUME.&base=baseAcordaos>.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 916-8/MT, de 02 de fevereiro de 2009. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE\\_20090305\\_043.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20090305_043.pdf).
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Súmula 347, de 13 de dezembro de 1963. Plenário. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=347.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Regimento interno do TCU: aprovado pela Resolução Administrativa nº 15, de 15 de junho de 1993. Disponível em: < <http://www.tcu.gov.br/institucional/Legislacao/Regimento/home.html>>.
- DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de contas no Brasil*. São Paulo : Dialética, 2006.
- FURTADO, José de Ribamar Caldas. Controle de legalidade e medidas cautelares dos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v.39, n. 110, p. 67-70, set./dez. 2007.
- MEREILLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 15. ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1990.
- PASCOAL, Valdecir Fernandes. *Direito financeiro e controle externo*. 7. ed. Rio de Janeiro : Campus Elsevier, 2009.
- PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. Resolução TC nº 0004/2008, de 28 de maio de 2008. Disciplina a concessão de Medida Cautelar e a possibilidade de análise prévia de minutas de editais de licitação pelo Tribunal de Contas. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/resoluc/2008/r042008.htm>>.
- RODRIGUES, Patrícia Cardoso. *Curso prático de direito administrativo*. 2. ed. Belo Horizonte : Del Rey, 2004.
- SILVA JÚNIOR, Bernardo Alves da. O exercício do poder cautelar pelos tribunais de contas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 40, n. 113, p. 33-40, set./dez.2008.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo cautelar*. 15. ed.. São Paulo : LEUD, 1994.
- ZYMLER, Benjamim. *O controle externo das concessões e das parcerias público-privadas*. 2. ed. Belo horizonte : Fórum, 2008.



## NOTAS

- 1 Além do TCU - Tribunal de Contas da União, responsável pela fiscalização do Governo Federal e dos recursos repassados por este, voluntariamente, a Estados e Municípios, cada Estado-Membro, e o Distrito Federal possuem um Tribunal de Contas. Em quatro Estados – Pará, Goiás, Bahia e Ceará – existe um Tribunal de Contas (Tribunal de Contas dos Municípios – TCMs - órgão estadual) encarregado da fiscalização dos Municípios daqueles estados. Nos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro existe um Tribunal de Contas (Tribunal de Contas do Município – TCM – órgão municipal) que fiscaliza o respectivo Município.
- 2 Pelas regras Constitucionais e legais, a execução das decisões dos Tribunais de Contas, que imputem débitos ou apliquem multas a gestores, é da competência das Procuradorias (Advocacias) Públicas, nos âmbitos federal e estadual, e do Prefeito, ou das Procuradorias Municipais, no âmbito municipal (CF, artigos 131 e 132; CPC, artigo 12).
- 3 Ainda que de forma objetiva, já externei esse pensamento no livro de minha autoria *“Direito Financeiro e Controle Externo”*. Campus Elsevier, 7ª edição, p. 137, Rio de Janeiro, 2009.
- 4 Embora o processamento da despesa seja mais complexo e nem sempre uniforme, com base nos regramentos contidos na Lei nº 4.320/64 – artigos 58 a 65 – convencionou-se denominar estágios da despesa as etapas que compreendem o empenho, a liquidação e o pagamento.
- 5 Diferentemente da Constituição de 1946, que previa, em seu artigo 77, situações em que atos e contratos administrativos só produziram efeitos após o registro prévio no respectivo Tribunal de Contas. Eis os dispositivos:  
Artigo 77 - Compete ao Tribunal de Contas:  
[...]  
§ 1º - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.  
§ 2º - Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste.  
§ 3º - Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para o Congresso Nacional.
- 6 Sobre o tema, ver:  
DA SILVA JÚNIOR, Bernardo Alves. *O exercício do poder cautelar pelos tribunais de contas*. Revista do TCU, v. 40, n. 113, p. 33-40, set./dez.2008.  
AGUIAR, Ubiratan. *Os Tribunais de Contas e o Poder de Cautela*. Revista do TCM do Ceará, n. 16, p. 169/177, dezembro, 2004.  
FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Controle de legalidade e medidas cautelares dos Tribunais de Contas*. Revista do TCU, v.39, n. 110, p. 67-70, set./dez. 2007.  
RODRIGUES, Patrícia Cardoso. *Curso Prático de Direito Administrativo*. 2ª edição, Del Rey, Belo Horizonte, 2004.
- 7 Para o aprofundamento da jurisprudência do STF, consultar também as seguintes deliberações: MS 23.550; MS 26.457; MS 26.925; SS 3.789; RE 547.063; ADI 916-8/MT
- 8 Nunca é demais lembrar que fatia significativa dos recursos públicos é gasta com a contratação de bens e serviços por meio de licitações públicas e é justamente nas licitações públicas onde se verifica a maior parte dos casos de malversação de recursos públicos e corrupção no país.

## ANTT e Ministério dos Transportes destacam benefícios da atuação do TCU

O TCU participou de debate sobre o programa de concessões de rodovias, em audiência pública na Câmara dos Deputados. O secretário de Fiscalização de Desestatização, Adalberto Santos de Vasconcelos, apresentou aos deputados as medidas adotadas pelo Tribunal que proporcionaram melhoria no modelo de concessão de rodovias federais e redução de tarifas de pedágio. Durante o encontro na Comissão de Viação e Transporte, o presidente da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Bernardo Figueiredo, destacou os benefícios da atuação em parceria com o Tribunal. “O novo modelo foi amplamente discutido com o TCU. A qualidade do primeiro processo era outra. Os estudos sofreram aperfeiçoamento inequívoco e profundo pela atuação do TCU”. Atualmente na terceira etapa, o programa de concessões de rodovias federais prevê, nessa fase, investimento de mais de R\$ 8 bilhões nas BR 040/DF-MG, 381/MG e 116/MG, segundo dados do Ministério dos Transportes. Estudos do TCU introduziram também a possibilidade de revisão quinzenal do contrato, segundo a remuneração da concessionária, destacada por Figueiredo.

Outras duas modificações propostas são adequação do serviço às necessidades dos usuários, com os riscos dessa adequação assumidos pela concessionária,

e possibilidade de inclusão de investimentos não previstos, considerando o impacto na tarifa.

Apesar de estar na terceira etapa de concessões, os contratos anteriores estão sendo revistos em razão do aperfeiçoamento feito. Segundo o secretário nacional de Política de Transportes, Marcelo Perrupato, “os ajustes vêm dos dois lados: dos questionamentos do TCU e de informações que vamos captando em audiências”.

O objetivo do Tribunal é contribuir para a qualidade do serviço ofertado e para que o custo transferido ao usuário, por meio do pedágio, não seja excessivo. Um exemplo, segundo o secretário da Sefid, é a determinação do TCU para que o tráfego adicional no trecho da Dutra em Jacareí, no Rio de Janeiro, fosse repassado ao usuário em redução de tarifa.

A taxa interna de retorno (TIR), que indica o retorno financeiro esperado para as concessionárias, está em 8%. O diretor-presidente da concessionária Nova Dutra, Maurício Negrão, aponta que 70% da receita da empresa vêm do pagamento de pedágio por caminhões, que representam menos de 10% do tráfego.

## TCU contribui para transparência de arrecadações e repasses tributários

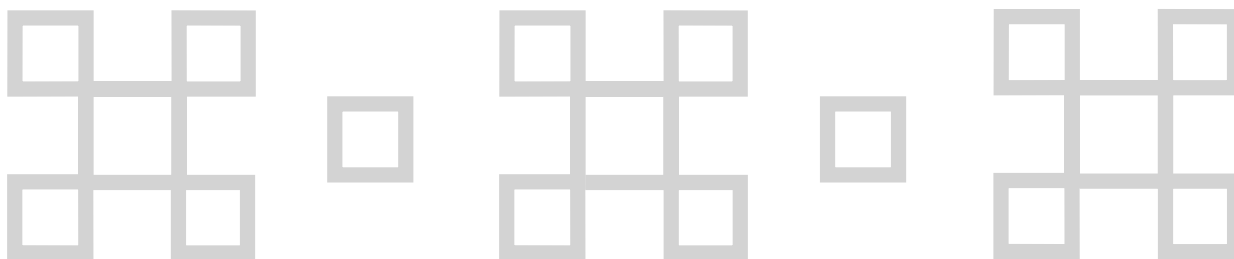
O secretário de Macroavaliação Governamental do Tribunal de Contas da União, Maurício Wanderley, participou de audiência pública na Câmara dos Deputados para discutir o processo de arrecadação e fiscalização de tributos por parte da União. O deputado Júlio César (DEM-PI), integrante da Comissão de Finanças e Tributação, solicitou o debate para pedir maior transparência e fiscalização

nas informações que são divulgadas em relação às quantias arrecadadas pela União e repassadas para os Estados e municípios. De acordo com ele, alguns dados sobre arrecadações e repasses divulgados pela Receita Federal não são equivalentes às aquelas divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Receita Federal do Brasil (RFB), o que acaba por “gerar desconfianças”.

Wanderley disse que o TCU também entende que há algumas deficiências nesse sistema e sugere procedimentos para melhoria do controle dessas entidades. Segundo ele, uma das oportunidades de melhoria seria a classificação e contabilização tempestiva da arrecadação dos parcelamentos tributários. Sugeriu melhoria nos sistemas que envolvem tecnologia da informação, para que exista intercâmbio entre as bases de dados da RFB, STN e do TCU. Propôs, ainda, o compartilhamento do sigilo fiscal em processos de auditorias e inspeções do TCU referentes à arrecadação tributária e à divulgação de notas explicativas nos relatórios da Secretaria

do Tesouro Nacional sempre que houver grandes variações nos cálculos de transferências.

Marcos Vinícius Ferreira, diretor-presidente do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) acredita que as sugestões do TCU são “completamente bem-vindas”, já que o Serpro também defende a necessidade de transparência. “Assim daremos transparência para os órgãos reguladores e permitiremos a cidadania”, acrescentou. De acordo com o deputado Júlio César, o assunto debatido na Câmara demanda discussões futuras.



## TCU e TSE assinam acordo de cooperação

Os presidentes do Tribunal de Contas da União (TCU), ministro Ubiratan Aguiar, e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ministro Carlos Ayres Britto, assinaram acordo de cooperação técnica para fiscalizar as contas de campanhas políticas.

O ministro Carlos Ayres ressaltou que o foco da cooperação é o rastreamento dos recursos doados a partidos políticos, comitês e candidatos. Segundo ele, o objetivo da ação não é dificultar as doações, e sim, buscar a transparência no jogo eleitoral. Brito explicou que o apoio do TCU vai permitir um controle da veracidade de recibos e notas fiscais apresentados.

O presidente Ubiratan Aguiar lembrou o acordo firmado entre vários órgãos públicos para formar uma rede de controle da gestão pública e que a cooperação com o TSE é mais uma ação da rede. “Estamos materializando intenções e somando esforços, experiências e inteligência em prol de

um Estado brasileiro mais organizado e efetivo”, destacou.

O acordo vai permitir o intercâmbio de informações para aperfeiçoar a análise do conteúdo e da autenticidade de documentos relativos a doações de recursos a partidos políticos, a comitês financeiros e aos candidatos a cargos político-eletivos, bem como de recursos arrecadados e de gastos efetuados.

Permitirá, também, a formação, o aperfeiçoamento e a especialização técnica dos servidores, com a implementação de ações, projetos e atividades complementares de interesses comuns. Prevê, ainda, a realização de trabalhos conjuntos de auditoria ou outras formas de investigação de matérias de interesse e a atuação conjunta no levantamento e tratamento de informações em apoio à Rede de Controle da Gestão Pública, criada a partir do protocolo de intenções assinado em março deste ano pelo TCU e por outros órgãos e entidades de controle.

# TCU e Câmara fazem parceria para capacitar gestores

O presidente Ubiratan Aguiar assinou protocolo de execução de ações entre TCU e Câmara dos Deputados para promover o intercâmbio e a cooperação técnico-científica e cultural entre as duas casas. O protocolo dá início a uma parceria para capacitar gestores públicos dos municípios brasileiros. O Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) e o Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor) ficarão responsáveis por elaborar, em conjunto, cursos de educação a distância.

Para o presidente do TCU, ministro Ubiratan Aguiar, o trabalho vai contribuir para uma maior eficiência na fiscalização, já que a capacitação de gestores pode diminuir o número de erros nas prestações de contas e de sanções aplicadas pelo Tribunal. O presidente também lembrou os benefícios do trabalho de fiscalização. “Ninguém mais do que nós deseja o desenvolvimento do País. No último ano conseguimos um benefício de R\$ 31,9 bilhões. Dinheiro que iria fazer falta na saúde e na educação”, disse.

O presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, ressaltou a importância do trabalho do TCU para a atividade de controle externo, atribuída ao Congresso Nacional. “Quando a Constituição diz que o TCU é um órgão auxiliar do Congresso, é no sentido de colaboração. Nós legisladores somos especialistas em generalidades e o TCU é o especialista técnico em

fiscalização. Por isso, a Constituição colocou as duas casas para trabalharem juntas”, afirmou.

Temer acredita que a parceria vai intensificar o caráter preventivo da fiscalização dos recursos públicos. “É um momento marcante que revela a integração entre TCU e Câmara em benefício do País”. O deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA) também destacou a importância das ações conjuntas: “O acordo ajuda a aprofundar o processo de transparência e mostra a preocupação do Legislativo com sua função pedagógica e de fiscalização”.

## COMUNICAÇÃO

O protocolo de execução também contempla parcerias na área de jornalismo. Além da veiculação mensal do programa TCU em ação, de 25 minutos, a TV Câmara cedeu em sua programação, mais cinco minutos semanais para exibição de interprogramas informativos sobre as atividades do Tribunal. O TCU em ação é veiculado na TV Câmara no 3º fim de semana de cada mês, no sábado, às 12h30, e no domingo, às 8h. Os interprogramas estreiam em junho e ainda terão horário de veiculação definido pela emissora. Todos os programas, produzidos pela Assessoria de Comunicação Social do TCU, são disponibilizados também na Sala de Imprensa do Portal TCU.

# TCU aprova, com ressalvas, contas do governo de 2008

O plenário do Tribunal de Contas da União aprovou o relatório e o parecer prévio das contas do governo federal, referentes ao exercício financeiro de 2008. O TCU fez recomendações a ministérios e órgãos da administração pública para correção das falhas detectadas. O documento, que teve como relator o ministro Augusto Nardes, será encaminhado ao Congresso Nacional, órgão responsável pelo julgamento das contas.

Nardes apresentou o relatório e analisou ações sociais e econômicas do governo. “O Brasil precisa de paz social e de uma política de emprego”, disse. O ministro ressaltou, também, a importância da prevenção contra o desperdício e a necessidade de uma maior eficiência na gestão pública. “Esperamos que o TCU possa dar a sua contribuição para que tenhamos um grande País”, completou.

O relatório faz considerações sobre o desempenho da economia brasileira em 2008, que registrou variação positiva de 5,08% do PIB em relação ao ano anterior, atingindo o montante de R\$ 2,89 trilhões. Aborda, também, os impactos da crise financeira internacional sobre a economia brasileira, notadamente no último trimestre do ano.

Ao longo de 2008 foi registrada, em relação a 2007, redução da taxa de desemprego, passando de 7,4% para 6,8%. Já o rendimento médio do trabalhador evoluiu de R\$ 1.245,60 para R\$ 1.290,50. Outro aspecto positivo do desempenho do mercado de trabalho foi a elevação do nível de emprego formal (5,01%), sendo o setor da construção civil o maior responsável, com evolução de 12,9%.

Apesar de concluir que o Poder Executivo observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, o relatório do TCU fez ressalvas sobre 15 temas, como o descumprimento de determinação constitucional para a aplicação de recursos destinados à irrigação, e as graves deficiências nos dados que deveriam subsidiar a análise dos resultados dos programas de governo.

Entre as recomendações feitas pelo TCU para corrigir as falhas apontadas, está a elaboração de um plano de ação para fortalecer os sistemas de

planejamento, avaliação, monitoramento e controle da Administração Pública. A medida busca evitar que deficiências no planejamento e na execução das ações governamentais tragam gastos excessivos para os cofres públicos. Nos Jogos Panamericanos, por exemplo, o gasto da União foi 18 vezes maior que o previsto.

#### COMPETITIVIDADE

O relatório avalia que a elevada e crescente carga tributária brasileira – maior do que a de países como EUA, Japão, Coréia do Sul, Chile e México – tende a reduzir a competitividade nacional na medida em que a economia mundial se torna cada vez mais globalizada. A carga tributária brasileira registrou crescimento nominal de 15,56%, em relação a 2007, enquanto no mesmo período o crescimento nominal do PIB foi de 12,93%.

No tocante à dívida líquida total do setor público, o relatório informa que, em 2008, alcançou R\$ 1,070 trilhão, valor inferior em R\$ 80,8 bilhões aos números em 2007. Em termos de percentual do PIB, a queda da dívida foi de 6%, tendo passado de 42,03% em 2007 para 36% em 2008. No que se refere ao governo federal, a dívida consolidada líquida caiu para R\$ 760,3 bilhões em dezembro de 2008, resultado R\$ 47,8 bilhões inferior ao registrado em 2007.

## TCU oferece emendas ao projeto da LDO para 2010

O Tribunal de Contas da União ofereceu emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010 – PLDO 07, de 2009, em tramitação na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), sendo sete emendas ao texto e uma emenda ao Anexo I - Metas, elaboradas pela Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob) e pela Secretaria-Geral de Administração (Segedam), respectivamente. A composição das emendas construída pela Assessoria Parlamentar (Aspar) foi acatada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), na reunião realizada no último dia 3.

Em seguida, o TCU apresentou mais oito emendas ao PLDO, sendo quatro produzidas pela Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimento (Adplan) e outras quatro pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

Dessa feita, o assunto foi apreciado pela Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados (CTD), em reunião realizada do dia 9 de junho, na qual o servidor Marcos Portella, da Assessoria Parlamentar, sustentou oralmente a importância das sugestões oferecidas pelo Tribunal, atendendo ao convite formulado pelo deputado Afonso Hamm (PP-RS), presidente da comissão. Na mesma audiência, os representantes da Aspar também responderam ao questionamento feito pelo deputado Otávio Leite (PSDB-RJ), relativo às propostas oferecidas pelo TCU. Todas as emendas serão, em seguida, apreciadas em nível conclusivo pela CMO.

## TCU participa de audiência pública na Câmara

O diretor técnico da 1ª Diretoria Técnica da Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid), Marcelo Barros Gomes, representou o TCU em audiência pública sobre a definição das regras das Contas de Consumo de Combustíveis Fósseis dos sistemas isolados (CCC-isol) da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados.

A CCC-isol é um encargo setorial pago mensalmente por todos os agentes que vendem energia elétrica para o consumidor. O objetivo principal da conta é auxiliar a geração de energia termelétrica nas áreas não atendidas pela rede geral de eletrificação, os chamados sistemas isolados, localizados em grande parte da região Norte do País. Os valores da CCC são fixados anualmente pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e oneram significativamente as tarifas de energia elétrica.

O Tribunal realiza o acompanhamento das revisões tarifárias do setor elétrico. Nesse acompanhamento, verificou que os encargos da CCC estavam aumentando exponencialmente ao longo dos anos. A arrecadação do encargo atingiu R\$ 25.273.407.899,97 nos últimos dez anos. Dessa forma, o TCU dedicou em 2004 realizar auditoria operacional na Aneel e na Eletrobrás com a finalidade de averiguar a eficiência do encargo tributário, avaliar a eficácia dos mecanismos de fiscalização e operacionalização e sugerir medidas que possam atenuar o peso da CCC.

O TCU constatou que o encargo tem papel fundamental para sustentabilidade econômica

e social nas localidades atendidas pelos sistemas isolados, mas há ineficiências na gestão e na aplicação desses recursos que afetam gravemente a modicidade tarifária do setor elétrico.

O trabalho de auditoria identificou que a Eletrobrás é ao mesmo tempo gestora e beneficiária da CCC. Sendo assim, não há previsão legal para a fiscalização da aplicação do encargo. A própria Eletrobrás reconheceu a precariedade da fiscalização, tendo ausência de análise crítica, de vistoria *in loco* dos dados recebidos e falta de controle operacional para verificar se a geração das usinas é compatível com o consumo do combustível declarado.

O TCU ainda verificou que o cálculo do mercado para definir a energia gerada era feito com base na receita das concessionárias e a diferença era assumida como perda elétrica, que chegava aos 47%, muito acima da média nacional, que já é muito alta (Acórdão 2211/2008 - Plenário). Os preços dos combustíveis cobrados pela BR distribuidora eram superiores ao de fornecedores da região.

O Tribunal determinou uma série de medidas aos órgãos gestores da CCC que implicaram a redução do encargo em 37% em 2007 e em 2009 voltou a cair 30%. Entre as sugestões do TCU, consta a criação de um plano de ação para reduzir as perdas elétricas, maior transparência na medição das grandezas elétricas e no gasto com combustíveis e o aperfeiçoamento dos controles operacionais (Acórdão 556/2005 e Acórdão 923/2008 - plenário). Atualmente, a Sefid está realizando outro monitoramento na CCC-isol.



# TCU avalia os critérios de distribuição de recursos do Fundo de Participação de Municípios

O Tribunal de Contas da União (TCU) informou ao Congresso Nacional que a distribuição dos recursos do Fundo de Participação de Municípios (FPM) poderia levar em consideração o indicador de desenvolvimento humano das municipalidades, além do critério populacional, para maior efeito redistributivo. O TCU analisou os critérios de rateio dos recursos do fundo por meio de estudo da legislação e de análise da distribuição de valores do FPM em 2008.

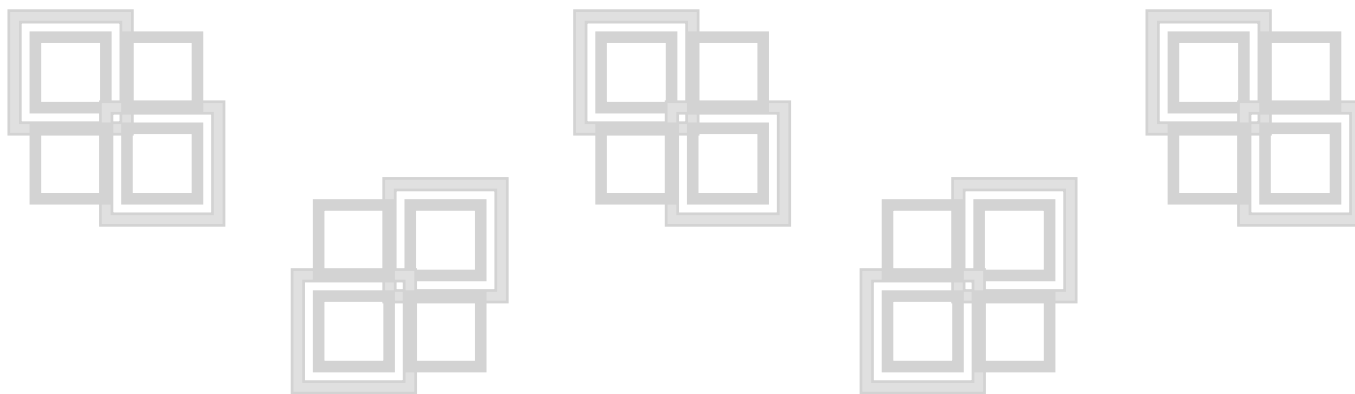
O Fundo é um tipo de transferência intergovernamental de recursos da União para municípios, com o objetivo de minimizar as diferenças entre municípios. O objetivo do trabalho do TCU foi verificar se os critérios de repartição do FPM contribuem para a redução do desequilíbrio sócio-econômico entre as municipalidades. De acordo com a lei que regula a distribuição de recursos do FPM, o TCU é órgão responsável pelo cálculo dos valores a serem repassados aos municípios.

A distribuição de recursos do Fundo é feita de acordo com número de habitantes dos municípios, sem levar em conta o índice de desenvolvimento humano. Quanto menor a população, mais recursos ela recebe. De acordo com esse critério, as municipalidades foram divididas em pequenas, médias, grandes e muito grandes. De um total de 5.563 municípios contemplados pelo Fundo, 4.421 são considerados pequenos. Esses têm a população entre 804 habitantes e 29.000.

Pelo critério de rateio, municípios de pequeno porte ganham mais do FPM, independentemente da renda per capita. Os municípios de médio porte que são muito pobres recebem cerca da metade dos recursos repassados a municípios pequenos, sejam eles pobres ou ricos. Verificou-se a necessidade de reformulação da legislação que regula o tema para incluir critérios de distribuição que incluam algum indicador de desenvolvimento sócio-econômico e não apenas número de habitantes. A legislação dessa parte é muito complexa e seus princípios não estão explicitamente definidos.

A avaliação do TCU foi feita por meio de comparação entre os valores recebidos pelo município do FPM e índices de desenvolvimento humano das municipalidades. A partir dos valores recebidos por cada município em 2008, foi calculado o valor *per capita*, a isso foi contraposto o índice de desenvolvimento humano do município.

Cópia da decisão foi enviada às Comissões de Assuntos Econômicos, de Assuntos Sociais, de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal. Foi enviada também para as Comissões de Constituição de Justiça e Cidadania, de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados. O ministro Walton Alencar foi o relator do processo.



# TIControla lança oficialmente o LexML Brasil

A Comunidade de Tecnologia da Informação Aplicada ao Controle (TIControla) lançou o portal LexML – Rede de Informação Legislativa e Jurídica, sistema buscador da legislação da União, Estados e Municípios, além dos acórdãos e súmulas dos tribunais do país. A diferença desse sistema está na organização e integração da informação entre os sítios governamentais brasileiros através de documentos, funcionalidade não executada pelas demais ferramentas de busca disponíveis na internet.

A base de dados conta atualmente com mais de 1,2 milhão de documentos da Advocacia Geral da União (AGU), Câmara dos Deputados (CD), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério Público Federal (MPF), Senado Federal (SF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Supremo Tribunal Federal (STF), Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal Superior do Trabalho (TST), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Imprensa Nacional (IN), Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e Prefeitura Municipal de São Carlos, do Estado de São Paulo. Sua atualização será semanal.

Já estão sendo trabalhados para serem incluídos 350 mil acórdãos do Superior Tribunal de Justiça, 27 mil proposições da Câmara dos Deputados e 13,5 mil documentos da Advocacia Geral da União.

Embora a criação do buscador tenha sido uma iniciativa da TIControla, o gerenciamento do projeto será feito pelo Comitê Gestor de Informações do LexML, que está elaborando um plano de metas (2009-2010). Um dos objetivos estabelecidos é a integração com a Rede Virtual de Bibliotecas (RVBI),

composta por 18 bibliotecas jurídicas. Estima-se o prazo de um ano para a implementação.

A inclusão das informações de metade dos Estados e de 400 municípios também é uma das metas para o próximo ano, mas para que isso ocorra será necessária a assinatura de um termo de adesão por parte dos órgãos interessados.

Como membro da TIControla, o Tribunal de Contas da União (TCU) esteve representado pelo seu presidente, ministro Ubiratan Aguiar, que destacou a importância do produto para o fácil acesso às informações legislativas e jurídicas por parte do cidadão. Esse também o enfoque do 1º vice-presidente do Senado Federal, senador Marconi Perillo, que representou o presidente, senador José Sarney.

O nome LexML surgiu da união do termo Lex com a linguagem XML, utilizada para criar o programa. Trata-se de uma adaptação do projeto italiano Norme in Rete, primeiro país a desenvolver tal tecnologia, mas o produto nacional é o único no mundo a reunir as três esferas de governo. Como estão sendo utilizados softwares livres e a infra-estrutura já existente, nenhum real está sendo desembolsado pelo poder público.

Ainda durante o período experimental, o LexML foi vencedor de dois prêmios Conip: Melhor iniciativa do ano e Destaque do ano – Prêmio Francisco Romeu Landi. Em agosto, na Áustria, o produto representará o Brasil no principal congresso de e-gov mundo. Para utilizar o buscador ou obter mais informações, acesse o sítio [www.lexml.gov.br](http://www.lexml.gov.br).



# TCU participa de audiência pública sobre o PAC na Amazônia

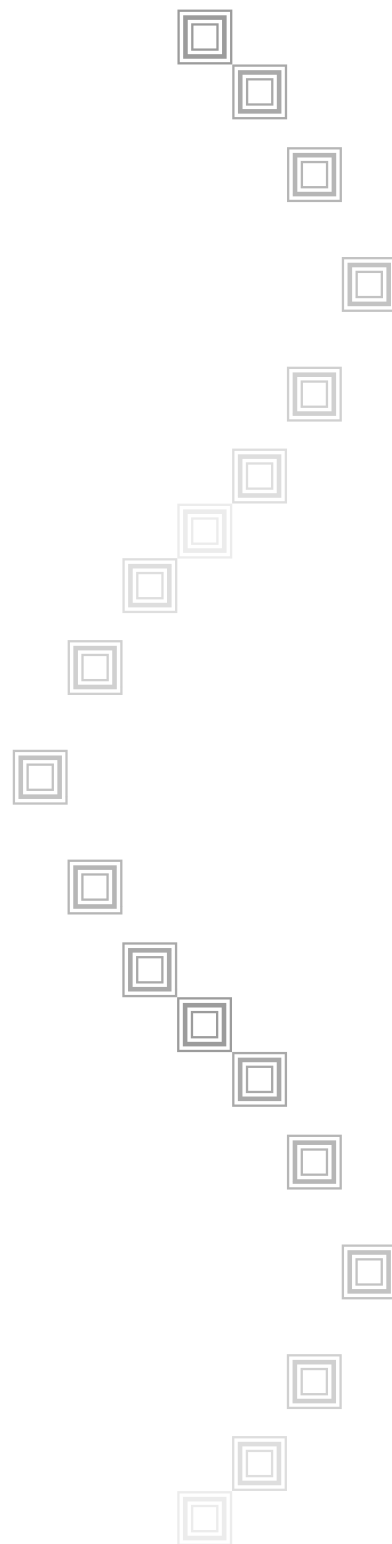
O secretário de Macroavaliação Governamental, Maurício Wanderley, representou o Tribunal de Contas da União (TCU) em audiência pública na Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados. Na reunião, que tratou de questões relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na Amazônia, foram apresentados os trabalhos do TCU no acompanhamento do PAC com ênfase nas questões de estímulo ao crédito e ao financiamento e de desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário.

Wanderley explicou que, de acordo com os estudos apresentados pelo TCU no Relatório sobre as Contas de Governo da República do exercício de 2008, os programas de desonerações tributárias que constam do PAC têm privilegiado as regiões com maior população e atividade econômica. Por isso, tem se observado maiores benefícios nas regiões Sul e Sudeste do País em comparação com as outras regiões. “Em 2008, estima-se que foram desonerados R\$ 14,6 bilhões em programas de renúncias tributárias associados ao PAC. Desse total, 64% beneficiaram contribuintes da região Sudeste, 16%, da região Sul, 9%, do Centro-Oeste, 8%, do Nordeste e apenas 3%, da região Norte”, afirmou o secretário.

Em relação aos benefícios creditícios, Maurício Wanderley explicou que, em 2008, de um total de R\$ 12 bilhões, mais de R\$ 2,5 bilhões foram destinados ao Norte. A região ficou em segundo lugar em benefícios com as taxas subsidiadas, ficando atrás da região Sul, que absorveu mais de R\$ 4 bilhões, 34% do total.

O subchefe adjunto de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, Johanness Eck, afirmou que o governo federal tem uma política de atuação específica para a Amazônia, o Plano Amazônia Sustentável (PAS). Segundo ele, o PAS estabelece uma série de estratégias de implementação que abrangem, entre outras, a melhoria e modernização da navegação fluvial, a construção e pavimentação de rodovias, a ampliação da oferta de energia e segurança do abastecimento, além de habitação e saneamento.

Também participaram da audiência a coordenadora-geral de Transportes, Minérios e Obras Civas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Ibama), Rosa Helena Zago Loes, e o diretor do Departamento de Desenvolvimento Hidroagrícola da Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, Ramon Flávio Rodrigues.



# Reunião de presidentes de tribunais de contas reforça Rede de Controle da Gestão Pública

O presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), ministro Ubiratan Aguiar, defendeu em agosto, na abertura da 1ª Reunião Técnica de Presidentes de Tribunais de Contas, a implementação da Rede de Controle de Gestão Pública, em nível nacional, para combater a corrupção com mais eficiência no País. Ele explicou que a rede permitirá a criação de um sistema de acesso rápido e troca de informações entre os órgãos de fiscalização, o que evitará a superposição de ações.

O ministro acrescentou que também é necessário investir no sistema pedagógico para gestores para dar agilidade ao controle de verbas públicas. Nessa linha, informou que o TCU deverá oferecer, este ano, ações de capacitação a distância e presencial para gestores públicos federais, estaduais e municipais.

O objetivo do encontro, realizado no Salão Nobre, foi compartilhar informações sobre a implementação da Rede de Controle da Gestão Pública, já instalada em sete estados, e sobre a contribuição do TCU para o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios (Promoex).

Capacitação - Na oportunidade, o TCU e a Escola de Administração Fazendária (Esaf) firmaram parceria estratégica para capacitação de gestores. Foi apresentado o programa “Gestão Orçamentária, Financeira e Contratações Públicas para Municípios”, com o objetivo de capacitar, ainda este ano, 18 mil gestores municipais em planejamento e orçamento público; contratações públicas; contabilidade aplicada ao setor público; Lei de Responsabilidade Fiscal e transparência da gestão pública e controle governamental.

A parceria com a Esaf para a oferta dos cursos em âmbito nacional também deverá ser estendida a todos os tribunais de contas, que possuem um importante campo de ação educacional a ser aproveitado para aprimorar a gestão pública por meio da capacitação de gestores. Além dos presidentes dos tribunais de contas estaduais e municipais, participaram da reunião, dirigentes do Ministério da Fazenda e da Esaf.

## TCU assina acordos com TCEs

O presidente do TCU, ministro Ubiratan Aguiar, e o presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), Wanderley Geraldo de Ávila, assinaram acordo de cooperação técnica para a fiscalização da aplicação de recursos públicos nos órgãos e entidades estaduais e municipais do Estado. O acordo prevê ainda o intercâmbio de experiências, informações e tecnologias, com vistas à capacitação, ao aperfeiçoamento e à especialização técnica de servidores, ao desenvolvimento institucional e da gestão pública, mediante a implementação de ações conjuntas ou de apoio mútuo e de atividades complementares de interesses comuns.

Na mesma cerimônia, Ubiratan Aguiar e a presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN), Maria Adélia Sales, assinaram termo aditivo ao acordo de cooperação técnica celebrado entre os tribunais em 2007. O objetivo é estabelecer cooperação nas áreas de fiscalização e treinamento.

# TCU gera benefício superior a R\$ 4 bilhões no 2º trimestre

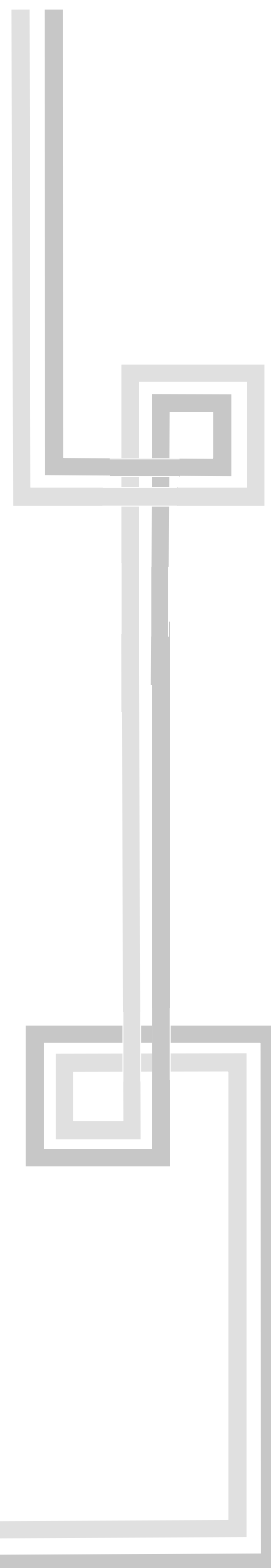
A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no segundo trimestre de 2009 rendeu benefício superior a R\$ 4 bilhões à sociedade brasileira. Somente com adoção de medidas cautelares, evitou-se dano de R\$ 276 milhões. O relatório do TCU também mostra que de abril a junho, a cada real gasto com o tribunal o país economizou R\$ 17,53.

Merece destaque auditoria que avaliou a concessão de benefício de prestação continuada (BPC). Uma economia potencial de cerca de R\$ 2,6 bilhões para os cofres públicos, em cinco anos, poderá ser gerada com a adoção das propostas feitas pelo TCU. O BPC consiste em concessão de um salário mínimo mensal a pessoas com deficiência e idosos que não tenham condições de se manter. Auditoria do TCU identificou que ao menos 10% do total de benefícios, mais de 125 mil casos, apresentam erros ou fraudes. O tribunal recomendou ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) revisão dos benefícios a cada dois anos.

Também no 2º trimestre, avaliação revelou deficiências no Plano Nacional de Educação. O PNE estabelece que 30% dos alunos de baixa renda devem entrar na universidade até 2011 por meio do ProUni ou do Fies. Entretanto, o TCU constatou que o ProUni concede bolsa a estudantes com renda familiar superior aos limites previstos, além de faltar, em muitos casos, comprovante de residência e de renda familiar. A implementação das recomendações poderá gerar benefícios superiores a R\$ 1,1 bilhão no período de quatro anos.

O presidente do TCU, ministro Ubiratan Aguiar, ressalta a relevância dos dados disponíveis em estudos como esse. “É com base neles que o TCU almeja ter uma visão cada vez mais produtiva da administração pública, antecipando-se aos problemas e às irregularidades e evitando a sua consumação”, relata.

O Relatório de Atividades do TCU no 2º trimestre de 2009 traz os principais trabalhos do tribunal e tem como objetivo contribuir para a melhoria da administração pública. O documento será encaminhado ao Congresso Nacional e pode ser consultado pelo portal do TCU na internet.



CONSULTA. PESSOAL. LEI COMPLEMENTAR N.º 51/1985. APOSENTADORIA ESPECIAL DE POLICIAL FEDERAL AOS 30 ANOS DE SERVIÇO E COM O EXERCÍCIO MÍNIMO DE 20 ANOS EM CARGO DE NATUREZA ESTRITAMENTE POLICIAL. MATÉRIA APRECIADA PELO TRIBUNAL. NECESSIDADE DE OBSERVAR AS NOVAS REGRAS INTRODUZIDAS PELA EC N.º 412/2003 E PELA LEI N.º 10.887/2004, NO TOCANTE AO CÁLCULO DOS PROVENTOS.

**Consulta encaminhada pelo Exmº Sr. Deputado Federal João Campos, Presidente da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, sobre a vigência da Lei Complementar nº 51/85, em face da promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998.**

9.1.1. o Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de que a Lei Complementar n.º 51/1985 foi recepcionada pelas EC n.º 20/1998, 41/2003 e 47/2005 (Acórdão n.º 379/2009, prolatado na Sessão Plenária de 11.3.2009, publicado na Ata n.º 9/2009-Plenário);

9.1.2. o entendimento consubstanciado no Acórdão n.º 379/2009-Plenário aplica-se exclusivamente aos servidores públicos federais e não abrange os policiais das diversas unidades da federação;

9.1.3. a aplicação da Lei Complementar n.º 51/1985 não afasta a incidência da regra geral relativa aos cálculos dos proventos insculpida no § 3º do art. 40 da Constituição Federal, salvo para os policiais que implementaram os requisitos legais de inativação até 19.2.2004, véspera da publicação da Medida Provisória n.º 167/2004, convertida na Lei n.º 10.887/2004;

(Acórdão nº 582/2009 – Plenário, TC 031.239/2007-9, Relator: Ministro Benjamin Zymler)

CONSULTA. DURAÇÃO DOS CONTRATOS DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONHECIMENTO.

1. Pelo disposto no art. 62, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, não se aplicam aos contratos de locação em que o Poder Público for locatário as restrições constantes do art. 57 da Lei.

2. Não se aplica a possibilidade de ajustes verbais e prorrogações automáticas por prazo indeterminado, condição prevista no artigo 47 da Lei nº 8.245/91, tendo em vista que (i) o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93, aplicado a esses contratos conforme dispõe o § 3º do art. 62 da mesma Lei, considera nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração e (ii) o interesse público, princípio basilar para o desempenho da Administração Pública, que visa atender aos interesses e necessidades da coletividade, impede a prorrogação desses contratos por prazo indeterminado.

3. A vigência e prorrogação deve ser analisada caso a caso, sempre de acordo com a legislação que se lhe impõe e conforme os princípios que regem a Administração Pública, em especial quanto à verificação da vantajosidade da proposta em confronto com outras opções, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Consulta formulada pelo Advogado-Geral da União, Sr. José Antônio Toffoli, versando sobre a possibilidade de prorrogação, por prazo superior aos 60 (sessenta) meses previstos pelo artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, de contrato de locação de imóvel celebrado com fundamento no artigo 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93, no qual a Administração Pública figura como locatária.

9.1.1 pelo disposto no art. 62, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, não se aplicam as restrições constantes do art. 57 da mesma Lei;

9.1.2. não se aplica a possibilidade de ajustes verbais e prorrogações automáticas por prazo indeterminado, condição prevista no artigo 47 da Lei nº 8.245/91, tendo em vista que (i) o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93, aplicado a esses contratos conforme dispõe o § 3º do art. 62 da mesma Lei, considera nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração e (ii) o interesse público, princípio basilar para o desempenho da Administração Pública, que visa atender aos interesses e necessidades da coletividade, impede a prorrogação desses contratos por prazo indeterminado;

9.1.3. a vigência e prorrogação deve ser analisada caso a caso, sempre de acordo com a legislação que se lhe impõe e conforme os princípios que regem a Administração Pública, em especial quanto à verificação da vantajosidade da proposta em confronto com outras opções, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/93;

(Acórdão nº 1127/2009 – Plenário, TC-002.210/2009-0, Relator: Ministro Benjamin Zymler)

CONSULTA. ACUMULAÇÃO DOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM OS SUBSÍDIOS DE DEPUTADO FEDERAL, POR MEMBRO DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL APOSENTADO. CONHECIMENTO. POSSIBILIDADE ATÉ O LIMITE DO TETO CONSTITUCIONAL. MAGISTRADO INATIVADO, ELEITO MEMBRO DO CONGRESSO NACIONAL, PODERÁ RECEBER OS PROVENTOS DE APOSENTADORIA CUMULATIVAMENTE COM OS SUBSÍDIOS DO CARGO ELETIVO, RESPEITADO O LIMITE FIXADO, EM ESPÉCIE, PARA OS SUBSÍDIOS DOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

**Consulta formulada pelo Exmº Sr. Deputado Federal Antônio Cambraia, então Presidente da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados, acerca da cumulação de proventos de aposentadoria do cargo de Desembargador Estadual com subsídios do cargo de Deputado Federal.**

9.2. responder ao consulente que o magistrado inativo, eleito membro do Congresso Nacional, poderá receber os proventos de aposentadoria, cumulativamente com os subsídios do cargo eletivo, desde que respeitado o limite fixado para os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, em espécie, na forma do inciso XI e § 10, do art. 37, da Constituição Federal;

9.3. informar ao Consulente que no âmbito do Poder Judiciário, com base nas disposições da Lei nº 11.143, de 26/7/2005, as rubricas que compõem o teto remuneratório constitucional constam da Resolução STF nº 318, de 9/1/2006, c/c as Resoluções do Conselho Nacional de Justiça nºs 13 e 14, ambas de 21/3/2006;

(Acórdão nº 1199/2009 – Plenário, TC-017.351/2005-2, Relator: Ministro Augusto Nardes)



CONSULTA EFETUADA PELO MINISTRO DE ESTADO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL SOBRE A NECESSIDADE DE INCLUSÃO DE MEMBROS DOS CONSELHOS DELIBERATIVOS DA SUDAM, SUDENE E SUDECO NO ROL DE RESPONSÁVEIS NAS CONTAS DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. CONHECIMENTO. ART. 10 DA IN Nº 10/2008 – TCU. NECESSIDADE DE INCLUSÃO. COMUNICAÇÃO AO INTERESSADO.

Consulta apresentada pelo Exmo Sr. Ministro de Estado da Integração Nacional, Geddel Vieira Lima, por meio do Aviso n.º 46/2009/GM/MI (fls. 01/04), solicitando esclarecimentos a respeito da dimensão da responsabilidade dos senhores membros dos Conselhos Deliberativos da SUDAM, SUDENE e SUDECO, em especial sobre a necessidade de inclusão desses agentes como responsáveis contas dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional, em face da IN nº 10/2008 – TCU.

9.2. informar ao Ministro de Estado da Integração Nacional, Exmo. Sr. Geddel Vieira Lima, que:

9.2.1. em consonância com expressa exigência contida no art. 10 da IN nº 57/2008 – TCU, é necessária a inclusão dos Conselheiros dos Conselhos Deliberativos da SUDAM, SUDENE e SUDECO no rol de responsáveis nos processos ordinários de contas prestadas pelos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento;

9.2.2. a responsabilização de agentes sujeitos à atuação controladora do Tribunal de Contas da União depende da efetiva participação (comissiva ou omissiva) desse agente na consumação de dada irregularidade e, também, da comprovação de que teria agido com culpa (dolo ou culpa em sentido estrito);

9.2.3. a inclusão no rol de responsáveis de dirigentes do nível estratégico não elimina a possibilidade de que outros responsáveis tenham a sua gestão avaliada pelo Tribunal, motivo pelo qual deve a unidade jurisdicionada manter cadastro de todos os responsáveis, mesmo os não compreendidos no rol, com as mesmas informações ali requeridas, conforme estipula o § 1º do art. 11 da IN nº 57/2008 – TCU.

(Acórdão nº 1205/2009 – Plenário, TC-007.972/2009-4, Relator: Ministro Benjamin Zymler)

## Índice de Assunto

### A

#### **Acordo de Cooperação Técnica - TCU - TCE/MG**

*TCU assina acordos com TCEs*

Revista 115/2009, 127

#### **Acordo de Cooperação Técnica - TCU - TCE/RN**

*TCU assina acordos com TCEs*

Revista 115/2009, 127

#### **Acordo de Cooperação Técnica - TCU - TSE**

*TCU e TSE assinam acordo de cooperação*

Revista 115/2009, 120

#### **Acumulação de proventos - Magistrado inativo - Deputado Federal**

*Acórdão n° 1199/2009*

Consulta. Acumulação dos proventos de aposentadoria com os subsídios de Deputado Federal, por membro do poder judiciário estadual aposentado. Conhecimento. Possibilidade até o limite do teto constitucional. Magistrado inativado, eleito membro do Congresso Nacional, poderá receber os proventos de aposentadoria cumulativamente com os subsídios do cargo eletivo, respeitado o limite fixado, em espécie, para os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Revista 115/2009, 131

#### **Administração pública**

*Acórdão n° 1127/2009*

Consulta. Duração dos contratos de locação de imóvel para a administração pública. Conhecimento.

Revista 115/2009, 130

#### **Administração pública - Controle**

*Fiscalizar é preciso*

BELO, Alcindo A. Amorim B.

Revista 115/2009, 7

#### **Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)**

*ANTT e Ministério dos Transportes destacam benefícios da atuação do TCU*

Revista 115/2009, 119

#### **Aposentadoria**

*Acórdão n° 1199/2009*

Consulta. Acumulação dos proventos de aposentadoria com os subsídios de Deputado Federal, por membro do poder judiciário estadual aposentado. Conhecimento. Possibilidade até o limite do teto constitucional. Magistrado inativado, eleito membro do Congresso Nacional, poderá receber os proventos de aposentadoria cumulativamente com os subsídios do cargo eletivo, respeitado o limite fixado, em espécie, para os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Revista 115/2009, 131

#### **Aposentadoria especial - Lei complementar n° 51/1985**

*Acórdão n° 582/2009*

Consulta. Pessoal. Lei Complementar n.º 51/1985. Aposentadoria especial de policial federal aos 30 anos de serviço e com o exercício mínimo de 20 anos em cargo de natureza estritamente policial. Matéria apreciada pelo Tribunal. Necessidade de observar as novas regras introduzidas pela EC n.º 412/2003 e pela lei n.º 10.887/2004, no tocante ao cálculo dos proventos.

Revista 115/2009, 129

#### **Aposentadoria especial - Lei n° 10.887/2004**

*Acórdão n° 582/2009*

Consulta. Pessoal. Lei Complementar n.º 51/1985. Aposentadoria especial de policial federal aos 30 anos de serviço e com o exercício mínimo de 20 anos em cargo de natureza estritamente policial. Matéria apreciada pelo Tribunal. Necessidade de observar as novas regras introduzidas pela EC n.º 412/2003 e pela lei n.º 10.887/2004, no tocante ao cálculo dos proventos.

Revista 115/2009, 129

#### **Aquisição pública**

*Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas*

SANTANA, Jair Eduardo

Revista 115/2009, 54

**Arrecadação tributária**

*TCU contribui para transparência de arrecadações e repasses tributários*  
Revista 115/2009, 119

**Audit Command Language (ACL)**

*O Uso da Lei Newcomb-Benford na contabilidade e auditoria*  
SILVA, Ângelo Henrique Lopes da  
Revista 115/2009, 17

**Auditoria - Software - ACL - Análise digital**

*O Uso da Lei Newcomb-Benford na contabilidade e auditoria*  
SILVA, Ângelo Henrique Lopes da  
Revista 115/2009, 17

**Auditoria de desempenho**

*O Novo regime dos consórcios públicos e o federalismo compartilhado: um desafio para o controle externo brasileiro*  
JÚNIOR, Dirceu Rodolfo de Melo  
Revista 115/2009, 34

**Auditoria operacional - Processo de seleção - Critério**

*Seletividade do controle externo em auditoria operacional*  
LIMA, Dagomar Henriques  
Revista 115/2009, 24

**B**

**Balanco contábil - Fraude**

*O Uso da Lei Newcomb-Benford na contabilidade e auditoria*  
SILVA, Ângelo Henrique Lopes da  
Revista 115/2009, 17

**Benefício de Prestação Continuada (BPC)**

*TCU gera benefício superior a R\$ 4 bilhões no 2º trimestre*  
Revista 115/2009, 128

**Benefício tributário**

*TCU participa de audiência pública sobre o PAC na Amazônia*  
Revista 115/2009, 126

**C**

**Campanha eleitoral - Contas**

*TCU e TSE assinam acordo de cooperação*  
Revista 115/2009, 120

**Carga tributária**

*TCU aprova, com ressalvas, contas do governo de 2008*  
Revista 115/2009, 121

**Conselho deliberativo - Responsabilidade - Inclusão**

*Acórdão nº 1205/2009*  
Consulta efetuada pelo Ministro de Estado da Integração Nacional sobre a necessidade de inclusão de membros dos Conselhos Deliberativos da Sudam, Sudene e Sudeco no rol de responsáveis nas contas dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional. Conhecimento. Art. 10 da in nº 10/2008 - TCU. Necessidade de inclusão. Comunicação ao interessado.  
Revista 115/2009, 132

**Consórcio público**

*O Novo regime dos consórcios públicos e o federalismo compartilhado: um desafio para o controle externo brasileiro*  
JÚNIOR, Dirceu Rodolfo de Melo  
Revista 115/2009, 34

**Contas de Consumo de Combustíveis Fósseis dos sistemas isolados (CCC-isol)**

*TCU participa de audiência pública na Câmara*  
Revista 115/2009, 123

**Contas do governo - Exercício financeiro 2008 - Aprovação**

*TCU aprova, com ressalvas, contas do governo de 2008*  
Revista 115/2009, 121



### **Contratação de bens e serviços**

*Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas*

SANTANA, Jair Eduardo

Revista 115/2009, 54

### **Contratação direta**

*O Serviço postal licitável: 'sê-lo ou não sê-lo': eis a questão*

NETTO, Luiz Fernando Oliveira

Revista 115/2009, 76

### **Controle externo**

*Fiscalizar é preciso*

BELO, Alcindo A. Amorim B.

Revista 115/2009, 7

*O Novo regime dos consórcios públicos e o federalismo compartilhado: um desafio para o controle externo brasileiro*

JÚNIOR, Dirceu Rodolfo de Melo

Revista 115/2009, 34

*O Poder cautelar dos Tribunais de Contas*

PASCOAL, Valdecir

Revista 115/2009, 107

### **Cooperação federativa**

*O Novo regime dos consórcios públicos e o federalismo compartilhado: um desafio para o controle externo brasileiro*

JÚNIOR, Dirceu Rodolfo de Melo

Revista 115/2009, 34

### **Cooperação técnica - TCU -**

#### **Câmara dos Deputados**

*TCU e Câmara fazem parceria para capacitar gestores*

Revista 115/2009, 121

### **Cotação eletrônica**

*Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas*

SANTANA, Jair Eduardo

Revista 115/2009, 54

## **D**

### **Desoneração tributária**

*TCU participa de audiência pública sobre o PAC na Amazônia*

Revista 115/2009, 126

### **Distribuição de Benford**

*O Uso da Lei Newcomb-Benford na contabilidade e auditoria*

SILVA, Ângelo Henrique Lopes da

Revista 115/2009, 17

### **Dívida pública**

*TCU aprova, com ressalvas, contas do governo de 2008*

Revista 115/2009, 121

## **E**

### **Educação - Despesa**

*Avaliação dos procedimentos para contabilização de receita e despesa em educação contidos nos manuais da STN*

DAVIES, Nicholas

Revista 115/2009, 80

### **Educação - Receita**

*Avaliação dos procedimentos para contabilização de receita e despesa em educação contidos nos manuais da STN*

DAVIES, Nicholas

Revista 115/2009, 80

### **Emprego**

*TCU aprova, com ressalvas, contas do governo de 2008*

Revista 115/2009, 121

### **Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)**

*O Serviço postal licitável: 'sê-lo ou não sê-lo': eis a questão*

NETTO, Luiz Fernando Oliveira

Revista 115/2009, 76



**Encargo tributário**

*TCU participa de audiência pública na Câmara*  
Revista 115/2009, 123

**Energia elétrica**

*TCU participa de audiência pública na Câmara*  
Revista 115/2009, 123

**F**

**Fiscalização**

*Fiscalizar é preciso*  
BELO, Alcindo A. Amorim B.  
Revista 115/2009, 7

**Fiscalização tributária**

*TCU contribui para transparência de arrecadações e repasses tributários*  
Revista 115/2009, 119

**Fundo de Participação de Municípios (FPM)**

*TCU avalia os critérios de distribuição de recursos do Fundo de Participação de Municípios*  
Revista 115/2009, 124

**Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional**

*Acórdão n° 1205/2009*  
Consulta efetuada pelo Ministro de Estado da Integração Nacional sobre a necessidade de inclusão de membros dos Conselhos Deliberativos da Sudam, Sudene e Sudeco no rol de responsáveis nas contas dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional. Conhecimento. Art. 10 da in n° 10/2008 - TCU. Necessidade de inclusão. Comunicação ao interessado.  
Revista 115/2009, 132

**G**

**Gestor público - Capacitação**

*TCU e Câmara fazem parceria para capacitar gestores*  
Revista 115/2009, 121  
*Reunião de presidentes de tribunais de contas reforça Rede de Controle da Gestão Pública*  
Revista 115/2009, 127

**I**

**Imóvel - Contrato de locação - Prorrogação**

*Acórdão n° 1127/2009*  
Consulta. Duração dos contratos de locação de imóvel para a administração pública. Conhecimento.  
Revista 115/2009, 130

**L**

**Lei Newcomb-Benford**

*O Uso da Lei Newcomb-Benford na contabilidade e auditoria*  
SILVA, Ângelo Henrique Lopes da  
Revista 115/2009, 17

**Levantamento de auditoria**

*Seletividade do controle externo em auditoria operacional*  
LIMA, Dagomar Henriques  
Revista 115/2009, 24

**Licitação**

*O Serviço postal licitável: 'sê-lo ou não sê-lo': eis a questão*  
NETTO, Luiz Fernando Oliveira  
Revista 115/2009, 76

**M**

**Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**

*Avaliação dos procedimentos para contabilização de receita e despesa em educação contidos nos manuais da STN*  
DAVIES, Nicholas  
Revista 115/2009, 80

**Microempresa - licitações e contratações públicas**

*Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas*  
SANTANA, Jair Eduardo  
Revista 115/2009, 54

**Moralidade administrativa**

*A Atuação do Tribunal de Contas da União e o princípio da moralidade administrativa*  
MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos  
Revista 115/2009, 92

## P

**Pedágio - Tarifa**

*ANTT e Ministério dos Transportes destacam benefícios da atuação do TCU*

Revista 115/2009, 119

**Planejamento estratégico**

*Seletividade do controle externo em auditoria operacional*

LIMA, Dagomar Henriques

Revista 115/2009, 24

**Plano Amazônia Sustentável (PAS)**

*TCU participa de audiência pública sobre o PAC na Amazônia*

Revista 115/2009, 126

**Polícia Federal**

*Acórdão n.º 582/2009*

Consulta. Pessoal. Lei Complementar n.º 51/1985.

Aposentadoria especial de policial federal aos 30 anos de serviço e com o exercício mínimo de 20 anos em cargo de natureza estritamente policial. Matéria apreciada pelo Tribunal. Necessidade de observar as novas regras introduzidas pela EC n.º 412/2003 e pela lei n.º 10.887/2004, no tocante ao cálculo dos proventos.

Revista 115/2009, 129

**Políticas públicas**

*O Novo regime dos consórcios públicos e o federalismo compartilhado: um desafio para o controle externo brasileiro*

JÚNIOR, Dirceu Rodolfo de Melo

Revista 115/2009, 34

**Portal de aquisição**

*Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas*

SANTANA, Jair Eduardo

Revista 115/2009, 54

**Pregão eletrônico**

*Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas*

SANTANA, Jair Eduardo

Revista 115/2009, 54

**Princípio constitucional**

*A Atuação do Tribunal de Contas da União e o princípio da moralidade administrativa*

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos

Revista 115/2009, 92

**Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**

*TCU participa de audiência pública sobre o PAC na Amazônia*

Revista 115/2009, 126

**Programa de Concessão de Rodovias Federais**

*ANTT e Ministério dos Transportes destacam benefícios da atuação do TCU*

Revista 115/2009, 119

**Programa Universidade para Todos (PROUNI)**

*TCU gera benefício superior a R\$ 4*

*bilhões no 2º trimestre*

Revista 115/2009, 128

**Projeto de Lei de Diretrizes****Orçamentárias (PLDO) - Emenda**

*TCU oferece emendas ao projeto da LDO para 2010*

Revista 115/2009, 122

**Proventos**

*Acórdão n.º 582/2009*

Consulta. Pessoal. Lei Complementar n.º 51/1985.

Aposentadoria especial de policial federal aos 30 anos de serviço e com o exercício mínimo de 20 anos em cargo de natureza estritamente policial. Matéria apreciada pelo Tribunal. Necessidade de observar as novas regras introduzidas pela EC n.º 412/2003 e pela lei n.º 10.887/2004, no tocante ao cálculo dos proventos.

Revista 115/2009, 129

## R

**Recursos - Distribuição - Critério**

*TCU avalia os critérios de distribuição de recursos do Fundo de Participação de Municípios*

Revista 115/2009, 124

**Recursos públicos - Fiscalização**

*TCU assina acordos com TCEs*

Revista 115/2009, 127

**Rede de Controle da Gestão Pública**

*TCU e TSE assinam acordo de cooperação*

Revista 115/2009, 120

*Reunião de presidentes de tribunais de contas reforça Rede de Controle da Gestão Pública*

Revista 115/2009, 127

**Rede de Informação Legislativa e Jurídica (LexML)**

*TI Controle lança oficialmente o LexML Brasil*

Revista 115/2009, 125

**Repasse tributário**

*TCU contribui para transparência de arrecadações e repasses tributários*

Revista 115/2009, 119

**S**

**Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Manual (STN)**

*Avaliação dos procedimentos para contabilização de receita e despesa em educação contidos nos manuais da STN*

DAVIES, Nicholas

Revista 115/2009, 80

**Serviço postal**

*O Serviço postal licitável: 'sê-lo ou não sê-lo': eis a questão*

NETTO, Luiz Fernando Oliveira

Revista 115/2009, 76

**Serviço público - Gestão associativa**

*O Novo regime dos consórcios públicos e o federalismo compartilhado: um desafio para o controle externo brasileiro*

JÚNIOR, Dirceu Rodolfo de Melo

Revista 115/2009, 34

**Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)**

*Acórdão nº 1205/2009*

Consulta efetuada pelo Ministro de Estado da Integração Nacional sobre a necessidade de inclusão de membros dos Conselhos Deliberativos da Sudam, Sudene e Sudeco no rol de responsáveis nas contas dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional. Conhecimento. Art. 10 da in nº 10/2008 - TCU.

Necessidade de inclusão. Comunicação ao interessado.

Revista 115/2009, 132

**Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO)**

*Acórdão nº 1205/2009*

Consulta efetuada pelo Ministro de Estado da Integração Nacional sobre a necessidade de inclusão de membros dos Conselhos Deliberativos da Sudam, Sudene e Sudeco no rol de responsáveis nas contas dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional. Conhecimento. Art. 10 da in nº 10/2008 - TCU. Necessidade de inclusão. Comunicação ao interessado.

Revista 115/2009, 132



**Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)**

*Acórdão n° 1205/2009*

Consulta efetuada pelo Ministro de Estado da Integração Nacional sobre a necessidade de inclusão de membros dos Conselhos Deliberativos da Sudam, Sudene e Sudeco no rol de responsáveis nas contas dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional. Conhecimento. Art. 10 da in n° 10/2008 - TCU. Necessidade de inclusão. Comunicação ao interessado. Revista 115/2009, 132

**Teto remuneratório constitucional**

*Acórdão n° 1199/2009*

Consulta. Acumulação dos proventos de aposentadoria com os subsídios de Deputado Federal, por membro do poder judiciário estadual aposentado. Conhecimento. Possibilidade até o limite do teto constitucional. Magistrado inativado, eleito membro do Congresso Nacional, poderá receber os proventos de aposentadoria cumulativamente com os subsídios do cargo eletivo, respeitado o limite fixado, em espécie, para os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Revista 115/2009, 131

**T**

**TCU - Atuação**

*A Atuação do Tribunal de Contas da União e o princípio da moralidade administrativa*  
MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos  
Revista 115/2009, 92

**Tribunal de Contas - Competência**

*Fiscalizar é preciso*  
BELO, Alcindo A. Amorim B.  
Revista 115/2009, 7  
*O Poder cautelar dos Tribunais de Contas*  
PASCOAL, Valdecir  
Revista 115/2009, 107

**TCU - Jurisprudência**

*A Atuação do Tribunal de Contas da União e o princípio da moralidade administrativa*  
MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos  
Revista 115/2009, 92

**Tribunal de Contas - Controle**

*O Poder cautelar dos Tribunais de Contas*  
PASCOAL, Valdecir  
Revista 115/2009, 107

**TCU - Relatório de atividades (2° trimestre/2009)**

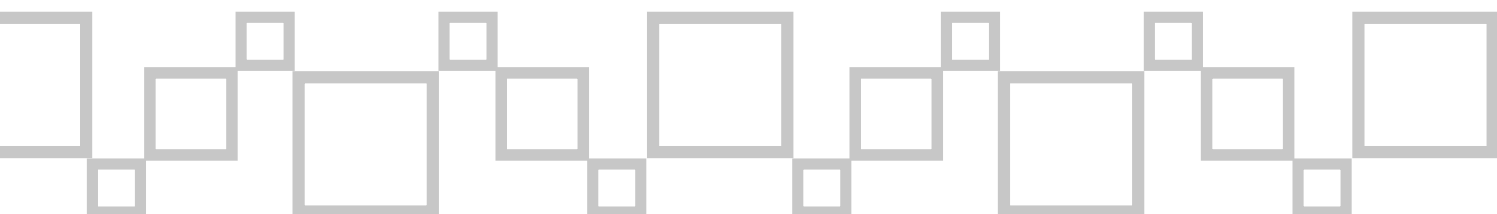
*TCU gera benefício superior a R\$ 4 bilhões no 2° trimestre*  
Revista 115/2009, 128

**Tribunal de Contas - Poder cautelar**

*Fiscalizar é preciso*  
BELO, Alcindo A. Amorim B.  
Revista 115/2009, 7  
*O Poder cautelar dos Tribunais de Contas*  
PASCOAL, Valdecir  
Revista 115/2009, 107

**Tecnologia da Informação Aplicada ao Controle (TIControle)**

*TIControle lança oficialmente o LexML Brasil*  
Revista 115/2009, 125





## Índice de Autor

---

### B

**BELO, Alcindo A. Amorim B.**

*Fiscalizar é preciso*

Revista 115/2009, 7

---

### D

**DAVIES, Nicholas**

*Avaliação dos procedimentos para contabilização de receita e despesa em educação contidos nos manuais da STN*

Revista 115/2009, 80

---

### J

**JÚNIOR, Dirceu Rodolfo de Melo**

*O Novo regime dos consórcios públicos e o federalismo compartilhado: um desafio para o controle externo brasileiro*

Revista 115/2009, 34

---

### L

**LIMA, Dagomar Henriques**

*Seletividade do controle externo em auditoria operacional*

Revista 115/2009, 24

---

### M

**MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos**

*A Atuação do Tribunal de Contas da União e o princípio da moralidade administrativa*

Revista 115/2009, 92

---

### N

**NETTO, Luiz Fernando Oliveira**

*O Serviço postal licitável: 'sê-lo ou não sê-lo': eis a questão*

Revista 115/2009, 76

---

### P

**PASCOAL, Valdecir**

*O Poder cautelar dos Tribunais de Contas*

Revista 115/2009, 107

---

### S

**SANTANA, Jair Eduardo**

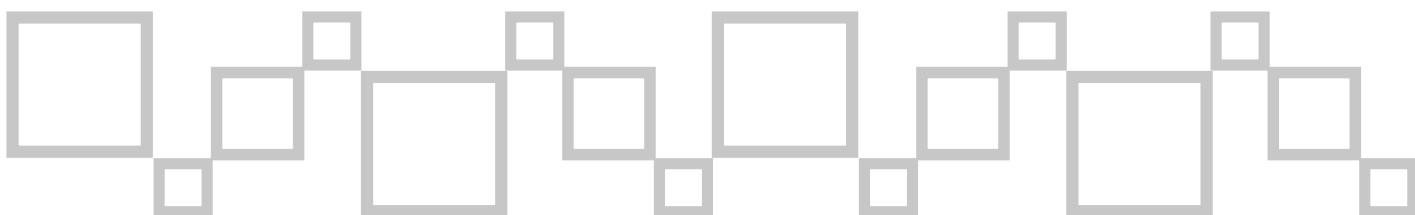
*Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas*

Revista 115/2009, 54

**SILVA, Ângelo Henrique Lopes da**

*O Uso da Lei Newcomb-Benford na contabilidade e auditoria*

Revista 115/2009, 17



# 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 4.118 – Trapiche da Barra  
CEP: 57010-070, Maceió – AL

## **Amapá**

Telefones: (96) 3223-7730/ 3223-7733  
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  
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) 3255-9233  
 Fax: (62) 3255-3922  
 E-mail: [secex-go@tcu.gov.br](mailto: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](mailto: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 Itaquí/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](mailto: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](mailto: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  
 Fax: (31) 3374-6893  
 E-mail: [secex-mg@tcu.gov.br](mailto: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) 33267499  
 Fax: (91) 33267499  
 E-mail: [secex-pa@tcu.gov.br](mailto: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](mailto: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) 3218-1350  
 E-mail: [secex-pr@tcu.gov.br](mailto: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) 3424-8100 – Ramal 204  
 E-mail: [secex-pe@tcu.gov.br](mailto: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](mailto: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) 3805-4233/ 3805-4234  
 Fax: (21) 3805-4232  
 E-mail: [secex-rj@tcu.gov.br](mailto: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  
 Fax: (84) 3201-6223  
 E-mail: [secex-rn@tcu.gov.br](mailto: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](mailto: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  
 Fax: (69) 3224-5712  
 E-mail: [secex-ro@tcu.gov.br](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto: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 andamentos 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](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

Bianca Novais Queiroz  
Eduardo Miranda  
Marcela Moraes  
Paulo Brandão

## CAPA

Eduardo Miranda

## EDITORA DO TCU

SAFS Quadra 4 Lote 1  
Edifício-Sede, Sala 51  
Brasília-DF 70.042-900  
(61) 3316-5081/7929  
[revista@tcu.gov.br](mailto:revista@tcu.gov.br)

Impresso pela Sesap/Segedam





[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

[revista@tcu.gov.br](mailto:revista@tcu.gov.br)

# Compromisso com a Administração e a Gestão Pública

