REVISTA DO TCU

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO · BRASIL · ANO 40 · NÚMERO 111 · JANEIRO/ABRIL 2008

República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

Ministros

Walton Alencar Rodrigues, *Presidente*
Ubiratan Aguiar, *Vice-Presidente*
Marcos Vinicios Vilaça
Valmir Campelo
Guilherme Palmeira
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Raimundo Carreiro

Auditores

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho

Ministério Público

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

Missão

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

Visão

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

Negócio

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

REVISTA DO TCU

ANO 39 . NÚMERO 111 . JAN/ABR 2008

© Copyright 2008, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

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

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

www.tcu.gov.br

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

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

ISSN 0103-1090

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

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

Editorial

Ubiratan Aguiar

Caros leitores,

Órgãos técnicos de controle externo, no Brasil e em outros países, têm o importante papel de fiscalizar os gastos da Administração Pública. Entretanto, questionamentos sobre como e quem exerce o controle externo, quais são as suas responsabilidades e como aplicar a lei sempre são feitos pela sociedade e por estudiosos da área de controle. Os textos apresentados nesta revista abordam temas que lidam com estas e outras questões.

Ives Gandra delimita o âmbito de atuação dos tribunais de contas. Explica sua constituição enquanto órgãos auxiliares do legislativo e retoma a discussão sobre a possibilidade de um controle externo mais efetivo caso os Tribunais de Contas venham a ser cortes do judiciário, capazes de executar suas deliberações.

Um dos artigos trata da Súmula 347, que ampara legalmente o Tribunal de Contas da União quando este afasta a aplicação de leis e de atos normativos do Poder Público sempre que se depara com normas que afrontam regras ou princípios constitucionais.

Outra questão é o papel do TCU no exercício do controle da constitucionalidade e como os tribunais de contas podem utilizar mecanismos inovadores de responsabilização por desempenho. Carlos Wellington aborda a aferição de responsabilidades militares pelo TCU e as restrições causadas por peculiaridades da hierarquia militar.

José Furtado demonstra que a não-afetação prévia da receita de impostos tem importante finalidade no sistema orçamentário, enfatizando que a liberdade dada ao elaborador das políticas públicas possibilita a alocação de recursos segundo critérios e escala de prioridades.

Controle social, controle interno e seus encaixes na evolução política e administrativa do Estado brasileiro são discutidos por Miguel Augusto Barbosa. O autor relata como a *accountability* (termo que exprime a relação entre os políticos e o controle social) chega aos municípios brasileiros. Gastos, transferências e controle externo em ano de eleição é o assunto de Flávio Toledo. Na perspectiva da reeleição, cabe ao controle externo verificar se os políticos não estão usando recursos públicos de forma ilegal.

Caro leitor, com o intuito de divulgar o trabalho do Tribunal e esclarecer algumas questões polêmicas, foram selecionados textos interessantes de servidores desta Casa além de outros temas relevantes à área de controle externo. Por isso, demonstrando o empenho do TCU na publicação de cada número da Revista, acreditamos contribuir para divulgação de seu trabalho, tão importante no contexto político do país. Esperamos que aprecie este número de nossa revista.

Ubiratan Aguiar é Ministro do Tribunal de Contas da União e Supervisor do Conselho Editorial da Revista do TCU

Sumário

Doutrina 7

Responsabilidade de militares nos processos de controle externo 7
Carlos Wellington Leite de Almeida

Súmula STF nº 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e de atos normativos do Poder Público 17
Cláudio Marcelo Spalla Fajardo

Responsabilização por desempenho e controle externo da Administração Pública 35
Dagomar Henriques Lima

Fim de mandato – as despesas proibidas 43
Flavio C. de Toledo Jr.

Tribunal de Contas é órgão auxiliar do controle externo do Poder Legislativo e não, institucionalmente, órgão equiparado ao regime dos tribunais – reflexões sobre sua disciplina jurídica – opinião legal 53
Ives Grandra da Silva Martins

O problema da vinculação de recursos orçamentários 63
José de Ribamar Caldas Furtado

Uma análise dos instrumentos garantidores das práticas de boa governança pública em municípios: controle interno e conselho de controle e acompanhamento do Fundeb 73
Miguel Augusto Barbosa Dianese

Notícias 87

TCU vai fiscalizar uso de cartões corporativos 87

TCU define distribuição da Cide 88

TCU fará auditoria em portos 88

TCU participa de Comunidade de Controle em Tecnologia da Informação 89

TCU promove encontro com profissionais de imprensa 90

TCU propõe correções para Programa de Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura 91

Atuação do TCU economiza R$ 5,5 bi para os cofres públicos 92

TCU aprova estudos para Usina de Jirau 93

Tribunal aprova licitação do 3G 94

TCU examinará Tratado de Itaipu 94

Jurisprudência 95

Índice de Assunto 99

Índice de Autor 105

Endereços do TCU 106

Como publicar 109

A capa desta edição retrata detalhe da fachada norte do prédio principal da sede do Tribunal de Contas da União em Brasília, Distrito Federal. Inaugurado em 1975, quando o TCU se transferiu do prédio anexo ao Palácio da Justiça, e onde, desde então, está instalado.

O prédio tem projeto arquitetônico de Ricardo Alvarenga e conta com seis pavimentos. Tem formato quadrado, fachadas modulares brancas, formadas por quadrados concêntricos vazados, em contraste com os vidros escuros das varandas que circundam os quatro pavimentos superiores. Possui amplo jardim interno projetado por Burle Marx, que também idealizou os espelhos d'água e cascatas que circundam o prédio.

Abriga os gabinetes de ministros e demais autoridades da Casa, algumas assessorias e unidades técnicas da Secretaria do Tribunal, o Museu do TCU, o Espaço Cultural Marcantonio Vilaça, a Biblioteca Ministro Ruben Rosa e o Auditório Ministro Pereira Lira.

Os quadrados concêntricos utilizados como elementos gráficos no design da Revista do TCU remetem às fachadas do prédio, desde sua reformulação, em 2003.

Outras assessorias, unidades técnicas e secretarias instalam-se nos edifícios anexos, projetados por Oscar Niemeyer e inaugurados em 1998. O Instituto Serzedello Corrêa situa-se na Asa Norte, em Brasília e as Secretarias Regionais de Controle Externo nas capitais dos estados.

Responsabilidade de militares nos processos de controle externo

Carlos Wellington Leite de Almeida

INTRODUÇÃO

Os militares são responsabilizáveis perante o TCU quando este atua sobre as forças armadas no exercício do controle externo. As dificuldades encontradas dizem respeito aos dois aspectos mais característicos da vida militar: a hierarquia e a disciplina. Estes são levados em conta pelo Tribunal quando da aferição de responsabilidade, sem que haja, entretanto, qualquer regra de responsabilização automática, seja do superior hierárquico ou do subordinado. O presente texto procura lançar algumas luzes sobre o assunto, a partir da experiência fiscalizatória da Corte de Contas.

De início, define-se a sujeição dos militares a normas do controle e firma-se a noção do caráter essencial da hierarquia e da disciplina na administração militar. Em seguida, são analisadas as questões da delegação de competência e do assessoramento, sob o prisma da rigidez hierárquica militar. Depois, as ordens verbais e a obrigação de preparo dos oficiais para o comando, aspectos singulares da vida castrense, são enfocadas. Por fim, tratam-se de duas importantes exceções à hierarquia militar, constituídas pelo exercício de atividade técnica específica e pelas comissões de licitação.

Os nomes dos responsáveis foram omitidos nas citações de jurisprudência, por se tratarem de informação irrelevante para a análise. Apenas as referências aos círculos hierárquicos, postos e graduações foram mantidos, com vistas ao entendimento das nuanças da hierarquia militar, assunto de importância central no estudo realizado. O anexo descreve com maiores detalhes os diferentes níveis hierárquicos das três Forças Armadas.

Carlos Wellington Leite de Almeida é servidor do Tribunal de Contas da União; mestre em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB); especialista em análise e programação financeira pelo *IMF-Institute* e em economia e orçamento de defesa nacional pelo *Center for Hemispheric Defense Studies* (Washington, EUA); bacharel em direito pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR) e bacharel em ciências navais pela Escola Naval.

SUJEIÇÃO DOS MILITARES ÀS NORMAS DE CONTROLE EXTERNO

A responsabilidade de todos os gestores perante o TCU, inclusive os militares, tem fundamento constitucional e legal e encontra-se insculpida na Constituição Federal (BRASIL, 2004a) e na Lei nº 8.443/1992, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTCU) (BRASIL, 1992). Não obstante, não se esgotam aí os instrumentos normativos de definição de responsabilidade, uma vez que o Tribunal, no uso de seu poder normativo legalmente expresso, estabelece que a aplicação de penalidades pode se dar em razão do descumprimento a qualquer lei ou regulamento aplicável aos casos em concreto. Essa utilização de normas subsidiárias para responsabilização, tanto no aspecto material quanto no aspecto processual, está prevista, expressamente, na Lei Orgânica e no texto do Regimento Interno da Corte. (BRASIL, 2007)

Este traço peculiar da atuação do controle externo tem decisiva influência sobre a responsabilização de gestores e, em especial, dos gestores militares, haja vista a existência de diversas leis e decretos, bem como de uma miríade de normas internas que regem a conduta do pessoal das Forças Armadas. O controle externo pode responsabilizar os gestores militares, inclusive aplicando-lhes penalidades, tendo por fundamento o descumprimento a qualquer dessas normas.(ALMEIDA, 2007)

HIERARQUIA E DISCIPLINA

Questão de importância fundamental para a vida militar é a da hierarquia e disciplina. Essencialmente rígidas, a hierarquia e a disciplina da caserna condicionam as relações entre os militares e, reflexamente, toda a relação destes com a sociedade. São exigências de estatura constitucional, o que as torna especialmente rigorosas em comparação com a hierarquia e a disciplina vigentes nos demais setores da administração pública. Essa rigidez, foco de muitos desentendimentos entre civis e militares, é necessária e justificável, uma vez que os militares devem estar prontos para realizar sacrifícios não exigidos de outro profissional.

São significativos os reflexos dessa rigidez sobre os fundamentos e os critérios de responsabilização dos militares junto à Corte de Contas federal. Fazem com que se forme uma nítida tendência a responsabilizar com muito mais rigor o topo das estruturas de mando, salvo nos casos especificamente previstos em lei para a responsabilização independente, como é o das comissões de licitação. Não obstante, e esta se constitui em uma das principais conclusões deste ensaio, não há no âmbito do controle externo regra de responsabilização automática, seja do superior, seja do subordinado, tudo dependendo da análise do caso concreto. Para que um subordinado deixe de ser responsabilizado por falha ou irregularidade praticada, favorecendo-se da posição hierárquica inferior, alguns outros elementos devem estar presentes no caso **sub examine,** tais como a aparente legalidade da ordem, a inexigibilidade de conduta diversa e a boa-fé.

> ***Na prática, a aferição de responsabilidade relativamente ao delegante e ao delegado dependerá da análise do caso concreto, devendo-se avaliar se o ato irregular foi praticado em situação que exigia do delegante o pleno conhecimento não somente de seu caráter errado, mas, em especial, da sua ocorrência.***

DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA, ASSESSORAMENTO E HIERARQUIA

São conceitos distintos. Define-se a delegação de competência como a situação na qual um gestor hierarquicamente superior investe um subordinado da capacidade de praticar atos administrativos, mantendo para si, dentro de limites de tênue definição, a responsabilidade por esses mesmos atos. Já o assessoramento, substancialmente distinto da delegação de competência, diz respeito à escolha de subordinados para auxílio à tomada de decisões, contudo, mantendo o superior a integral responsabilidade pelas decisões tomadas.

A delegação de competência, como dito acima, é a investidura que faz um gestor hierarquicamente superior, em relação a um subordinado, para que este pratique atos administrativos em seu nome, resguardando para si, entretanto, a responsabilidade pelos resultados obtidos. Quando do Acórdão 017/1993-2ª Câmara, em sede de tomada de contas especial, o TCU foi claro ao definir que "em qualquer processo de delegação, [remanesce] a responsabilidade do nível delegante em relação aos atos do delegado, decorrentes da delegação, volto a frisar" (BRASIL, 1993b). Relativamente a gestores militares, essa noção foi rigorosamente seguida quando do Acórdão 028/1998-Plenário, julgamento de contas 9º Batalhão de Suprimentos do Exército, em que se discutia o alcance de responsabilidade por ato envolvendo oficial superior (delegante) e praça (delegado).

> ACÓRDÃO 028/1998-Plenário
>
> (...) o art. 41 da Lei nº 6.880, de 09.12.90 (Estatuto dos Militares), delimita a estreita relação de convivência entre os oficiais que ordenam e aqueles que obedecem, pois, "verbis", cabe ao militar a responsabilidade integral pelas decisões que tomar, pelas ordens que emitir e pelos atos que praticar. Portanto, a responsabilização engloba as ações do emitente da ordem e do praticante da ação. (BRASIL, 1998a)

Entretanto, o próprio Tribunal admite que a responsabilidade do gestor que delega competência, o superior hierárquico, deve ser relativizada. Entende a Corte, e esta posição tem-se mostrado dominante, que, na delegação de competência, a atribuição, ao superior, do dever de verificar todos os atos de seu subordinado inviabiliza e torna inútil o próprio ato de delegar (BRASIL, 1997). Ainda, tem-se sustentado que uma das questões fundamentais na responsabilidade em delegação de competência é o conhecimento, pela autoridade delegante, do ato irregular praticado pela autoridade delegada, como bem esclareceu o Ministro Marcos Vinícios Vilaça, no Acórdão 066/1998-Plenário, em cujo voto dispôs que "ficou comprovado que o delegante, embora não tivesse praticado o ato, participou diretamente e tinha pleno conhecimento das gestões do delegado". (BRASIL, 1998b)

Na prática, a aferição de responsabilidade relativamente ao delegante e ao delegado dependerá da análise do caso concreto, devendo-se avaliar se o ato irregular foi praticado em situação que exigia do delegante o pleno conhecimento não somente de seu caráter errado, mas, em especial, da sua ocorrência. Por isso, na Decisão 080/2001-1ª Câmara, tomada de contas especial no âmbito do Centro de Instrução e Adestramento Almirante Áttila Monteiro Aché (CIAMA), organização da Marinha do Brasil, o Tribunal, seguindo voto do Ministro Guilherme Palmeira, deixou de aplicar penalidade de multa ao ordenador de despesas e ao agente fiscal, por entender que seria excessivo exigir-lhes um acompanhamento detalhado de todas as tarefas conduzidas por todos os seus subordinados, em razão da natureza e do amplo espectro de suas responsabilidades. (BRASIL, 2001a)

Sob a ótica do controle externo, portanto, não há regra de responsabilização automática, seja do superior, seja do subordinado. Isso porque a responsabilidade nos processos de controle externo é predominantemente subjetiva.(ZYMLER, 2005) Quando da prolação do Acórdão 066/1998-Plenário, o Tribunal deixou claro que a responsabilidade do chamado **ordenador de despesas delegado** é independente da responsabilidade do delegante, haja vista a natureza da condição de **ordenador**. Em sentido contrário, quando do Acórdão 214/2004-Plenário, tomada de contas especial no âmbito do Hospital das Forças Armadas (HFA), o Tribunal deixou de punir dois oficiais (superior e intermediário), por entender que ambos atuaram por determinação expressa do diretor da unidade (oficial general).

> ACÓRDÃO 214/2004-Plenário
>
> Compreendo, contudo, que as defesas apresentadas pelos responsáveis *omissis* [capitão de corveta e capitão] merecem ser acolhidas, pois, pelo que consta dos autos, os procedimentos por eles adotados só foram realizados por determinação dos Srs. *omissis* [general-de-brigada, coronel e coronel], em especial por parte deste último que se recusava a receber a documentação apresentada. (BRASIL, 2004c)

ORDENS VERBAIS

Tema caro à administração militar é o das ordens verbais. Estas, na vida castrense, são dotadas de especial vitalidade, como decorrência da maior rigidez hierárquica que marca as Forças Armadas. A regra é que, nas organizações militares, as ordens verbais obrigam tanto quanto as escritas, o que é bastante distintivo em relação aos demais setores da administração pública. Essa previsão de validade expressa para as ordens verbais tem caráter normativo, ao contrário do que ocorre nos órgãos e nas entidades civis. A Marinha do Brasil, por exemplo, em sua Ordenança Geral para o Serviço da Armada (OGSA) (BRASIL, 1987), define que as ordens do superior hierárquico, quando verbais, obrigam tanto quanto uma ordem escrita. Não obstante, ressalva que, se a ordem for de especial gravidade, poderá o subordinado pedi-la por escrito e que o superior, a isso, não se poderá negar.

O TCU tem em conta esse traço singular da vida militar. Por isso, no âmbito do Acórdão 638/2001-2ªCâmara, relativo ao desaparecimento de armamento a bordo do Navio-Oceanográfico Almirante Câmara, um oficial subalterno (primeiro-tenente) foi isentado de responsabilidade, justamente, por haver pautado sua conduta em ordem verbal expedida anteriormente pelo imediato do navio, oficial superior (capitão de corveta).

> ACÓRDÃO 683/2001-2ª Câmara
>
> [...] a ordem interna de que fora acusado de inobservância estava, ainda que verbalmente, revogada, pelo menos no que se referia às inspeções da escoteria, acrescentado que, segundo preconiza a Ordenança Geral para o Serviço da Armada, parágrafo único do artigo 4-1-7: As ordens verbais dadas pelo superior, ou em seu nome, obrigam tanto como se fossem por escrito. (BRASIL, 2001b)

OBRIGAÇÃO DE PREPARAR-SE PARA O COMANDO

Outro aspecto, especialmente importante no que toca à responsabilização de militares, é o da obrigação legal que têm os oficiais de preparar-se para o exercício do comando, o que constitui obrigação sem paralelo na administração pública civil. No caso dos oficiais das Forças Armadas, aquele que não se preparar para funções de mando estará violando regras legais. E esse traço peculiar da administração militar tem relevante influência sobre os fundamentos e os critérios para responsabilização de militares nos processos do TCU, agravando a conduta de oficiais despreparados para o exercício do mando. Essa obrigação de preparar-se para o comando está expressamente prevista no Estatuto dos Militares, artigo 36 e outros dispositivos.

No Acórdão 093/2004-Plenário, o Tribunal rejeitou razões de justificativa apresentadas pelo dirigente do Parque de Material Aeronáutico de Lagoa Santa (PAMALS), então oficial superior (coronel), que, em sua defesa, alegou não haver sido devidamente preparado para o exercício de suas competências administrativas, embora o estivesse para as funções técnicas. O TCU foi enfático ao afirmar que o militar, ao assumir função de comando, está perfeitamente ciente das responsabilidades que se lhe impõem e delas deve dar conta adequadamente, sendo sua a responsabilidade pelo preparo pessoal e profissional.

ACÓRDÃO 093/2004-Plenário

> 36.3 As regras militares são incisivas ao tratarem da obrigação que tem o militar de se preparar para funções de mando. Além do já citado artigo 36 do Estatuto dos Militares, contundente ao dispor que verbis "o oficial é preparado, ao longo da carreira, para o exercício de funções de comando, de chefia e de direção", entre as manifestações essenciais do valor militar encontra-se verbis "o aprimoramento técnico-profissional" (Lei nº 6.880/80, art. 27, inc. VI) (...) pelo que não podem ser aceitas as razões apresentadas (...). (BRASIL, 2004b)

COMANDANTES E COMISSÕES DE LICITAÇÃO

Outro tema que, como a questão da delegação de competência e do assessoramento, vê-se diretamente ligado à delicada questão da hierarquia militar é o da independência dos membros das comissões de licitação perante os comandantes das unidades militares. Esta independência decorre da Lei federal de licitações e contratos administrativos (BRASIL, 1993a). É essencial o entendimento dessa independência e de sua relação com a rígida hierarquia castrense para definir a responsabilidade de militares nos processos do TCU.

A hierarquia militar se vê, necessariamente, flexibilizada, vez que as comissões não são subordinadas à autoridade homologadora. Assim sendo, ainda que o comandante da unidade expeça determinações à comissão, no que toca aos aspectos licitatórios, estas serão responsabilizadas diretamente pelo TCU. Não vale, para o membro de comissão, dizer que "o comandante mandou", pois sua responsabilidade é definida em lei específica e não se sujeita aos ditames da hierarquia castrense. Exemplo, no âmbito militar, é o Acórdão 460/2002-Plenário (BRASIL, 2002), acerca da comissão de licitações da Academia da Força Aérea (AFA). Naquele *decisum*, foram apenados militares da comissão de licitação, mesmo havendo alegado cumprimento de ordens superiores.

Além de independentes de qualquer subordinação hierárquica, os membros das comissões de licitação são solidariamente responsáveis entre si. Não se admite a noção de que um membro haja sido, por exemplo, pressionado pelos demais integrantes a adotar determinada posição. É clara no Tribunal a idéia de que todos os membros da comissão são responsabilizados de forma solidária, salvo expressa posição contrária, devidamente registrada em ata, de forma tempestiva.

> Os membros da comissão de licitação respondem solidariamente pelos atos praticados, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão. (BRASIL, 2006)

Aspecto relevante é da obrigatoriedade de as comissões adotarem todos os procedimentos legais previstos. Caso importante, a esse respeito, é o do Acórdão 1616/2003-TCU-Plenário, auditoria realizada na Agência Espacial Brasileira (AEB), na qual o Tribunal rejeitou a idéia de que possa a comissão de licitação, sob qualquer pretexto, deixar de adotar integralmente os procedimentos regulares. Na ocasião, os membros da comissão alegaram que não haviam procedido ao detalhamento dos custos unitários de determinado projeto em razão de seu ineditismo e de seu alto conteúdo tecnológico, o que não foi acolhido pelo Tribunal. (BRASIL, 2003)

ATIVIDADE TÉCNICA ESPECÍFICA

Outro caso em que a hierarquia, pura e simples, não constitui argumento para a exclusão de responsabilidade ocorre quando o exercício de atividade técnica específica. Esse é o caso, por exemplo, de profissionais da engenharia militar, da saúde, do controle de vôo, da hidrografia, e outros setores de específica competência técnica. No que toca à engenharia militar, por exemplo, além da obediência devida aos regulamentos militares, deve-se integral reverência às normas técnicas específicas da atividade de engenharia. Quando do já citado Acórdão 214/2004-Plenário, como visto, o Tribunal deixou de punir um oficial superior (capitão de corveta) e um oficial intermediário (capitão), por entender que aqueles dois oficiais estavam, inevitavelmente, jungidos às determinações de um oficial general (general-de-brigada). Entretanto, outro oficial superior (tenente-coronel) que também se encontrava na cadeia de mando não teve igual sorte. Isso por se tratar de um oficial engenheiro militar, e por se referir a irregularidade à condução de obras civis. O Tribunal entendeu que, diante da atividade técnica específica, caberia integral responsabilidade ao executor pelos erros cometidos, ainda que escudados em ordens superiores aparentemente legítimas.

> ACÓRDÃO 214/2005-Plenário
>
> 21.Já com relação ao responsável *omissis* [tenente-coronel], não obstante também estar sujeito à mesma subordinação hierárquica, não vislumbro como acolher as suas alegações de defesa. Não me parece razoável que, como chefe da Divisão de Engenharia, não soubesse que uma obra para ser realizada, ainda que por execução direta, precisa de projeto básico e de projeto executivo, de orçamento detalhado, possíveis contratos de mão-de-obra, termo de recebimento da obra, documentos fiscais referentes à aquisição de materiais com os respectivos "atestos". Não existe amparo legal para que referidas despesas fossem comprovadas com simples recibos emitidos pelo próprio responsável. Tivesse o responsável adotado todos os procedimentos legais mencionados, não tenho dúvida de que, apesar da ilegalidade no que diz respeito à utilização da conta corrente multicitada, teria condições plenas de demonstrar a regular aplicação dos recursos. (BRASIL, 2004c)

CONCLUSÃO

Os militares são responsabilizáveis perante o TCU, quando este atua sobre as Forças Armadas, no exercício do controle externo. Os dois aspectos mais característicos da vida militar, a hierarquia e a disciplina, que distinguem, fundamentalmente, a administração castrense dos outros ramos da administração pública, são levados em conta pelo Tribunal quando da aferição de responsabilidade por irregularidades ou falhas administrativas. Não há, entretanto, regra de responsabilização automática, decorrente da hierarquia.

Há casos, mesmo, em que a hierarquia militar se vê flexibilizada, quando da avaliação de responsabilidade por atos irregulares ou falhas de gestão. É o caso das comissões de licitação e do exercício de atividade técnica específica, por exemplo. Aspectos da administração pública em geral, como a distinção entre a delegação de competência e o assessoramento, a aparente legalidade da ordem e a inexigibilidade de conduta diversa, bem como outros específicos da administração militar, como a obrigação dos oficiais de preparar-se para o comando e a força normativa das ordens verbais, também são consideradas pelo TCU.

Não obstante, certo é que o Tribunal, no julgamento de processos de contas e de fiscalização envolvendo militares, mostra-se cada vez mais sensível à questão da hierarquia da caserna. Casos há em que a Corte de Contas afasta por completo a aplicação de penalidade a militares subordinados, por entender que os mesmos não tinham a opção de agir diferentemente. Em especial, quando a relação funcional em discussão envolve oficiais e praças, inclina-se o TCU a entender que a praça não dispõe de "força hierárquica" suficiente para resistir a um oficial, sobretudo se oficial superior ou oficial general. Isso, entretanto, apenas se a ordem não for manifestamente ilegal e se não houver, da parte da praça, exigibilidade legal de conduta diversa, além de se verificarem outros requisitos subjetivos, como a boa-fé. (BRASIL, 2005)

Postos e graduações das Forças Armadas

MARINHA	EXÉRCITO	AERONÁUTICA
OFICIAIS		
Oficiais generais		
Almirante	Marechal	Marechal-do-Ar
Almirante-de-Esquadra	General-de-exército	Tenente-brigadeiro do Ar
Vice-almirante	General-de-divisão	Major-brigadeiro
Contra-almirante	General-de-brigada	Brigadeiro
Oficiais superiores		
Capitão de mar-e-guerra	Coronel	Coronel
Capitão de fragata	Tenente-coronel	Tenente-coronel
Capitão de corveta	Major	Major
Oficial intermediário		
Capitão-tenente	Capitão	Capitão
Oficiais subalternos		
Primeiro-tenente	Primeiro-tenente	Primeiro-tenente
Segundo-tenente	Segundo-tenente	Segundo-tenente
PRAÇAS		
Praças especiais		
Guarda-marinha	Aspirante-a-oficial	Aspirante-a-oficial
Aspirante	Cadete	Cadete
Suboficiais/subtenentes e sargentos		
Suboficial	Subtenente	Suboficial
Primeiro-sargento	Primeiro-sargento	Primeiro-sargento
Segundo-sargento	Segundo-sargento	Segundo-sargento
Terceiro-sargento	Terceiro-sargento	Terceiro-sargento
Cabos, marinheiros e soldados		
Cabo	Cabo	Cabo
Marinheiro especializado Soldado (Fuzileiro Naval)	Soldado	Soldado de 1ª classe
Aprendiz de marinheiro Marinheiro recruta Soldado recruta (Fuzileiro Naval)		Soldado de 2ª classe

Observação 1: Os postos de Almirante (Marinha), Marechal (Exército) e Marechal-do-Ar (Aeronáutica), os chamados "cinco estrelas", somente são providos como decorrência de participação em guerra declarada. O Exército, em especial, teve "cinco estrelas" de grande expressão política e renome nacional, como os Presidentes da República Marechais Humberto de Alencar Castelo Branco e Arthur da Costa e Silva. Entre os "cinco estrelas" da Aeronáutica, destaca-se o Marechal-do-Ar Eduardo Gomes, patrono da Força Aérea Brasileira (FAB) e do Correio Aéreo Nacional (CAN).

Observação 2: O quadro acima deixou de considerar duas graduações correspondentes a praças especiais, pois sua inclusão dificultaria o entendimento:

- os alunos do Colégio Naval e das Escolas Preparatórias de Cadetes do Exército e da Aeronáutica, hierarquicamente situados entre as graduações de terceiro e segundo-sargento;

- os alunos dos cursos de formação de sargentos na Escola de Sargentos das Armas (Exército) e na Escola de Especialistas da Aeronáutica, hierarquicamente situados entre as graduações de cabo e terceiro-sargento.

Observação 3: As graduações de Aspirante (Marinha) e Cadete (Exército e Aeronáutica), correspondem aos alunos da Escola Naval, da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) e da Academia da Força Aérea (AFA), instituições de ensino superior destinadas à formação de oficiais. A Escola Naval, em especial, constitui-se na mais antiga instituição de ensino superior do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. *Controle externo sobre as Forças Armadas:* responsabilidade de militares nos processos de controle externo. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 23. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2004.

BRASIL. Decreto nº 95.480, de 13 de dezembro de 1987. Dá nova redação para a Ordenança Geral para o Serviço da Armada. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 dez. 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D95480.htm>. Acesso em: 01 jul. 2008.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 1 jul. 2008.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União,* Brasília, DF, 26 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 1 jul. 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 17/1993, Segunda Câmara. Relator: Min. Olavo Drumond, Brasília, 02 de março de 1993. Ata 05/1993, Segunda Câmara, *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 mar. 1993. Seção 1.

_____._____. Acórdão nº 65/1997, Plenário. Relator: Min. Adhemar Paladini Ghisi, Brasília, 16 de abril de 1997. Ata 12/1997, Plenário, *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 abr. 1997. Seção 1.

_____._____. Acórdão nº 28/1998, Plenário. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, Brasília, 11 de março de 1998. Ata 08/1998, Plenário, Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 mar.1998. Seção 1.

_____._____. Acórdão nº 66/1998, Plenário. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, Brasília, 13 de maio de 1998. Ata 17/1998, Plenário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 maio 1998. Seção 1.

_____._____. Decisão nº 080/2001, Primeira Câmara. Relator: Min. Guilherme Palmeira, Brasília, 24 de abril de 2001. Ata 13/2001, Primeira Câmara. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 maio 2001. Seção 1.

_____._____. Acórdão nº 638/2001, Segunda Câmara. Relator: Min. Lincoln Magalhães da Rocha, Brasília, 30 de outubro de 2001. Ata 40/2001, Segunda Câmara. *Diário Oficial da União,* Brasília, DF, 12 nov. 2001. Seção 1.

_____._____. Acórdão nº 460/2002, Plenário. Relator: Min. Ubiratan Aguiar, Brasília, 04 de dezembro de 2002. Ata 46/2002, Plenário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08 jan. 2003. Seção 1.

_____._____. *Acórdão nº 1616/2003, Plenário. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti, Brasília, 29 de outubro de 2003. Ata 42/2003, Plenário. Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 nov. 2003. Seção 1.

_____._____. Acórdão nº 93/2004, Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar, Brasília, 11 de fevereiro de 2004. Ata 04/2004, Plenário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 fev. 2004. Seção 1.

_____._____. Acórdão nº 214/2004, Plenário. Relator: Min. Ubiratan Aguiar, Brasília, 10 de março de 2004. Ata 07/2004, Plenário. *Diário Oficial da União,* Brasília, DF, 22 mar. 2004. Seção 1.

_____._____. *Acórdão nº 248/2005, Plenário. Relator: Min. Marcos Bemquerer Costa, Brasília, 16 de março de 2005. Ata 08/2005, Plenário. Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 mar. 2005. Seção 1.

_____._____. *Licitações e contratos*: orientações básicas. 3. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/ pls/portal/ docs/PAGE/ TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOES/LICITACOES_CONTRATOS_3AED.PDF>. Acesso em: 01 jul. 2008.

_____._____. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. *Boletim do Tribunal de Contas da União,* Brasília, DF, ano 40, n. 1, fev. 2007. Edição especial. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/REGIMENTO_INTERNO/BTCU_ESPECIAL_01_DE_13_02_2007.DOC>. Acesso em: 01 jul. 2008.

ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

Súmula STF nº 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e de atos normativos do Poder Público

Cláudio Marcelo Spalla Fajardo

1. INTRODUÇÃO

Em decisão monocrática[1], o Ministro Gilmar Mendes do STF acolheu mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado pela empresa Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), que se insurgiu contra o Acórdão nº 039/2006, do TCU, o qual confirmou determinação à estatal para que se abstivesse de aplicar o Regulamento de Procedimento Licitatório Simplificado, aprovado pelo Decreto nº 2.745/98, tido pela Corte de Contas como inconstitucional. Na decisão atacada, o Plenário do TCU nega Embargos de Declaração, impetrado pela empresa, e reafirma sua competência para apreciar a constitucionalidade de atos normativos e demais atos do poder público, quando da apreciação em concreto. Em suas alegações perante o STF, a impetrante alega, justamente, a incompetência daquela Corte de Contas para declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo.

Ora, a competência da Corte de Contas para deliberar sobre a constitucionalidade de leis e atos normativos do poder público é matéria, de certa forma, pacífica na jurisprudência e na doutrina especializada. A ponto de o Supremo ter enunciado a Súmula nº 347, que dispõe que "O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público."

Esse enunciado não foi suficiente para convencer o Ministro-Relator que deferiu o pedido da impetrante, concedendo a liminar **inaudita altera parte.** Resumidamente, pronunciou em seu despacho:

Cláudio Marcelo Spalla Fajardo é servidor do Tribunal de Contas da União; graduado em direito pela UFMG e em ciências navais pela Escola Naval; especialista em direito público pelo Instituto Izabela Hendrix.

> A declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de Contas da União, do art. 67 da Lei n° 9.478/97, e do Decreto n° 2.745/98, obrigando a Petrobrás, conseqüentemente, a cumprir as exigências da Lei n° 8.666/93, **parece estar em confronto com normas constitucionais**, mormente as que traduzem o princípio da legalidade, **as que delimitam as competências do TCU** (art. 71)[...] Não me impressiona o teor da Súmula n° 347 desta Corte [...]. A referida regra sumular foi aprovada na Sessão Plenária de 13.12.1963, num contexto constitucional totalmente diferente do atual. Até o advento da Emenda Constitucional n° 16, de 1965, que introduziu em nosso sistema o controle abstrato de normas, admitia-se como legítima a recusa, por parte de órgãos não-jurisdicionais, à aplicação da lei considerada inconstitucional [...]. Assim, a própria evolução do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, verificada desde então, **está a demonstrar a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula 347 em face da ordem constitucional instaurada com a Constituição de 1988**. (grifo nosso)

Assim, o Ministro Relator pôs em dúvida a validade atual da Súmula 347 e a competência da Corte de Contas para continuar a declarar a inconstitucionalidade de leis e de atos normativos do Poder Público.

O objetivo deste trabalho, portanto, é averiguar se esta relevante competência do TCU continua procedente. Necessário, para tanto, perquirir as razões que a sustentaram à época e aferir se seus pressupostos jurídicos continuam válidos, face à ordem constitucional vigente. É mister ainda uma breve abordagem sobre o instituto do controle de constitucionalidade de leis e de atos normativos e confrontá-lo com as atribuições contemporâneas dos Tribunais de Contas, de forma a alcançar o objetivo final de avalizar ou não esta competência.

2. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

O controle de constitucionalidade é disciplina instrumental, operacional do Direito. Incide em todas as áreas e, por isso, sua importância, não só para o Direito Constitucional, mas de todas as disciplinas jurídicas. Uma vez que todas as normas do sistema jurídico são passíveis do crivo pelo Controle de Constitucionalidade, sua abrangência perpassa por todos os ramos do Direito, Público ou Privado.

O tema, além de relevante, é amplíssimo. Devemos mostrar, de forma breve, a evolução do controle de constitucionalidade até os dias de hoje, os sistemas existentes, seus pressupostos e espécies, como base para compreensão do papel dos Tribunais de Contas no exercício do controle de constitucionalidade.

2.1 HARMONIA DO SISTEMA JURÍDICO

O ordenamento jurídico deve ser concebido como um sistema, dotado de ordem e de unidade, devendo as suas partes conviver de maneira harmoniosa. As normas jurídicas devem ser ligadas umas às outras, através de relações de fundamentação, em que cada norma tem seu fundamento de validade (sua razão de ser) numa outra norma que lhe é imediatamente superior (FERRAZ, 2006, p. 421).

2.2 SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO

No ápice desse sistema jurídico harmônico, encontra-se a Constituição, norma fundamental e inicial de toda ordem jurídica. Para a manutenção da harmonia do sistema, todas as normas que lhe sejam inferiores devem a ela se conformar. Desse modo a interpretação e a aplicação das normas deve ser feita pelo prisma das normas ínsitas na

Constituição, pois é esta que tem o condão de conferir unidade ao sistema.

A supremacia da Constituição pode ser material ou formal. A supremacia material, sob o prisma sociológico, é pertinente até nas constituições costumeiras e flexíveis (inglesa), afinal o conteúdo das normas constitutivas do sistema tem primazia sobre as demais. No entanto, sob o prisma jurídico, só é concebível a supremacia formal, que se apóia na regra da rigidez, seu principal corolário (SILVA, 2006, p. 46).

A rigidez constitucional decorre do maior grau de dificuldade para sua alteração, em relação às demais normas do sistema. A supremacia da Constituição é, então, conseqüência direta da rigidez que se exige para a alteração de normas constitucionais. Pouco importa o conteúdo: normas constitutivas do Estado e sobre direitos e garantias fundamentais ou normas meramente acessórias. A Constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, conferindo validade superior a todas as normas nela contidas sobre as demais normas do sistema, independente do seu conteúdo[2].

2.3 BREVE HISTÓRICO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

O controle de constitucionalidade é instrumento jurídico recente mas desde Aristóteles já se pensava em sua existência. O exímio filósofo fez estudo das "constituições" de diversas cidades-estados da Grécia e do entorno do Mediterrâneo. Em "Política", o mestre da Grécia Antiga, já sustentava que as normas constitutivas são hierarquicamente superiores às demais e que deveria haver mecanismos de controle. A Polis grega, segundo Aristóteles, tinha **normas constitutivas** da sua própria organização política, as quais eram essencialmente distribuidoras de competências. A assembléia dos cidadãos retirava delas a competência para regulamentar certas matérias da Polis; os magistrados, administradores da época, e os juízes, também. Logo, dizia o mestre grego, se essas **normas constitutivas** da sociedade organizam politicamente a sociedade e distribuem competências entre seus órgãos, elas são hierarquicamente superiores e qualquer norma, a elas inferior, que viole os seus preceitos, viola os preceitos constitutivos da Polis. Portanto, deveria haver instrumento adequado para fazer o controle das normas da Polis em relação às suas normas constitutivas. Uma verdadeira previsão, com séculos de antecedência, das ações diretas de inconstitucionalidade. Muitos séculos de esquecimento depois, John Locke, primeiro, e depois Montesquieu, em suas obras voltaram a abordar a supremacia de normas constitutivas do Estado.

2.3.1 MODELO NORTE-AMERICANO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE (SISTEMA DIFUSO)

Passada essa fase primitiva e afastando-se da Filosofia do Direito, a matéria do controle de constitucionalidade surgiu de fato perante a Suprema Corte dos Estados Unidos da América, em 1803, durante o célebre caso Madison *versus* Marbury. Neste momento que o controle de constitucionalidade deixa de ser mera especulação filosófica para se tornar juridicamente positivo. Marbury pleiteava sua manutenção na função de juiz de paz para o qual fora nomeado, face à destituição arbitrária efetuada pelo Ministro da Justiça, Madison, do novo Presidente, Thomas Jefferson. Levado o caso ao *Chief Justice* John Marshall, da Suprema Corte, este decidiu que Marbury tinha direito, mas a lei que autorizava a Suprema Corte a julgar a matéria era inconstitucional e indeferiu o pleito. Essa decisão representou a ruptura de paradigma. Segundo MORAES (2005, p. 639), Marshall afirma que "é próprio da atividade jurisdicional interpretar e aplicar a lei. E ao fazê-lo, em caso de contradição entre a legislação e a Constituição, o tribunal deve aplicar esta última por ser superior a qualquer lei ordinária do Poder Legislativo".

Esse sistema americano veio a ser conhecido como *judicial review*, também denominado de sistema descentralizado ou difuso, uma vez que é confiado a todos os tribunais e juízes do país. Nele, a apreciação da inconstitucionalidade de leis dar-se-ia, com as seguintes características: a) controle judicial; b) repressivo; c) feito nos casos concretos, incidentalmente; d) de forma difusa, por todos os juízes e tribunais.

No Brasil, a Constituição Imperial de 1824[3] conferia ao Imperador o exercício do Poder Moderador (art. 98). Para alguns, essa seria a primeira forma de controle de constitucionalidade nessas terras. Na verdade, o controle exercido pelo Poder Moderador era amplo, cabendo ao Imperador zelar pelo equilíbrio e harmonia entre os Poderes e a sanção dos atos normativos propostos pela Assembléia Geral (art.62/64), sem considerar a supremacia da Carta Imperial sobre as demais leis do Império, fundamento do controle de constitucionalidade. E a Corte Suprema do Brasil Imperial, o Supremo Tribunal de Justiça[4] (art. 163), cujos poderes eram restritos, não detinha a competência de decidir sobre validade de leis face à Constituição.

O controle de constitucionalidade no Império era mecanismo fora do horizonte dos 17 juízes que compunham a Corte, que estava longe de ser um órgão máximo de um dos poderes independentes do Estado, mas atuava mais como um dos Ministérios do Governo Imperial[5]. Não se pode olvidar também da influência do constitucionalismo francês sobre a Carta de 1824, sendo que, mesmo naquele país, o texto constitucional estava mais para uma declaração política de direitos do que para uma legislação superior com pretensão normativa e os juízes não deveriam ser mais do que a "boca da lei", ao interpretá-las, segundo Montesquieu.

Já com o advento da República, a Constituição de 1891 deixou clara essa competência em favor do agora denominado Supremo Tribunal Federal. Assim, nascia, sem controvérsias, o controle de constitucionalidade no Brasil, um sistema de controle difuso, nos moldes do sistema norte-americano, com a introdução desse dispositivo em seu art. 59, que, como ressaltou Rui Barbosa, "obriga esse tribunal a negar a validade às leis federaes, quando contrárias à Constituição (...), quando o Poder Legislativo, adoptando taes leis, não se teve nos limites, em que a Constituição o autoriza a legislar". De forma efetiva, o controle difuso de constitucionalidade instalou-se com a Lei Federal nº 221, de 1894 (art.13,§10), que concedeu competência aos juízes e tribunais para apreciarem a validade das leis e dos regulamentos, e deixarem de aplicá-los aos casos concretos, se fossem manifestamente inconstitucionais (MORAES, 2005, p. 641).

2.3.2 MODELO AUSTRÍACO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE (SISTEMA CONCENTRADO)

O modelo americano de controle de constitucionalidade não era muito apreciado na Europa por razões históricas[6]. Um novo modelo de controle de constitucionalidade foi introduzido na Europa, sob o gênio inspirador de Hans Kelsen. A Constituição austríaca de 1920 estabeleceu, pela primeira vez, a existência de um tribunal com **exclusividade** para o exercício do controle judicial de constitucionalidade – o Tribunal Constitucional -, que concentraria questões relativas à inconstitucionalidade de leis, em oposição ao modelo norte-americano de controle difuso. As características desse sistema proposto por Hans Kelsen seriam então: a) controle concentrado na Corte Constitucional; b) repressivo; c) feito por ação direta, em controle abstrato, ou através de incidente processual, no caso concreto.

Segundo posição dominante na doutrina, no Brasil, o controle concentrado de constitucionalidade chegou aos primórdios da Ditadura Militar, quando, por intermédio da Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965, o STF passa a poder apreciar leis em abstrato, através da representação aviada, **exclusivamente**, pelo Procurador-Geral da República. No caso, por óbvio, estava longe de ser uma garantia democrática[7]. Ressalte-se, porém, que a Constituição de 1934 introduziu a representação interventiva (art.12,§2º), mecanismo de fiscalização abstrata de leis ou de atos normativos estaduais, ou seja, uma espécie de ação direta e de controle concentrado de constitucionalidade.

2.3.3 MODELO FRANCÊS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE (CONTROLE PREVENTIVO)

Na evolução histórica do controle de constitucionalidade, ainda merece destaque o modelo francês, que se baseia no controle preventivo. Por motivos históricos, a França possui uma rígida concepção do princípio da separação de poderes. Logo, a apreciação da constitucionalidade de atos legislativos pelo Poder Judiciário seria encarado como uma violação a este princípio. Por isso, o controle de constitucionalidade se dá no âmbito do Conselho Constitucional, que tem viés político e se situa fora da estrutura dos Poderes, mediante provocação do Governo ou do Presidente de qualquer das Casas Legislativas, durante o processo legislativo, ou seja, antes da promulgação do ato legislativo de qualquer espécie (FERRAZ, 2006, p. 442).

O controle preventivo também existe no Brasil. É feito, em geral, pelo Poder Legislativo e pelo Presidente da República. Segundo a Constituição, durante o processo legislativo, as deliberações da Câmara de Deputados e do Senado Federal serão precedidas por um juízo de atendimento aos pressupostos constitucionais (art. 62, §5º). Esse juízo prévio é exercido pelas conhecidas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJs). O projeto de lei aprovado é encaminhado para a Presidência da República, cabendo o Presidente, se considerar o projeto constitucional e de interesse público, sancioná-lo (art. 66,§1º)[8]. Dessa forma, cabe também ao Presidente da República o exercício do controle prévio de constitucionalidade.

Não é comum o controle prévio exercido pelo Poder Judiciário, que costuma ser bastante cuidadoso para não se intrometer em assuntos *interna corporis*. Mas também é possível exercê-lo pela inobservância de normas do processo legislativo[9].

2.4 O SISTEMA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL

Como vimos, no Brasil o controle de constitucionalidade foi fundado no sistema difuso, segundo o modelo norte-americano, evoluindo para o sistema concentrado, sem abandonar o sistema anterior, mas permitindo a coexistência de ambos os modelos, incluindo ainda o controle prévio. Um sistema misto e peculiar que combina o critério de controle difuso, por via de defesa, com o critério de controle concentrado por de ação direta de inconstitucionalidade (SILVA, 2006, p. 558).

No decorrer da história do Direito Brasileiro, podemos perceber a Corte Suprema do Brasil se desincumbindo de competências típicas de corte recursal, para assumir competências mais ligadas ao controle concentrado de constitucionalidade. Nesse sentido foi a introdução pela EC nº 45/2004 do instituto da **repercussão geral** (art. 102, §3º), que limita a propositura do recurso extraordinário junto ao STF a casos com aplicação generalizada na sociedade, restringindo, portanto, o papel daquela Corte nos exame de casos concretos[10]. Isso, entretanto, não a converte em Corte Constitucional (SILVA, 2006, p.558-559), modelo preconizado por Hans Kelsen. Afinal, além de preservar outras competências[11] que não dizem respeito à apreciação de questões constitucionais, "não é único órgão jurisdicional competente para o exercício da jurisdição constitucional, já que o sistema perdura fundado no critério difuso, que autoriza qualquer tribunal e juiz a conhecer da prejudicial de inconstitucionalidade, por via de exceção". Ou seja, conforme prevê o art. 102, compete **precipuamente** a **guarda da Constituição**, mas não **exclusivamente**, de modo que a base de nosso sistema de controle de constitucionalidade continua a ser o sistema difuso.

2.4.1 PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE E DESCUMPRIMENTO DE LEI OU DE ATO NORMATIVO INCONSTITUCIONAL

Os atos legislativos, emanados do Poder Legislativo, são dotados de presunção de constitucionalidade. Uma presunção relativa, já que, pela atuação dos órgãos competentes, podem ser posteriormente declarados inconstitucionais. A presunção de constitucionalidade decorre da existência do controle prévio, visto acima, durante o processo legislativo, que só desfaz quando incide o mecanismo de controle jurisdicional estatuído pela Constituição Federal. A audiência do Advogado-Geral da União na defesa do ato normativo impugnado (CF, art.103,§3º) reforça a presunção de constitucionalidade, pois estabelece o contraditório no processo de ação declaratória de inconstitucionalidade. (MOTTA, 2006, p. 546).

Por força da presunção de relativa de constitucionalidade, toda norma legislativa[12] de ordem pública tem dever geral de observância e execução, até que um órgão competente afaste sua aplicação e autorize seu descumprimento, mediante procedimento específico, o controle de constitucionalidade. No Estado Democrático de Direito não é qualquer pessoa que pode se recusar a dar cumprimento à norma legislativa, mas apenas os órgãos competentes para adotar o procedimento de controle de constitucionalidade e afastar sua presunção de validade. No Brasil, são órgãos competentes o Poder Judiciário, o TCU, o Congresso Nacional e o Presidente da República (os dois últimos, em controle prévio). Esse pensamento, apesar de considerarmos o mais apropriado juridicamente, não é pacífico. Além da recente controvérsia em relação à competência do TCU, suscitada pelo citado MS 25888 MC/DF, há controvérsias quanto à possibilidade de descumprimento da norma tida como inconstitucional pela Administração Pública.

É certo que o Poder Executivo, como todos os Poderes de Estado, é obrigado a pautar sua conduta pela estrita legalidade. Dessa forma, estaria o Poder Executivo apto a negar o cumprimento de uma lei considerada inconstitucional? É conferido ao Poder Executivo competência para fazer esse juízo de adequabilidade constitucional da norma, após a oportunidade do controle prévio exercido pela sanção? Alexandre de Moraes afirma que sim, se a inconstitucionalidade for flagrante, pois não se poderia exigir do chefe do Poder Executivo o cumprimento de lei ou de ato normativo nessas condições (2005, p. 632). Idem Sylvio Motta, que menciona a Súmula 473 do STF[13], para dizer que o órgão estatal tem o poder-dever de anular atos que violem dispositivos legais e que, se o Chefe de Poder Executivo se depara com decreto de seu antecessor, em plena vigência, que repute inconstitucional, poderá, baseando-se no sobredito verbete nº 473, editar outro decreto anulando aquele por inconstitucionalidade. Neste caso, como se torna evidente, exerceu-se controle da constitucionalidade político (*rectius*: não-jurisdicional) e repressivo. (2006, p. 551)

Na jurisprudência do STF encontramos respaldo para a tese dos citados doutrinadores, desde que restrita ao Chefe do Poder Executivo (e Legislativo), que, sem declarar inconstitucionalidade da norma, poderá determinar que seus órgãos subordinados deixem de aplicar administrativamente leis e atos com força de lei que considerem inconstitucionais[14]. Com certeza, esse entendimento vai de encontro a tese esposada de presunção de constitucionalidade nas normas, prevalecente no Estado de Direito, pois permite que o Poder Executivo se negue a dar cumprimento à lei, ao seu alvedrio, bastando considerá-la inconstitucional, sem qualquer procedimento prévio para tão relevante decisão.

Não compartilhamos desse entendimento. O próprio relator da decisão acima demonstra certa insegurança, diante do alargamento da possibilidade de propositura de ação direta de inconstitucionalidade (argumento similar ao utilizado pelo Ministro Gilmar Mendes, no MS 25.888). Por isso, mas principalmente pelo argumento da presunção de constitucionalidade, divergimos dos doutrinadores acima, entendendo que deva ser negada, inclusive ao Chefe do Poder Executivo, a possibilidade de deixar de aplicar leis, ainda que as considere inconstitucionais. Quanto à aplicação da Súmula 473 do STF, citada por Sylvio Motta, entendemos que não se aplica ao caso, pois se refere exclusivamente ao **controle de legalidade**, ou seja, um vício de constitucionalidade reflexa, indireta. Inclusive o exemplo citado, da anulação de decreto do Chefe do Poder Executivo antecedente, sendo norma de mesmo grau hierárquico e cuja edição é da sua competência, entendemos que esteja perfeitamente adequada a aplicação da Súmula do STF.

2.4.2 RESERVA DO PLENÁRIO E A INEXISTÊNCIA DE DISTINÇÃO ENTRE AFASTAR A APLICAÇÃO DE LEI OU ATO NORMATIVO E DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE

Grande polêmica se deu no controle de constitucionalidade exercido pelos tribunais, por força da dita cláusula de reserva de plenário (CF, art.97), que dispõe que a declaração de inconstitucionalidade só poderá ser feita pelo plenário do órgão, não em decisões monocráticas ou de órgãos fracionários (câmaras). Introduzida no direito pátrio pela Constituição de 1934 (art.179), a reserva de plenário, não foi bem aceita por alguns magistrados, resistentes em perder parte de sua competência, apesar da ascensão na carreira jurídica. Sustentavam a tese de que o magistrado poderia não declarar a inconstitucionalidade da norma, mas apenas afastá-la ou recusar-se a dar-lhe cumprimento, que não foi acolhida pela jurisprudência. Pacificou-se, então, não haver diferenciação entre declarar a inconstitucionalidade de uma norma e afastar a sua aplicação, no caso concreto, pois não existe diferença ontológica entre a declaração a inconstitucionalidade e a sentença que não aplica lei formalmente válida por entendê-la inconstitucional [15] (POLETTI, 2001, p. 198).

2.4.3 NATUREZA JURÍDICA DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Qual a natureza jurídica do controle de constitucionalidade? Muita dúvida na doutrina ainda paira sobre o tema. Em 1803, o *Chief Justice* John Marshal chegou a definir que seria, em essência, uma **função legislativa negativa**, em oposição à função legislativa positiva do Congresso, quando edita uma lei. O Poder Judiciário, ao exercer o controle de constitucionalidade, desconstitui a norma jurídica, negando-lhe validade. Essa concepção da natureza do controle de constitucionalidade, no entanto, apesar de dominante na doutrina, parece inadequada. Afinal, quando efetivada em razão do controle difuso, os seus efeitos se limitam à relação entre as partes litigantes. E ainda que a decisão pela inconstitucionalidade seja do STF, no sistema concentrado, e sua eficácia seja *erga omnes* ou que o Senado Federal suspenda a execução da norma (art. 52, X), a norma continuará vigente. A decisão do Poder Judiciário só fulmina a eficácia da norma, mas não atinge a sua vigência, de modo que seria imprópria a concepção de função legislativa negativa.

Classificá-lo como função judicial também soa inadequado. No controle concentrado não há lide propriamente dita. Também no controle difuso de constitucionalidade o objetivo não é discutir a lide, mas a operabilidade da norma jurídica[16]. Sendo incidental ao processo, o controle difuso não pretende exatamente resolver a lide, mas resolver questão prejudicial ao aferir a adequação da norma à constituição. Não sendo, por óbvio, administrativa, em qual função estatal, então, se enquadraria o controle de constitucionalidade?

Uma doutrina ainda incipiente se inclina por inserir o controle de constitucionalidade na função estatal de "controle", segundo uma classificação mais moderna das funções de Estados. A par das funções clássicas, legislativa, judicial e administrativa, a **função de controle** seria uma quarta função estatal, ainda que não esteja sistematizada organicamente em um dos Poderes da União, como o Legislativo, o Judiciário e o Executivo (CF, art.2º), mas representada pela atuação de outros órgãos autônomos, também de estatura constitucional, sem vinculação com aqueles Poderes, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União. Apesar do agrupamento em funções estatais básicas, proposto por Montesquieu ter validade até os dias atuais, sobretudo em relação à divisão **orgânica** e **formal** dos Poderes, o Estado Moderno, com atuações mais específicas, encontra dificuldade de situar alguns órgãos nesta divisão clássica. Seriam os casos, como citado acima, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, casos em que a doutrina, a respeito destes órgãos, com freqüência se divide,

apesar de considerar a complexidade e a ampliação das funções do Estado atual[17].

3. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, é um órgão cuja atuação estatal está intimamente ligada ao controle. Afinal ele tem a função precípua de auxiliar o Congresso Nacional, que é titular de uma espécie de controle, denominado de **controle externo**, nos termos do art. 70 da Constituição. A significação do termo "controle externo" vai além da posição geográfica em relação ao objeto controlado, numa acepção leiga ou de oposição ao **controle interno**, previsto no art. 74 da CF/88. O controle externo, tal qual menciona a Constituição, na seção relativa à "Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária", é espécie de controle que diz respeito à administração dos haveres da União (com aplicação, pelo princípio da simetria, a todos os entes da Federação). Um controle específico que se origina de um **princípio sensível**[18] da Constituição, o dever de prestar contas que cabe a "toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária" (CF, art. 70, parágrafo único).

Certamente que não é por ser o controle a função estatal típica do Tribunal de Contas, que lhe restaria a competência para exercer outra espécie de atividade de controle, o controle de constitucionalidade. Afinal, o Ministério Público também tem suas atividades inseridas da função estatal do controle e nem por isso possui competência para efetuar o controle de constitucionalidade. A competência do TCU para exercício do controle de constitucionalidade decorre, sobretudo, de sua atividade fim: o controle externo, mediante o julgamento de contas dos administradores públicos, além da apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal e concessões de aposentadoria, reformas e pensões. Para entendermos um pouco, precisamos repassar as competências a Constituição Federal confere ao Tribunal de Contas da União.

3.1 COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

As competências conferidas à Corte de Contas pela Carta Magna têm inequívoca relação com o exercício geral da fiscalização contábil, financeira e orçamentária: julgar contas, apreciar a legalidade de atos sujeitos a registro, suspender atos/contratos, imputar débitos/multas, fiscalizar a aplicação de recursos públicos, apuração de denúncias, etc. Com base na legislação infraconstitucional, ao TCU também incumbe: a) apuração de coeficientes de participação dos Estados na apuração do IPI (art.3º, Lei Complementar nº 61/1989); b) fiscalização do cumprimento de metas financeiras da LRF (art. 59,§2º, Lei Complementar nº 101/2000); c) acompanhamento de processo de improbidade administrativa (art. 15, Lei nº 8.429/1992); d) acompanhamento de editais de licitações (art. 113, Lei nº 8.666/1993); e) registro próprio dos bens e rendas do patrimônio privado de autoridades públicas (art. 1º da Lei nº 8.730/1993); entre outras.

Apesar de extensas, não consta entre as competências dos Tribunais de Contas a reconhecida pelo STF de apreciar a constitucionalidade de leis. Não é de se estranhar, pois também para os juízes e tribunais não há expressa previsão constitucional para apreciar a constitucionalidade de leis, pela via difusa, já que essa é uma atribuição instrumental para o exercício da jurisdição e não uma competência finalística. Em suma, a competência para apreciar a constitucionalidade não requer discriminação específica, nem para os juízes e tribunais do Poder Judiciário, nem para o Tribunal de Contas, pois se trata de competência acessória ao exercício, quer da jurisdição, quer do controle externo.

3.1.1 APRECIAÇÃO DA LEGALIDADE DE ATOS SUJEITOS A REGISTRO

Obviamente, nem todas as competências do TCU vêm a exigir uma possível apreciação da constitucionalidade de leis ou dos atos normativo. Destacamos o julgamento de contas e a apreciação da legalidade dos atos sujeitos a registro. Em relação a estes (art. 71, III, CF/88), "o controle da legalidade implica ainda o da **superlegalidade**, ou seja, o da constitucionalidade das leis e atos administrativos", na feliz expressão de TORRES (1994, p. 266). Isso porque, ao apreciar, v.g., a legalidade dos atos de aposentadoria, o Tribunal necessita averiguar se estão de acordo com as normas jurídicas cabíveis à espécie. Ora, se a norma em que se baseou a aposentação não estiver em consonância com dispositivos constitucionais, a Corte de Contas não poderia ficar de mãos atadas, impedida de cumprir seu desígnio constitucional e dizer a supralegalidade, ou pior, ser impelida a acatar, por puro formalismo, uma "falsa legalidade", que seria a concessão de uma aposentadoria de acordo com uma norma **inconstitucional**. Como dizer que é legal, se é inconstitucional? Ou seja, a competência do Tribunal de Contas para o exercício do controle de constitucionalidade decorre, no caso da competência constitucional, para apreciação da legalidade dos atos sujeitos a registro, na própria natureza da competência constitucional.

3.1.2 JULGAMENTO DE CONTAS

O julgamento de contas dos administradores públicos é a pedra angular do sistema de controle externo. Trata-se de instrumento que permite a responsabilização individualizada do gestor público que, após cumprimento do dever de prestar contas que lhe é imposto pela Constituição (art. 70, parágrafo único), passará pelo crivo da Corte de Contas que verificará boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados. No âmbito do Tribunal de Contas, o julgamento de contas é tão importante que a fiscalização (levantamento, auditoria, inspeção e monitoramento, arts. 238 a 243, do RITCU), outra relevante atividade, lhe é acessória para "instruir o julgamento das contas" (art. 249, I, do RITCU)[19], aderindo, posteriormente, ao processo de prestação ou de tomada de contas de um determinado órgão ou entidade, após a apreciação do relator ou do Tribunal. Tanto que o Congresso Nacional, como titular da função de controle externo, reserva para si a competência de julgar as contas do Presidente da República (art. 49, IX, da CF/1988), o gestor máximo do Executivo Federal, ao passo que todos os demais gestores públicos são julgados pela própria Corte de Contas (art. 71, II, da CF/1988).

O **julgamento de contas** é tema que tem gerado diversas controvérsias, principalmente pelo desconhecimento dessa jurisdição exercida sobre os gestores públicos, que leva muitos doutrinadores a subestimar a espécie de jurisdição, acreditando tratar-se de mera contabilização de valores[20]. Trata-se de jurisdição especialíssima que foi confiada às Cortes de Contas, como uma das exceções previstas na Constituição ao princípio da inafastabilidade (art.5, XXXV, CF/1988) do Poder Judiciário[21]. Neste sentido, diversos autores já se manifestaram. Podemos citar como exemplo a autoridade de Miguel Seabra Fagundes:

> Duas exceções restritas admite a Constituição ao monopólio do Poder Judiciário, no que concerne à matéria contenciosa administrativa. A primeira nos casos de julgamentos por crimes de responsabilidade do Presidente da República, no Senado Federal. E a segunda se refere ao julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis pela guarda ou aplicação de bens ou fundos públicos atribuído ao Tribunal de Contas [22] (FAGUNDES, 1984, p. 139).

Assim, da mesma forma que na competência para a apreciação dos atos sujeitos a registro, a competência para exercer a jurisdição de contas há de requerer a competência complementar, acessória, de apreciar a constitucionalidade de lei ou ato normativo. Em face de deliberação sobre atos de gestão espaldados em lei ou ato normativo inconstitucional, não poderá se escusar a dizer o direito, no caso concreto de

> ***O julgamento de contas é tema que tem gerado diversas controvérsias, principalmente pelo desconhecimento dessa jurisdição exercida sobre os gestores públicos, que leva muitos doutrinadores a subestimar a espécie de jurisdição, acreditando tratar-se de mera contabilização de valores[20].***

julgamento de contas, muito menos quedar silente, resignando-se à gestão incúria. Incidentalmente ao julgamento do processo de contas, deve o Plenário apreciar a constitucionalidade do ato legislativo que lhe sustenta e, só então, retornar ao julgamento das contas.

3.2 SÚMULA Nº 347 DO STF E O TRIBUNAL DE CONTAS

Lastreado no enunciado da Súmula 347, o Tribunal de Contas construiu jurisprudência de afastar a aplicação de leis e de atos normativos do Poder Público sempre que, ao apreciar matéria de sua competência, se deparasse com normas que afrontam regras ou princípios constitucionais[23]. O Regimento Interno do TCU (com fulcro nos arts. 73, *caput*, e 96, I, **a**, da Constituição e no art. 66 da Lei Orgânica do TCU[24]) conferiu ao Plenário da Corte de Contas competência para deliberar sobre conflito de lei ou de ato normativo do poder público com a Constituição (art. 15, I, **e**, do RITCU).

Mas a questão não é de todo límpida. Há divergência de conceitos fundantes, desde a elaboração do enunciado sumular. A Súmula nº 347 foi adotada em 13 de dezembro de 1963, tendo por base o julgado do MS nº 8.372 – Ceará, de 11 de dezembro de 1961, da relatoria do Ministro Pedro Chaves. No caso, ao tratar de recurso, apresentado por um delegado de Polícia, contra decisão do Tribunal de Contas do Ceará que se negou a efetuar o registro ao ato de aposentadoria e contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que manteve a decisão do Tribunal de Contas, o Ministro Relator proferiu o seguinte voto:

> Nego provimento ao recurso. Considerando sem efeito a lei que servira de fundamento ao ato de aposentadoria do recorrente, não poderia ser feito o registro por falta de supedâneo jurídico. A meu ver o acórdão recorrido bem decidiu a espécie, mas não posso deixar de lhe opôr um reparo de ordem doutrinária, pois não quero ficar vinculado a uma tese que tenho constantemente repelido.
>
> Entendeu o julgado que o Tribunal de Contas não poderia declarar a inconstitucionalidade da lei. Na realidade, esta declaração escapa à competência específica dos Tribunais de Contas.
>
> Mas há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é a obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado. Feita essa ressalva, nego provimento ao recurso.

Não por acaso, o Ministro Relator adota a mesma tese predominante na época, baseada nas seguintes premissas: a) "toda lei ou ato normativo inconstitucional é nulo, inexistente, e não pode produzir efeitos"; b) "por ser inexistente, o Tribunal de Contas, assim como todos os poderes da administração pública têm o poder-dever de afastar a aplicação da norma jurídica marcada pela inconstitucionalidade"; c) "não obstante, só o Poder Judiciário tem a competência para declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos".

As premissas acima proferidas resumem bem o pensamento da época, mas vão colidir frontalmente com teses mais modernas, já consolidadas na doutrina e na jurisprudência. Vários autores, de inegável representação, se pronunciaram de acordo com essas teses, de sorte que até hoje ecoam em nosso meio jurídico, apesar de não serem mais apropriadas nos dias de hoje. O eminente Ministro Themístocles Cavalcanti, do STF, por exemplo, aprovava que o Tribunal de Contas pudesse deixar de aplicar ato inconstitucional nestes termos:

> Exerce o Tribunal de Contas o controle de constitucionalidade usando apenas da técnica da interpretação que conduz à valorização da lei maior. Neste ponto tem aplicado o princípio da supremacia da Constituição. Não pode, entretanto, anular o ato, nem anular a lei, mas apenas deixar de aplicá-la por inconstitucional. Ao Poder Judiciário cabe à competência privativa de declarar a inconstitucionalidade, mas, qualquer dos poderes responsável pela aplicação de uma lei, ou de um ato, pode deixar de aplicá-los quando exista um preceito constitucional que com eles conflite de maneira ostensiva, evidente. Privativo do Poder Judiciário é considerar inválido o ato ou a lei em face da Constituição. (CAVALCANTI, 1972, p. 8)

Percebe-se que o renomado Ministro conhecia a necessidade de os Tribunais de Contas interpretarem as leis aplicáveis à sua matéria em conformidade com a Constituição Federal, mas, a forma como se pensava o controle de constitucionalidade à época denota que passamos por grande evolução para os dias atuais[25]. Podemos, então, agrupar a orientação do pensamento vigente à época em três premissas básicas.

3.2.1 PREMISSA Nº 1: TODOS TÊM COMPETÊNCIA DE DEIXAR DE APLICAR NORMA INCONSTITUCIONAL.

Esta premissa vai de encontro à tese esposada no item 2.4.1. Não se coaduna com a presunção de constitucionalidade das normas jurídicas. Também desconsidera que a necessidade dos Tribunais de Contas decorre de sua competência constitucional e é realizada mediante procedimento especial e não aleatoriamente, ao sabor da conveniência administrativa. Atualmente esse entendimento encontra-se bastante mitigado, mas conserva-se, ainda, para embasar a orientação de alguns juristas de que o Chefe do Poder Executivo poderia deter a competência de orientar o descumprimento de uma norma que considere inconstitucional, uma espécie de "desobediência civil" justificada, conforme vimos.

3.2.2 PREMISSA Nº 2: DIFERENÇA ENTRE AFASTAR A APLICAÇÃO DE LEIS E DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE.

Abordamos no item 2.4.2 que não existe mais diferença prática entre deixar de aplicar determinada norma por inconstitucionalidade e declarar sua inconstitucionalidade, tese pacificada para anular decisões de tribunais que descumpriam a cláusula da reserva de plenário, previsto na CF/1988. Esta tese também se aplica ao caso dos juízes de primeira instância e ao TCU, quando realizam controle difuso de constitucionalidade: ao apreciar um caso concreto, e diante de uma norma inconstitucional, o magistrado deve, incidentalmente à lide, decidir pela não-aplicação da norma. Como vimos, não existe diferença ontológica entre afastar a aplicação da norma e declarar sua inconstitucionalidade, de forma que também esta premissa estaria ultrapassada.

3.2.3 PREMISSA Nº 3: LEI OU ATO INCONSTITUCIONAL SÃO INEXISTENTES E NÃO SURTEM EFEITOS.

Carregada de formalismo, esta visão desconsidera a necessidade de o direito se adequar à realidade que o cerca. Como dizer para o sujeito que teve seu direito amparado por muitos anos, às vezes que envolve direitos subjetivos da personalidade, que ao cabo de uma decisão judicial, tida por meramente declaratória (e não desconstitutiva), que seu direito nunca existiu, porque a lei que o amparava tinha um vício de iniciativa. É possível voltar ao passado e deixar de considerar o tempo em que vigorou o direito, ainda que de maneira inadequada? Em **Motivação e Controle do Ato Administrativo**,

o Professor da UFMG, Florivaldo Dutra de Araújo, cita Sérgio Carlos Covello, para tratar da **teoria da aparência**: "o direito deve se amoldar à natureza das coisas, visto que a norma expressa um dever que será tanto melhor cumprido quanto mais exprimir o que de ordinário acontece realidade fática.". Segundo ARAÚJO, "a expressão de maior intensidade da teoria da aparência é a que faz geradora de direitos subjetivos uma situação fática em contrariedade com o ordenamento jurídico."(ARAÚJO,1992, p. 55)

Ora, não é por outra razão que na Lei nº 9868/1999, que trata da apresentação de ADI perante o STF, há previsão de, ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, pela maioria de dois terços dos membros, restringir os efeitos da declaração ou decidir que tenha eficácia somente a partir de seu trânsito em julgado, por razões de segurança jurídica ou interesse social (art. 27)[26]. Assim, também não há como prosperar a idéia de que a norma inconstitucional seria inexistente e, por isso, tanto os Tribunais de Contas, como qualquer outro órgão poderia desconsiderá-la, recaindo na premissa nº 1, citada acima.

A nosso ver, portanto, as três premissas citadas, que embasaram a formulação da Súmula nº 347, não se coadunam mais com o a evolução do pensamento jurídico brasileiro, em que pese a competência para a apreciação da constitucionalidade de leis em casos concretos ter inteira validade, tanto para os juízes, quanto para os tribunais do Poder Judiciário e para os Tribunais de Contas.

3.3 CONTROLE CONCRETO DE CONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS

A questão que prospera, então, é a necessidade de a Corte de Contas usar a prerrogativa de exercer o controle de constitucionalidade como instrumento essencial ao controle externo. A apreciação da constitucionalidade, nestes termos, é **incidental**. Se a Corte de Contas se deparar com uma norma inconstitucional que, **supostamente**, autorizaria algum órgão de sua jurisdição ao cometimento de ilícito, não teria outra solução que não fosse afastar a aplicação da norma, de forma que não viesse a afetar ainda mais o patrimônio e a moralidade pública. Da mesma forma que nos tribunais do Poder Judiciário, o Tribunal de Contas, ao apreciar uma questão que lhe cabe decidir, deparar-se com uma incompatibilidade entre a norma ou ato normativo e a Constituição, deverá resolver a questão prejudicial de inconstitucionalidade preliminarmente ao julgamento de mérito do caso concreto, caracterizando assim o controle difuso de constitucionalidade.[27]

"Ao juiz não é autorizado eximir-se de proferir o julgamento. Se o tribunal julga determinado ato, frente à lei e, atuando em maior amplitude, verifica que essa lei encontra-se em atrito com aquela de maior hierarquia – Constituição Federal – e partindo do pressuposto lógico de que não pode eximir-se do julgamento, deverá dizer do conflito de normas e de suas conseqüências sobre o caso concreto, tratando-se tal dicção de um juízo de constitucionalidade." FERNANDES (2003, p. 293)

Importante ressaltar que a competência de apreciar a constitucionalidade de leis, nos casos concretos, pelos juízes do Poder Judiciário, também não decorre de expressa previsão constitucional[28], mas da natureza de sua atividade que, desautorizado a se recusar a dizer o direito, deve apreciar se o direito invocado tem amparo na Constituição da República. Da mesma forma, a competência do controle de constitucionalidade pela Corte de Contas decorre não da expressa autorização constitucional, mas da natureza de sua função constitucional.

3.4 CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE PELO TCU

3.4.1 CONSULTA.

Apesar de ser freqüentemente associado ao controle difuso (nem tanto pela difusão de órgãos aptos ao controle, mas pela associação que se faz desse método com o controle no caso concreto), em decorrência de oposição à, aparentemente exclusiva, prerrogativa do STF de exercer o controle concentrado, o Tribunal de Contas da União possui atribuições que podem ensejar também a necessidade de "dizer o direito" **em tese**, e não apenas no caso concreto[29]. É o que pode acontecer, diante da competência que o Tribunal possui para decidir sobre consulta, atribuição prevista no art. 1º, XVII e §2º, da Lei nº 8.443/1992.

Ora, se a consulta, apresentada pelos legitimados a propô-la (art. 264 do RITCU), versar sobre matéria de conflito entre lei ou ato normativo com a Constituição Federal, novamente o Tribunal não poderá opor-se a declarar o direito, perante o órgão jurisdicionado competente à propositura. Importa ressaltar que a decisão, conforme prevista no §2º, constitui em prejulgamento de tese, mas não do fato ou caso concreto. Não parece razoável deixar a corte de se pronunciar a respeito de possível inconstitucionalidade de textos legais editados, ficando no aguardo da execução da norma para, só então, atacar os atos praticados, pois deixar de examinar oportunamente a constitucionalidade de determinada norma pode ocasionar efeitos danosos ao erário e ao interesse público (FERNANDES, 2003, p. 290-1).

Na verdade a idéia de que o Tribunal de Contas só está legitimado a apreciar a constitucionalidade de leis do caso concreto está ligada à concepção de ser o controle de constitucionalidade uma atividade tipicamente jurisdicional, o que, como vimos, não corresponde a realidade. Os Tribunais de Contas exercem tanto uma atividade jurisdicional, como de fiscalização, no exercício do controle externo. No julgamento de contas e na apreciação da legalidade dos atos de registro, de fato, só poderia exercer o controle nos casos concretos. Mas no exercício de suas demais competências, nada obsta que aprecie a constitucionalidade em tese[30].

3.4.2 REPRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas também pode se deparar com a necessidade de ter de apreciar a constitucionalidade em tese de uma lei quando tiver de decidir sobre uma representação. Mediante provocação do Ministério Público junto ao TCU, por exemplo, o Procurador-Geral apresentar requerimento para que o Tribunal se pronuncie a respeito de determinada lei ou ato normativo que entenda inconstitucional, conforme previsão no art. 81, I, da Lei nº 8.443/1992[31] e o art. 62, I, do RITCU.

A representação ao Tribunal de Contas não se restringe à atuação do Procurador-Geral. No art. 237 do RITCU encontramos uma série de legitimados a representar ao TCU a respeito de possíveis irregularidades cometidas por órgãos, entidades ou pessoas físicas sujeitas à sua jurisdição (art. 5º da LOTCU c/c art.5º do RITCU). Assim, da mesma forma como a Consulta, a Representação ao Tribunal de Contas poderá fazer alusão a um possível conflito, em tese, de lei ou ato normativo com a Constituição. Somos da opinião, acompanhando o entendimento de Fernandes acima esposado, de que também nesses casos, o Tribunal de Contas não deveria se furtar a declarar a inconstitucionalidade, em abstrato, e não esperar que a norma seja aplicada ao caso concreto para só então se pronunciar a respeito de uma possível inconstitucionalidade.

Esse entendimento, porém, frise-se, não tem prevalecido no âmbito do Tribunal de Contas da União, o qual tem reafirmado sua posição de só apreciar a constitucionalidade em casos concretos, evitando pronunciar-se sobre a matéria constitucionalmente controvertida em sede de mera abstração normativa. Nessa linha é que o TCU exarou o recente Acórdão nº 2.305/2007 – TCU – Plenário, que tratava de uma representação da Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) contra os regulamentos de admissão de pessoal das entidades do Sistema "S", que poderiam estar afrontando dispositivos constitucionais. No caso, o TCU absteve-se de se manifestar sobre a matéria, sob a alegação de que, com fulcro na Súmula nº 347 do STF, somente poderia declarar a inconstitucionalidade nos casos concretos.

4. CONCLUSÃO

Segundo o nosso estudo, o Tribunal de Contas possui diversas competências auferidas pelo texto constitucional e pela legislação em vigor, as quais podem ser divididas em atividades administrativas, jurisdicionais e legislativas, mas se inserem, de fato, na função estatal de controle. O controle de constitucionalidade, uma atividade típica de controle, é uma prerrogativa acessória, instrumental, tanto quanto aos juízes e tribunais do Poder Judiciário, porém extremamente necessária para exercício da função de controle. Decorre de sua missão especial de apreciar a legalidade dos atos sujeitos a registro e da atribuição de julgar as contas dos administradores públicos, assim como a apreciação da inconstitucionalidade por juízes e tribunais, mesmo sem previsão constitucional, é uma prerrogativa necessária para a solução da lide.

Essa atribuição, como vimos, continua bastante atual, mesmo que o enunciado da Súmula nº 347 do STF tenha se valido de teses já ultrapassadas juridicamente. Podemos verificar, no Direito Brasileiro, uma tendência de se valorizar o controle de constitucionalidade concentrado, em tese, operado no STF. Mas não por isso há de prosperar uma redução da prerrogativas de juízes e tribunais, incluindo os Tribunais de Contas, para apreciar a constitucionalidade no caso concreto, sistema que fundou o controle de constitucionalidade em nosso País, pois seria retirar um instrumento essencial para a dicção do direito e a apreciação da legalidade de atos sujeitos a registro, que se pretende dos Tribunais de Contas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Vânia Hack de. *Controle de constitucionalidade.* 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Motivação e controle do ato administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Constituições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>. Acesso em: 01 jul. 2008

BÚRIGO, Vandré Augusto. O controle de constitucionalidade dos atos normativos pelos Tribunais de Contas. *Revista do TCU*, Brasília, v. 33, n. 94, p.48-54, out/dez. 2002.

CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e competência*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. O Tribunal de Contas, órgão constitucional: funções próprias e funções delegadas". *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 109, p. 1-10, jul./set. 1972.

CUSTÓDIO, Antonio Joaquim Ferreira. Constituição Federal Interpretada pelo STF. 5. ed, atual. São Paulo: J. de Oliveira, 2000.

FARIAS, Márcia Ferreira Cunha. Controle de constitucionalidade no tribunal de contas. *Revista do TCDF*, Brasília, v. 28. p.35-76, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisse Jacoby. Os Tribunais de Contas e o exame de constitucionalidade de lei. *Revista do TCDF*, Brasília, v. 26, p.26-44, 2000.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil*: jurisdição e competência. 1. ed., 2. tiragem. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003.

FERRAZ, Sérgio Valladão. *Curso de direito constitucional*: teorias e questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas.* Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003.

LIMA, Rogério Medeiros Garcia. *O direito administrativo e o Poder Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

MELO, Renato Sérgio Santiago. Tribunais de Contas: uma teoria geral. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, n. 11, p. 1267-1281, nov. 2005.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da. *Direito constitucional*: teoria, jurisprudência e 1.000 questões. 18. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. O controle de constitucionalidade e as cortes de contas. *Revista do TCDF.* Brasília. v.18. p. 46-49, 1992.

POLETTI, Ronaldo. *Controle da constitucionalidade das leis.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. Os Tribunais de Contas podem desconsiderar suas próprias e anteriores aprovações de contas públicas? *Boletim de Direito Municipal*, São Paulo, v. 7, p.531-534, 2006.

ROSAS, Roberto. *Direito sumular*: comentários às súmulas do Supremo Tribunal Federal. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). *Crise e desafios da constituição*: perspectivas críticas da teoria e das práticas constitucionais brasileiras. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SEABRA FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SODRÉ, Mariana Priscila Maculan. Controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União. In: SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. (Org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. p. 129-142.

TORRES, Ricardo Lobo. O tribunal de contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 31. n. 121, p. 265-271, jan./mar. 1994.

ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e Controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

NOTAS

1 MS 25888 MC / DF, de 23/03/2006. Ver também MS 26410 MC/DF, Relator Min. Ricardo Lewandowski, e MS 25986 ED-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello.

2 Nosso sistema jurídico não admite a inconstitucionalidade de normas constitucionais originárias, como a Constituição alemã, que requer uma adequação das demais normas constitucionais com o denominado Núcleo Constitucional.

3 Todas as Constituições do Brasil foram obtidas no sítio <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 de fev. de2007.

4 O nome anterior da Corte Suprema, antes da Carta de 1824, era "Casa da Suplicação do Brasil".

5 Em 1863, num gesto raro, a Corte Suprema rebelou-se contra a aposentação compulsória de vários magistrados pelo Ministro da Justiça, recusando-se a cumpri-los, por considerá-los inconstitucionais. (SAMPAIO, 2004, p. 205-206).

6 Os países europeus não tinham a tradição de um Poder Judiciário forte e independente.

7 Essa inovação veio atender aos interesses do Regime Militar. O Procurador-Geral da República, único legitimado à propositura da representação, à época, representava um elemento institucional da Ditadura (SAMPAIO, 2004, p. 232).

8 Já a emenda constitucional, no processo legislativo, não se submete ao controle prévio do Presidente da República.

9 Ver MS-22503 MC/DF, de 12 de abr. de 1996, suspendeu na Câmara de Deputados a tramitação da PEC nº 33-A/1995, que se referia à Reforma da Previdência (EC nº 20, de 15 de dez. de 1998).

10 Também a transferência para o STJ da competência para a homologação das sentenças estrangeiras e a concessão do *exequatur* às cartas rogatórias (art. 105, I, **i** e revogação do art. 102, I, **h**, EC nº45).

11 Extradição de estrangeiros, julgamento, por infrações penais comuns do Presidente e Vice-Presidente da República, litígio de Estado estrangeiro etc. (art. 102, I, **b**, **c**, **e** e **g**).

12 Já os atos normativos do Poder Público, gozam de presunção de legitimidade.

13 "A administração pode anular seus próprios atos quando eivado de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

14 Ver ADI-MC 221/DF. Relator Moreira Alves, de 29 de mar. de 1990.

15 Ver HC 69.939-MS, Relator Sepúlveda Pertence. Também CUSTÓDIO (2000, p. 133) e ALMEIDA(2005).

16 Mesmo no controle difuso exercido nos tribunais, onde a questão incidental deixa em suspenso a lide e é decidida no plenário da corte *a quo*, conforme regra da reserva de plenário (art. 97, CF/1988) e prática regimental dos tribunais.

17 Ver MEDAUR *apud* LIMA, 2002, p. 14-15.

18 São chamados princípios sensíveis aqueles enumerados no art. 34 da Constituição Federal: "a) da forma republicana de governo; b) do sistema representativo e regime democrático; c) dos direitos da pessoa humana; d) da autonomia municipal; e) da prestação de contas da administração pública, direta e indireta". (SILVA, 2006, p. 612).

19 Art. 249. Para assegurar a eficácia do controle **e para instruir o julgamento das contas**, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa (...), competindo-lhe (...): I – realizar fiscalizações, na forma estabelecida nos arts. 238 a 243;

20 Ensina o Ministro Benjamin Zymler que a competência do Tribunal de Contas não se reduz a "mero exame de conformidade de peças contábeis, dissociando-a de uma avaliação sobre a conduta do agente público". Antes, "estabelece juízo de mérito sobre os atos dos agentes públicos". Assim o TCU pode avaliar "os elementos objetivos e subjetivos da atuação do agentes públicos responsáveis por bens e dinheiros públicos". Em suma, o TCU não julga contas, mas os gestores, por suas contas. (ZYMLER, 2005, p. 430)

21 Outras exceções: julgamento do Presidente da República por de crime de responsabilidade, pelo Senado (art. 86), o julgamento das contas do Presidente da República, pelo Congresso (art. 49, IX); proibição de *habeas corpus* em punições disciplinares militares (art. 142,§2.º); a cláusula de exaurimento das instâncias da justiça desportivas (art. 217, §1.º).

22 Também FERNANDES (2003, p. 138-142) e CARNEIRO (1983, p. 13-14).

23 Ver Decisão n° 716/1996; 171/1999 e Acórdãos 913/2005; 203/2004; 1674/2005.

24 Lei nº 8.443/1993, art. 66. O Plenário do Tribunal de Contas da União, dirigido por seu Presidente, terá a competência e o funcionamento regulados nesta Lei e no seu Regimento Interno.

25 Também Roberto Rosas: "ao Tribunal de Contas não compete a declaração de inconstitucionalidade de lei, nos termos do art. 97, que dá essa competência aos tribunais enumerados no art. 92. Caso o ato esteja fundado em lei divergente da Constituição o Tribunal de Contas pode negar-se à aplicação porque há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos Poderes do Estado" (ROSAS, 2004, p. 153).

26 Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

27 SODRÈ, 2006, p. 132.

28 Os dispostos no art. 97 da Constituição e no art. 89, §2º, **b**, da Lei Complementar nº 35 (LOMAN), dizem respeito à mencionada reserva de plenário. Não há outro dispositivo que garanta a competência de controle de constitucionalidade aos juízes singulares. Nem há necessidade, pois esta decorre igualmente da natureza de sua função.

29 Não podemos esquecer que o juízo de constitucionalidade prévio, exercido pelas CCJ e pelo Presidente da República também é exercido na forma abstrata, e não concreta.

30 Apesar de não corresponder ao entendimento dominante do TCU, há registro de controle de constitucionalidade em tese no TC-006.005/1998-5, que culminou na Decisão nº 171/1999, do Plenário. Tratava-se de uma consulta encaminhada pelo Senado Federal, a respeito da legalidade de dispositivo da MP n.º 1.626-51, de 9 de abril de 1998.

31 Art. 81. Compete ao procurador-geral junto ao Tribunal de Contas da União: I - promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal de Contas da União as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário.

Responsabilização por desempenho e controle externo da Administração Pública

Dagomar Henriques Lima

Dagomar Henriques Lima é servidor do Tribunal de Contas da União; especialista em controle externo pelo Instituto Serzedello Corrêa; graduado em estatística pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas; professor da FGV, Instituto Serzedello Corrêa e ESAF.

INTRODUÇÃO

A responsabilização dos agentes públicos pelo desempenho da ação governamental ou, por simplicidade, a responsabilização por desempenho, insere-se no debate mais geral sobre responsabilidade, que aumentou em importância, e pode ser visto agora como fundamental para todo o futuro do movimento de reforma da administração pública no mundo (FERLIE *et al*., 1999). Em inglês, o objetivo das auditorias de desempenho é identificado com a performance *accountability* (BARZELAY, 1997, p. 240), que será traduzido por responsabilização por desempenho.

O controle externo da administração pública é exercido pelos parlamentos com o auxílio de órgãos técnicos, chamados de entidades de fiscalização superior (EFS). Esses órgãos assumem duas formas básicas: controladorias, que são órgãos monocráticos sem poderes de impor sanções por desconformidades, e tribunais de contas, que são colegiados que podem impor penalidades administrativas. As controladorias estão presentes em países como Reino Unido, EUA e em dezessete países latino-americanos. Os tribunais são a forma adotada em países como Portugal, Espanha, e em quatro países latino-americanos, entre eles o Brasil, cuja EFS chama-se Tribunal de Contas da União (TCU).

As diversas propostas de reforma do Estado que se seguiram à crise capitalista do final da década de 1970 viram o controle externo de então como representante do controle procedimental passo a passo, característico do modelo burocrático weberiano, que se desejava superar. As controladorias reagiram rapidamente às diretrizes da Nova Gestão Pública (NGP), desenvolvendo a auditoria de desempenho para focar o controle finalístico da administração pública, com ênfase em resultados. Os tribunais de contas, característicos de países com arcabouço legal de forte tradição no direito administrativo, encontraram maior dificuldade em responder às críticas de exercerem um controle pouco eficiente e dissociado das demandas sociais.

Apesar de os deveres de eficiência e de prestação de contas por desempenho serem exigidos do setor público, inclusive em alguns textos legais (BRASIL, 1988, art. 74, II e art. 37, *caput*), observa-se que os mecanismos de responsabilização por desempenho não são tão claros e reconhecidos quanto os mecanismos de responsabilização por conformidade (*compliance*) a normas.

A não-consolidação da responsabilização por desempenho nos tribunais de contas tem diversas possíveis explicações: a falta de ação dos cidadãos para exercitar seu papel no controle social do governo; a magnitude dos problemas de corrupção que dominam a agenda do controle; a falta de previsão legal de mecanismos de responsabilização por desempenho; o predomínio do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo; a falta de cultura e de estrutura dos controles interno e externo para a responsabilização por desempenho; a falta de uma base de conhecimento sobre aferição de resultados na administração pública (GARCIA, 2001).

O controle sobre o desempenho pode ser exercido diretamente pelos cidadãos (responsabilização vertical), pela sociedade civil (controle social), pelo Parlamento (controle parlamentar), pelo Ministério Público, pelo Sistema de Controle Interno e pelas EFS (controle tradicional), ou mediante mecanismos de mercado inseridos no setor público (competição administrada) (CLAD, 1999). Este texto deter-se-á no papel dos tribunais de contas no controle sobre o desempenho.

O problema que se investiga é o de como os tribunais de contas podem inserir-se nos mecanismos de responsabilização por desempenho de modo a contribuir para o aperfeiçoamento da prestação de contas da ação governamental e para a melhoria da qualidade do gasto público. Argumenta-se que, no que se refere à responsabilização por desempenho, o principal produto a ser ofertado pelas EFS são auditorias de desempenho.

O tema torna-se ainda mais relevante no ambiente de forte restrição orçamentária e, simultaneamente, de vontade política para revitalizar o Estado, ampliando e aperfeiçoando seus serviços. Essa situação de tensão pode ser resolvida mediante a melhoria da qualidade do gasto público, o que exige informações fidedignas sobre o desempenho dos programas de governo. Nesse sentido, ganha importância a função avaliação no ciclo da gestão pública, que encontra na auditoria de desempenho sua correspondente no controle externo.

INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO POR DESEMPENHO E DE CONTROLE TRADICIONAL

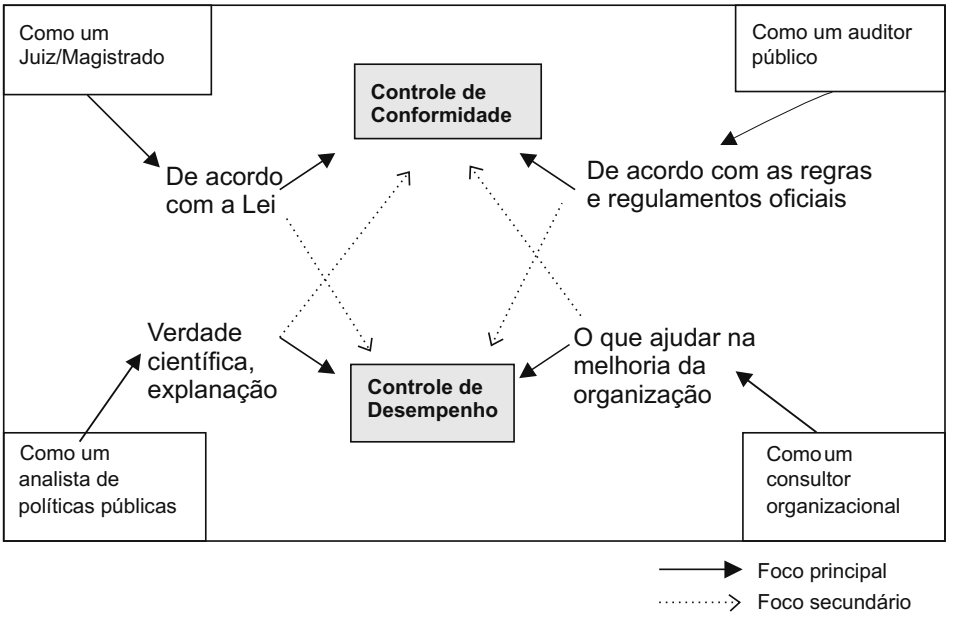
Os instrumentos tradicionais de fiscalização, processamento e punição usados pelos órgãos de controle no exercício do tradicional e relevante controle da legalidade não são adequados para o exercício da responsabilização por desempenho. Essa responsabilização não ocorre mediante a simples comparação de condutas com padrões legais e, se for o caso, a punição, com as penas da lei, de eventuais desvios.

A responsabilização por desempenho realiza-se em ambiente diferente daquele no qual se desenvolveram os mecanismos de controle procedimentais clássicos. O controle da legalidade fundamenta-se em leis e regulamentos, caracterizando um típico ambiente de comando e controle. Vigia-se e se ameaça (expectativa do controle) os agentes públicos para que eles não desviem seu comportamento das normas, procurando evitar corrupção, clientelismo, em fim, o uso do Estado para satisfazer interesses pessoais contrários ao interesse público.

O controle procedimental clássico, em geral, e a auditoria tradicional, em particular, são diferentes do controle por desempenho e da auditoria de desempenho sob diversos aspectos. Os modelos que caracterizam os conceitos dos dois tipos de fiscalização diferem, em diferentes graus, em pelo menos sete dimensões: as posições estratégicas adotadas pelas EFS; os critérios usados pelos auditores; as técnicas aplicadas; as habilidades necessárias aos auditores; o relacionamento entre o auditado e a EFS; as questões que se desejam responder e os incentivos para os gestores; o público interessado na informação (BARZELAY, 1997, p. 237-239). Logo, conferir tratamento igual aos dois tipos de trabalho seria equivocado.

Segundo Pollitt *et al*. (1999, p. 105-108), a EFS pode atuar em quatro diferentes posições estratégicas (figura 1). Tradicionalmente os tribunais de contas atuam como juízes ou como auditores contábeis públicos. Na primeira posição, na qual emulam órgãos do Poder Judiciário, as EFS emitem decisões, julgamentos acerca da conformidade dos atos dos gestores às leis e regulamentos, impondo sanções contra condutas reprovadas pelas leis do Direito Administrativo do respectivo país. Na segunda posição, como auditor contábil, a EFS garante a fidedignidade das informações sobre a situação financeira e patrimonial das organizações públicas. Mais recentemente, as EFS passaram a atuar também como pesquisadores e como consultores administrativos. Na terceira posição, agindo como economistas e cientistas sociais, órgãos de controle realizam avaliações que procuram revelar informações sobre os efeitos das políticas públicas. Na quarta posição, de consultor administrativo, a EFS revisa procedimentos administrativos e recomenda medidas para aperfeiçoar o desempenho de organizações públicas e programas de governo. As posições estratégicas que podem ser assumidas pelas EFS diferem umas das outras e exigem grande flexibilidade da organização que pretende atuar em mais de uma posição ao mesmo tempo, especialmente se forem, simultaneamente, uma das posições tradicionais e uma das posições recentes. Esse é o caso do TCU.

Figura 1 - Possíveis papéis para auditores governamentais



Fonte: Adaptado de Pollitt *et al.* (2000:106).

A posição dominante do Tribunal de Contas da União é a de magistrado, no entanto, a Corte de Contas avança, por meio das auditorias de desempenho, em direção às posições de consultor administrativo e, de forma mais tímida, de cientista social. Nessas três posições usam-se critérios para a formação de um juízo de valor. No entanto, os critérios e as conseqüências dos julgamentos são de naturezas distintas. Isso provoca uma certa perplexidade interna quanto ao modo de conciliar procedimentos processuais criados para tratar do controle da legalidade, identificado com a auditoria tradicional e o julgamento de contas, com a necessidade de tratar auditorias de desempenho, identificadas com a responsabilização por desempenho, com a promoção da melhoria do desempenho dos programas de governo.

> ***A sociedade deseja uma administração pronta a suprir suas necessidades, que estão em mudança em razão da evolução tecnológica, da evolução dos costumes, da exposição das clivagens sociais, incentivada pela democracia, pela grande circulação de informação, pelas mudanças demográficas.***

A atuação do TCU na responsabilização por desempenho deveria ser a de explicitar e traduzir os resultados da ação governamental (transparência e publicidade) e garantir que os gestores mantenham sistemas que produzam informações fidedignas (transparência e confiabilidade) que permitam ao Legislativo (controle parlamentar e decisão política) e à sociedade (controle social) questionar os resultados. Esse é o arranjo de responsabilização por desempenho mais adequado a uma sociedade democrática sustentada pela dinâmica de partidos no Legislativo e pela atuação participativa da sociedade civil organizada.

Esse arranjo é muito diferente, e não poderia deixar de sê-lo, daquele estabelecido para se garantir a responsabilização mediante controles procedimentais. Nessa posição, o TCU investiga, processa e pune os gestores e agentes privados envolvidos em ações que causam prejuízo ao Erário. O Legislativo atua como solicitante de investigações (de forma limitada) e a sociedade como denunciante.

O ambiente no qual se desenvolve a responsabilização por desempenho é menos previsível e padronizável do que o ambiente de comando e controle da responsabilização mediante controles procedimentais. A sociedade deseja uma administração pronta a suprir suas necessidades, que estão em mudança em razão da evolução tecnológica, da evolução dos costumes, da exposição das clivagens sociais, incentivada pela democracia, pela grande circulação de informação, pelas mudanças demográficas. Procedimentos burocráticos rotineiros permanecem e são necessários, mas o atendimento das necessidades sociais, isto é, a geração de valor público, em ambiente de escassez de recursos para o setor público, exige comportamentos criativos, maior contato com grupos sociais cada vez mais organizados e exigentes e adaptação à tecnologia. Nesse ambiente, ganha relevância a liderança e a criatividade, qualidades há muito valorizadas no setor privado. O gestor público deve cada vez mais mimetizar o líder que insufla motivação em seu pessoal, vende uma visão e os leva a comportamentos que geram alto desempenho.

O paradigma da responsabilização mediante controles procedimentais é de controle hierárquico ou administrativo, que se exerce dentro das organizações públicas. A auditoria de desempenho encontra-se na órbita do controle democrático ou social, que se exerce em termos políticos sobre as organizações e os indivíduos (BRESSER PEREIRA, 1998). A auditoria de desempenho é uma resposta da burocracia à necessidade de controle sobre o desempenho, que tenta adaptar os procedimentos tradicionais às novas necessidades. Essa imitação não afeta de forma substancial a eficácia da atuação do controle na responsabilização por desempenho quando se limita a aspectos formais. No entanto, querer processar e apenar o desempenho insatisfatório como juízes que punem a corrupção não é o mais adequado ao arranjo institucional democrático vigente. O impedimento principal para essa solução reside na impossibilidade de, na democracia, as EFS substituírem o Legislativo no controle político das escolhas públicas.

A opção por conduzir auditorias que incluam o objetivo de contribuir para a melhoria do desempenho da ação de governo demanda grandes transformações dos procedimentos de trabalho e do estilo de condução das auditorias em todos os estágios, incluindo planejamento, execução e elaboração do relatório (BARZELAY, 1997, p. 253). No caso das EFS que assumem a forma de tribunais de contas, a forma de apreciação dos trabalhos também se altera. Essas transformações podem gerar tensão com os já estáveis modos de realizar o controle procedimental.

A causa dessa mudança é que as EFS não podem substituir o Poder Executivo na atividade de administração. Sendo assim, sua contribuição para a melhoria do desempenho deve assumir a forma de recomendações que cabem aos gestores implementar. Algumas estratégias podem ser adotadas para aumentar a efetividade da auditoria, isto é, a implementação das recomendações e a melhoria do desempenho. A EFS pode buscar aliados no Legislativo, na sociedade civil organizada e na mídia, de modo a pressionar por mudanças. No entanto, os maiores aliados das EFS são os próprios gestores. Caso os auditados se convençam de que as recomendações são fruto de trabalho competente, baseado em metodologias sólidas e apropriadas, e de que sua implementação melhorará o desempenho do órgão ou programa, eles se apropriarão do trabalho de auditoria. Além disso, como eles são os maiores conhecedores da operação dos programas, suas contribuições para a avaliação são imprescindíveis para as equipes avaliadoras externas ao programa. Como destaca Garcia (2001, p. 14):

> A definição do quadro referencial e dos elementos constitutivos do processo de avaliação requer um trabalho paciente de negociação cooperativa, com vistas a obter, pelo convencimento racional, um entendimento compartilhado dos pontos comuns aceitos por todos: avaliadores e avaliados. Disso dependerá, em larga medida, a legitimidade da avaliação e, também, a sua validade.

A primeira e mais evidente mudança de estilo é que os auditores devem assumir uma posição cooperativa com os gestores e, mais além, conquistar a cooperação deles. Não é possível realizar com sucesso um trabalho que ambiciona induzir melhorias de processos e de desenho de ações governamentais fechado em uma sala e mantendo sob sigilo seus procedimentos e opiniões. Essa mudança envolve ainda a discussão com os avaliados sobre questões a serem investigadas, como investigá-las e o modo de reportá-las.

Auditorias tradicionais são processos de verificação da conformidade de procedimentos adotados pelos auditados em comparação com padrões normativos mandatórios. Nesse caso, os critérios de auditoria são as próprias normas e, portanto, enquadram-se no modelo de comando (norma) e controle (auditoria ou prestação de contas informada por auditoria realizada pelo controle interno). Nesse caso, o TCU tem o poder normativo de determinar providências saneadoras e punir por infrações à norma, que se confunde com o critério de auditoria. Não é assim que se conduz auditoria de desempenho.

Mesmo que a EFS se veja como uma máquina burocrática e tente padronizar o trabalho de auditoria de desempenho, imitando o estilo tradicional de fazer auditoria, os padrões usados pelos auditores, em regra, não serão normas mandatórias, mas regras práticas (BARZELAY, 1997, p. 241). Mais freqüentemente, o julgamento dos auditores se baseia em boas práticas observadas, modelos teóricos sobre como deve ser desenhado um programa que deseje resolver certo problema social, conhecimento técnico, experiência administrativa e na aplicação de valores orientados para resultados, caso a caso.

Como os critérios em auditoria tradicional são mandatórios, caso a EFS tenha competência para tal, os gestores podem receber punições ou serem obrigados a restituir o valor correspondente ao dano provocado. De modo diverso, os critérios em auditoria de desempenho não são exigências legais, logo podem, no máximo, gerar recomendações que dependerão de diversos fatores para serem implementadas.

A punição e o incentivo seriam políticos (discussão pública do mau e do bom desempenho), com base no controle parlamentar e social. O reconhecimento do bom desempenho traria conseqüências benéficas que, em parte, dependeriam do poder dos gestores de aproveitá-las. Maior apoio político para o programa, maiores argumentos na disputa por recursos orçamentários, maior possibilidade de captação de recursos junto às empresas e famílias, maior prestígio social. As punições são a leitura inversa do que foi mencionado como reconhecimento e, ainda, a destituição dos dirigentes dos órgãos responsáveis ou dos gestores mais diretamente ligados à implementação dos programas e a extinção do programa por ato do Executivo ou do Legislativo. Más notícias sobre desempenho podem gerar ações saneadoras no sentido de reforçar o programa, considerando que ele seja importante para a solução de um problema social relevante.

No ambiente de comando e controle, os incentivos para obter a adesão dos indivíduos às regras, valores e objetivos da organização ou do governo operam por intermédio de recompensa pelo comportamento correto e punição pelo comportamento em desconformidade. Isso funciona, por exemplo, com o controle da obediência a procedimentos padronizados, estabelecidos mediante normas, com o objetivo de tornar a burocracia impessoal, previsível, padronizada e responsável por comportar-se conforme o estabelecido em situações previstas. É a esse tipo de controle procedimental clássico que servem certos instrumentos de controle vigentes no TCU, como o julgamento dos processos de prestação de contas.

Os processos de prestação de contas analisados pelo TCU e a grande maioria dos processos de fiscalização, que acabam sendo juntados aos processos de contas (BRASIL, 2002), são formados tendo como interessados os responsáveis por organização pública, ou unidade jurisdicionada, na linguagem do TCU. Esse tipo de arranjo se justifica porque os dirigentes das organizações são identificados como responsáveis pelas despesas realizadas e estão sujeitos a punições impostas pelo Tribunal em caso de desconformidade. Em todo o mundo as EFS usam a auditoria de desempenho como a forma mais apropriada para informar o processo de responsabilização por desempenho (Barzelay, 1997, p. 242). No entanto, as unidades jurisdicionadas não são definidas por um único programa nem os programas são definidos por uma única unidade jurisdicionada. Dessa forma, rigorosamente, para formar juízo de valor sobre o desempenho da unidade jurisdicionada como um todo seria necessário avaliar todos seus programas institucionais (conduzidos apenas por uma organização) e sua participação nos programas setoriais (conduzidos por organizações diferentes de um mesmo ministério) e multisetorias (conduzidos por organizações de mais de um ministério). Do ponto de vista da avaliação de desempenho de programas, em geral, é necessário investigar a atuação de diferentes organizações públicas e privadas (ONGs executoras, por exemplo) para se chegar a uma opinião sobre o desempenho do programa. Aliás, são muitos os exemplos de programas sociais que são conduzidos de modo acanhado por uma única organização, quando seria necessária a participação concorrente de diversas organizações para aumentar a probabilidade de alcançar seus objetivos, como é natural de se esperar na abordagem de problemas complexos.

O tratamento das informações sobre desempenho deve ser voltado para o público em geral e para o Legislativo, ambos não-especialistas, pois, de outro modo, estas seriam inúteis para a promoção da transparência, do debate democrático e da responsabilização mediante controle social. A repercussão de informações sobre bens e serviços postos diretamente à disposição da população tende a ser ampla porque se referem a questões experimentadas diretamente pelo público e que afetam sua qualidade de vida. Amplia-se o interesse quando se percebe que apenas por meio da pressão política e do voto será possível alterar certo comportamento que gera baixo desempenho, posto que decorrente de escolhas discricionárias. Discussões sobre a legalidade de procedimentos administrativos

regulados por normas herméticas e de pouco conhecimento do público tendem a ser consideradas questões técnicas que devem ser discutidas por técnicos. Quando a punição por desconformidade depende apenas do pronunciamento da Corte de Contas, o interesse diminui.

CONCLUSÃO

Conclui-se dessa forma que a responsabilização por desempenho não segue a lógica do modelo de comando e controle que caracteriza o processo de prestação de contas em vigor no Tribunal de Contas da União. Em responsabilização por desempenho, fala-se sobre avaliação de programas, publicação de resultados, comunicação estreita com o Legislativo e a sociedade civil organizada. Não faz sentido, considerando o ambiente descrito, o estabelecimento de um arcabouço legal que permita a aplicação de multas, por exemplo, contra gestores e gerentes de programas por desempenho insatisfatório. Aliás, submeter ao mesmo processo de prestação de contas, com previsão idêntica de punições, o gestor corrupto e o gerente ineficiente não parece ser a melhor solução. De certo que a corrupção gera ineficiência, pois aumenta os custos, mas entre o corrupto e o ineficiente existe a diferença fundamental da intenção. Como ensinam Busquets e Martins (1993), se a avaliação do programa revelar erro na decisão tomada, cabe ao órgão de controle dar publicidade a sua ocorrência e, acrescentando ao pensamento das autoras, recomendar medidas corretivas. Acrescentam as autoras que:

> [...] em se tratando de condutas legais adotadas pelo administrador, não hão de concluir, as Cortes de Contas, pela necessidade de adoção de medidas punitivas; sua ação, no caso, será de aprimoramento do serviço e atuação, exercendo função pedagógica de enorme valor para a coletividade.

Nesse caso, mais adequada se afigura a responsabilização política do gestor, mesmo porque as razões para o desempenho insatisfatório são inúmeras: treinamento inadequado, falta de suporte político, desenho inadequado do programa, falta de capacidade operacional, limitação orçamentária. A título de exemplo, pode-se pensar que um funcionário do setor privado que fosse ineficiente, negligente ou imprudente seria afastado ou demitido, principalmente no nível de gerência. Muito improvavelmente esse funcionário seria cobrado pelo empregador por um débito decorrente de uma política infeliz de compras ou pela adoção de práticas de serviço pouco produtivas, muito embora aceitáveis. Na área pública, na qual as regras são mais rígidas para evitar personalismo, melhor seria que houvesse um sistema de avaliação que confrontasse padrões previamente estabelecidos de eficiência, eficácia e efetividade com os produtos gerados (resultados) e os impactos alcançados. Essa avaliação deveria receber ampla divulgação na mídia e ser usada pelos atores sociais para exigir ganhos de eficiência, o que fortaleceria o controle social. O Congresso Nacional poderia ter papel de grande repercussão nessa cobrança mediante, por exemplo, a realização de audiências públicas com os gestores responsáveis no âmbito das comissões temáticas ou nas comissões de fiscalização.

REFERÊNCIAS

BARZELAY, Michael. Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD. *Governance*: an international journal of policy and administration, v. 10, n. 3, p. 235-260, jul. 1997.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF : Senado, 1988.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002*. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 25 jul. 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania:* a reforma gerencial brasileira na perspectiva institucional. Brasília: ENAP, Editora 34, 1998.

BUSQUETS, Cristina Del Pilar Pinheiro; MARTINS, Maria Beatriz Prata R. B. de Magalhães. O controle pelas cortes de contas da eficácia e eficiência dos atos administrativos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo,* São Paulo, n. 69, p. 62-63, abr. 1993.

CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. *La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana*. Caracas: CLAD, 1999.

FERLIE, Ewan et al. *A nova administração pública em ação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

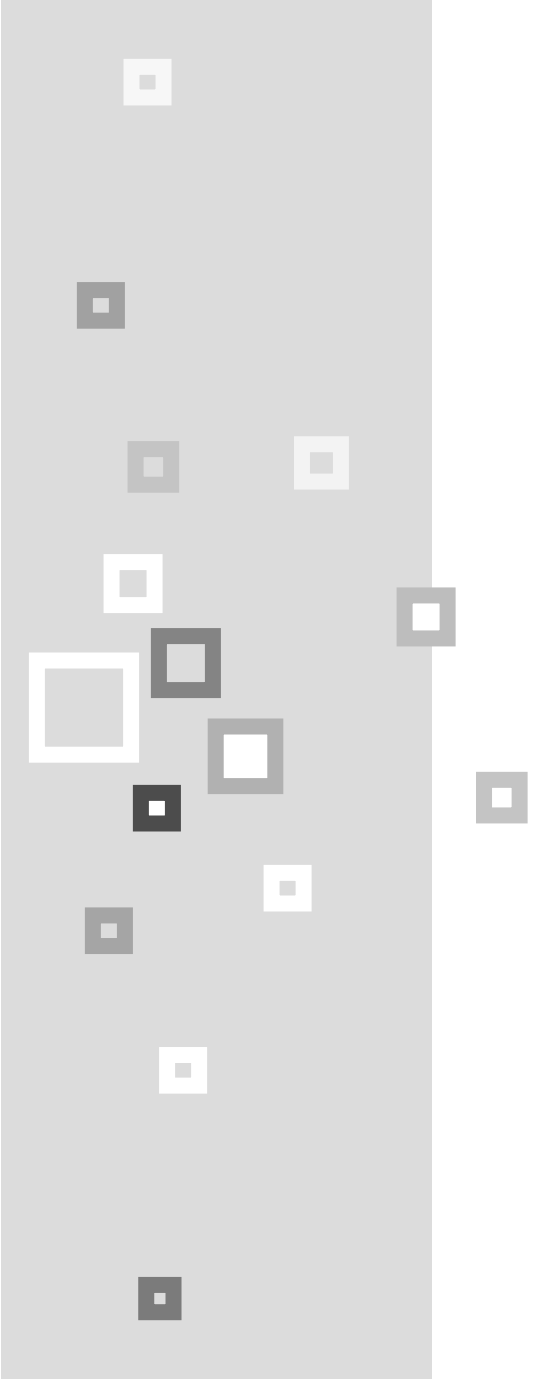
GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Brasília: IPEA, 2001. 66 p. (Texto para Discussão / Ipea, n. 776).

LIMA, Dagomar Henriques. *O papel do Tribunal de Contas da União na responsabilização dos agentes públicos pelo desempenho da ação governamental*. 2004. 113 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Controle Externo) - Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004.

POLLITT, Christopher et al. *Performance or compliance?*: performance audit and public management in five countries. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Fim de mandato – as despesas proibidas

Flavio C. de Toledo Jr.



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

1- APRESENTAÇÃO

Sabido e consabido que a pressão sobre o orçamento aumenta, e muito, ao final das gestões políticas.

Afinal, Chefes de Poder Executivo e parlamentares querem reeleger-se ou, ao menos, garantir que seus aliados lhes sucedam em seus postos de poder.

E num País como o nosso, de enormes mazelas sociais, agradar a grande massa da população significa oferecer-lhe empregos, bens de primeiríssima necessidade e obras públicas, ou, o que dá no mesmo, gastar mais dinheiro público.

De outro lado, o déficit entre receitas e despesas e, dele conseqüente, a dívida pública, vem sendo ambos cada vez mais recusados pelo pensamento econômico hoje hegemônico; tanto isso é verdade, que os números do superávit primário e da dívida pública têm sido tão importantes quanto os da inflação, do desemprego e do crescimento da economia (PIB).

Nesse cenário, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) antepõe limites a gastos em ano eleitoral, sobretudo no tocante às despesas de pessoal e a gastos sem cobertura financeira; isso sob o forte argumento do enquadramento penal (art. 359-C e G do Código Penal).

Fundamentada na isonomia de oportunidade entre os candidatos e, portanto, na moralização do processo eleitoral, a Lei nº 9.504 de 1.997 resulta na contenção da despesa pública. Sua transgressão indica multas, tipificação de improbidade administrativa e, se for o caso, cassação de registro ou do diploma do candidato.

Resta assim patente a importância de os dirigentes atentarem, com redobrado rigor, para as despesas vedadas em fim de mandato. É o que se verá a seguir, em ordem temporal de exigência.

2 - O CORTE DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS (1º QUADRIMESTRE DO ÚLTIMO ANO DE MANDATO).

Quando o gasto de pessoal ou a dívida de longo prazo (consolidada) ultrapassam seus próprios limites, a Lei de Responsabilidade Fiscal faculta período de recondução: de dois2 quadrimestres para o gasto laboral; de três quadrimestres para a dívida consolidada (art. 23 e 31).

Só após esse tempo de ajuste, é que se aplicam as sanções administrativas e pessoais, nisso sobressaindo o corte de transferências voluntárias por parte de outros entes federados, bem assim o impedimento de obter garantias e de contratar operações de crédito e, também, a multa ao ordenador de despesa, correspondente a 30% de seus vencimentos anuais.

Esse prazo de retomada do limite, contudo, não se faculta no último ano de mandato; aqui, as sanções são imediatas; isso já a partir do primeiro quadrimestre do ano de eleição (LRF, art. 23, § 4º e art. 31, § 3º).

Nessa lide, vale lembrar que, nos três meses que antecedem o pleito, a Lei Eleitoral impede transferências voluntárias, salvo as destinadas a obrigações preexistentes, as quais, mesmo essas, estariam comprometidas na hipótese de o Município, por exemplo esse ente, superar, no primeiro quadrimestre, o limite total de 60% para a despesa de pessoal.

Nessa trilha, se tal Comuna, desde o ano anterior, recebe ajuda financeira da União para construir um pronto-socorro, a ultrapassagem, no ano de eleição, daqueles 60%, suspenderia o repasse, mesmo estando tipificada, no caso, a exceção da obrigação preexistente.

Aqui, não pode o Alcaide alegar que o limite foi superado pela inércia fiscal da Câmara de Vereadores. É dessa forma porque, no caso, as punições se aplicam sobre o ente federado e, não, sobre o Poder (LRF, § 3º do art. 23).

Diante disso, devem os Chefes de Poder Executivo atentarem rigorosamente para a evolução da despesa com pessoal, visto que não haverá, no último ano de mandato, o período de recondução franqueado em períodos não-eleitorais.

3- REVISÃO REMUNERATÓRIA (180 DIAS ANTES DA ELEIÇÃO).

Para a Constituição, a revisão geral remuneratória, no âmbito de cada Poder, é sempre anual; deve acontecer na mesma data e sem diferenciação de índices de correção, o que abrange, de forma indistinta, servidores e agentes políticos (art. 37, X).

Tendo em conta que tal instituto busca repor perdas inflacionárias, a Carta Política refere-se à oscilação de índice econômico, havida, em face da anualidade, nos doze meses que precedem o do reajuste em questão.

De seu lado, a Lei Eleitoral assim proíbe:

> Art. 73 –
>
> VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo **ao longo do ano da eleição**, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos (gn).

Parece-nos que sobredita revisão se diferencia da que objetiva na Constituição. É assim porque a da Lei Eleitoral nada diz quanto à anualidade, a doze meses, mas sim à perda aquisitiva ao longo do ano de eleição. Demais disso, só beneficia servidores; não agentes políticos.

Nesse rumo e desde que concedido nos cento e oitenta dias anteriores ao da eleição (prazo do art. 7º), o reajuste funcional só pode repor a variação inflacionária havida a partir de 1º de janeiro do ano eleitoral, e não a contar dos doze meses anteriores, como o é na Constituição.

Concedido, por exemplo, em julho de ano de eleição, a reposição remuneratória só pode captar a inflação havida entre janeiro e junho; a remanescente perda seria depois compensada no ano seguinte.

4- AS DESPESAS DE PUBLICIDADE (IMPEDIMENTO A PARTIR DE 90 DIAS ANTES DO PLEITO)

Ante o grande poder de indução da publicidade escrita, falada e televisiva, a Lei Eleitoral restringe as correlatas despesas, procurando evitar favorecimento de candidatos situacionistas.

Três meses antes do primeiro turno da eleição, estão proibidos gastos com publicidade institucional, nisso abrangendo a propaganda de atos, programas, obras, serviços e campanhas governamentais (art. 73, VI, *b* da Lei nº 9.504 de 1997).

Tal vedação não se restringe ao nível de governo onde se dá o pleito, restando por atingir a todos os demais entes estatais. Nesse cenário de vedação, há contudo ressalvas, quais sejam: situação de urgente necessidade, reconhecida pela Justiça Eleitoral, bem assim propaganda de bens e serviços, produzidos por estatais e sujeitos à concorrência de mercado.

Ainda, a Lei Eleitoral quer que, ao longo de todo o ano eleitoral, as despesas de publicidade não superem um dos dois valores, o que for menor: a) média de tais despesas nos três últimos exercícios financeiros; b) gasto feito no ano imediatamente anterior.

A despeito do excelente intento dessa restrição, seu controle é de difícil execução, sobretudo no Município, conquanto o orçamento de imensa parte destes não nomeia atividades programáticas relacionadas, tão-somente, à publicidade institucional. Também, na classificação por objeto de despesa (econômica), inexiste elemento vinculado, especificamente, a serviço de publicidade. Em assim sendo, tal gasto é empenhado contra a genérica rubrica *Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica*, item que, de forma indistinta e difusa, também abriga despesas como locação de imóveis, impressão, vale-transporte, vale-refeição, auxílio-creche, fretes e carretos, água e esgoto, entre tantos outros.

Nesse contexto de baixa transparência, resta aos órgãos de controle verificar, por amostragem e *in loco*, a documentação da despesa, buscando encontrar as que se esquivam da norma ora em análise. Eventual ocultação dessas peças será apurada mediante o exame dos balancetes mensais.

5- EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS (ARO: TODO O ANO ELEITORAL; OPERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DE CRÉDITO: 180 DIAS ANTES DO PLEITO).

No último ano de mandato do Presidente da República, Governador ou Prefeito Municipal, não se pode contratar operação de crédito por antecipação da receita – ARO (art. 38, IV, *b* da LRF).

De curto prazo, tais empréstimos visam cobrir insuficiências de caixa, ou seja, falta de dinheiro para despesas a pagar, daí se inferindo, no mais das vezes, má planificação financeira por parte da União, Estados e Municípios.

Muito usuais em tempos passados, hoje as AROs são pouco utilizadas, talvez porque tenha melhorado o planejamento estatal de caixa, e quiçá considerando que a LRF e as Resoluções do Senado antepuseram rigorosos limites e condições a tal empréstimo de curta exigibilidade, o qual, não há muito tempo, tanto onerou as finanças públicas; isso, com seus juros extorsivos e diversas taxas bancárias.

Quanto às demais espécies de operação de crédito, a Resolução Senatorial nº 3 de 2000 impede-as cento e oitenta dias antes do término do mandato executivo.

6- AS DESPESAS DOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO (A PARTIR DE MAIO) E A VEDAÇÃO A NOVOS PROGRAMAS DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MATERIAIS E SERVIÇOS (TODO O ANO ELEITORAL).

Na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), acentuada polêmica dá-se ainda em torno do artigo 42:

> Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.
>
> Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

A teor dessa norma, necessário que o titular de cada Poder estatal quite despesas feitas entre maio e dezembro do último ano de mandato ou, no mínimo, disponibilize recurso para que assim o faça o próximo gestor, quer isso dizer, terá de haver dinheiro para Restos a Pagar contraídos naqueles oito derradeiros meses de gestão.

Do contrário, fica o dirigente à mercê de detenção de um a quatro anos (art. 359-C do Código Penal), sem embargo da possível rejeição do balanço por parte do Tribunal de Contas, juízo que, se definitivo, põe o agente político em situação de inelegibilidade, só suspensa com medida liminar ou com tutela antecipada (Tribunal Superior Eleitoral-RO nº 965).

Em face das substanciais alterações no projeto original de responsabilidade fiscal, do veto aposto ao art. 41, da permanência de trechos da LRF derivados desse vetado artigo, nesse quadro, entendem ainda alguns que os gestores devem, necessariamente, zerar, quitar, solver todos os débitos a pagar, ou seja, não pode o futuro administrador herdar qualquer saldo de dívida de curto prazo, composta, majoritariamente, pelos chamados Restos a Pagar (art. 36 da Lei nº 4.320 de 1964).

À conta dessa equivocada leitura, absurdos foram perpetrados contra as finanças governamentais. Foi bem o caso da anulação de despesa já apta a pagamento (empenho liquidado); da unilateral transferência de gastos de pronta exigibilidade para a dívida de longo prazo e, também, da omissão em liquidar gastos para os quais o fornecedor já antes cumprira seu dever contratual.

É de se ilustrar que, em direito financeiro, liquidar não é sinônimo de pagamento, mas sim de adimplência contratual do contratado, que à Administração já entregou os bens e serviços avençados, fazendo assim jus ao recebimento de seus créditos (arts. 62 e 63 da Lei nº4.320 de 1964).

Apesar de desejável, entendemos que o Chefe de Poder não precisa, necessariamente, quitar todo o estoque de despesa a pagar. Para nós, diferente, o art. 42 é regra limitada aos últimos oito do mandato; eis o alcance temporal da norma.

É bem assim, pois, tal preceito se refere, literal e expressamente, aos dois últimos quadrimestres do mandato e, sob o princípio da anualidade do orçamento público, não soa razoável que, nos derradeiros meses, possa o dirigente honrar débitos contraídos ao longo da existência jurídica do ente estatal, sobretudo aqueles feitos antes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Se assim fosse, indispensável

produzir-se, a cada ano do mandato, superávit que o direito financeiro, em nenhum momento, impõe.

Por óbvio que as antigas dívidas haverão de estar agora todas quitadas, mas, até mesmo por isso, pode não sobrar dinheiro para que se pague os mais atuais débitos.

Nessa marcha, a análise do art. 42 requer que se compare o estoque líquido de débitos a pagar, em duas épocas do ano eleitoral: a que precede os dois últimos quadrimestres (data-base: 30 de abril) e a do último dia do mandato (31 de dezembro).

Ante todo o exposto, a apuração do art. 42 pode-se mirar na seguinte fórmula:

PARA O PRIMEIRO PERÍODO (POSIÇÃO EM 30 DE ABRIL)

Empenhos a Pagar e Restos a Pagar (liquidados)
(–) Disponibilidades de Caixa (Caixa e Bancos)
(+) Reservas financeiras do regime próprio de previdência e valores atrelados a retenções extra-orçamentários
(=) Dívida Líquida de Curto Prazo em 30.4 (*)

PARA O SEGUNDO PERÍODO (POSIÇÃO EM 31 DE DEZEMBRO)

Restos a Pagar (liquidados)
(–) Disponibilidades de Caixa
(+) Reservas financeiras do regime próprio de previdência e valores atrelados a retenções extra-orçamentárias
(=) Dívida Líquida de Curto Prazo em 31.12 (*)
(*) Se o resultado for negativo, então, ao invés de dívida, teremos: a do superávit de caixa, ou seja, os haveres financeiros serão maiores que os débitos a pagar; não há, portanto, que se falar em dívida, mas, ao contrário, em folga de caixa.

Nessa comparação temporal, o incremento de débito está a revelar que se fez, no período, despesa sem cobertura monetária, descumprindo-se, por isso, a regra fiscal. Exemplificando, caso a Administração deva R$ 1.000 em abril e R$ 1.200 em dezembro, claro está que, nos derradeiros oito meses, assumiu-se mais despesa do que permitia a receita arrecadada, tanto é verdade que aumentou, em R$ 200, o saldo devedor final.

Ao revés e naqueles mesmos oito meses, a redução do estoque devedor bem demonstra amparo de caixa para todas as despesas consignadas em tal interstício, e, via de conseqüência, atendimento à norma em debate. À guisa de exemplo, tem-se que se a Administração deve R$ 1.000 em abril e R$ 900 em dezembro, é porque, nesse intervalo, arrecadou mais do que gastou, tanto é assim que esse ganho reduziu, em R$ 100, o saldo devedor vindo de 30 de abril.

Nesse diapasão e ante ao fato de só caber ao Poder Executivo arrecadar dinheiros, deve o Presidente da República, Governador ou Prefeito, providenciar, em abril, rigoroso balancete patrimonial e, em caso de descompasso entre numerários e gastos a pagar (déficit financeiro), haverá de acontecer, entre maio e dezembro, rigoroso planejamento de caixa, de forma que todas as despesas contem com sólida expectativa de cobertura monetária. Dito de outra maneira, precisa o dirigente executivo, nesses oito meses, aplicar, à risca, os arts. 47 a 50 da Lei nº 4.320 e se ater, fundamentalmente, a despesas essenciais, sem as quais se mostraria prejudicada a operação do princípio da continuidade dos serviços públicos.

E, aqui não se alegue que o art. 42 alcança, somente, novas despesas, disso afastadas as habituais, corriqueiras. Eis aí outra dicção inconsistente, vez que, em face de sua grande previsibilidade e reiteração, as despesas normais, continuadas, não iniciadas entre maio e dezembro, precisam, mais do que as novas, de suporte de caixa. Se assim não fosse, estaria sancionada afronta à responsabilidade fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira e, disso decorrente, o déficit orçamentário e o aumento da dívida pública.

Importante aqui dizer que, no cálculo desse artigo 42, o controle interno e externo observarão as seguintes particularidades:

1. Os números alcançam, somente, o balanço da Administração direta. Não há que se inserir números do balanço global consolidado, posto que os titulares de autarquias, fundações e estatais não são os destinatários da norma; não cumprem eles próprios mandatos políticos; demais disso, descabido o Chefe do Poder Executivo responder por um desequilíbrio orçamentário originado talvez numa autarquia do mesmo nível de governo.

2. As disponibilidades de caixa representam valores que, de pronto, podem ser movimentados pelo ordenador da despesa. Nada a ver, portanto, com cifras que se espera receber em tempo breve, mesmo líquidas e certas, como as transferências constitucionais de outras esferas de governo (ex.: ICMS, FPM, FPE). No caso, labora em erro Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional, a nº 447/2004, ao contrariar o regime de caixa da receita, dito no art. 35, I da Lei nº 4.320.

3. As disponibilidades de caixa serão diminuídas em função do valor dos depósitos e das consignações extra-orçamentárias (ex.: caução de licitantes), nisso considerado que essas retenções atrelam, de modo indissociável, aqueles dinheiros.

4. As receitas e despesas do regime próprio de previdência (RPPS) haverão, também, de se excluir da apuração. É assim porque

tais sistemas orientam-se, com vigor, pelo escopo do engrandecimento de capitais financeiros, não devendo eventuais sobras monetárias, sob pena de desvio de finalidade, suportar qualquer outra despesa da Administração, que não o custeio de aposentadorias e pensões.

5. O cancelamento de empenhos e Restos a Pagar, ambos liquidados, bem assim a omissão em formalizar a liquidação parcial ou total de contratos, esses procedimentos são de todo impróprios. Se feitos, os valores serão depois reconsiderados pelo órgão do controle externo, quer no cálculo do art. 42, quer na aferição do resultado da execução orçamentária. Para evitar tal embaraço, pode o futuro mandatário proceder à retificação dos balanços, corrigindo, em tempo hábil, essa séria distorção de demonstrativos e de resultados contábeis. Aqui, nunca é demais lembrar que, segundo normas universais de auditoria, a não-fidedignidade das peças contábeis enseja, por si só, parecer desfavorável do controle externo.

6. A despesa pública sujeita-se ao regime de competência, quer isso dizer, a simples assunção do compromisso financeiro (empenho) já é uma despesa contábil, mesmo que o pagamento se dê em época mais distante (art. 35, II, da Lei nº 4.320 de 1964). Nesse passo, descabe adiar, para o ano vindouro, o registro da despesa com folha salarial de dezembro, décimo terceiro e encargos patronais, só porque o desembolso não se verifica no ano da competência. Esse diferimento, claro, é artifício para evitar o art. 42 da LRF, devendo ser motivo de recálculo. De mais a mais, a própria LRF enfatiza esse sistema de competência para a despesa com pessoal (art. 18, § 2º).

Feitas essas considerações, é de se dizer que nos anos iniciais da LRF, outra controvérsia se pôs no debate de então. Amparada na locução "contrair obrigação de despesa", certas correntes interpretavam que, pactuado nos derradeiros quadrimestres, qualquer contrato, empenhado ou não, estaria à mercê do art. 42, ou seja, renovação da coleta de lixo celebrada, por exemplo, em julho de fim de mandato, exigiria que a Administração reservasse dinheiro para toda a execução feita no ano vindouro.

Nos dias de hoje, tal dicção se mostra superada, tendo em mira as seguintes razões:

- Conforme o princípio da anualidade do orçamento e a teoria do equilíbrio fiscal, as receitas de um ano são para despesas do mesmo ano. É bem por isso que os Restos a Pagar têm de estar acompanhados do mesmo tanto de recurso financeiro. Não faz sentido, assim, poupar receita de um ano para despesa empenhada, liquidada e paga somente no outro exercício financeiro.

- Admitindo-se contrato plurianual que precisasse estar financeiramente solvido já no ano da celebração, ante essa desarrazoada hipótese, não haveria mais necessidade para, a cada quatro anos, os entes estatais apresentarem seus planos plurianuais (art. 165, I da CF).

- A técnica contábil tem recomendado, ao final de cada ano civil, o desfazimento de empenhos não-liquidados ou, o que dá no mesmo, de contratos em que ainda não se consumou o fornecimento de bens e serviços. Esse procedimento emana de várias Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional. Nesse diapasão, claro está que não precisa haver dinheiro para gastos que inexistem no universo contábil da entidade pública.

- O futuro mandatário, utilizando-se de seu poder discricionário, pode revogar contratos de fornecimento parcelado, notadamente os de materiais e serviços; nesse rumo, a coleta de lixo poderia voltar a ser realizada pelos servidores (execução direta), tornando inútil uma alentada provisão financeira contratual.

- O art. 62 da Lei nº 4.320 dispõe que só faz jus ao pagamento o fornecedor que entregou materiais, serviços ou obras. Assim, não se pode provisionar aquilo que ainda não foi entregue à Administração. No dizer do celebrado jurista Ivan Barbosa Rigolin, "o poder público, contratante, apenas poderá cumprir a sua parte da obrigação após o contratado ter cumprido a sua, ou seja, entregue definitiva e integralmente o objeto que lhe foi contratado; daí, o poder público depende de o contratado cumprir sua

> parte para apenas então poder cumprir a sua parte da obrigação, que é apenas a de pagar o contrato".[1]

Essa linha de pensamento, contudo, não valida despesas francamente oportunistas, eleitoreiras, casuístas, desconectadas de qualquer espécie de planejamento orçamentário.

Para inibir essa inconveniente prática, o remédio, contudo, não se localiza no art. 42, mas sim na essência de responsabilidade fiscal, dita no § 1º, art. 1º da Lei Complementar n. 101 de 2000.

A partir do exame prévio de editais licitatórios e de outros instrumentos do controle simultâneo, os Tribunais de Contas podem frear gastos eleitoreiros, amparando-se na sobredita norma fiscal e, se for o caso, no art. 59, § 1º e 2º da Lei nº 4.320/1964, norma que ao Município veda, em dezembro do último ano de gestão, empenhar mais do que o duodécimo da despesa prevista; proíbe, também, no mesmo período, a assunção, por qualquer forma, de compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito.

Não bastante as mencionadas bases legais, o órgão do controle externo pode também se referenciar na Lei Eleitoral, que, entre tantos comandos, proíbe, em ano de pleito eleitoral, a implantação de novos serviços que acarretem distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios. Eis o § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504 de 1997:

> § 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300 de 2006)

Assim, na entidade estatal em que haja, no ano, eleição, impossível criar-se novo programa que resulte distribuição gratuita de bens, dinheiros ou outros benefícios, a menos que tal ação já antes exista na vida operacional da Administração. De todo modo e mesmo para as lides preexistentes, o bom senso aqui recomenda que, no último ano de mandato, inexista ampliação significativa dos benefícios distribuídos, restringindo-se o atendimento à média verificada nos anos anteriores.

Com efeito, parecer coletivo publicado no Boletim da Administração Municipal sustenta que

> neste sentido, os cuidados devem ser redobrados, especialmente em relação ao volume de atendimento e ao montante de recursos destinados aos projetos e programas. É preciso manter a média de procedimentos ou de concessões que vem sendo efetivadas ao longo dos últimos exercícios, sobretudo para não caracterizar favorecimento aos detentores do comando do Município, justamente no ano de eleição (Disponível em:<www.fiorilli.com.br>).

7- O AUMENTO DA DESPESA DE PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 DIAS (A PARTIR DE 5 DE JULHO DO ÚLTIMO ANO DO MANDATO).

Assim dispõe o parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101 de 2000:

> Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
>
> [...]Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Nos derradeiros cento e oitenta dias do mandato, 5 de julho a 31 de dezembro, os Chefes de Poder não podem determinar atos que aumentem a despesa laboral, a que alcança salários, aposentadorias, pensões, obrigações patronais, horas extras e indenizações trabalhistas.

A infração a tal norma põe o ordenador à mercê da pena indicada no art. 359-G do Código Penal: reclusão de 1 a 4 anos, sem embargo de o Tribunal de Contas negar registro a eventual admissão de pessoal, por nula de pleno direito.

Há hoje pacífico entendimento no sentido de que se o comando administrativo for editado antes dos tais cento e oitenta dias, a respectiva despesa, mesmo feita em período de vedação, não está a contrariar a norma fiscal. É assim porque, entre 5 de julho e 31 de dezembro, não se materializou ato voluntário do ordenador da despesa. Comparecem, no caso, as vantagens pessoais dos estatutos de servidores (qüinqüênios, sexta-parte); a revisão geral anual prescrita em lei antes promulgada; as aposentadorias e pensões amparadas no regramento constitucional e local; o abono salarial aos professores da educação básica, concedido para que se atenda à vinculação dita na Emenda Constitucional nº 53 de 2007 (60% do Fundeb).

Quanto à aferição da sobredita regra, é de se ver que despesa com recursos humanos, na Lei de Responsabilidade Fiscal, reúne um conjunto de doze meses de gasto orçamentário, dividido isso sobre doze meses de receita corrente líquida.

Em outros termos, despesa laboral, no novo direito financeiro, é sempre um percentual apurado sobre a receita corrente líquida. Não há que falar-se, portanto, em números absolutos, nominais, para esse gasto, mas sim em números relativos.

Se assim é ao longo de todo o novo direito financeiro, não poderia deixar de ser na apuração da regra que ora nos interessa: a despesa de pessoal nos derradeiros cento e oitenta dias do mandato.

Nessa dicção e sob as exceções permitidas na Lei Eleitoral (art. 73, V), pode, no lapso de vedação, haver contratação de servidores, desde que, no mês anterior, a taxa da despesa de pessoal mostre-se abaixo da registrada em junho, o mês que precede sobreditos cento e oitenta dias (mês-base) e, também, desde que o impacto da nova despesa laboral não resulte, depois, aumento do percentual em questão.

Em suma e diante da taxa do mês-base (junho), mais despesa de pessoal requer percentuais menores, em dois momentos do exercício: antes e após o mês em que houve a admissão dos novos funcionários.

Ante o fato de o percentual oscilar frente à receita corrente líquida e ao crescimento vegetativo da folha de pagamento (qüinqüênios, anuênios, sexta-parte), diante dessa instabilidade, temerário o dirigente balizar-se apenas na taxa do mês anterior, uma vez que, no mês subseqüente, a taxa pode crescer à conta de outras ocorrências, que não somente o da contratação emergencial de pessoal. Tendo em vista o Poder Executivo Estadual, o seguinte exemplo pode melhor ilustrar o raciocínio:

Período do ano eleitoral	Taxa Despesa de Pessoal/RCL	Obs.:
Mês-base (junho)	41%	Mês anterior aos 180 dias da vedação; mês de referência.
Mês anterior ao da contratação (setembro)	40%	À vista de contratação em outubro, o gestor se mira na taxa de pessoal do mês anterior.
Mês posterior ao da contratação (novembro)	42%	Mês no qual se avalia o impacto financeiro da nova despesa de pessoal

Assim, o princípio da prudência recomenda que, ante um indispensável novo gasto de pessoal, o Chefe de Poder, no próprio ato administrativo, indique qual outra despesa de pessoal será cortada, evidentemente para custear a nova. Exemplificando: no caso de o motorista da ambulância licenciar-se, com vencimentos, para concorrer a cargo eletivo, a contratação temporária de outro motorista será feita, por exemplo, às expensas do corte de determinada quantidade de horas extras de certos funcionários.

Sob os princípios constitucionais da impessoalidade e eficiência, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em junho de 2004, baixou *Deliberação,* para a qual, salvo casos bem emergenciais, a admissão temporária deve acontecer mediante processo seletivo.

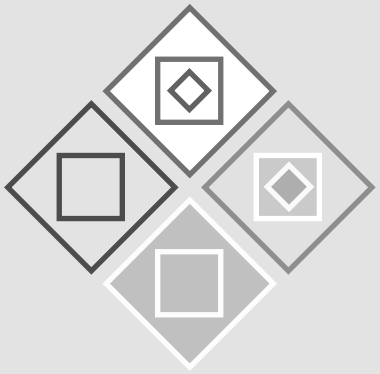
Tendo em mira que o art. 21, parágrafo único da LRF, é preceito dirigido aos que exercem mandato, salutar que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), qual norma própria de direito financeiro, estenda aquela vedação aos titulares de entidades da Administração indireta. Nesse cenário, autarquias, fundações e estatais não poderão se servir para o ente central esquivar-se à vedação em debate e, também, à que se apresenta no art. 42 da LRF, antes comentado.

NOTA:

1 artigo no livro *Lei de Responsabilidade Fiscal* – Teoria e Prática. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

Tribunal de Contas é órgão auxiliar do controle externo do Poder Legislativo e não, institucionalmente, órgão equiparado ao regime dos tribunais – reflexões sobre sua disciplina jurídica – opinião legal

Ives Grandra da Silva Martins



Ives Gandra da Silva Martins é professor emérito da Universidade Mackenzie.

CONSULTA

Consulta-me o eminente presidente do TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Dr. Edson Simões, quanto aos fundamentos invocados pelo digno Procurador-Geral de Justiça do Estado, na ADIN 161.468/0-00, proposta junto ao Tribunal de Justiça, ao afirmar que:

> O que pretendeu o constituinte, para tornar efetiva a atuação das Cortes de Contas, foi **conferir-lhes a mesma independência e autonomia que recebeu o Poder Judiciário, que pode bem ser sintetizada no denominado auto-governo (sic) da Magistratura** (grifos meus)

Além de

> **Em outras palavras, a Constituição Federal equiparou, para fins de tratamento institucional, os Tribunais de Contas às Cortes de Justiça**. A esse propósito observe-se, v.g., que o art. 73 §3° da CF/88 prevê, inclusive, que "os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça"[...]

Sobre ter concluído que

> A propósito, cumpre recordar que o art. 73, "caput" da Constituição Federal, ao tratar do Tribunal de Contas da União, confere-lhe o exercício, no que couber, das atribuições previstas no art.96 da Carta. De outro lado, o art.75 da CF/88 prevê que **as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização** dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (grifos meus).

RESPOSTA

Com o devido respeito ao eminente e então Procurador-Geral, Dr. Rodrigo Pinho, parece-me que as referidas conclusões não são aquelas que defluem do Texto Constitucional de 1988[1].

Durante os trabalhos constituintes e a pedido de um grupo expressivo de parlamentares, escrevi um pequeno roteiro para discussões temáticas, publicado pela Editora Forense, intitulado **Roteiro para uma Constituição**.

Defensor, há décadas, da autonomia e independência das Cortes de Contas – que, a meu ver, só terão independência absoluta no momento em que se tornarem órgão do Poder Judiciário – escrevi um capítulo que transcrevo, em parte

> Por esta razão propugnamos que o Poder Judiciário seja constituído a partir de tríplice função judicante.
>
> Manter-se-ia a atual, qual seja, a da administração da justiça, em duplo grau de jurisdição. A justiça só poderia ser realizada em duplo grau. Os recursos ao Supremo Tribunal Federal apenas seriam admitidos para a uniformização do Direito, sem preocupação de distribuição de Justiça.
>
> Paralelamente, haveria um ramo do Poder Judiciário dedicado aos temas Constitucionais, vale dizer, qualquer cidadão ou instituição poderia provocar o Poder Judiciário, por suas cortes constitucionais, para impugnar atos atentatórios à ordem jurídica e praticados pelos poderes e autoridades constituídas.
>
> Tais cortes poderiam estar divididas em cortes de derivação para exame de violações por parte de poderes estaduais e municipais ou cortes federais, dedicadas ao exame das violações por parte das autoridades federais.
>
> A escolha de seus membros seria sempre por indicação, em lista tríplice, do Poder Judiciário, com escolha de um nome da relação pelo Poder Executivo e aprovação pelo Senado do nome escolhido, processo adotado hoje, aliás, para a composição dos tribunais superiores regionais, embora sem aprovação legislativa neste caso, quando não por juízes de carreira promovíveis por antigüidade ou merecimento. Nos Estados caberia à Assembléia Legislativa a aceitação do nome.
>
> As cortes constitucionais, portanto, permitiriam que celeremente pudesse o Poder Judiciário reagir às violações da ordem jurídica praticadas pelo governo, estancando processo nocivo à nacionalidade e não permitindo que as infringências oficiais retirassem a autoridade da Constituição, fundamento do Estado de Direito.
>
> Embora ainda de pouca tradição, a Itália, Portugal e a Alemanha já adotaram o salutar esquema judicante.
>
> Tais cortes apenas cuidariam de representações argüindo incons-titucionalidades, afastando-se o Procurador-Geral da República de tais funções que, de rigor, na atualidade não exerce.
>
> Por outro lado, o Procurador-Geral da República seria, uma vez escolhido, não demissível até o fim do governo, salvo por falta grave.
>
> Por fim, transformar-se-iam os Tribunais de Contas de órgãos de assessoria do Poder Legislativo para órgãos do Poder Judiciário, com o direito de executar as suas decisões. Tornar-se-iam, portanto, os Tribunais de Contas verdadeiro poder responsabilizador dos atos do Poder Executivo e Legislativo.
>
> Esta terceira vertente do Poder Judiciário reduziria sensivelmente a absoluta irresponsabilidade que o atual sistema propicia, obrigando as autoridades a profunda reflexão na prática de todos os seus atos [2].

Infelizmente, a tese não prosperou.

Nos diversos contatos mantidos com o Relator da Constituinte, Senador Bernardo Cabral, com o presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros, desembargador Odyr Porto, e com o

[...]defendi a autonomia e a independência dos Tribunais de Contas, tese que, todavia, foi considerada muito ousada para o País.

Ministro Sydney Sanches, à época o interlocutor da Suprema Corte junto aos constituintes, defendi a autonomia e a independência dos Tribunais de Contas, tese que, todavia, foi considerada muito ousada para o País. Argumentavam que, no mundo inteiro, o controle externo, realizado pelas Cortes de Contas mediante três modelos clássicos (prévio, durante a execução orçamentária ou posterior), sempre se verifica na dependência natural das funções do Poder Legislativo, que é aquele que representa toda a Nação e não apenas a maioria (Executivo). Os representantes do povo são aqueles que devem ofertar a última palavra sobre as decisões e pareceres dessas Cortes Controladoras. Na maioria dos países, não lhes é, pois, outorgada muita autonomia, podendo, apenas, em casos excepcionais, executar suas decisões, mas necessitando do Ministério Público para acionar o Poder Judiciário – pelo menos no Brasil [3].

Houve, certamente, em função das discussões parlamentares, um avanço, se compararmos as competências do texto de 67 e da EC nº 1/69, mas continuou, o Tribunal de Contas, na dependência do Parlamento, ao ponto de o Constituinte, no Título IV, da Lei Maior, ter dedicado os artigos 44 a 75 ao Poder Legislativo (Capítulo I), nele incluído o Tribunal de Contas; os arts. 76 a 91 (Capítulo II), ao Poder Executivo; os artigos 92 a 126 (no Capítulo III) ao Poder Judiciário; e dedicado o capítulo IV, artigos 127 a 135, às funções essenciais à Justiça (Ministério Público e Advocacia) [4].

É, portanto, o Tribunal de Contas um órgão não do Poder Judiciário, mas do Poder Legislativo.

Não procede, pois, a afirmação do preclaro Procurador-Geral, de que a Constituição Federal equiparou "para fins de tratamento institucional, os Tribunais de Contas às Cortes de Justiça",pois, em verdade, colocou-os na órbita do Poder Legislativo, e não Judiciário [5].

Tanto é verdade que o artigo 71, *caput*, da Lei Maior declara

> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, **será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União**, ao qual compete: (grifos meus)[...]
>
> VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas[...]
>
> X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

> XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (grifos meus) [6].

Ora, quem exerce o controle externo é o Congresso Nacional (Poder Legislativo) e quem é poder acólito, vicário, auxiliar, ancilar é o Tribunal de Contas.

De resto, em todo o elenco de atribuições do art. 71 percebe-se que o Tribunal de Contas é um órgão técnico, que facilita o controle externo por parte do Poder Legislativo [7].

É de se perguntar:

Onde na Constituição Federal encontra-se a afirmação, principalmente à luz do art. 71, de que

> O que pretendeu o constituinte, para tornar efetiva a atuação das Cortes de Contas, foi conferir-lhes a mesma independência e autonomia que recebeu o Poder Judiciário, que pode bem ser sintetizada no denominado auto-governo (sic) da Magistratura?

Nem mesmo a afirmação do art. 75, de que

> As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios,

beneficia a inteligência que pretende o digno procurador, visto que tal artigo é apenas indicativo de que as normas aplicáveis ao Tribunal de Contas da União **aplicam-se, também, no que couber**, aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios! [8]

Nenhuma referência, no referido artigo, aos Tribunais Judiciários, até por que toda a seção é aplicável ao órgão ancilar do Poder Legislativo, que são as Cortes de Contas.

Até mesmo a observação de que o artigo 96 da Constituição Federal aplica-se, **no que couber**, ao TCU, constante do artigo 73 da CF merece reflexão. É que ela diz respeito, fundamentalmente, à **composição** de seus julgadores, vale dizer, escolha, capacitação técnica, idoneidade, atributos semelhantes aos dos componentes do Poder Judiciário. Nenhuma referência havendo de que os Tribunais de Contas seriam órgãos do Judiciário. De rigor, repito, à exaustão, é um órgão acólito do Poder Legislativo, nos termos da Constituição.

Escrevi, ao comentar o art. 73, que:

> O art. 73 é dedicado à organização e à competência do Tribunal de Contas da União.
>
> É ele integrado por nove Ministros, com escolha livre de dois terços pelo Congresso Nacional e um terço pelo Presidente da República, dos quais dois sextos entre os integrantes dos quadros de auditores e membros do Ministério Público.
>
> A sede do Tribunal de Contas é o Distrito Federal, sede também do Governo Federal.
>
> Possui quadro próprio de funcionários e, nas questões de interesse da União, sua jurisdição é nacional, vale para todo o território do País.
>
> Terá algumas das atribuições próprias do Poder Judiciário, mas não a principal, que é a auto-executoriedade de suas decisões.
>
> Por essa razão, muitos doutrinadores contestam a existência de uma real jurisdição do Tribunal de Contas, isto é, aquele poder de dizer o direito e executá-lo, que é inerente ao Poder Judiciário.
>
> A cautela do constituinte nesta matéria foi adequada. Apenas referiu-se ao art. 96, que **diz respeito às atribuições do Poder Judiciário, sem incorporar tais atribuições.**

É de se lembrar que o art. 96 cuida do poder de auto-organização dos Tribunais e da Magistratura, poder este que em parte foi admitido para o Tribunal de Contas.

Os únicos e relevantes pontos de contato que existem entre os dependentes tribunais de contas e os independentes tribunais judiciais são os requisitos de capacitação e idoneidade exigidos para a nomeação de seus integrantes

> Jurisdição, todavia, não é o poder de se auto-organizar, mas de dizer o direito e exigir, por força própria, sua aplicação. **E dessa jurisdição carece, na quase totalidade de sua ação, o Tribunal de Contas**.
>
> Nada obstante serem os Ministros do Tribunal de Contas nivelados aos Ministros dos Tribunais Superiores quanto aos vencimentos, assim como no que concerne às prerrogativas que lhes pertinem muitas vezes, conforme a conjuntura, com direitos, garantias e remuneração superiores aos dos congressistas, **o certo é que, na ação, continuam submetidos aos parlamentares, não valendo sua decisão mais do que uma "opinião" de "técnicos".**
>
> O quadro próprio de pessoal que cabe ao Tribunal de Contas organizar, nos moldes do art. 96 da Constituição Federal, assemelha-se à estrutura dos quadros funcionais do Poder Judiciário, pelo que, neste particular (auto-organização), a identidade com o Poder Judiciário é grande. **De rigor, nessa auto-organização os perfis dos Tribunais se assemelham. E em pouca coisa mais** (grifos não constantes do texto) [9].

É de se lembrar que o art. 25 da CF obriga os Estados, nas suas Constituições, a respeitar os dispositivos da Constituição Federal, estando assim redigido:

> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, **observados os princípios desta Constituição** (grifos meus).

Os únicos e relevantes pontos de contato que existem entre os dependentes tribunais de contas e os independentes tribunais judiciais são os requisitos de capacitação e idoneidade exigidos para a nomeação de seus integrantes e o referencial de que estão, em nível de prerrogativas, garantias e subsídios, no caso do Tribunal de Contas da União, no mesmo patamar dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, conforme definido no § 3º do art. 73 [10].

É de se lembrar que referenciais de tal natureza, a Constituição oferta em outros pontos de seu texto, como, por exemplo, no do inciso XI do art. 37 da CF assim redigido:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998):[...]
>
> XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, **limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário,** aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) (grifos meus) [11].

O fato de ofertar-se um teto remuneratório por serviços prestados aos vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal não transforma todos os servidores das três esferas do Poder em membros do Poder Judiciário!

Em outras palavras, a única referência equiparativa dos membros do Tribunal de Contas – que é um órgão auxiliar do Poder Legislativo – aos do Poder Judiciário, diz respeito à capacitação e a subsídios, que é a do § 3º do art. 73 [12].

Lamento que assim seja e que a proposta de independência que levei ao eminente relator da Constituinte - e que parece agradar também ao eminente Procurador-Geral da Justiça - não tenha sido aceita.

Por esta razão, parece-me que a referida ADIN parte de preliminar conflitante com a Lei Suprema, lembrando-se de que os Acórdãos por ele elencados dizem respeito aos membros do *Parquet* [13] credenciados junto ao Tribunal de Contas, estes sim, vinculados a uma instituição que, por ter a função de fiscalizar a lei e proteger a sociedade, participa de toda a organização nacional (pública e privada), como, por exemplo, no controle das fundações de direito público e privado [14].

O simples fato, portanto, de ser, o Tribunal de Contas do Município, um órgão auxiliar da Câmara dos Vereadores no controle externo que lhe pertine, e não parte do Poder Judiciário – **que inexiste em nível municipal** – é suficiente, a meu ver, para tornar inconsistente toda a propositura da referida ação direta, nada obstante ter, a iniciativa legislativa, partido do TCMSP, e não terem sido substanciais as alterações do próprio texto original realizadas pela Edilidade.

A meu ver, até poderiam ser substanciais, visto que, repito à exaustão, o TCMSP acolita a Câmara Municipal, não havendo por que haver regimes distintos, salvo as exceções de **capacitação técnica**, entre as duas Casas [15]. E se constitui, parte do Poder Legislativo poderiam as emendas propostas ao projeto original de lei, que entendo **não foram substanciais**, serem-no pela própria estrutura constitucional das duas instituições [16].

No mais, embora não me tenha sido consultado, ao ler a bem colocada contestação do digno representante do consulente, Dr. Murilo Magalhães de Castro, não vejo ferimento aos princípios da legalidade, responsabilidade, moralidade, razoabilidade e da separação dos poderes, não vislumbrando, sequer, delegação de competência legislativa para a realização de mera regulamentação de lei, com critérios objetivos para que ocorra.

Respondendo, pois, ao eminente presidente do Egrégio Tribunal de Contas do Município, Dr. Edson Simões, entendo que as premissas apresentadas pelo digno Procurador-Geral da Justiça sobre o perfil do Tribunal de Contas do Município, de que seria "para fins de tratamento institucional equiparado às Cortes de Justiça", são conflitantes com o texto supremo, que, para "fins institucionais", tornou, as Cortes de Contas, órgãos auxiliares do Poder Legislativo.

NOTAS

1 Pinto Ferreira sobre o TCU escreve: "Ele procura analisar se na execução do orçamento o Executivo agiu de acordo com as autorizações legislativas e as regras da contabilidade pública. Aprecia, de modo geral, as contas do exercício financeiro, porém com função exclusiva de controlador da legalidade de tais atos, em uma esfera diferente do exame político das despesas e receitas públicas, que se atribui ao Congresso. **Se as contas não forem enviadas no prazo legal, pelo Presidente da República ao Tribunal, este comunicará o fato ao Congresso Nacional, para os fins de direito, apresentando em qualquer hipótese um minucioso relatório do exercício financeiro encerrado**.

Não sendo apresentadas as contas, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, compete privativamente à Câmara dos Deputados proceder à tomada de contas do Presidente da República (CF, art. 51, II)" (grifos meus) (Comentários à Constituição Brasileira, 3º vol. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 413).

2 Roteiro para uma Constituição. Série Realidade Brasileira. vol. I, Ed. Forense/Acad. Internacional de Direito e Economia, 1987, p. 51 a 54.

3 Escrevi: "A fiscalização do orçamento, portanto, será feita mediante duas espécies de controle, o denominado controle externo e o controle interno de cada Poder.Em verdade o controle é em grande parte interno, visto que o externo, exercido pelo Tribunal de Contas, subordina-se ao Congresso Nacional, que o exercerá apenas sobre o Poder Executivo. Não exercerá controle externo sobre si mesmo, porque seu próprio sistema de controle interno não é atingido pelo Tribunal de Contas, visto que os pareceres deste serão examinados pelo Poder Legislativo, e, apenas formalmente, sobre o Poder Judiciário que, além de possuir seu controle interno, é quem poderá julgar da legitimidade e legalidade do controle do Poder Legislativo. Desta forma, o controle dos Poderes Legislativo e Judiciário serão, na prática, sempre internos, apenas podendo haver controle externo do Poder Executivo" (Comentários à Constituição do Brasil. 4º vol. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 6/7).

4 Esta função vicária do Tribunal de Contas da União é realçada por José Cretella: "O exocontrole ou controle externo, no que diz respeito à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, **será exercido em conjunto pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União**" (grifos meus) (Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Forense Univ. 1991, p. 2789).

5 Manoel Gonçalves Ferreira Filho ressalta: " Controle externo e controle interno. Entende-se por controle externo aquele exercido em nome do povo, na democracia o soberano, pelo Poder Legislativo, sobre a probidade quanto aos dinheiros públicos (sua guarda, administração, emprego etc., por parte de qualquer Poder, incidindo sobre as pessoas físicas e jurídicas referidas no parágrafo adiante) (v. infra). **Esse controle compete, no plano federal, ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (v. art. 71, "caput").**

Controle interno, por sua vez, é a fiscalização feita pelo próprio Poder que dispõe de recursos públicos" (grifos meus) (Comentários à Constituição Brasileira de 1988. vol. 1. 3.ed.São Paulo: Saraiva, 2000, p. 412).

6 Escrevi: "O ultimo inciso do art. 71, que cuida da competência do Tribunal de Contas da União, oferta a exata dimensão de seu papel: o de representar ao poder competente sobre quaisquer irregularidades ou abusos apurados.

A espécie de representação, a que alude o inciso, é de tríplice natureza, ou seja:

a) ao próprio órgão ou entidade, para que pare de atuar indevidamente;

b) ao Congresso Nacional, na forma de parecer, para que decida sua hospedagem ou não;

c) ao Poder Judiciário, para que sejam executadas suas decisões, neste caso, justificando-se a interferência da Procuradoria, para que reduza à correta formulação processual, podendo ou não deflagrar a atuação do Ministério Público.

Como se percebe, o último inciso explicita os demais, visto que a principal função da Corte de Contas, que é fiscalizar "contábil, financeira e orçamentariamente" a atuação da Administração Pública direta e indireta, há de terminar numa representação, até mesmo quando exige a sustação do ato irregular ou ilegal.

Os onze incisos do controle externo, que, como determina o "caput" do artigo, **é exercido pelo Congresso Nacional, acolitado pelo Tribunal de Contas, demonstram ser o Tribunal de Contas órgão auxiliar do Congresso Nacional que, para tais efeitos, é o órgão principal"** (grifos não constantes do texto) (Comentários à Constituição do Brasil, 4º vol., tomo II, p. 66/68).

7 É de se notar que a decisão do STF relatada por Maurício Corrêa na ADIN 1782-2/DF de que os Tribunais de Contas não podem aumentar por ato próprio os vencimentos de seus servidores não se aplica ao caso em exame, visto que a lei do poder a que se submete (Câmara Municipal) foi por ela aprovada.

8 Alexandre de Moraes ensina: "O art. 75 da Constituição Federal refere-se aos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Por sua vez, o art. 16 do ADCT refere-se ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, **que auxiliará a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial**.

Igualmente, o art. 31 da Constituição Federal estabelece que a fiscalização do Município **também será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal**, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver; prevê-se que o parecer prévio, emitido pelo órgão competente, **sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. A expressão onde houver deve ser interpretada de acordo com o § 4° do referido art. 31 da Constituição Federal, que veda a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais**. Essa interpretação leva-nos à conclusão de que o legislador constituinte reconheceu a existência dos Tribunais ou Conselhos de Contas Municipais já existentes na data da promulgação da Constituição Federal, não permitindo às respectivas Constituições Estaduais aboli-los, porém, ao mesmo tempo, expressamente vedou a criação de novos Tribunais ou Conselhos de Contas"(grifos meus) (Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional. 7.ed. Ed. Atlas Jurídico, 2007, p. 1234).

9 Comentários à Constituição do Brasil, 4º vol. Tomo II, op. cit. p. 99/101.

10 O § 3º tem a seguinte dicção: "§ 3° Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40".

11 Alexandre de Moraes comenta-o: "A Emenda Constitucional n° 41/03, alterando o tratamento dado à inovação trazida pela EC n. 19/98 (teto salarial correspondente aos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal), estabeleceu que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remunerada, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, **não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do poder Legislativo e o subsídio dos do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério público, aos procuradores e aos Defensores públicos** (CF, art. 37, XI).

O texto é auto-aplicável, pois conforme o art. 8°, da referida EC n°41/03, até que seja fixado o teto remuneratório geral, correspondente ao valor do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, será considerado, para os fins de limite remuneratório, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data da publicação da emenda constitucional a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço"(grifos meus) (Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, op. cit. p. 845).

12 José Tarcízio de Almeida Melo esclarece: "A execução orçamentária é submetida a controles interno e externo. **Não adianta a legalidade, se o Poder Legislativo não reunisse competência para exigir o cumprimento da norma. Fá-lo com o auxílio dos tribunais ou órgãos de contas, na manifestação da fiscalização externa**. Em seu exercício, aprecia as contas, para certificar-lhes a regularidade" (grifos meus) (Direito Constitucional do Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 775).

13 O artigo 73, § 2º, inciso I, declara que: "§ 2º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;[...]".

14 Sobre o direito anterior, escreve Gilberto Monteiro Pessoa: "Integram a organização do TCU o Plenário; duas Câmaras; o Gabinete da Presidência; nove Gabinetes de Ministro; quatro Gabinetes de Auditor; e a Secretaria Geral, que compreende órgãos de auditoria financeira e orçamentária e de serviços auxiliares.

Junto à Corte de Contas funcionam, como representantes do ministério público, um procurador geral e três subprocuradores gerais.

Em cada Estado da Federação, o TCU mantém uma Inspetoria Regional de Controle Externo, órgão integrante de sua Secretaria Geral" (grifos meus) (Enciclopédia Saraiva do Direito. São Paulo: Saraiva, 1977, v. 75, p. 88).

15 Na ADIN 1782-2/DF já referida o que o Ministro Maurício Corrêa proibiu foi a decisão de elevação de subsídios decorrentes de ato próprio e não de lei, como ocorre na questão consultada: "Por expressa previsão constitucional, apenas as Casas do Congresso gozam de prerrogativa de aumentar os vencimentos de seus servidores por ato interno de suas Mesas Diretoras (arts. 51, I'V e 52, XIII), o que não ocorre com o Tribunal de Contas da União que, a teor do art. 73, exerce, no que couber, as atribuições previstas no art. 96, ambos da Constituição" (STF — Pleno — Adin n. 1.782-2/DF Medida liminar — Rel. Min. Maurício Corrêa, Diário da Justiça, Seção 1, 08 maio 1998, p. 2)" (Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, op. cit. p. 1214/5).

16 Em recente despacho monocrata, S.Exa. o Desembargador Cauduro Padin decidiu em ADI proposta pelo parquet (ADI 161.976-0/9-00) que: "Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade do art. 29 e respectivos parágrafos e incisos da Lei Municipal n. 14.381 de 07/05/2007 aprovada pela Câmara Municipal de São Paulo.

Alega o requerente ofensa aos arts. 5º, 111, 128 e 144 da Constituição Paulista haja vista que a instituição da "gratificação legislativa de incentivo à especialização e produtividade" estabelece critérios subjetivos para a concessão do benefício e contraria a separação de Poderes, além dos princípios da moralidade, da impessoalidade, da razoabilidade e o interesse público.

Destacou entre as irregularidades da referida lei o fato de que "não previu a quem incumbirá o acompanhamento dos servidores, para fins de avaliação sobre a pertinência ou não especificou como será feita tal avaliação detalhadamente; não esclarecem qual o período que será considerado, em cada caso, para tal análise" (f. 8), o que dá margem à discricionariedade da autoridade administrativa.

Por fim, ressalta doutrina e quer a concessão de liminar visando a imediata suspensão da eficácia do ato normativo questionado, presentes o "fumus boni iuris" e o "periculum in mora", além da procedência da ação e do reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 29 e respectivos parágrafos e incisos da Lei Municipal n. 14.381/2007. Entretanto, não surgem de pronto os requisitos necessários para tanto, em peso o quanto alegado. De se lembrar, desde logo, que factível é a devolução de eventual indevido.A lei já vigora há mais de ano e já teve sua aplicação. Esta aplicação é aferível, inclusive para verificação do que se alega. A par da afirmação genérica de subjetividade, há menção de quem a concede, precedida a concessão da respectiva avaliação do desempenho. Se a lei vigora e está implementada, é necessária a apuração desta aplicação e dos meios que foram utilizados. Dos sete requisitos, três referem-se a avaliação de comportamento e desempenho; os demais a outros dados identificáveis. Deste modo, antes do contraditório e apuração da via e forma pelas quais a lei veio e está sendo aplicada, a suspensão de benefício restituível parece, agora, desproporcional.Indefiro, pois, a liminar pretendida. Oficie-se e comunique-se" (04/04/2008, Poder Judiciário, Tribunal de Justiça de São Paulo).

O problema da vinculação de recursos orçamentários

José de Ribamar Caldas Furtado

1. O PRINCÍPIO DA NÃO-VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS

Pelo princípio da não-vinculação da receita de impostos, que tem sede constitucional, é proibida a afetação da receita desse tributo a órgão, fundo ou despesa (CF, art. 167, IV).

Note-se que a proibição constitucional de prévia vinculação de receita diz respeito apenas às provenientes da arrecadação de **impostos**. Assim, a vinculação das receitas provenientes das demais espécies tributárias (taxas, contribuição de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais) pode ser efetivada pela via da lei ordinária, situação que é corriqueira no País. Neste sentido, a Lei Fundamental veda a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa (art. 167, IX)[1]. Quanto aos impostos, repisa-se, somente a Constituição Federal pode determinar a vinculação de suas receitas a órgão, fundo ou despesa.

2. A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DE IMPOSTOS EM FACE DE INFRINGÊNCIA AO PRINCÍPIO DA NÃO-VINCULAÇÃO

Kiyoshi Harada assinala que

> é comum a tese de inconstitucionalidade de determinada exação fiscal sustentada pelos contribuintes perante os tribunais do País, invocando a vulnerabilidade desse princípio. Por ser um princípio orçamentário, e não tributário, o sujeito passivo da obrigação tributária não tem legitimidade para invocá-lo. A relação jurídico-tributária existente entre o fisco e o contribuinte extingue-se com o pagamento do imposto, sendo-lhe irrelevante a ulterior destinação do recurso financeiro ingressado[2].

Esse autor cita o caso da Lei nº 6.556/1989 do Estado de São Paulo, que elevou a alíquota do ICMS em 1%, passando de 17% para 18% (art. 3º), e estabeleceu, como diretriz a ser observada durante a execução orçamentária no exercício financeiro do ano seguinte, a abertura de créditos suplementares destinados ao aumento de capital da Caixa Econômica do Estado, em valor nunca inferior à receita resultante da elevação da alíquota mencionada (art. 4º). Esses recursos seriam obrigatoriamente aplicados em financiamentos de programas habitacionais de interesse da população do Estado pela citada instituição financeira (art. 5º).

José de Ribamar Caldas Furtado é conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão; mestre em direito pela UFPE; pós-graduado em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); professor de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário da UFMA; instrutor da Escola do Ministério Público do Maranhão.

Submetida ao controle de constitucionalidade do Tribunal Excelso, a Lei foi declarada inconstitucional nos autos do Recurso Extraordinário nº 183.906-6. No julgamento, o Relator apoiou-se em tese anteriormente defendida pelo Ministro Moreira Alves, segundo a qual, "desde que o acréscimo seja criado em lei com destinação específica, que é inconstitucional, a destinação específica contamina o próprio acréscimo", ou seja, "se a finalidade é inconstitucional, o acréscimo criado para atender a esta finalidade também o será".

Voto vencido nesse julgamento, o Ministro Carlos Velloso defendeu que a norma inscrita no artigo 167, IV, da Constituição Federal

> é norma de direito financeiro e não de direito tributário. Ela se inscreve, aliás, na Seção II, do Capítulo II, do Título VI, cuidando a mencionada Seção II – Dos orçamentos. A citada norma, de direito financeiro, tem caráter institucional e não integra as limitações constitucionais ao poder de tributar (C.F., arts. 150, 151 e 152) nem se filia a princípios outros que instituem direitos e garantias do contribuinte, inscritos no Sistema Tributário Nacional, artigos 145 e seguintes.[Assim,] o contribuinte não é titular do direito subjetivo de exigir a correção, em sede orçamentária, da destinação do imposto (...). Como cidadão, mediante ação popular – fala-se em tese – ser-lhe-ia possível buscar a correção, em concreto, da destinação do tributo (...). Numa outra perspectiva, mesmo que se admitisse a legitimação do contribuinte para argüir, no controle difuso, a inconstitucionalidade da destinação do imposto, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo que faz a destinação do imposto não exoneraria o contribuinte de pagar o tributo. Declarada a inconstitucionalidade da destinação do imposto, seria ele recolhido aos cofres do Erário. É dizer, o que cairia seria, apenas, a destinação e não o tributo[3].

Assiste razão ao Ministro Carlos Velloso. Ressalte-se que são os argumentos aduzidos pelo Ministro que sustentam a vigência da Súmula 66 do Pretório Excelso, segundo a qual é legítima a cobrança do tributo que houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro. Aí se consagra o princípio da anterioridade[4] em desfavor do princípio tributário da anualidade[5].

Com efeito, não é possível a incidência de normas do sistema orçamentário na relação obrigacional tributária, assim como é inadmissível que os princípios tributários (**limitações constitucionais ao poder de tributar**) operem em favor da Fazenda Pública[6]. Para proteger o contribuinte, a Constituição fixa os freios e contrapesos à voracidade do Fisco em posição apropriada (Título VI – Da tributação e do orçamento, Capítulo I – Do sistema tributário nacional, Seção II – Das limitações do Poder de Tributar); para disciplinar a atuação dos diversos órgãos e entidades que compõem o Estado, visando à elaboração e execução do orçamento público, a Constituição traz dispositivos próprios e específicos (Capítulo II – Das finanças públicas, Seção II – Dos orçamentos, do mesmo Título). Se diferente fosse, a mencionada Súmula 66 já teria sucumbido ante o texto do artigo 165, § 2º (**a lei de diretrizes orçamentárias disporá sobre as alterações na legislação tributária**) da Lei Fundamental.

Espera-se, portanto, que a Corte Suprema resolva essa contradição, mantendo o enunciado da Súmula 66, e revendo o entendimento que prevaleceu no julgamento do Recurso Extraordinário nº183.906-6.

3. O PROBLEMA DO EXCESSO DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS VINCULADAS

3.1 PREÂMBULO

Viu-se que a vedação constitucional refere-se apenas a uma das espécies do gênero tributo: o imposto. Mas será que se trata de mera preferência do legislador? Claro que não. Na verdade, tal disposição decorre da sua natureza que está bem definida no Código Tributário Nacional: imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte (art. 16). Essa parte final do dispositivo traduz sua principal característica: ser tributo **não vinculado**, ou seja, é gerado a partir de uma situação desligada do desempenho de uma atividade estatal. Isso significa que a destinação dos recursos arrecadados mediante a cobrança de imposto deve ser definida no âmbito da lei orçamentária. A instância competente para se discutir e definir a aplicação de tais recursos é o orçamento público, em face das prioridades de cada ente governamental.

Assim, quando se paga o imposto de renda não se sabe se a contraprestação oferecida pelo Estado se reverterá na forma de maior segurança, melhor ensino público ou sistema de saúde pública satisfatório.

Geraldo Ataliba, investigando os critérios correntes de classificação dos tributos, concluiu que "o principal e decisivo caráter diferencial entre as espécies tributárias está na conformação ou configuração e consistência do aspecto material da hipótese de incidência". Na seqüência, esse autor afirma que se examinando e se comparando todas as hipóteses de incidência constantes nas legislações existentes, constata-se que, "das duas, uma: a) ou consiste numa atividade do poder público (ou numa repercussão desta) ou, pelo contrário, b) consiste num fato ou acontecimento inteiramente indiferente a qualquer atividade estatal". Assim, Geraldo Ataliba chega, na sua avaliação, a melhor classificação jurídica dos tributos: vinculados e não-vinculados. Os tributos vinculados (taxas e contribuições) estão enquadrados na primeira hipótese acima referenciada; os tributos não-vinculados (impostos), classificados na segunda[7].

O Constituinte de 1988, observa Sacha Calmon Navarro Coelho,

> adotou, em sede doutrinária, a teoria jurídica dos tributos vinculados e não-vinculados a uma atuação estatal para operar a resolução do problema da repartição das competências tributárias, utilizando-a com grande mestria. Predica dita teoria que os fatos geradores dos tributos são vinculados ou não-vinculados. O vínculo, no caso, dá-se em relação a uma atuação estatal. Os tributos vinculados a uma atuação estatal são as taxas e as contribuições; os não-vinculados são os impostos. [Quanto aos impostos, explica esse professor,] seus fatos jurígenos, as suas hipóteses de incidência, são fatos necessariamente estranhos às atuações do Estado (*lato sensu*). São fatos ou atuações ou situações do contribuinte que servem de suporte para a incidência dos impostos, como, **v.g.**, ter imóvel (ITR), transmitir bens imóveis ou direitos a eles relativos (ITBI), ter renda (IR), prestar serviços de qualquer natureza (ISQN), fazer circular mercadorias e certos serviços (ICMS). Em todos estes exemplos, o 'fato gerador' dos impostos é constituído de situações que não implicam atuação estatal, **daí o desvinculo do fato jurígeno a uma manifestação do Estado**[8].

> ***Recursos excessivamente vinculados são sinônimos de dificuldades, pois podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade[9].***

A não-afetação prévia da receita de impostos tem importante finalidade no sistema orçamentário: liberdade ao elaborador das políticas públicas, possibilitando a alocação de recursos, segundo critérios e escala de prioridades estabelecidos em função do planejamento, de modo a se chegar a um orçamento-programa que reflita necessidades adequadas no tempo e no espaço, em face da realidade cambiante de cada ente governamental. Para James Giacomoni,

> a exigência de que as receitas não sofram vinculações, antes de qualquer coisa, é uma imposição de bom-senso, pois qualquer administrador prefere dispor de recursos sem comprometimento algum, para atender às despesas conforme as necessidades. Recursos excessivamente vinculados são sinônimos de dificuldades, pois podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade[9].

3.2 O EXCESSO DE EXCEÇÕES CONSTITUCIONAIS

O princípio da não-vinculação da receita de impostos vem sendo constantemente vilipendiado. O próprio artigo 167, IV, da Lei Maior, apresenta as seguintes exceções: a) a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158[10] e 159[11] (transferências compulsórias); b) a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, como determinado pelo artigo 198, § 2º [12]; c) a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo artigo 212[13]; d) a destinação de recursos para realização de atividades da administração tributária, como determinado pelo artigo 37, XXII; e) a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no artigo 165, § 8º; f) a prestação de garantia ou contragarantia[14] à União para pagamento de débitos para com esta (CF, art. 167, § 4º).

Além dessas, outras vinculações de receita de impostos foram permitidas ou fixadas pela Carta Federal:

a) facultou-se aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até 0,5% de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais (art. 216, § 6º);

b) criou-se, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, para vigorar até o ano de 2020, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb), que será constituído por 20% dos recursos a que se referem os incisos I (ITCD), II (ICMS) e III (IPVA) do art. 155; o inciso II (imposto da competência residual) do *caput* do artigo 157; os incisos II (50% do ITR), III (50% do IPVA) e IV (25% do ICMS) do *caput* do artigo 158 (trata das transferências aos Municípios); e as alíneas **a** (FPE) e **b** (FPM) do inciso I e o inciso II (IPI, proporcional às exportações) do *caput* do artigo 159 (trata das transferências aos Estados), todos da Constituição Federal;

c) institui-se, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo federal, o fundo de combate e erradicação da pobreza, que será composto dos seguintes recursos (ADCT, art. 80): I - a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de 0,08%, aplicável de 18 de junho de 2000 a 17 de junho de 2002, na alíquota da CPMF; II - a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de 5% na alíquota do IPI, ou do

imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos supérfluos e aplicável até a extinção do Fundo; III - o produto da arrecadação do imposto de que trata o artigo 153, inciso VII (imposto sobre grandes fortunas), da Constituição; IV - dotações orçamentárias; V - doações, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior; VI - outras receitas, a serem definidas na regulamentação do referido Fundo;

d) os Estados, o Distrito Federal e os Municípios foram obrigados a instituir, para vigorar até o ano de 2010, o fundo de combate e erradicação da pobreza (ADCT, art. 82, *caput*). Para o financiamento dos fundos estaduais, poderá ser criado adicional de até 2% na alíquota do ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o artigo 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre esse percentual, o disposto no artigo 158, IV, da Constituição (§1º); para o financiamento dos fundos municipais, poderá ser criado adicional de até 0,5% na alíquota do ISS ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre serviços supérfluos (§ 2º).

Percebe Ricardo Lobo Torres

> que as normas jurídicas do direito administrativo e do direito econômico já vinculam boa parte das receitas. De feito, as despesas com o pessoal civil e militar e com outros gastos de custeio, por exemplo, não se enquadram na atividade discricionária de Administração e acabam por afetar parcelas substanciais das entradas orçamentárias, embora sem vínculo direto com determinados impostos. Tanto é assim que o Deputado José Serra calculou, com referência ao exercício de 1989, que 48 por cento da receita orçamentária estava vinculada a certas despesas, percentual que com as transferências intergovernamentais subia para 94,4, representando as despesas não condicionadas tão-somente 5,7 por cento do orçamento, equivalente a 1,5 por cento do PIB[15,16,17].

Dessa forma, e com apenas 5,7% do orçamento para dispor sem as amarras da vinculação, fica, desde o início, comprometido o encadeamento dos elementos que constituem as chamadas funções do administrador, segundo Henri Fayol[18]: previsão, organização, comando, coordenação e controle[19].

Diante desse quadro, chegou-se a excepcionar a exceção. A Emenda Constitucional nº 42/2003 promoveu uma desvinculação temporária de recursos orçamentários. Por esse dispositivo, ficou desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais (ADCT, art. 76, *caput*). Essa desvinculação, entretanto, não reduziu a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma dos artigos 153, § 5º (IOF – ouro, ativo financeiro ou instrumento cambial); 157, I (IRRFonte dos Estados); 158, I (IRRFonte dos Municípios) e II (50% do ITR); e 159, I, **a** (FPE) e **b** (FPM); e II (IPI, proporcional às exportações), da Constituição, bem como a base de cálculo das destinações a que se refere o art. 159, I, **c** (FNO, FNE e o FCO), da Constituição, nem atingiu a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o art. 212, § 5º, da Constituição (§ 1º e 2º).

Se a situação está complicada no âmbito federal, nas demais esferas de governo a situação não é diferente. Observem-se os dados levantados em trabalho de campo, levado a efeito nos Municípios do Estado do Maranhão, no qual se pesquisou a percentagem de vinculação de recursos orçamentários a apenas uma função de governo: manutenção e desenvolvimento do ensino. Eis os números[20]:

Recursos arrecadados (impostos e transferências de impostos) pelos Municípios do Estado do Maranhão no mês de março de 2001

Percentual vinculado à manutenção e desenvolvimento do ensino

ORDEM	MUNICÍPIO	FPM (A)	FUNDEF (B)	IPI-exp. (C)	ITR (D)	IOF-Ouro (E)	IRRFonte (F)	IPVA (G)	ICMS (H)	IPTU (I)	ISS (J)	ITBI (K)	TOTAL(*) (L)	REC. VINC. AO ENSINO (M)	REC.VINC.AO ENSINO EM % (N)
1º	Bom Jesus das Selvas	124.324,37	217.009,29	752,02	10,00	0,00	3.367,33	550,28	19.530,75	0,00	1.004,26	0,00	366.548,30	232.702,97	63,48%
2º	Buriticupu	248.648,74	389.699,88	1.041,11	47,86	0,00	10.002,55	2.676,38	27.038,71	0,00	4.971,93	0,00	684.127,16	421.797,42	61,65%
3º	Pedro do Rosário	124.324,37	189.009,31	565,00	0,00	0,00	6.224,99	274,78	14.673,64	0,00	0,00	0,00	335.072,09	204.590,55	61,06%
4º	Codó	559.459,67	937.698,54	3.959,20	0,00	0,00	39.012,14	6.961,01	102.824,50	1.218,67	23.000,45	6.811,94	1.680.946,13	1.023.573,93	60,89%
5º	Senador La Rocque	186.486,55	263.123,65	623,15	1.161,85	0,00	5.383,34	944,99	16.183,98	0,00	2.968,00	700,00	477.575,51	286.242,56	59,94%
6º	Alto Alegre do Pindaré	217.567,66	283.840,28	692,67	0,00	0,00	1.205,00	242,21	17.989,28	135,00	46,00	0,00	521.718,10	307.872,29	59,01%
7º	São João do Sóter	124.324,37	157.489,15	568,67	0,00	0,00	0,00	0,00	14.768,97	0,00	0,00	0,00	297.151,16	171.455,35	57,70%
8º	Itinga do Maranhão	186.486,55	233.815,40	835,51	141,62	0,00	5.195,50	4.158,01	21.698,96	0,00	171,09	0,00	452.502,63	257.134,06	56,82%
9º	Coroatá	404.054,20	496.547,22	1.129,54	0,00	0,00	53.717,66	2.652,01	29.335,32	0,00	3.275,18	325,65	991.036,78	554.991,75	56,00%
10º	Vitorino Freire	248.648,74	300.994,56	786,48	0,00	0,00	20.313,44	4.080,85	20.425,74	0,00	2.865,00	0,00	598.114,82	334.795,48	55,98%
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
213º	Godofredo Viana	217.567,66	44.610,13	483,99	0,00	0,00	5.280,26	0,00	12.569,57	0,00	0,00	0,00	280.511,61	68.992,32	24,60%
214º	Guimarães	155.405,47	32.676,30	545,53	0,00	0,00	7.500,00	899,17	14.168,00	0,00	527,70	98,80	211.820,97	51.944,62	24,52%
215º	Mirinzal	186.486,55	37.660,37	553,07	0,00	0,00	152,64	625,18	14.363,95	0,00	0,00	0,00	239.841,76	57.995,18	24,18%
216º	São Luis	6.336.238,67	2.104.390,39	291.333,16	70,80	0,00	321.409,73	888.748,05	7.566.231,97	1.270.052,46	4.050.256,39	129.962,21	22.958.693,83	5.188.895,68	22,60%
217º	Nova Iorque	124.324,37	19.560,45	502,58	0,00	0,00	2.655,19	55,94	13.052,49	0,00	2.655,19	0,00	162.806,21	34.689,97	21,31%

M = 0,25 (L - B) + B - 0,15A - 0,15C - 0,15H , por força do art. 212 da Constituição Federal, combinado com o 60, § 1º e 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

N = (M / L) 100

Fontes:

Tribunal de Contas da União - Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão, quanto aos valores do FPM;

Secretaria do Tesouro Nacional (INTERNET: <http//www.tesouro.fazenda.gov.br/Transferências%20para%20Estados%20e%20Municípios/Transferência%20Constitucionais/fundef.asp>. – Acesso em: 16 de maio de 2001), quanto aos recursos do FUNDEF;

Secretaria do Tesouro Nacional (INTERNET: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferências%20para%20estados%20e%20municípios/tra.../expdlosd.ht>. Acesso em: 20 de junho de 2001), quanto aos valores do ITR e IOF-Ouro;

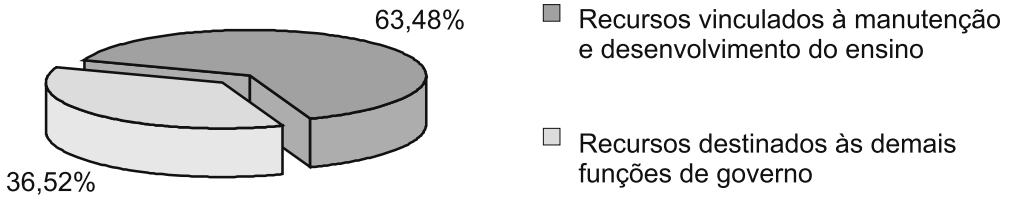
Gerência de Estado da Receita Estadual do Estado do Maranhão, quanto aos valores do IPI-EXP., IPVA e ICMS;

Prefeitura Municipal de Bom Jesus das Selvas, Buriticupu, Codó, Pedro do Rosário, Senador La Roque, Alto Alegre do Pindaré, Coroatá, São João do Sóter, Vitorino Freire, Itinga do Maranhão, Godofredo Viana Guimarães, Mirinzal, São Luís e Nova Iorque, quanto aos valores do IRRFonte, IPTU, ISS e ITBI.

Essa pesquisa, que tomou por base a totalidade dos recursos arrecadados pelos 217 Municípios maranhenses, referente a impostos e transferências de impostos, no mês de março de 2001, evidencia que a vinculação de recursos orçamentários à educação na esfera municipal oscila entre 21,18% e 63,48%. Essa enorme amplitude ocorreu em função do maior ou menor repasse recebido do Fundef pelo Município.

O Município de Bom Jesus das Selvas[21], no ano de 2001, foi o que apresentou a maior concentração de recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental (63,48%).

Percentual vinculado à educação dos recursos arrecadados (impostos e transferência de impostos) pelo Município de Bom Jesus das Selvas (MA) em março de 2001



Se tal compulsoriedade é benéfica para o sistema educacional daquela municipalidade, é patente que tal vinculação é danosa para o sistema orçamentário. Essa situação – agravada pela vinculação de 15% da receita dos impostos municipais e transferências de impostos às ações e serviços públicos de saúde, e ainda pelo custeio fixo da máquina administrativa (folha de pagamento, encargos sociais, etc.) – praticamente inviabiliza a escolha das ações governamentais adequadas às peculiaridades do Município, que, diga-se, tem compromissos importantes a serem honrados em outras áreas, tais como: saneamento básico, habitação, desenvolvimento social, esporte, urbanização, etc.

Agora, atenção especial deve ser dispensada para a análise dos dados referentes à população residente no Município de Bom Jesus das Selvas, fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em cotejamento com os dados do Censo Escolar, emitidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). No ano de 1996, a população residente no Município, na faixa etária entre 7 e 14 anos – que é a apropriada para o ensino fundamental -, era de 3.267 pessoas[22], mas no ano de 1997, o Censo Escolar em tal Município apontou a existência de 5.400 alunos[23] matriculados no ensino fundamental. No ano de 2000 - considerando a população total residente no Município (16.535 pessoas[24]) e o percentual da população entre 7 e 14 anos do Município no ano de 1996 (25,12%)[25] -, os dados finais do IBGE devem indicar um total de aproximadamente 4.154 pessoas[26] entre 7 e 14 anos, mas o Censo Escolar de 2000 registra a presença de 6.643 alunos[27] matriculados naquele nível de ensino. Esses números indicam que, das duas uma, ou o Município possui uma grande quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental fora da faixa etária de 7 a 14 anos, ou o Censo Escolar não tem retratado a realidade de Bom Jesus das Selvas. Operam, em favor dessa segunda hipótese, as inúmeras denúncias de fraude no Censo Escolar que teriam sido praticadas em Municípios do Nordeste.

Diante desse fato, pode-se dizer que, prevalecendo a primeira hipótese, o sistema de ensino de Bom Jesus das Selvas mereceria aplausos pelo trabalho de recuperação de pessoas que estão fora da faixa etária ideal para o respectivo nível de ensino. Confirmada, entretanto, a segunda hipótese, o Município estaria enfrentando problemas na execução do seu orçamento, haja vista o excesso de recursos recebidos vinculados à educação fundamental.

4. CONCLUSÃO

A essas alturas não se pode negar que a estratégia de vincular parte do orçamento público a determinada função de governo (educação, saúde, etc.) é um mecanismo capaz de viabilizar as metas governamentais estabelecidas para os respectivos setores.

No entanto, não se pode olvidar que a vinculação, por ser prévia, universal e indiscriminada, provoca distorções na alocação de recursos, comprometendo sobremaneira a otimização do retorno da despesa pública. É inegável que as amarras da vinculação de recursos orçamentários, desafiando o princípio constitucional da não-vinculação da receita de impostos, compromete as importantes funções do orçamento – política, econômica e reguladora –, agride o pacto federativo, limita a prática do orçamento participativo, restringindo a participação do povo na definição dos destinos dos recursos públicos, e, o que é mais grave, vicia de tal forma o sistema orçamentário que restringe a mais importante das atribuições do orçamento público: operar como instrumento de planejamento.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária.* 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Portaria nº 2.223, de 17 de dezembro de 1997.* Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro.* 9.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral:* previsão, organização, comando, coordenação, controle. Tradução de Irene de Bojano e Mário de Souza. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GIACOMONI, James. *Orçamento público.* 13.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HABERMAS, Jurgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio.* 3.ed. Tradução de Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário.* 14.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contagem da população 1996*: sistema de recuperação de informações municipais. Brasília: IBGE, 1997. 1 CD-ROM.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário.* 12.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

PEREIRA, José Matias. *Finanças públicas:* a política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*: orçamento na Constituição. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. 5.

NOTAS

1 Lei nº 4.320/1964, art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

2 HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 98.

3 RE 183.906-6 / SP, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário do STF, 18 de set de1997, Diário da Justiça, de 30 de ago. de 1998.

4 Pelo princípio tributário da anterioridade da lei é vedado cobrar tributos (CF, art.150, III): a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado; b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b. O princípio da anterioridade tributária, segundo o Ministro Celso de Mello, é garantia "imune, até mesmo, ao próprio poder de reforma constitucional titularizado pelo Congresso Nacional (RTJ 151/755-756) – representa um dos direitos fundamentais mais relevantes outorgados ao universo dos contribuintes pela Carta da República, além de traduzir, na concreção do seu alcance, uma expressiva limitação ao poder impositivo do Estado. Por tal motivo, não constitui demasia insistir na asserção de que o princípio da anterioridade das leis tributárias reflete, em seus aspectos essenciais, uma das expressões fundamentais em que se apóiam os direitos básicos proclamados em favor dos contribuintes" (PET 1.466 / PB, Rel. Min. Celso de Mello, Decisão Monocrática, 25 de ago. de 1998, Diário da Justiça, de 2 de set. de1998, p. 00033).

5 A anualidade tributária combina a anterioridade da lei com a prévia inclusão orçamentária, impondo, como condição necessária à arrecadação dos tributos, não somente a publicação anterior da lei que instituir ou majorar tributos, como também a previsão da respectiva receita no orçamento.

6 Hugo de Brito Machado parece caminhar nessa mesma direção, quando diz que "tais princípios existem para proteger o cidadão contra os abusos do Poder." (MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 27).

7 ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 115 e 117.

8 COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 73 e 74.

9 GIACOMONI, James. Orçamento público. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 80.

10 O art. 158 da CF determina que pertencem aos Municípios: a) o IRRFonte arrecadado pelos Municípios, suas autarquias e fundações; b) 50% do ITR arrecado pela União, relativamente aos imóveis neles situados; c) 50% do IPVA arrecadado pelos Estados relativamente a veículos licenciados em seus territórios; d) 25% do ICMS arrecadado pelo Estado, dos quais ¾, no mínimo, serão distribuídos na proporção do valor adicionado nas operações realizadas em seus territórios, ficando ¼ para ser distribuído de acordo com o que dispuser lei estadual (parágrafo único).

11 Com relação à vinculação de receita de impostos, o art. 159 da CF dispõe sobre o FPE, o FPM, os fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e o FCO, respectivamente) e sobre a distribuição entre os Estados exportadores de produtos industrializados de 10% do total do IPI arrecadado pelo País.

12 O § 2º do artigo 198 da CF trata da aplicação mínima de recursos que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde. O percentual mínimo será fixado por lei complementar (CF, art. 198, § 3º, I). Entretanto, valerão as regras do art. 77 do ADCT na ausência da lei complementar (ADCT, art. 77, § 4º). Ou seja, no caso da União, o valor mínimo será o apurado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB (ADCT, art. 77, I, **b**); no caso dos Estados e do Distrito Federal, 12% do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, **a**, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios (ADCT, art. 77, II); no caso dos Municípios e do Distrito Federal, 15% do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, **b** e § 3º (ADCT, art. 77, III).

13 CF, art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

14 Contragarantia é o instrumento que permite ao ente garantidor obter ressarcimento junto ao ente tomador do empréstimo dos valores pagos à instituição financeira, no caso de inadimplência do tomador do empréstimo junto à instituição financeira. Ou seja, é a garantia oferecida ao ente garantidor pelo tomador do empréstimo.

15 TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário. Orçamento na Constituição.* Volume V. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 275.

16 Assinala José Matias Pereira que a possibilidade de alterar a estrutura das despesas orçamentárias no Brasil é bastante pequena, encontrando-se na ordem de 3% do orçamento (PEREIRA, José Matias. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil.* São Paulo: Atlas, 1999, p. 128).

17 James Giacomoni, fazendo referência a trabalho realizado por João Baptista Araújo Lemgruber, alerta que no "sistema orçamentário federal é enorme a quantidade de vinculações mais ou menos explícitas. Levantamento efetuado em 1979 mostrou que 47,6% dos recursos do Tesouro apresentavam-se vinculados a transferências aos Estados e Municípios e a órgãos autônomos, fundos e entidades da administração indireta. Só na parte de fundos foram identificados 320 deles, grande parte operando com recursos vinculados" (GIACOMONI, James. *Orçamento público.* 13. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 82).

18 FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral:* previsão, organização, comando, coordenação, controle. Tradução de Irene de Bojano e Mário de Souza. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1994, p. 26.

19 Jurgen Habermas indica os problemas orçamentários como determinantes do déficit de legitimação do Estado capitalista: "O orçamento governamental é sobrecarregado com os custos comuns de um processo mais e mais socializado. Suporta os custos de estratégias imperativas de mercado e os custos de demanda de bens improdutivos (armamentos e viagens espaciais). Suporta os custos infra-estuturais diretamente relacionados à produção (transporte e sistema de comunicação, progresso científico-técnico, treinamento vocacional). Suporta os custos de consumo social indiretamente relacionados à produção (construção de casas, transporte, assistência médica, lazer, educação, previdência social). Suporta os custos do bem-estar social, especialmente desemprego. E, enfim, suporta os custos externalizados do esforço ambiental brotando da produção privada. No fim, estas despesas têm que ser financiadas através de impostos. O aparelho do Estado, portanto, enfrenta simultaneamente duas tarefas. De um lado, supõe-se que eleve o nível necessário de impostos, subtraindo lucros e rendas, e use os impostos disponíveis racionalmente de modo que os distúrbios das crises de crescimento possam ser evitados. Por outro lado, o soerguimento seletivo de impostos, o padrão discernível de prioridades do seu uso e os próprios desempenhos administrativos precisam ser constituídos de tal maneira, que a necessidade de legitimação possa ser satisfeita. Se o Estado falha na anterior, há um déficit na racionalização administrativa; se falha na primeira, resulta um déficit de legitimação" (HABERMAS, Jurgen. A crise de legitimação no capitalismo tardio. 3. ed. Tradução de Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999, p. 82).

20 Esses dados foram coletados pelo autor na execução do projeto de dissertação de mestrado na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

21 Bom Jesus das Selvas tem cerca de 16.500 habitantes e fica a 466 quilômetros de São Luís.

22 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contagem da população 1996. Sistema de recuperação de informações municipais. População do município de Bom Jesus das Selvas, por sexo e segundo os anos de idade e faixas etárias. Brasília, IBGE, 1997. 1 disco laser. 4,8 pol. Gravação de textos, gráficos e tabelas.

23 BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Portaria nº 2.223, 17/12/1997.

24 Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/ibge/estatistica/populacao/censo2000> Acessado em: 31 de jul. de 200.

25 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contagem da população 1996. Sistema de recuperação de informações municipais. População do município de Bom Jesus das Selvas, por sexo e segundo os anos de idade e faixas etárias. Brasília, IBGE, 1997. 1 disco laser. 4,8 pol. Gravação de textos, gráficos e tabelas.

26 Utilizou-se esse critério pelo fato de, até o encerramento da pesquisa (6 de dez. de 2001), o IBGE não ter publicado os dados referentes à população daquele Município na faixa etária entre 7 e 14 anos, apurados no Censo 2000.

27 Disponível em: <http://www.inep.gov.br/censo/censo2000/censoescolar.asp?MUN= Bom+Jesus+das+Selvas&UF=21&B1= Consulta>. Acessado em: 31 de ago. de 2001.

Uma análise dos instrumentos garantidores das práticas de boa governança pública em municípios: controle interno e conselho de controle e acompanhamento do Fundeb

Miguel Augusto Barbosa Dianese

Miguel Augusto Barbosa Dianese é Economista pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG); mestre em administração pela FEAD/MG; pós-graduado em finanças pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); pós-graduado em controle externo pela PUC/MG e Escola de Contas do TCMG, professor (pós-Graduação) de Análise de Investimentos e Financiamentos e de Governança Corporativa (Centro de Pós-Graduação da UNI-BH).

1. INTRODUÇÃO

O tema governança corporativa surgiu na agenda das organizações privadas há pouco mais de quinze anos. Desde então, sua aceitação no mundo corporativo tem crescido de forma consistente, inclusive verificam-se estudos elaborados por órgãos multilaterais renomados, tais como OECD (Organização Econômica para a Cooperação e Desenvolvimento) o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. As evidências de sucesso de novas práticas de gestão indutoras de maior transparência e controles nas organizações acabaram por motivar outras organizações a replicarem essas boas práticas. Embora essa difusão muitas vezes ocorra sem que haja uma validação das premissas que edificaram o modelo ou mesmo sem uma contextualização do ambiente sócio-cultural, é fácil perceber que a discussão da governança caminha no sentido de alcançar as organizações do Terceiro Setor e mesmo as organizações públicas.

Neste artigo, buscar-se-á exibir que a *accountability*[1], um dos pilares da boa governança, somada aos variados sistemas de controle, alcançam os Municípios mineiros e brasileiros de forma distinta. Conhecer os regramentos legais e seus respectivos funcionamentos, almejando buscar o aprimoramento desses controles, principalmente envolvendo a Sociedade Civil Organizada, poderá ser um importante instrumental a aperfeiçoar as boas práticas de governança pública para as nossas *polis*.

Analisar o teor dos relatórios de controle interno de Municípios mineiros - que é anexo exigido por meio da obrigatória Prestação de Contas Anual - evidencia o grau de independência destas Controladorias em relação ao gestor municipal e à sua estrutura de poder. Tal pesquisa empírica busca mostrar a existência de boas práticas de governança pública municipal em relação à *accountability* e ao controle social.

TABELA 1

Municípios mineiros pesquisados

Municípios – 5 a 30 mil habitantes	Municípios – 5 a 30 mil habitantes	Total
14 (quatorze)	06 (seis)	20 (vinte)

Fontes: 1 Prestações de Contas Anuais (Relatórios de Controle Interno). 2 Estrutura Organizacional das Controladorias Municipais.

Para Mello (1996), o conceito de "governança" é distinto de "governabilidade", uma vez que aquele se relaciona com o modo de uso da autoridade política e à capacidade governamental de criar e assegurar a prevalência de regras universalistas nas transações sociais, político-sociais e econômicas. As organizações públicas, além de inseridas no contexto internacional da Administração Pública Gerencialista[2] e seus novos paradigmas, que resumidamente serão aqui exibidos, estão sujeitas a padrões de aceitação social tão ou mais importantes à sua sobrevivência quanto o próprio lucro no caso das entidades mercantis.

Buscando uma conceituação mais ampla, é fácil vislumbrar a relevância da governança nos próprios governos, desde que compreendidas como: "padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico." (FONTES FILHO, 2003). Fama e Jensen (1983), citados por Fontes Filho (2003), evidenciam que os problemas de agência podem ser mitigados por meio de sistemas de decisão que separam a gestão do controle nos variados níveis da organização. Na administração pública, fundamentalmente nos Municípios brasileiros, a busca pela independência efetiva do órgão de controle interno, que é uma exigência constitucional, e sempre replicada nas suas respectivas Leis Orgânicas, pode ser um caminho propício e fecundo para que floresçam novas práticas de governança nas cidades.

Outro caminho que aqui será explicitado nos remete a uma busca, através de novas legislações no âmbito federal, estadual e também municipal, que possam garantir uma atitude pró-ativa por parte da Sociedade Civil, com o conseqüente enfraquecimento da ingerência política-partidária na composição dos membros dos variados Conselhos Municipais. Os mesmos deveriam fiscalizar com independência e altivez a merenda escolar, os programas relacionados às crianças e aos adolescentes, a aplicação proba dos recursos do Fundef (após a Emenda Constitucional nº 53, Fundeb) [3], a eficácia das políticas sociais, a aplicação dos recursos nas ações e serviços públicos de saúde, dentre outras normatizações.

Para Fontes Filho (2003, p.09), em artigo publicado no VIII **Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma des Estado y de la Administración Pública**, Panamá, 2003: "os sistemas de controle interno apresentam possibilidades mais interessantes a organizações não mercantilistas quanto à solução de seus problemas de agência." Com esse paradigma, exibiremos que a busca pela independência política e partidária do órgão central de controle interno e dos variados Conselhos Municipais são caminhos recomendados desde que a Sociedade Civil saia da sua apatia tradicional, e, por outro lado, os regramentos legais consigam viabilizar tais instrumentos de controle social de forma independente das ingerências políticas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CONTROLE SOCIAL

As organizações públicas estão sujeitas às mesmas pressões que as do setor privado, a saber: a pressão competitiva advinda de uma economia globalizada e a natureza variável do trabalho, como resultado do progresso tecnológico. Mas há uma terceira pressão, que atua exclusivamente sobre a seara pública: a pressão por legitimidade.

Em termos administrativos o Estado contemporâneo apresentava dificuldades materiais, com menos poder, e menos recursos. A burocracia era criticada nos círculos intelectuais e pelo cidadão comum. O modelo burocrático baseava-se em organização dirigida por procedimentos rígidos, forte hierarquia e total separação entre o público e o privado. Deveria ser constituída por um corpo neutro e impessoal. Para atingir estes fins, a atuação dos funcionários se fazia cada vez mais dissociada da comunidade, cada vez mais "intramuros". (PEREIRA; SPINK, 1998; ABRUCIO, 1997). Surge então o movimento que buscava a reinvenção da forma de governar, com o modelo gerencial de administração do Estado, inicialmente na Inglaterra, que se espraia pelos Estados Unidos e atinge a Europa Continental, os países de língua inglesa e, em seguida, América Latina, primeiramente Chile, depois Argentina, Brasil e outros países.

Este movimento foi se modificando ao longo do tempo e se amoldando às diferentes realidades de cada nação; por exemplo, na Inglaterra e Estados Unidos, sob os governos de Reagan e Thatcher, deu-se sob uma forte visão conservadora, já na "Nova Zelândia, na Austrália e na Suécia, sob governos no mais das vezes social-democratas" (PEREIRA e SPINK, 1998). Não existe uma consolidação dos pressupostos, mas basicamente ele busca a superação do modelo burocrático de gestão para que se adotem mecanismos alicerçados na eficiência administrativa e foco no cidadão, ou seja, a capacidade de gestão torna-se o centro da discussão da Administração Pública, aliada a importantes mudanças econômicas como o ajuste fiscal, e as reformas orientadas para o mercado, entre as quais se inclui a privatização e a desregulamentação.

Abrucio (1997) apresenta um modelo de sistematização, em relação à Nova Administração Pública (gerencialista), que apresenta, resumidamente, os seguintes valores:

- Valorização do conceito de cidadania;

- Introdução de conceitos de *accountability*;

- Incentivo à participação dos cidadãos nas decisões sobre Programas de Governo;

- Incentivo à participação popular durante a elaboração das peças orçamentárias (compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal que foi promulgada posteriormente);

- Busca da excelência na prestação de serviços públicos;

- Descentralização das ações governamentais;

- A transparência e a responsabilidade democrática na administração pública;

- A orientação dos mecanismos de controle para resultados baseados em indicadores fixados em contratos de gestão/acordo de resultados/ termos de parceria.

Por meio destas definições, temos que os ideólogos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) defendiam que, para os **serviços não exclusivos**, o âmbito da propriedade deveria ser pública não-estatal, logo, o campo de definição clássico do Terceiro Setor. Assim, seria pública no sentido de dedicar-se ao interesse público, não visando o lucro, e não sendo estatal. Oportunizando assim o fortalecimento das atividades do Terceiro Setor e, após a promulgação da Lei Federal nº 9790/99, a criação e o fortalecimento da atuação das OSCIPs[4], com as novas e relevantes atividades que podem desenvolver. Esses valores e conceitos são totalmente integrados com a construção de um ambiente institucional de aperfeiçoamento das práticas de controle social e de apoderamento da Sociedade Civil Organizada.

2.2. A *ACCOUNTABILITY*

O conceito de *accountability* não encontra uma perfeita tradução para o português, mas pode ser entendido pela responsabilidade do agente tanto pela tomada de decisões como por sua implementação, como pela obrigação de prestar contas tanto por ações como por omissões (BRANCO, 2000). Essa conceituação está intimamente vinculada ao paradigma da Administração Pública Gerencialista.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) aperfeiçoou os mecanismos para prestação de contas por parte dos Chefes do Poder Executivo, inclusive no caso dos Municípios. O mandamento legal inova neste ponto, pois garante maior transparência e divulgação dos pareceres prévios, exibindo novos mecanismos garantidores da *accountability*: i) será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação de contas; ii) os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento e, no caso de Municípios que não sejam capitais ou que tenham menos de duzentos mil habitantes, o prazo é de cento e oitenta dias; iii) será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos (Internet), dos orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas com pareceres prévios, relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal, sempre com versões simplificadas (inteligíveis) desses documentos; iv) a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular durante a elaboração das peças orçamentárias; v) as contas apresentadas pelo Chefe do Executivo ficarão disponíveis durante todo o exercício, inclusive para consulta dos cidadãos e de instituições da sociedade (BRASIL, 2000).

Mesmo sofrendo muitas críticas, algumas com um forte viés ideológico, a Lei de Responsabilidade Fiscal contribuiu decididamente para o aperfeiçoamento dos controles interno e externo e para o fortalecimento da Sociedade Civil no seu papel republicano de fiscalizar, uma vez que, indubitavelmente, criou mecanismos para essas missões relevantes. A rigor, tais práticas aproximam-se do conceito de *accountability*, e criam uma nova cultura de boas práticas de governança pública, embora, como será concluído adiante: um longo caminho precisará ser percorrido, principalmente pelos Municípios de pequeno porte.

3. CONCEITUAÇÃO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Para Kissler e Heidemann (2006, p. 2), "o entendimento que se tem sobre governança pública não é muito claro; Max Weber diria tratar-se de um conceito sociologicamente ´amorfo`." Pode-se

afirmar que não existe um conceito único de governança pública, mas antes um conjunto de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições.

Mello Jr. (1998), em trabalho desenvolvido para o Departamento de Assuntos Fiscais do Fundo Monetário Internacional, aborda com precisão e relevância científica, a governança no setor público. Para o pesquisador, de forma análoga à abordagem da governança empresarial sob o ponto de vista do controle proprietário - em relação ao setor público - os contribuintes transferem recursos para o Governo (impostos e taxas) em troca do fornecimento de bens e serviços públicos. Assim, a governança pública seria mais complexa pela presença de um terceiro agente: os políticos. Os direitos de controle no caso do setor público estariam dissociados do fluxo de caixa ou dos direitos de propriedade, já que a propriedade estaria pulverizada entre os contribuintes. Conclui, em relação à conceituação de governança pública, que em um ambiente de informação imperfeita/incompleta, o governo perde o controle de como os seus escalões ou as entidades descentralizadas fazem uso dos recursos transferidos. Assim, o controle residual pode ser explorado por essas entidades, levando a uma distribuição ineficiente dos fundos públicos.

Para facilitar o entendimento do real significado de governança pública, busca-se agora um conceito mais amplo. Para Loffer (2001), a governança pública pode ser entendida como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que teria como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela Sociedade Civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Kissler e Heidemann (2006), citando Ache, (2000, p. 444), exibem as contribuições significativas para a definição de governança pública, que vieram de pesquisas de atores locais e regionais: “Governança, em primeiro lugar, pode simplesmente ser entendida como estruturas e formas sob as quais regiões urbanas são gerenciadas, em um sentido administrativo, legal, público, privado, local, nacional e europeu”.

O conceito de governança pública justifica uma política de amplitude de delegações. As instituições públicas (federais, estaduais e municipais) não têm mais a obrigação de oferecer com exclusividade todos os serviços públicos. O Poder Público pode e deve transferir a execução de Políticas Públicas para o Terceiro Setor - via Convênios ou Termos de Parceira -, ou dividir os custos de investimentos em infra-estruturas de longa maturação com a iniciativa privada - via Parcerias Público Privada. Dessa feita, o ultrapassado Estado de serviço, transmuta-se em um Estado moderno co-produtor do bem público, mas preservando suas missões indelegáveis e responsável último pela arrecadação de seus tributos e fiscalização.

4. O CONTROLE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A nossa Carta Cidadã (BRASIL, 1988) exibe regramentos que induzem os cidadãos a praticarem o controle social, e, no mesmo sentido, se tornarem atuantes no processo de controle das políticas públicas:

> a) Art. 5º - (omissis)
>
> LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.
>
> b) Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno [...]
>
> § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.
>
> c) Art. 77 – Até o exercício financeiro de 2.004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: [...]
>
> Parágrafo 3º. Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde [...] serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será **acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde**, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal. (Grifamos)

A legislação infraconstitucional também possui mecanismos garantidores de controle social, e, caso fossem implementados com eficácia, possibilitariam os controles inerentes às boas práticas de governança pública. Ainda em relação ao controle social, deve-se enfatizar a obrigatoriedade de se criar o Conselho Municipal de Controle e Acompanhamento do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, bem como as determinações constantes na Lei Complementar n° 101/00, a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal, que garantem a participação popular e a transparência na execução dos orçamentos. Em relação à Lei Complementar n° 101/00, temos:

> Art. 48. São instrumentos de **transparência da gestão fiscal**, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio [...]

Parágrafo único. **A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular** e **realização de audiências públicas**, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos.

> Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, **para consulta e apreciação pelos cidadãos** e instituições da sociedade.
>
> Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.
>
> Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento[...]
>
> § 1º. No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias.
>
> Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal **serão realizados por conselhos de gestão fiscal,** constituído por representantes de todos os poderes e esferas de governo, do Ministério Público **e de entidades representativas da sociedade**[...]
>
> III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas [...] **e padrões mais simples para os pequenos Municípios**, bem como outros, **necessários ao controle social**. (Grifamos).

Os avanços inerentes ao controle social, pelo menos no campo institucional, são inegáveis após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Como sua natureza é de Legislação Complementar e não Ordinária, a mesma possui o condão de regulamentar a Constituição Pátria. Um exemplo prático deste avanço institucional pode ser facilmente encontrado ao confrontarmos a legislação anterior que determinava: as contas deveriam ficar à disposição para consultas por apenas 60 (sessenta) dias; após a Lei de Responsabilidade Fiscal, as mesmas contas ficam à disposição "durante todo o exercício".

Em relação ao controle social previsto no art. 24, inciso IV, da Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, está pacificado que cada Município deverá constituir um Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos recursos do FUNDEB, com as seguintes composições: i) um representante da Secretaria Estadual da Educação; ii) um representante dos professores da educação básica pública; iii) um representante dos diretores de escolas públicas; iv) um representante dos servidores técnicos-administrativos das escolas públicas; v) dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública; e vi) dois representantes dos estudantes da educação básica pública. Integrarão ainda tal conselho, quando houver, um representante do Conselho Municipal de Educação e um representante do Conselho Tutelar.

5. O CONTROLE INTERNO NOS MUNICÍPIOS

Em relação ao controle interno municipal, a sua criação está evidenciada na nossa Carta Maior através do seu art. 74, como aqui já foi exibido. Entretanto, antes mesmo da promulgação da atual Constituição Federal, a legislação infraconstitucional já induzia a criação da Controladoria por parte das entidades de direito público, incluindo os Municípios. Inicialmente, tem-se a Lei Federal nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964), que através dos artigos 76 a 78, determina:

> Do Controle Interno
>
> Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.
>
> Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subseqüente.

> Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Mesmo durante a Ditadura Militar, os aspectos institucionais relacionados à Controladoria foram lembrados: o Decreto-Lei nº 200/1967 determinava que o Controle Interno deveria ter o objetivo de criar as condições para eficácia do Controle Externo e a conferência dos Programas de Trabalho. No caso de Minas Gerais, o Regimento Interno do Tribunal de Contas, através do seu art. 232, explicita a relevância do Controle Interno.

Portanto, verificam-se normas constitucionais e infraconstitucionais garantidoras da implementação de uma das mais basilares práticas de boa governança pública: a existência de controles internos, que deveriam ser os pilares da *accountability* para os Municípios. Entretanto, a ausência de regulamentação para todos os entes federados, deixa, na maioria dos Municípios brasileiros, o controle interno à mercê de ingerência política, quase sempre contrária aos interesses da boa governança, como será exibido nos resultados da pesquisa.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 AUTONOMIA DOS CONTROLES INTERNOS EM MUNICÍPIOS MINEIROS

Além da pesquisa na estrutura organizacional e na composição das Controladorias municipais, analisou-se 20 processos administrativos de prestações de contas de Municípios mineiros. Os detalhes técnicos e contábeis dos balanços da prestação de contas para essa pesquisa não possuem relevância. Entretanto, deve-se enfatizar que a prestação de contas é um instrumento republicano indispensável.

A prestação de contas dos Municípios além de exibir os balanços: orçamentário, financeiro, patrimonial e das variações patrimoniais, aufere também os gastos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, as ações e serviços públicos de saúde, as políticas públicas de assistência social - nesses casos via fundo municipal específico -; limites de gastos com pessoal, serviços de terceiros, limites de endividamento de curto prazo (restos a pagar e depósitos consignados) e de longo prazo (dívida fundada), alterações patrimoniais, dentre dezenas de outras conferências. Um dos anexos mais importantes da prestação anual de contas dos Municípios, que coadunam integralmente com as práticas de boa governança pública, **é a publicação do relatório circunstanciado do controle interno municipal.**

A simples verificação da existência de um "órgão" de controle interno, ou seja, como unidade orçamentária autônoma, com recursos orçamentários para aquisição de equipamentos, computadores, treinamentos e qualificações continuadas, e com uma estrutura

organizacional a exibir o preenchimento dos seus cargos via concurso público - pelo que apurou-se na pesquisa, acaba por exibir uma Controladoria mais independente, com a conseqüente publicação de um relatório tecnicamente mais elaborado.

Na quase totalidade dos pequenos Municípios5 (até trinta mil habitantes) deparou-se com meras "comissões" de controle interno. Significa que não possuíam uma estrutura mínima de atuação independente. Nesses casos, verifica-se a existência de um controlador-geral, sempre nomeado através de cargos comissionados de recrutamento amplo, ou seja, vinculado politicamente ao gestor municipal. Os demais membros que compõem o controle interno: geralmente 2 (dois) servidores, são simplesmente designados por Portarias ou Decretos, assinadas pelo Prefeito Municipal. Constatou-se que esses servidores, que complementam o "quadro" da Controladoria, na maioria das vezes, nem sequer recebem algum tipo de gratificação, logo, pode-se inferir o ânimo e disposição destes funcionários em fiscalizar de forma diligente e autônoma qualquer ato do Poder Executivo local.

Nos casos das prestações de contas dos Municípios pesquisados de médio e grande porte[6] (aqui definidos como aqueles com população acima de trinta mil habitantes), que totalizaram 30% (trinta por cento) da amostra de 20 (vinte) Municípios pesquisados, ou seja, 6 (seis) Municípios; apurou-se que as Controladorias foram instituídas através de Lei Municipal, portanto, com atribuições e diretrizes mínimas para seu funcionamento.

Nesta amostra, em relação à elaboração do relatório anual emitido pela Controladoria nos Municípios de médio e grande porte, verificou-se uma preocupação maior com a qualidade redacional e com campos de atuação além das exigências mínimas constantes na Instrução Normativa nº 5 de 2005 do Tribunal de Contas Mineiro.

6.2 AUTONOMIA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou inspeções de auditoria com uma amostra de 52 Municípios da Federação (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí). Seus técnicos realizaram entrevistas com Conselheiros que acompanham a execução dos recursos públicos relacionados ao Fundef. De forma simplificada, pode-se apresentar o Fundef como sendo um fundo contábil, que recebe recursos dos Estados e Municípios da Federação, com a complementação da União. Os Municípios verificam a retenção automática de algumas de suas principais receitas: 15% do Fundo de Participação (CF, art. 159, I, b) e do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (CF, art. 158, IV), para a composição deste Fundo Contábil Nacional. Posteriormente, acabam por receber de volta em seu caixa, via Banco do Brasil, de forma proporcional ao número de alunos matriculados na sua rede de ensino, recursos para investimentos no ensino fundamental e na valorização do magistério dos seus profissionais de ensino (em atividade) (BRASIL, 1996).

O Fundef e o seu respectivo Conselho de Controle e Acompanhamento foram criados através de legislação infraconstitucional: Lei Federal nº 9424/96, e regulamentados pelo Decreto Federal nº 2.264 de 24 de julho de 1997. O Fundef foi implementado a partir de 1º de janeiro de 1998. **A Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, em relação ao recente Fundeb, por meio do seu artigo 24, IV, determina uma composição mais ampla de seus membros de acompanhamento e controle social**, que pode ser considerado em avanço, pois, a rigor, envolve representantes dos pais de alunos da educação básica pública, dos estudantes e dos servidores técnicos-administrativos destas escolas, dentre outros representantes. Tal controle é compatível com a *accountability*, pois seu sentido seria, em tese, garantir uma fiscalização efetiva dos gastos deste fundo contábil, cujas finalidades podem ser encontradas por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, que instituiu o Fundeb.

Medeiros e Pereira (2004)[7], ao discutirem o controle social no Brasil, valeram-se de um estudo elaborado pelo Tribunal de Contas da União[8], que verificou o grau de autonomia e outros aspectos relevantes dos Conselheiros atuantes em Estados e Municípios brasileiros. **Dada a sua relevância, o estudo dos técnicos do TCU em relação aos Municípios também foi considerado na presente pesquisa**.

No tocante à educação, as avaliações e análises técnicas do TCU referentes à atuação dos Conselhos do Fundef, exibem despreparo técnico dos Conselheiros e, da mesma forma, a ausência de atitudes pró-ativas e investigativas. A pesquisa detecta que os Conselheiros Municipais além de não exercerem o papel fundamental de fiscalização, e por serem indicados pelo Prefeito Municipal, acabam por exercer seu papel sem a necessária independência política ou ideológica para o pleno exercício do seu papel de controle social, **o que se assemelha com o resultado apurado nas frágeis Controladorias nos Municípios de pequeno porte, que produziam relatórios simplesmente para atender as exigências do Tribunal de Contas de Minas Gerais**.

Medeiros e Pereira (2004) enfatizam que, em relação aos Conselhos do Fundef, o TCU concluiu que não foram ofertadas as condições para tornar exeqüível a atividade de controle social por parte dos Conselheiros Municipais.

Em última instância, tais Conselheiros deveriam, pelo menos, mitigar os desvios de finalidades, que, em muitas oportunidades, são tão graves como os próprios desvios de recursos. Se a finalidade precípua do Fundef era custear os gastos no ensino fundamental, oportunizando às crianças de todo o País vagas com um mínimo de qualidade, bem

como valorizar o seu magistério e profissionais em efetiva atividade no ensino fundamental, o desvio dessa finalidade torna-se lesivo ao interesse nacional.

Seguem as principais conclusões dos técnicos do TCU[9]: a) os conselhos foram considerados existentes e atuantes em apenas 4 dos 52 Municípios auditados; b) as falhas na atuação dos conselhos, detectadas com maior freqüência, foram o desconhecimento da legislação do Fundef por parte dos Conselheiros e a escolha dos representantes pelo Prefeito Municipal, sem participação das categorias envolvidas; c) 10% dos Conselheiros entrevistados não conheciam os objetivos do Fundo; d) 43,3% dos entrevistados não tinham idéia de quanto o Município geria de recursos do Fundef; e) 60% dos entrevistados afirmaram não haver realizado atividades relacionadas ao censo escolar.

7. CONCLUSÃO

A conclusão mais relevante do estudo do TCU foi reconhecer que a Sociedade Civil Organizada no Brasil, motivada apenas por regramentos legais, sem um incentivo em pecúnia, ou outro a ser estudado, não apresenta os resultados minimamente satisfatórios para o funcionamento destes Conselhos de Controle e Acompanhamento do Fundef – agora Fundeb. A efetividade dos Conselhos, ou a falta dele, exibe com clarividência que não basta a existência da legislação que, em tese, garantiria o controle social e a *accountability*: outras medidas urgentes precisam ser tomadas. O controle interno nas comunas brasileiras, como atestam as suas respectivas estruturas administrativas e os relatórios aqui analisados de 20 (vinte) Municípios mineiros, não possui na sua grande maioria, a independência funcional, orçamentária e política para garantir as boas práticas de governança pública e a *accountability*.

Os estudos publicados pelo Tribunal de Contas da União, no item 4.19, exibem as mazelas que, se não podem ser extirpadas, precisam ser mitigadas:

> 4.19 Os registros de despesas não-compatíveis mais expressivos ocorreram nas localidades de Caucaia-CE (R$ 3.290.351,48), Açailândia-MA (R$ 501.184,16) e Canindé-CE (R$ 339.231,00). As irregularidades referem-se a pagamento de profissionais que não atuam no ensino fundamental (Açailândia-MA) e a pagamento de profissionais do magistério por intermédio de cooperativa, caracterizando terceirização das atividades de ensino e burla à exigência constitucional de concurso público (Municípios do Ceará).

Pode-se inferir, pela análise das estruturas destas Controladorias, bem como das prestações de contas, que aqueles Municípios considerados de pequeno porte (até trinta mil habitantes), quase sempre possuíam apenas uma "comissão", sem a mínima estrutura para atuar de forma diligente e com autonomia investigativa. Por outro lado, naqueles com mais de trinta mil habitantes, constatou-se a existência de Controladorias criadas através de Lei Municipal, e, em 5 (cinco) casos, deparamos com órgãos de controle interno com autonomia orçamentária. O preenchimento de seus cargos comissionados, entretanto, ainda dependia de atos administrativos do Prefeito Municipal.

Apenas em um Município, cuja população ultrapassa cem mil habitantes, o órgão de controle interno possuía além de autonomia orçamentária, a exigência de prévio concurso público para exercer a missão de Controlador Municipal. Uma ressalva deve ser feita: apesar da exigência de concurso público, o preenchimento do cargo de Controlador Geral ocorria por ato administrativo do Prefeito Municipal.

Assim, pode-se inferir, pelos documentos pesquisados, que quanto maior a população no Município, maior o grau de autonomia do controle interno, e mais bem confeccionado seu relatório anual. Em nenhum Município constatou-se a independência total em relação ao Poder Executivo. Portanto, os princípios da *accountability* aqui exibidos, que são garantidores das boas práticas de governança pública, **ainda estão em fase embrionária na maioria dos Municípios pesquisados**. Um novo Estado, com sensibilidade e interesse em efetivamente escutar as demandas da sociedade e em abrir suas contas à avaliação do público em geral, só será possível quando a sociedade estiver controlando suas ações (MATIAS PEREIRA, 1999).

O fortalecimento do controle social e uma busca efetiva pela despolitização dos controles internos – via legislação infraconstitucional que viabilize a independência funcional dos controladores, e uma atuação diligente e fiscalizadora por parte dos Conselhos Municipais, além de legitimar as ações do Poder Público Municipal, poderia garantir a promoção da cidadania e da democracia, perpetuando assim, novos valores republicanos como a transparência com o dinheiro público, fortalecendo por fim, o mesmo controle social.

A pesquisa empírica em 20 prestações de contas em Municípios mineiros, bem como as fragilidades dos Conselhos Municipais de Controle e Acompanhamento do Fundef, exibem que a mera existência de regramentos legais não foram suficientes para um efetivo controle social e *accountability*.

NOTAS

1 *Accountability* na administração pública, segundo Campos (1990), trata da relação da burocracia e das elites políticas com a sociedade e o controle que esta deve exercer sobre os administradores públicos.

2 O paradigma da Administração Pública Gerencialista traz conceitos basilares, como desburocratizar a ação governamental, gastar menos com o custeio e mais com o cidadão, envolver a Sociedade Civil Organizada na execução de suas políticas públicas, buscar sempre a eficiência, eficácia e efetividade durante a implementação de suas políticas públicas, inserir a iniciativa privada em investimentos na infra-estrutura que demandam recursos vultuosos e de alta maturação, etc. (PEREIRA; SPINK, 2003)

3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Após a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

4 Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, criada através do novo marco legal do Terceiro Setor: Lei Federal nº 9799/2000, que permite desenvolver outras atividades em parceria com o Estado.

5 Foram considerados, nesta pesquisa, "pequenos municípios" aqueles com até 30 mil habitantes. Considerando informações do IBGE.

6 Foram considerados, nesta pesquisa, Municípios de médio e grande porte, aqueles com população superior a 30 (trinta) mil habitantes. Considerando informações do IBGE.

7 ANANPG 2004.

8 Disponível em: <www. tcu.gov.br/publicacoes>.

9 Decisão TCU 995/2002 – Plenário. Número Interno do Documento: DC – 0995-28/02-P

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, Brasília, DF, n. 10, p. 1-55, 1997.

ACHE, P. Visions and creativity: chalenge for city regions. *Futures*, v.32, n.5, p.435-449, June 2000.

BRANCO, V. Além das boas intenções: responsabilidade e visibilidade dos provedores sociais filantrópicos nos EUA e no Brasil. In: ENANPAD, 24., 2000, Florianópolis. *Anais eletrônicos*... Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM. Disponível em: <http://www.anpad.org.br /evento.php? acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=51&cod_evento_edicao=4&cod_edicao_trabalho=4050>. Acesso em: 01 jul. 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em: 01 jul. 2008.

BRASIL. 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 (Fundef), 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_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 01 jul. 2008.

_____. 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. *Diário Oficial da União,* Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br /ccivil_03/ Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 01 jul. 2008.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado.* Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>. Acesso em: 01 jul. 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 705/1999, Plenário. Relator: Min. Humberto Souto, Brasília, 6 de outubro de 1999. *Diário Oficial da União,* Brasília, DF, 8 nov. 1999. Seção 1.

_____. _____. Decisão nº 28/2000, Primeira Câmara Relator: Min. Humberto Souto, Brasília, 22 de fevereiro de 2000. Ata 05/2000, Primeira Câmara. *Diário Oficial da União,* Brasília, DF, 2 mar. 2000. Seção 1.

BRASIL.Tribunal de Contas da União. Decisão nº 51/2000, Plenário. Relator: Min. Humberto Souto, Brasília, 9 de fevereiro de 2000. Ata 04/2000, Plenário. *Diário Oficial da União,* Brasília, DF, 18 fev. 2000. Seção 1.

FAMA, E. F.; JENSEN, M. C. Agency problems and residual claims. *Journal of Law & Economics*, v. 26, june 1983. Disponível em: <http://www.gobierno delaempresa.cl /files/ cge/ biblioteca /acad /Fama-Jensen-83a.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2008.

FILHO, J. R. F. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá.

HENRY, C. A inclusão digital no Brasil. *Revista da Sociedade Digital*, Brasília, DF, ano 1, n. 1, p. 10-13, dez. 2001. Disponível em: <http://www.agenciaeletronica.net/RSD/rsd_01-incluso_digital.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2008.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Aministração Pública,* Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, maio/jun. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008&lng=&nrm=iso&tlng=. Acesso em: 01 jul. 2008.

MELLO Jr., Luiz R. Privatização e governança empresarial no Brasil. *In:* PINHEIRO, Armando Castelar, FUKASAKU, Kiichiro (Ed.). *A Privatização no Brasil:* o caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

MINAS GERAIS (Estado). Tribunal de Contas do Estado. *Instrução Normativa nº. 05 de 2.005.* Dispõe sobre apresentação e recebimento das contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/Legislacao/indexlegis.htm>. Acesso em: 01 jul. 2008.

PEREIRA, José Matias. *Finanças públicas*: a política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org). *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

_____. *Relendo raízes do Brasil*. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br /view.asp?cod=549>. Acesso em: 01 jul. 2008.

PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 32, p. 18-40, 1996.

VIOLIN, T. C. *Terceiro setor e as parcerias com a Administração Pública:* uma análise crítica. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

TCU vai fiscalizar uso de cartões corporativos

O Tribunal de Contas da União aprovou a realização de auditoria contábil, via Siafi, na evolução histórica das despesas relativas ao suprimento de fundos, desde a implantação da sistemática dos cartões de crédito corporativos na Administração Pública Federal. O objetivo, segundo o autor da proposta, ministro Ubiratan Aguiar, é verificar a natureza das despesas efetivadas com o cartão corporativo – passagens, diárias ou outras despesas regulamentares. O TCU também vai verificar o percentual do volume dos saques em dinheiro por pasta ministerial ou órgão envolvido e a pertinência desses gastos ante o disposto na legislação vigente.

O ministro Ubiratan Aguiar destacou que os cartões corporativos surgiram como alternativa ao tradicional suprimento de fundos, utilizado como forma de pagamento de despesas de pequeno vulto. "O novo instrumento traz potenciais vantagens sobre o antigo, pois diminui a burocracia, reduzindo o tempo gasto com prestações de contas concernentes a valores de pequena monta, dando agilidade à máquina pública, além de aumentar a transparência nos gastos públicos".

Ele lembrou, no entanto, que mais uma vez os veículos de comunicação do país têm suscitado possíveis irregularidades no uso dos cartões de crédito corporativos. "Volta-se a falar sobre o aumento dos gastos com esses cartões por parte da máquina pública e, mais preocupante, sobre o alto índice percentual de sua utilização como saque em dinheiro, contrariamente ao que já havia sido alertado pelo Tribunal à Administração Pública Federal".

O TCU já realizou trabalhos isolados para verificar a utilização desses cartões e proferiu diversas determinações e recomendações com o objetivo de melhorar o controle e a transparência dos gastos efetuados, aprimorar sua prática e diminuir a utilização para saque em dinheiro.

TCU define distribuição da Cide

O Tribunal de Contas da União definiu a participação dos estados e do Distrito Federal no montante arrecadado com a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico. A contribuição, conhecida como Cide-combustíveis, é paga por importação ou comercialização de combustíveis e cabe às unidades da federação 29% do que for arrecadado pela União.

O valor referente a esse percentual é distribuído segundo cálculo de participação feito pelo TCU anualmente. Os estados e o DF recebem 10% do total destinado em partes iguais. O restante é dividido entre as unidades da federação com base na extensão de rodovias federais e estaduais pavimentadas, no consumo de combustíveis e na população do estado. Essas informações são fornecidas ao TCU pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transporte (DNIT), pela Agência Nacional de Petróleo (ANP) e pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

De acordo com a Constituição Federal, cabe aos municípios 25% do que o estado receber com a contribuição. São Paulo e Minas Gerais são as unidades da federação com maior participação individual no percentual da Cide que a União entregará aos estados em 2008.

Para o ministro Aroldo Cedraz, relator da matéria, a Cide-combustíveis é paga por consumidores de petróleo, gás e álcool combustível para que os governos restituam a contribuição em benefícios diretos. O dinheiro deve ser investido em subsídios de combustíveis, em projetos para recuperar o meio ambiente danificado com sua produção e em infra-estrutura de transportes.

Os percentuais individuais de participação dos estados e do Distrito Federal na distribuição dos recursos pode ser consultada na Decisão Normativa 89/2008, do TCU.

TCU fará auditoria em portos

O Tribunal de Contas da União fará auditoria operacional para avaliar a situação dos portos marítimos e fluviais em todo o País. A medida foi proposta pelo ministro Marcos Vilaça e aprovada por unanimidade pelo Plenário do TCU.

Segundo o ministro, estudos de diversos centros de análise apontam a possibilidade real de ocorrer um apagão portuário no País. Isso porque a realidade dos portos brasileiros é de um anacronismo que afeta a economia nacional. Ele destacou, entre outros problemas, as relações trabalhistas singulares, o despreparo dos estivadores protegidos por sindicatos paternalistas, a mecanização desprovida de tecnologias atuais, os elevados custos de operação, além das burocracias alfandegárias e sanitárias.

Marcos Vilaça lembrou, ainda, que a histórica carência de investimentos no setor reflete-se, principalmente, em falta de infra-estrutura rodoviária adequada nas proximidades dos portos, causando engarrafamentos de caminhões e vagões, calado insuficiente nos portos, que dificulta a aproximação de embarcações maiores, e saturação do movimento de cargas.

O ministro informou que os estudos revelam que a expansão do investimento privado no setor é inibida pela insegurança jurídica, decorrente de constantes alterações nas normas editadas pelo poder regulador. "A Antaq, por exemplo, emitiu resoluções modificando as regras de arrendamento, exploração e ampliação dos terminais de uso privativo. O prazo de concessão, que era de 25 anos, renováveis por mais 25, foi substituído por autorizações precárias anuais, revogáveis a qualquer instante", observou.

TCU participa de Comunidade de Controle em Tecnologia da Informação

O presidente do Tribunal de Contas da União, ministro Walton Alencar Rodrigues, e representantes de mais 17 órgãos públicos federais, dos três poderes da República, formalizaram ontem, no Supremo Tribunal Federal (STF), acordo inédito relativo à tecnologia da informação. A partir de agora, instituições como TCU, Controladoria-Geral da União (CGU), Receita, STF e Polícia Federal, entre outros, poderão trocar informações armazenadas em seus bancos de dados, sempre com total respeito aos sigilos previstos em lei.

Com a assinatura do acordo de cooperação técnica, os 18 órgãos passam a fazer parte da Comunidade de Tecnologia da Informação Aplicada ao Controle (TI-Controle). A comunidade tem a finalidade de dar mais celeridade e transparência ao trabalho de cada instituição participante. O objetivo será alcançado com a criação de fluxos contínuos de informação e de conhecimento. A TI-Controle terá um representante de cada instituição, em regra, o responsável pelo setor de tecnologia da informação.

"A idéia de estreitar laços na área de tecnologia da informação entre órgãos federais surgiu de contatos entre o TCU e a CGU em 2004", esclareceu Mauro Giacobbo, secretário de Tecnologia da Informação do TCU. Ou seja, esses órgãos são os precursores do acordo formalizado. A idéia vem sendo implementada há algum tempo, passo a passo. As outras instituições se agregaram à medida que as reuniões técnicas evoluíram. Giacobbo acrescentou que a comunidade permitirá a padronização da contratação de serviços terceirizados de TI.

A presidente do STF, ministra Ellen Gracie Northfleet, destacou a importância histórica na constituição da TI-Controle. O ministro da Justiça, Tarso Genro, enfatizou que a comunidade será importante instrumento no duelo entre opacidade e transparência que assola o poder público. O senador Romeu Tuma, corregedor do Senado, afirmou que o Congresso Nacional aplaude e apóia medidas que visam dar transparência à Administração Pública.

TCU promove encontro com profissionais de imprensa

Cerca de 40 profissionais da mídia impressa, eletrônica, radiofônica e televisiva participaram do I Encontro TCU com Jornalistas. O evento foi aberto pelo presidente do órgão, ministro Walton Alencar Rodrigues, e contou com a presença do ministro Valmir Campelo. O objetivo foi estreitar o relacionamento entre o TCU e a imprensa.

O presidente destacou a intenção do Tribunal de contribuir para o contínuo aprimoramento de cada jornalista, de forma a conhecer melhor o papel exercido pelo TCU na fiscalização dos gastos públicos. Segundo ele, a colaboração mútua entre o TCU e a imprensa é benéfica para a coletividade, pois contribui para a melhoria da administração pública.

Nessa linha, anunciou a nova política de comunicação social implementada para tornar mais transparente a atuação do Tribunal e dar maior publicidade a seus resultados. Ele destacou que uma das medidas adotadas foi disciplinar o relacionamento dos servidores com a imprensa para fornecimento de informações técnicas. "Antes, apenas os relatores estavam autorizados a pronunciar-se sobre os processos", ressalvou. Outra iniciativa foi a abertura de concurso público inédito para contratação de profissionais da área de comunicação social.

O ministro acrescentou também que o portal do TCU na internet está sendo reformulado com o objetivo de democratizar as informações. "Pela nossa página na rede, o jornalista e o cidadão podem acompanhar o andamento de qualquer processo de seu interesse dentro do Tribunal e conhecer a íntegra da decisão."

Em seguida, dirigentes prestaram informações básicas sobre o TCU. O assessor Ricardo Mello Araújo esclareceu que o Tribunal não faz parte do Poder Judiciário, explicou como são escolhidos seus ministros e qual a extensão e a natureza do poder do TCU.

O secretário Gualter Ramalho Portella (1ª Secex) ressaltou a atuação do controle externo na área de infra-estrutura. Já o secretário Marcelo Eira (Semag), detalhou o trabalho de apreciação das contas do Governo da República. O secretário Luciano Danni (Seprog) fez uma explanação sobre auditoria de natureza operacional, em que são avaliados os programas de governo. Os critérios para seleção de obras públicas a serem fiscalizadas, em apoio aos trabalhos da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, foram abordados pelo secretário André Luiz Mendes (Secob).

Coube a Luís Henrique Mitchell, coordenador do projeto de arquitetura da informação do TCU, explicar o modo mais prático e efetivo de obter informações úteis para o trabalho jornalístico no sítio do Tribunal na internet. Ao encerrar o encontro, Karla Cristina Ferreira, assessora de Comunicação Social, explicou como funciona a Assessoria de Comunicação (Ascom) e que o encontro é uma das medidas que estão sendo implementadas na unidade para facilitar o trabalho dos jornalistas na cobertura de fatos pertinentes ao controle externo.

TCU propõe correções para Programa de Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura

Criado em 2004, o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura, de responsabilidade da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República, ainda está longe de atingir seus objetivos, apesar de já ter consumido aproximadamente R$ 67 milhões. Essa foi a principal constatação de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para verificar se as ações desenvolvidas pelos gestores e executores são suficientes para cumprir as metas estabelecidas.

O objetivo do programa é garantir segurança alimentar e oferecer oportunidades de emprego e renda para aqüicultores por meio da criação de parques aqüícolas e capacitação de profissionais da área. Além das comunidades, grandes empreendedores também se beneficiariam com a implantação das medidas.

O TCU analisou questões de relevância para o funcionamento do projeto, como a estrutura do órgão, os mecanismos de controle e a articulação institucional. A auditoria apontou deficiência na articulação e na integração entre os vários órgãos envolvidos no processo de autorização dos parques, inexistência de mecanismos de supervisão dos convênios e ausência de indicadores efetivos para o acompanhamento das ações do programa.

O Tribunal recomendou aos órgãos responsáveis pelo programa que elaborem um plano operacional, organizem as iniciativas de pesquisa na área e criem mecanismos para o compartilhamento das informações com as entidades interessadas, entre outras medidas consideradas necessárias para o cumprimento das metas do programa. O ministro Ubiratan Aguiar foi o relator do processo.

Atuação do TCU economiza R$ 5,5 bi para os cofres públicos

O presidente do Tribunal de Contas da União, ministro Walton Alencar Rodrigues, encaminhou ao Congresso Nacional o Relatório de Atividades do TCU referente a 2007. O documento apresenta os principais resultados da atuação do TCU, tanto na área administrativa quanto na área do controle das entidades públicas. No ano passado, os benefícios diretos ao Tesouro Nacional e aos cidadãos, decorrentes da atuação do tribunal, superaram R$ 5,5 bilhões. "Isto significa que, para cada real gasto com o TCU, a União economizou cinco e meio", disse ele.

Walton Alencar Rodrigues destacou, também, a atuação prévia do TCU, por meio da adoção de medidas cautelares, com o objetivo de evitar grave lesão ao erário, ou a direito alheio, que envolveu a cifra de R$ 7,9 bilhões. "Só isto demonstra os méritos dessa visão pró-ativa adotada pelo TCU em relação à despesa pública, no sentido de evitar a concretização dos danos", explicou o presidente.

Em 2007, 1.889 responsáveis foram condenados em débito e/ou multados pelo TCU, o que gerou o valor de R$ 521 milhões.O Tribunal inabilitou 130 responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal e 47 empresas foram declaradas inidôneas para participar de licitações. O TCU também trabalhou na prevenção de prejuízo ao erário, com a adoção de 116 medidas cautelares.

O relatório destaca, entre outros temas, a atuação do TCU na fiscalização nas ações governamentais de combate à dengue, em obras públicas e na licitação de trechos rodoviários.

Em diagnóstico sobre o combate à dengue, a equipe do tribunal comprovou que quase 50% dos municípios fiscalizados não cumpre as metas da Programação Pactuada Integrada de Vigilância em Saúde. Foram fiscalizados nove estados e 26 municípios brasileiros. Também ficou comprovado que 42% dos municípios auditados não contam, ou contam de forma precária, com plano de contingência para o enfrentamento de eventual epidemia de dengue. O TCU fez recomendações ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ao Ministério da Saúde e à Casa Civil da Presidência da República, para o aperfeiçoamento de normas e instrumentos legais existentes.

Outro trabalho importante foi a fiscalização de 235 obras públicas, custeadas pelo governo federal. Essas obras utilizaram R$ 23,9 milhões em recursos orçamentários. O TCU constatou falhas e irregularidades que deverão ser corrigidas de forma tempestiva para resguardar o interesse da sociedade. As irregularidades identificadas, uma vez sanadas, proporcionarão aos cofres públicos economia aproximada de R$ 950 milhões.

A atuação do Tribunal no acompanhamento do processo de licitação de trechos rodoviários apresentou resultados expressivos. Foram fiscalizados sete trechos constantes da 2ª etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais, com economia de R$ 19,6 bilhões para os 25 anos de concessão. Os ajustes determinados pelo TCU reduziram o valor médio das tarifas em cerca de 28%.

TCU aprova estudos para Usina de Jirau

O Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou à Empresa de Pesquisa Energética (EPE) que reavalie os custos de investimentos apresentados nos estudos de avaliação econômico-financeira referente à concessão para outorga de uso de bem público da Usina de Jirau, no leito do Rio Madeira. Os ajustes recomendados pelo TCU representam uma redução da ordem de 6,5% no preço da tarifa máxima do leilão, que considerando o horizonte do fluxo de caixa adotado pela EPE, implicaria uma economia em contratação futura de energia de aproximadamente R$ 5,7 bilhões.

Na análise, o Tribunal constatou significativo avanço nos estudos econômico-financeiros que embasaram o cálculo do preço teto de leilão, quando comparados aos estudos apresentados para o leilão da usina de Santo Antônio, outra usina integrante do complexo do Rio Madeira. Em função das similaridades entre os dois empreendimentos, fica claro o aprimoramento das premissas e metodologias utilizadas pela EPE na fixação da tarifa máxima da energia a ser gerada. Os documentos entregues ao Tribunal indicam uma tarifa 25% menor para Jirau, se comparada àquela estipulada para o leilão de Santo Antônio. Os estudos incluíram o impacto dos benefícios fiscais/tributários passíveis de serem aplicados às condições específicas do empreendimento hidrelétrico de Jirau.

Os avanços apresentados derivam, em parte, das recomendações do TCU quando do acompanhamento do leilão de Santo Antônio. Exemplo disso foi a utilização de *spreads* fixos no cálculo do custo do financiamento a ser disponibilizado pelo BNDES ao vencedor do certame e o uso do IPCA como deflator do custo nominal de capital de terceiros.

Contudo, apesar dos avanços observados, o TCU constatou que alguns itens no orçamento de investimentos previstos para o empreendimento foram superestimados. A análise concluiu que existe margem para redução do custo total do empreendimento em R$ 747,17 milhões, assim distribuídos: 372,9 milhões em equipamentos eletromecânicos, R$ 330,0 milhões em custos indiretos, R$ 32,9 milhões em conexão e R$ 11,37 milhões relacionados ao sistema interceptor de corpos flutuantes, que fazem parte dos serviços de obras civis. Além disso, a reavaliação da vazão de projeto do vertedouro possibilitaria uma economia adicional de cerca de R$ 97,35 milhões. Por fim, a análise identificou a possibilidade de exclusão de R$ 56,49 milhões nos custos dos programas ambientais, o que representa uma redução total estimada de cerca de 10% do valor do empreendimento.

Os ajustes recomendados não prejudicam os estudos realizados pela EPE, que apresentaram significativa melhoria para se adequarem às condições atuais de mercado. A EPE otimizou o valor do investimento inicialmente estimado pelo Consórcio Furnas/Odebrecht, reduzindo o total a ser investido de R$ 12,6 bilhões para R$ 8,7 bilhões. As recomendações do TCU constituem-se em aprimoramento do estudo realizado pela empresa.

A Usina de Jirau é parte integrante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e acrescerá a capacidade instalada brasileira em 3.300 MW a partir 2013, por meio de contratação de energia elétrica no ambiente regulado.

Tribunal aprova licitação do 3G

O Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou a licitação da Terceira Geração de Telefonia Móvel (3G), instaurada pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). O TCU não encontrou irregularidades no processo licitatório para exploração do Serviço Móvel Pessoal (SMP) e autorização de uso de radiofreqüências. As 44 propostas vencedoras superaram R$ 5,33 bilhões e abrangeram todos os lotes ofertados. O prazo de concessão para exploração da nova tecnologia é de 15 anos.

O edital estabelece critérios para a universalização de acesso ao serviço móvel pessoal a municípios com população inferior a 30 mil habitantes. Consta da licitação o compromisso de abrangência de disponibilizar esse tipo de serviço telefônico aos **5.564 municípios** brasileiros até 2010.

No primeiro estágio foi avaliada a viabilidade econômica apresentada pela Anatel, que é utilizada para a determinação dos preços mínimos da licitação. O TCU apreciou no segundo estágio a adequação do edital de licitação e da minuta de termos de autorização às normas legais e regulamentares. No último estágio foram verificados os procedimentos referentes à habilitação dos licitantes e ao julgamento de propostas.

O ministro Raimundo Carreiro foi o relator do processo.

TCU examinará Tratado de Itaipu

O Tribunal de Contas da União fará um amplo diagnóstico da situação do Tratado de Itaipu, assinado pelo Brasil e Paraguai, em 26 de abril de 1973, para o aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná pelos dois países. A medida foi proposta pelo ministro Marcos Vilaça em função das notícias na imprensa de que o novo governo paraguaio tem como prioridade a revisão das tarifas pactuadas pela utilização da energia produzida na hidrelétrica binacional de Itaipu.

O ministro lembrou que as disposições do tratado só poderão ser revistas após 50 anos de sua assinatura, ou seja, somente depois de abril de 2023, levando-se em conta o grau de amortização das dívidas de Itaipu e a relação das potências contratadas pelo Brasil e Paraguai.

O TCU vai verificar a situação do tratado, quanto ao cumprimento atual das cláusulas econômicas, o nível de endividamento da empresa binacional e o fluxo de pagamento da dívida, assim como a forma como vem ocorrendo o aproveitamento pelo Brasil e Paraguai da energia produzida.

O Tribunal também acompanhará negociações que possam estar ocorrendo com vistas a eventual modificação do acordo bilateral no âmbito dos ministérios das Relações Exteriores, de Minas e Energia e da Eletrobrás.

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE SOFTWARES DESTINADOS À GESTÃO DE MATERIAL, PATRIMÔNIO, CONTRATOS E COMPRAS. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, ao examinar representação formulada pela Procuradoria-Geral da República, destacou que a jurisprudência consolidada do TCU assinala para a obrigatoriedade da realização de licitação quando se trata da aquisição de softwares destinados à gestão de material, patrimônio, contratos, e compras. Nestes casos, não é aplicável o instituto da inexigibilidade de licitação, previsto no art. 25 da Lei nº 8.666/93 (conforme Acórdãos nº 235, 822, 1.096 e 2.615/2007, todos do Plenário). Além disso, posicionou-se pela viabilidade da escolha da modalidade licitatória prevista na Lei nº 10.520/2002, na hipótese do objeto do certame consistir em serviços padronizáveis e disponíveis no mercado de informática, definidos pelo edital mediante especificações usuais de mercado.

(Acórdão 47/2008 – Plenário, Ata 01, TC 029.529/2006-3, Relator Ministro Raimundo Carreiro, Sessão 23/1/2008, DOU 25/1/2008)

REPRESENTAÇÃO. CONCURSO PÚBLICO. TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS RELATIVOS A CARGOS PÚBLICOS QUE POSSUEM APROVADOS EM CONCURSOS PÚBLICOS PARA O RESPECTIVO PROVIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO DO FEITO.

O Tribunal de Contas da União, por intermédio de seu Tribunal Pleno, examinou representação acerca de possíveis irregularidades na realização de concurso público, relacionadas à procrastinação na nomeação, posse e exercício dos aprovados no certame, caracterizada pelo exercício das atribuições do cargo por profissionais terceirizados. Sobre o tema, manifestou o TCU sua concordância com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que, se por um lado assegura ao candidato tão-somente a expectativa de direito à nomeação, à posse e ao exercício, além do direito subjetivo de não ser preterido na ordem de classificação, por outro, aponta que a contratação de terceirizado para a realização de serviços relativos a cargos públicos que tenham candidatos aprovados em concursos públicos, convola a expectativa de direito em direito líquido e certo do candidato aprovado e classificado dentro do número de vagas, considerando o número de terceirizados prestando esses serviços, ser nomeado, empossado e entrar em exercício no respectivo cargo. Nessa linha de entendimento, o TCU determinou ao órgão promotor do concurso público que, quando da existência de candidatos aprovados em concursos públicos para provimento de cargos efetivos, não contrate terceirizados para o exercício das atividades desses cargos, sob pena de se aperfeiçoar o direito subjetivo dos candidatos aprovados à nomeação, posse e exercício, nos termos do entendimento do Superior Tribunal de Justiça em sede dos Mandados de Segurança 8011/DF e 9355/DF."

(Acórdão 97/2008 – Plenário, Ata 02, TC 013.393/2004-6, Relator Ministro Benjamin Zymler, Sessão 30/1/2008, DOU 01/2/2008)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PESSOAL. INAPLICABILIDADE DA LEI 9.784/99 AOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO EXAMINADOS PELO TCU. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DE OMISSÃO, OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO. NEGADO PROVIMENTO.

O Tribunal de Contas da União, por intermédio de sua Segunda Câmara, ratificou o entendimento do TCU no sentido da inaplicabilidade do instituto da decadência administrativa, prevista no art. 54 da Lei 9.784/99, aos processos de controle externo examinados pelo Tribunal, entre eles os referentes à concessão de aposentadorias, reformas e pensões, conforme Decisão 1.020/2000 - TCU – Plenário e Acórdão 37/2008 – 2ª Câmara. Destacou o TCU que a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, não tem aplicação obrigatória sobre os processos da competência do Tribunal de Contas, definida pelo artigo 71 da Constituição Federal. Nesse mesmo sentido vem decidindo o Supremo Tribunal Federal, como se observa nos Mandados de Segurança 24.997-8/DF e 24.859-9/DF.

(Acórdão 398/2008 – 2ª Câmara, Ata 05, TC 020.034/2005-7, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Sessão 04/3/2008, DOU 05/3/2008)

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. PROVA DE VÍNCULO DE PROFISSIONAL DETENTOR DE ACERVO TÉCNICO. NÃO ACEITAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICAÇÃO DOS ÍNDICES CONTÁBEIS ADOTADOS NO EDITAL. ILEGALIDADE. DETERMINAÇÃO.

1. Não há amparo legal para a inclusão nos editais de licitações que envolvam recursos federais vedação relacionada à apresentação de contratos de prestação de serviços como prova de vínculo de profissional detentor de acervo técnico com a empresa licitante, nos termos do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93 e da jurisprudência dominante do Tribunal de Contas da União.

2. Infringe a competitividade do certame a inclusão, nos processos administrativos das licitações, de índices contábeis previstos no edital sem a devida justificativa, nos termos do art. 31, § 5º, da Lei nº 8.666/93.

O Tribunal de Contas da União, ao responder a representação formulada por empresa licitante, firmou o entendimento de que a inclusão nos editais de licitação de exigência de índices econômicos sem uma motivação explícita nos autos, tanto do próprio índice, de sua gradação e da determinação de sua fórmula de cálculo, deve ser caracterizada como irregularidade, posto que apenas diminui a competitividade do certame. No presente caso, entendeu o TCU que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não demonstraram que o índice contábil adotado estava no patamar comum das empresas do ramo do objeto licitado. Além disso, em relação à comprovação da capacidade técnico-profissional, determinou que nos editais de licitações que envolvam recursos federais não seja incluída vedação relacionada à apresentação de contratos de prestação de serviços como prova de vínculo de profissional detentor de acervo técnico com a empresa licitante, nos termos do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93 e da jurisprudência dominante do Tribunal de Contas da União.

(Acórdão 402/2008 – Plenário, Ata 07, TC 013.577/2006-0, Relator Ministro Guilherme Palmeira, Sessão 12/3/2008, DOU 14/3/2008)

PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS APTOS A ALTERAR A DELIBERAÇÃO RECORRIDA. NEGADO PROVIMENTO.

A pré-qualificação em processos licitatórios deve definir os aspectos qualitativos e quantitativos do serviço ou obra a ser realizado, sob pena de se violar o princípio da publicidade e o da busca de ampla competitividade

O Plenário do Tribunal de Contas da União, instado a se manifestar sobre a necessidade de definição dos aspectos qualitativos e quantitativos do objeto a ser licitado nos instrumentos convocatórios de pré-qualificações, destacou que o instituto em tela nada mais é do uma antecipação da fase habilitatória técnica da licitação, cabível diante de determinadas peculiariedades do objeto a ser licitado. Em sendo assim, posicionou-se pela imprescindibilidade de que o objeto esteja adequadamente delimitado para que os potenciais licitantes possam definir o seu interesse em participar do certame, sob pena de violar o princípio da publicidade e transparência, a

exigência de que os licitantes acudam a habilitação sem que eles sequer possam, ante a imprecisão do objeto, avaliar a adequação da futura contratação a sua atuação no mercado, na medida em que tal incerteza redundaria em afastar eventuais fornecedores e poderia comprometer a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

(Acórdão 477/2008 – Plenário, Ata 09, TC 019.596/2006-2, Relator Ministro Benjamin Zymler, Sessão 26/3/2008, DOU 28/3/2008)

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PARA AQUISIÇÃO DE SALA-COFRE. PRETENSAS IRREGULARIDADES. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. O administrador tem a faculdade de exigir a aplicação da NBR 15.247/2004 nas licitações de sua responsabilidade, desde que o processo licitatório se faça acompanhar das razões que o levaram a proceder dessa maneira, mediante parecer técnico devidamente fundamentado, elaborado por pessoal especializado, por meio do qual reste evidenciada a necessidade de aplicação dessa norma à etapa de habilitação técnica do certame.

2. É lícita, desde que justificada por meio de parecer técnico elaborado por pessoal especializado, exigência de certificação do produto licitado em relação à norma escolhida, devendo ser aceitos, nessas hipóteses, certificados emitidos por qualquer entidade acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) para tal.

3. Deve o gestor, diante da inviabilidade de obtenção de número razoável de cotações para o objeto licitado e da conseqüente necessidade de utilização, como parâmetro a nortear a elaboração do orçamento estimativo balizador da despesa, de contratos firmados por outros órgãos ou entidades da Administração Pública para fim assemelhado, desenvolver metodologia baseada em média ponderada, atribuindo maior peso aos valores pactuados para aquelas avenças cujo objeto guarde maior similitude com o bem ou serviço demandado.

4. O gestor, ao classificar bens e serviços como comuns, deverá se certificar de que a complexidade das especificações não encetará insegurança ao adimplemento contratual pelos potenciais contratados em face da inexistência da habilitação prévia.

5. A licitação na modalidade pregão não se configura instrumento hábil à aquisição de bens e serviços incomuns

O Tribunal de Contas da União, ao se manifestar sobre a exigência inserta em edital de licitação para a aquisição de sala-cofre da aplicação da NBR 15.247/2004 como critério de qualificação técnica das licitantes, destacou o posicionamento pacífico da Corte de Contas no sentido de ser facultado à Administração exigir o mencionado critério de qualificação técnica, desde que demonstrada tal necessidade, mediante parecer técnico devidamente justificado. Entende o TCU que cabe ao gestor a decisão acerca de qual norma balizará esse tipo de contratação, vez que somente este tem ciência das reais necessidades e disponibilidades do órgão ou entidade que administra. Dentre os demais aspectos examinados pelo TCU, destaca-se a discussão acerca da escolha da modalidade para o certame. O TCU, reconhecendo os benefícios trazidos pela modalidade pregão, tem se preocupado em conferir interpretação ampliativa à definição de bens e serviços comuns pertencentes à zona de incerteza existente na interpretação do art. 1º da Lei 10.520/2002. Tal interpretação, entretanto, não permite a utilização da modalidade para a contratação de bens e serviços que se mostrem indubitavelmente de natureza incomum, como é o caso da contratação de sala-cofre.

(Acórdão 555/2008 – Plenário, Ata 10, TC 022.022/2005-5, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, Sessão 02/4/2008, DOU 04/4/2008)

LEILÃO PARA CONTRATAÇÃO DE ENERGIA NOVA, UHE DE JIRAU (COMPLEXO DO RIO MADEIRA). ACOMPANHAMENTO DO 1º ESTÁGIO. APRECIAÇÃO DOS ESTUDOS DESTINADOS AO ESTABELECIMENTO DO PREÇO MÁXIMO DO LEILÃO. IDENTIFICAÇÃO DE ITENS ORÇAMENTÁRIOS PASSÍVEIS DE REDUÇÃO. LIMITES DA COMPETÊNCIA DO TCU, NA FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES REGULATÓRIAS. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES.

O Tribunal de Contas da União, ao examinar leilão referente à atividade regulatória, manifestou-se no sentido de que nos processos de fiscalização relativamente ao acompanhamento de outorgas ou execução contratual de serviços públicos concedidos pelas agências reguladoras, o TCU procede a controle de segunda ordem, na medida que o limite a ele imposto esbarra na esfera de discricionariedade conferida ao ente regulador. Nesse sentido, as orientações advindas das análises técnicas efetivadas pelo TCU, a par de contribuem para as agências reguladoras pautarem-se dentro dos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, devem se revestir sob a forma de recomendações, restando aos seus destinatários a implementação daquelas que entender oportunas e convenientes. Não se suprime, contudo, a competência do TCU para determinar medidas corretivas a ato praticado na esfera de discricionariedade das agências reguladoras, desde que este sido "praticado por autoridade incompetente, se não tiver sido observada a forma devida, se o motivo determinante e declarado de sua prática não existir ou, ainda, se estiver configurado desvio de finalidade". Em tal hipótese, poderá o Tribunal até mesmo determinar a anulação do ato, se grave for a irregularidade perpetrada. Assim, verificada qualquer violação de disposição legal expressa, em ato vinculado, poderá o Tribunal determinar ao agente regulador que adote medidas tendentes ao saneamento do ato tido por irregular.

(Acórdão 602/2008 – Plenário, Ata 11, TC 002.098/2008-0, Relator Ministro Benjamin Zymler, Sessão 09/4/2008, DOU 14/4/2008)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. INTIMAÇÃO PESSOAL DE INCLUSÃO DE PROCESSO EM PAUTA DE JULGAMENTO. DECADÊNCIA DO ART. 54 DA LEI 9.784/1999. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO EM PROCESSO RELATIVO A ATO DE PESSOAL. RECONHECIMENTO DE CERCEAMENTO. PROVIMENTO.

1. Não é obrigatória notificação pessoal acerca de inclusão de processo em pauta de julgamento.

2. A decadência do art. 54 da Lei 9784/1999 aplica-se ao exercício da autotutela e não à atividade de controle externo.

3. Devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa no processo relativo a pessoal, desde o início do feito, quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, salvo na hipótese de exame de legalidade de concessão inicial de aposentadoria, pensão ou reforma.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, ao julgar os presentes embargos de declaração, destacou que nos processos de competência do TCU inexiste norma legal que estabeleça obrigatoriedade de notificação pessoal da inclusão de processo em pauta para julgamento, motivo pelo qual a ausência dessa notificação não configura cerceamento de defesa. Esclareceu o Plenário que o Regimento Interno do TCU deixa claro a qualquer interessado em processos em andamento no TCU que as pautas de julgamento serão divulgadas mediante afixação no edifício-sede, publicação em órgão de divulgação oficial do Tribunal ou no Diário Oficial da União e colocação na página do TCU na Internet. Assim, a inclusão de processo em pauta pode ser facilmente acompanhada por qualquer pessoa, o que torna obrigação dos interessados o acompanhamento do julgamento dos processos que lhes dizem respeito. De outra parte, esclareceu o TCU que devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa no processo relativo a pessoal, desde o início do feito, quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, salvo na hipótese de exame de legalidade de concessão inicial de aposentadoria, pensão ou reforma.

(Acórdão 659/2008 – Plenário, Ata 12, TC 005.305/2004-9, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Sessão 16/4/2008, DOU 18/4/2008)

Índice

Índice de Assunto

A

Accountability

Uma análise dos instrumentos garantidores das práticas de boa governança pública em municípios: controle interno e conselho de controle e acompanhamento do Fundeb
DIANESE, Miguel Augusto Barbosa
Revista 111/2008, 73

Acordo bilateral

TCU examinará Tratado de Itaipu
Revista 111/2008, 94

Acordo de Cooperação Técnica

TCU participa de Comunidade de Controle em Tecnologia da Informação
Revista 111/2008, 89

Agência Reguladora

Acórdão 602/2008, Plenário
Leilão para contratação de energia nova, UHE de JIRAU (complexo do Rio Madeira). Acompanhamento do 1º estágio. Apreciação dos estudos destinados ao estabelecimento do preço máximo do leilão. Identificação de itens orçamentários passíveis de redução. Limites da competência do TCU, na fiscalização das atividades regulatórias. Recomendações. Comunicações.
Revista 111/2008, 98

Auditoria contábil

TCU vai fiscalizar uso de cartões corporativos
Revista 111/2008, 87

Auditoria de desempenho

Responsabilização por desempenho e controle externo da Administração Pública
LIMA, Dagomar Henriques
Revista 111/2008, 35

Auditoria operacional

TCU fará auditoria em portos
Revista 111/2008, 88

Avaliação de programas

Responsabilização por desempenho e controle externo da Administração Pública
LIMA, Dagomar Henriques
Revista 111/2008, 35

C

Cargo público

Acórdão 97/2008, Plenário
Representação. Concurso público. Terceirização de serviços relativos a cargos públicos que possuem aprovados em concursos públicos para o respectivo provimento. Procedência parcial. Determinações. Arquivamento do feito.
Revista 111/2008, 95

Cartão corporativo

TCU vai fiscalizar uso de cartões corporativos
Revista 111/2008, 87

Comando militar

Responsabilidade de militares nos processos de controle externo
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 111/2008, 7

Combustível

TCU define distribuição da Cide
Revista 111/2008, 88

Comissão de licitação

Responsabilidade de militares nos processos de controle externo
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 111/2008, 7

Comunicação Social

TCU promove encontro com profissionais de imprensa
Revista 111/2008, 90

Comunidade de Tecnologia da Informação aplicada ao controle (TI-Controle)

TCU participa de Comunidade de Controle em Tecnologia da Informação
Revista 111/2008, 89

Concurso Público

Acórdão 97/2008, Plenário
Representação. Concurso público. Terceirização de serviços relativos a cargos públicos que possuem aprovados em concursos públicos para o respectivo provimento. Procedência parcial. Determinações. Arquivamento do feito.
Revista 111/2008, 95

Conselho Municipal

Uma análise dos instrumentos garantidores das práticas de boa governança pública em municípios: controle interno e conselho de controle e acompanhamento do Fundeb
DIANESE, Miguel Augusto Barbosa
Revista 111/2008, 73

Constitucionalidade das leis

Súmula STF nº 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e ato normativos do Poder Público
FARJADO, Cláudio Marcelo Spalla
Revista 111/2008, 17

Contratação de bens e serviços

Acórdão 555/2008, Plenário
Representação. Pregão para aquisição de sala-cofre. Pretensas irregularidades. Conhecimento. Procedência parcial. Determinações. Ciência. Arquivamento.
Revista 111/2008, 97

Contribuição de Interveção no Domínio Econômico (CIDE)

TCU define distribuição da Cide
Revista 111/2008, 88

Controle da constitucionalidade

Súmula STF nº 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e ato normativos do Poder Público
FARJADO, Cláudio Marcelo Spalla
Revista 111/2008, 17

Controle externo

Responsabilização por desempenho e controle externo da Administração Pública
LIMA, Dagomar Henriques
Revista 111/2008, 35

Controle interno

Uma análise dos instrumentos garantidores das práticas de boa governança pública em municípios: controle interno e conselho de controle e acompanhamento do Fundeb
DIANESE, Miguel Augusto Barbosa
Revista 111/2008, 73

Controle social

Uma análise dos instrumentos garantidores das práticas de boa governança pública em municípios: controle interno e conselho de controle e acompanhamento do Fundeb
DIANESE, Miguel Augusto Barbosa
Revista 111/2008, 73

D

Delegação de competência

Responsabilidade de militares nos processos de controle externo
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 111/2008, 7

Dengue - combate

Atuação do TCU economiza R$ 5,5 bi para os cofres públicos
Revista 111/2008, 92

Despesa de pessoal

Fim de mandato - as despesas proibidas
JÚNIOR, Flávio Corrêa de Toledo
Revista 111/2008, 43

Despesa pública

Fim de mandato - as despesas proibidas
JÚNIOR, Flávio Corrêa de Toledo
Revista 111/2008, 43
TCU vai fiscalizar uso de cartões corporativos
Revista 111/2008, 87

Disciplina militar

Responsabilidade de militares nos processos de controle externo
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 111/2008, 7

E

Empresa de Pesquisa Energética (EPE)

TCU aprova estudos para Usina de Jirau
Revista 111/2008, 93

Encontro TCU com os jornalistas

TCU promove encontro com profissionais de imprensa
Revista 111/2008, 90

Energia elétrica

TCU aprova estudos para Usina de Jirau
Revista 111/2008, 93

F

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB)

Uma análise dos instrumentos garantidores das práticas de boa governança pública em municípios: controle interno e conselho de controle e acompanhamento do Fundeb
DIANESE, Miguel Augusto Barbosa
Revista 111/2008, 73

G

Gestão de contrato

Acórdão 47/2008, Plenário
Representação. Licitação. Aquisição de softwares destinados à gestão de material. Patrimônio, contratos e compras. Necessidade de realização de licitação. Improcedência na representação.
Revista 111/2008, 95

Governança pública

Uma análise dos instrumentos garantidores das práticas de boa governança pública em municípios: controle interno e conselho de controle e acompanhamento do Fundeb
DIANESE, Miguel Augusto Barbosa
Revista 111/2008, 73

H

Hierarquia militar

Responsabilidade de militares nos processos de controle externo
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 111/2008, 7

I

Impostos

O problema da vinculação de recursos orçamentários
FURTADO, José de Ribamar Caldas
Revista 111/2008, 63

Imprensa

TCU promove encontro com profissionais de imprensa
Revista 111/2008, 90

Informação

TCU promove encontro com profissionais de imprensa
Revista 111/2008, 90

Itaipu Binacional

TCU examinará Tratado de Itaipu
Revista 111/2008, 94

L

Lei 9784/99 (art. 54) - decadência

Acórdão 659/2008, Plenário
Embargos de declaração. Alegação de omissão e contradição. Intimação pessoal de inclusão de processo em pauta de julgamento. Decadência do art. 54 da lei 9.784/1999. Ampla defesa e contraditório em processo relativo a ato de pessoal. Reconhecimento de cerceamento. Provimento.
Revista 111/2008, 98

Lei 9784/99 (art. 54) - Decadência - Inaplicabilidade

Acórdão 398/2008, 2ª Câmara
Embargos de declaração. Pessoal. Inaplicabilidade da lei 9.784/99 aos processos de controle externo examinados pelo TCU. Ausência dos requisitos de omissão, obscuridade e contradição. Negado provimento.
Revista 111/2008, 96

Licitação - edital

Acórdão 402/2008, Plenário
Representação. Licitação. Comprovação de qualificação técnica. Prova de vínculo de profissional detentor de acervo técnico. Não aceitação de contratação de prestação de serviços. Ausência de justificação dos índices contábeis adotados no edital. Ilegalidade. Determinação.
Revista 111/2008, 96
Acórdão 555/2008, Plenário
Representação. Pregão para aquisição de sala-cofre. Pretensas irregularidades. Conhecimento. Procedência parcial. Determinações. Ciência. Arquivamento.
Revista 111/2008, 97

M

Mandato eletivo

Fim de mandato - as despesas proibidas
JÚNIOR, Flávio Corrêa de Toledo
Revista 111/2008, 43

Militar - Responsabilidade

Responsabilidade de militares nos processos de controle externo
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 111/2008, 7

O

Obras públicas - Fiscalização

Atuação do TCU economiza R$ 5,5 bi para os cofres públicos
Revista 111/2008, 92

P

Patrimônio - gestão

Acórdão 47/2008, Plenário
Representação. Licitação. Aquisição de softwares destinados à gestão de material. Patrimônio, contratos e compras. Necessidade de realização de licitação. Improcedência na representação.
Revista 111/2008, 95

Poder Judiciário - Controle

Súmula STF nº 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e ato normativos do Poder Público
FARJADO, Cláudio Marcelo Spalla
Revista 111/2008, 17

Poder público - Ato normativo

Súmula STF nº 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e ato normativos do Poder Público
FARJADO, Cláudio Marcelo Spalla
Revista 111/2008, 17

Porto fluvial

TCU fará auditoria em portos
Revista 111/2008, 88

Porto marítimo

TCU fará auditoria em portos
Revista 111/2008, 88

Pregão

Acórdão 555/2008, Plenário
Representação. Pregão para aquisição de sala-cofre. Pretensas irregularidades. Conhecimento. Procedência parcial. Determinações. Ciência. Arquivamento.
Revista 111/2008, 97

Prestação de serviço - Contrato

Acórdão 402/2008, Plenário
Representação. Licitação. Comprovação de qualificação técnica. Prova de vínculo de profissional detentor de acervo técnico. Não aceitação de contratação de prestação de serviços. Ausência de justificação dos índices contábeis adotados no edital. Ilegalidade. Determinação.
Revista 111/2008, 96

Processo licitatório - habilitação

Acórdão 477/2008, Plenário
Pedido de reexame. Conhecimento. Ausência de elementos aptos a alterar a deliberação recorrida. Negado provimento.
Revista 111/2008, 96

Processo licitatório - pré-qualificação

Acórdão 477/2008, Plenário
Pedido de reexame. Conhecimento. Ausência de elementos aptos a alterar a deliberação recorrida. Negado provimento.
Revista 111/2008, 96

Programa de Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura

TCU propõe correções para Programa de Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura
Revista 111/2008, 91

Q

Qualificação técnica

Acórdão 402/2008, Plenário
Representação. Licitação. Comprovação de qualificação técnica. Prova de vínculo de profissional detentor de acervo técnico. Não aceitação de contratação de prestação de serviços. Ausência de justificação dos índices contábeis adotados no edital. Ilegalidade. Determinação.
Revista 111/2008, 96
Acórdão 555/2008, Plenário
Representação. Pregão para aquisição de sala-cofre. Pretensas irregularidades. Conhecimento. Procedência parcial. Determinações. Ciência. Arquivamento.
Revista 111/2008, 97

R

Recursos orçamentários

O problema da vinculação de recursos orçamentários
FURTADO, José de Ribamar Caldas
Revista 111/2008, 63

Responsabilização por desempenho

Responsabilização por desempenho e controle externo da Administração Pública
LIMA, Dagomar Henriques
Revista 111/2008, 35

Rodovia - Concessão - Licitação

Atuação do TCU economiza R$ 5,5 bi para os cofres públicos
Revista 111/2008, 92

S

Sala-Cofre

Acórdão 555/2008, Plenário
Representação. Pregão para aquisição de sala-cofre. Pretensas irregularidades. Conhecimento. Procedência parcial. Determinações. Ciência. Arquivamento.
Revista 111/2008, 97

Serviço Móvel Pessoal (SMP)

Tribunal aprova licitação do 3G
Revista 111/2008, 94

Software - Aquisição - Licitação

Acórdão 47/2008, Plenário
Representação. Licitação. Aquisição de softwares destinados à gestão de material. Patrimônio, contratos e compras. Necessidade de realização de licitação. Improcedência na representação.
Revista 111/2008, 95

Súmula STF (347)

Súmula STF nº 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e ato normativos do Poder Público
FARJADO, Cláudio Marcelo Spalla
Revista 111/2008, 17

Suprimento de Fundos

TCU vai fiscalizar uso de cartões corporativos
Revista 111/2008, 87

T

TCU - Auditoria

TCU propõe correções para Programa de Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura
Revista 111/2008, 91

TCU - Competência

Súmula STF nº 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e ato normativos do Poder Público
FARJADO, Cláudio Marcelo Spalla
Revista 111/2008, 17

TCU - Fiscalização

Acórdão 602/2008, Plenário
Leilão para contratação de energia nova, UHE de JIRAU (complexo do Rio Madeira). Acompanhamento do 1º estágio. Apreciação dos estudos destinados ao estabelecimento do preço máximo do leilão. Identificação de itens orçamentários passíveis de redução. Limites da competência do TCU, na fiscalização das atividades regulatórias. Recomendações. Comunicações.
Revista 111/2008, 98

TCU - Processo - Notificação

Acórdão 659/2008, Plenário
Embargos de declaração. Alegação de omissão e contradição. Intimação pessoal de inclusão de processo em pauta de julgamento. Decadência do art. 54 da lei 9.784/1999. Ampla defesa e contraditório em processo relativo a ato de pessoal. Reconhecimento de cerceamento. Provimento.
Revista 111/2008, 98

TCU - Processo - Pessoal

Acórdão 398/2008, 2ª Câmara
Embargos de declaração. Pessoal. Inaplicabilidade da lei 9.784/99 aos processos de controle externo examinados pelo TCU. Ausência dos requisitos de omissão, obscuridade e contradição. Negado provimento.
Revista 111/2008, 96

TCU - Processo - Pessoal - Ampla defesa

Acórdão 659/2008, Plenário
Embargos de declaração. Alegação de omissão e contradição. Intimação pessoal de inclusão de processo em pauta de julgamento. Decadência do art. 54 da lei 9.784/1999. Ampla defesa e contraditório em processo relativo a ato de pessoal. Reconhecimento de cerceamento. Provimento.
Revista 111/2008, 98

TCU - Processo - Pessoal - Contraditório

Acórdão 659/2008, Plenário
Embargos de declaração. Alegação de omissão e contradição. Intimação pessoal de inclusão de processo em pauta de julgamento. Decadência do art. 54 da lei 9.784/1999. Ampla defesa e contraditório em processo relativo a ato de pessoal. Reconhecimento de cerceamento. Provimento.
Revista 111/2008, 98

TCU - Relatório de atividades (2007)

Atuação do TCU economiza R$ 5,5 bi para os cofres públicos
Revista 111/2008, 92

Tecnologia da informação (TI)

TCU participa de Comunidade de Controle em Tecnologia da Informação
Revista 111/2008, 89

Telefonia móvel - Licitação

Tribunal aprova licitação do 3G
Revista 111/2008, 94

Terceira geração de telefonia móvel (3G) - Licitação

Tribunal aprova licitação do 3G
Revista 111/2008, 94

Terceirização

Acórdão 97/2008, Plenário
Representação. Concurso público. Terceirização de serviços relativos a cargos públicos que possuem aprovados em concursos públicos para o respectivo provimento. Procedência parcial. Determinações. Arquivamento do feito.
Revista 111/2008, 95

Transferência Voluntária

Fim de mandato - as despesas proibidas
JÚNIOR, Flávio Corrêa de Toledo
Revista 111/2008, 43

Tratado de Itaipu (1973)

TCU examinará Tratado de Itaipu
Revista 111/2008, 94

Tribunal de Contas - Competência

Tribunal de Contas é órgão auxiliar do controle externo do Poder Legislativo e não, institucionalmente, órgão equiparado ao regime dos tribunais - reflexões sobre sua disciplina jurídica - opinião legal.
MARTINS, Ives Gandra da Silva
Revista 111/2008, 53

Tribunal de Contas - Constituição (1988)

Tribunal de Contas é órgão auxiliar do controle externo do Poder Legislativo e não, institucionalmente, órgão equiparado ao regime dos tribunais - reflexões sobre sua disciplina jurídica - opinião legal.
MARTINS, Ives Gandra da Silva
Revista 111/2008, 53

Tribunal de Contas - Jurisdição

Tribunal de Contas é órgão auxiliar do controle externo do Poder Legislativo e não, institucionalmente, órgão equiparado ao regime dos tribunais - reflexões sobre sua disciplina jurídica - opinião legal.
MARTINS, Ives Gandra da Silva
Revista 111/2008, 53

U

Usina de Jirau - Rio Madeira

TCU aprova estudos para Usina de Jirau
Revista 111/2008, 93

Usina de Jirau - Rio Madeira - Leilão

Acórdão 602/2008, Plenário
Leilão para contratação de energia nova, UHE de JIRAU (complexo do Rio Madeira). Acompanhamento do 1º estágio. Apreciação dos estudos destinados ao estabelecimento do preço máximo do leilão. Identificação de itens orçamentários passíveis de redução. Limites da competência do TCU, na fiscalização das atividades regulatórias. Recomendações. Comunicações.
Revista 111/2008, 98

Usina hidrelétrica de Itaipu

TCU examinará Tratado de Itaipu
Revista 111/2008, 94

V

Vinculação Orçamentária

O problema da vinculação de recursos orçamentários
FURTADO, José de Ribamar Caldas
Revista 111/2008, 63

Índice de Autor

A

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Responsabilidade de militares nos processos de controle externo
Revista 111/2008, 7

D

DIANESE, Miguel Augusto Barbosa
Uma análise dos instrumentos garantidores das práticas de boa governança pública em municípios: controle interno e conselho de controle e acompanhamento do Fundeb
Revista 111/2008, 73

F

FARJADO, Cláudio Marcelo Spalla
Súmula STF nº 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e ato normativos do Poder Público
Revista 111/2008, 17

FURTADO, José de Ribamar Caldas
O problema da vinculação de recursos orçamentários
Revista 111/2008, 63

J

JÚNIOR, Flávio Corrêa de Toledo
Fim de mandato - as despesas proibidas
Revista 111/2008, 43

L

LIMA, Dagomar Henriques
Responsabilização por desempenho e controle externo da Administração Pública
Revista 111/2008, 35

M

MARTINS, Ives Gandra da Silva
Tribunal de Contas é órgão auxiliar do controle externo do Poder Legislativo e não, institucionalmente, órgão equiparado ao regime dos tribunais - reflexões sobre sua disciplina jurídica - opinião legal.
Revista 111/2008, 53

Endereços do TCU

Distrito Federal
Telefone: (61) 3316-5332
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 226
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: 69900-710, 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/ 3223-7731/ 3223-7733
Fax: (96) 3223-0370
E-mail: secex-ap@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá
Rua Cândido Mendes, nº 501 – Centro
CEP: 68906-260, Macapá – AP

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

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

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

Espírito Santo
Telefone: (27) 3324-3955
Fax: (27) 3324-3966
E-mail: secex-es@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no
Estado do Espírito Santo
Rua Luiz Gonzalez Alvarado, s/ nº – Enseada do Suá
CEP: 29050-380, Vitória – ES

Goiás
Telefone: (62) 3255-9233
Fax: (62) 3255-3922
E-mail: secex-go@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás
Avenida Couto Magalhães, nº 277 – Setor Bela Vista
CEP: 74823-410, Goiânia – GO

Maranhão
Telefone: (98) 3232-9970
Fax: (98) 3232-9970 – Ramal 217
E-mail: secex-ma@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão
Av. Senador Vitorino Freire, nº 48 Areinha – Trecho Itaqui/ Bacanga
CEP: 65010-650, São Luís – MA

Mato Grosso
Telefone: (65) 3644-2772/ 3644-8931
Telefax: (65) 3644-3164
E-mail: secex-mt@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no
Estado de Mato Grosso
Rua 2, Esquina com Rua C, Setor A, Quadra 4, Lote 4
Centro Político Administrativo (CPA)
CEP: 78050-970, Cuiabá – MT

Mato Grosso do Sul
Telefones: (67) 3382-7552/ 3382-3716/ 3383-2968
Fax: (67) 3321-3489
E-mail: secex-ms@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no
Estado de Mato Grosso do Sul
Rua da Paz, nº 780 – Jardim dos Estados
CEP: 79020-250, Campo Grande – MS

Minas Gerais
Telefones: (31) 3374-7277/ 3374-7239/ 3374-7233
Fax: (31) 3374-6893
E-mail: secex-mg@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no
Estado de Minas Gerais
Rua Campina Verde, nº 593 – Bairro Salgado Filho
CEP: 30550-340, Belo Horizonte – MG

Pará
Telefones: (91) 3226-7499/ 3226-7758/
3226-7955/ 3326-7966
Fax: (91) 3226-7499 – Ramal 213
E-mail: secex-pa@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará
Travessa Humaitá, nº 1.574 – Bairro do Marco
CEP: 66085-220, Belém – PA

Paraíba
Telefones: (83) 3208-2000/ 3208-2003/ 3208-2004
Fax: (83) 3208-2016
E-mail: secex-pb@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba
Praça Barão do Rio Branco, nº 33 – Centro
CEP: 58010-760, João Pessoa – PB

Paraná
Telefone: (41) 3218-1358
Telefax: (41) 3218-1350
E-mail: secex-pr@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná
Rua Dr. Faivre, nº 105 – Centro
CEP: 80060-140, Curitiba – PR

Pernambuco
Telefone: (81) 3424-8100
Telefax: (81) 3424-8109 – Ramal 208
E-mail: secex-pe@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no
Estado de Pernambuco
Rua Major Codeceira, nº 121 – Santo Amaro
CEP: 50100-070, Recife – PE

Piauí
Telefones: (86) 3218-1800/ 3218-2399
Fax: (86) 3218-1918
E-mail: secex-pi@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí
Avenida Pedro Freitas, nº 1.904 – Centro Administrativo
CEP: 64018-000, Teresina – PI

Rio de Janeiro
Telefones: (21) 3805-4200/ 3805-4201
Fax: (21) 3805-4206
E-mail: secex-rj@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no
Estado do Rio de Janeiro
Avenida Presidente Antônio Carlos, nº 375
Ed. do Ministério da Fazenda, 12º
andar, Sala 1.204 – Centro
CEP: 20030-010, Rio de Janeiro – RJ

Rio Grande do Norte
Telefones: (84) 3211-2743/ 3211-8754/ 3211-3349
Fax: (84) 3201-6223
E-mail: secex-rn@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no
Estado do Rio Grande do Norte
Avenida Rui Barbosa, nº 909 – Morro Branco
CEP: 59075-300, Natal – RN

Rio Grande do Sul
Telefones: (51) 3228-0788/ 3228-0788
– Ramais 239 e203
Fax: (51) 3228-0788 – Ramal 8
E-mail: secex-rs@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no
Estado do Rio Grande do Sul
Rua Caldas Júnior, nº 120 – Ed.
Banrisul 20º andar – Centro
CEP: 90018-900, Porto Alegre – RS

Rondônia
Telefones: (69) 3223-1649/ 3223-8101/
3224-5703/ 3224-5713
Fax: (69) 3224-5712
E-mail: secex-ro@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia
Rua Afonso Pena, nº 345 – Centro
CEP: 78900-020, Porto Velho – RO

Roraima
Telefones: (95) 3623-9411/ 3623-9412
Telefax: (95) 3623-9414
E-mail: secex-rr@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima
Avenida Ville Roy, nº 5.297 – São Pedro
CEP: 69306-665, Boa Vista – RR

Santa Catarina
Telefone: (48) 3952-4600
Fax: (48) 3222-6101
E-mail: secex-sc@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no
Estado de Santa Catarina
Rua São Francisco, nº 234 – Centro
CEP: 88015-140, Florianópolis – SC

São Paulo
Telefone: (11) 2113-2399
Fax: (11) 3228-0108
E-mail: secex-sp@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo
Avenida Prestes Maia, nº 733 – Ed.
do Ministério da Fazenda
21º andar, Sala 2.101, Ala Prestes Maia – Luz – Centro
CEP: 01031-001, São Paulo – SP

Sergipe
Telefones: (79) 3259-2767/ 3259-2773/ 3259-3106
Fax: (79) 3259-3079
E-mail: secex-se@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe
Avenida Dr. Carlos Rodrigues da Cruz, nº 1.340
Centro Administrativo Augusto Franco – CENAF
CEP: 49080-903, Aracaju – SE

Tocantins
Telefone: (63) 3224-7772
Fax: (63) 3224-6076
E-mail: secex-to@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins
302 Norte, Av. Teotônio Segurado
Lote 1A – Plano Diretor Norte
CEP: 77001-020, Palmas – TO

Como publicar artigos na Revista do TCU

A REVISTA

A Revista do TCU é publicação oficial da instituição e veicula artigos técnicos com temática relativa aos Tribunais de Contas, ao Controle Externo, à Administração Pública, ao Direito Público, à Contabilidade, às Finanças e à Auditoria no âmbito do setor estatal.

O CONSELHO EDITORIAL

O Conselho Editorial da Revista, órgão colegiado de natureza técnica e de caráter permanente, é responsável pela seleção final das matérias publicadas. O Conselho é presidido pelo Vice-Presidente do Tribunal e integrado pelo Auditor mais antigo em exercício, pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, pelo Secretário-Geral de Controle Externo, pelo Secretário-Geral da Presidência e pelo Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa.

A SELEÇÃO DE MATÉRIAS

O exame e seleção do material a ser publicado observa os seguintes critérios:

1. compatibilidade com a temática da Revista;
2. contribuição ao aprimoramento técnico e profissional dos servidores do TCU e ao estudo de temas de trabalho;
3. qualidade, objetividade e impessoalidade do texto produzido.

AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista do TCU não dá aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do periódico, resguardados os direitos autorais na forma da Lei.

Cada autor receberá cinco exemplares do número 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> 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 Ubiratan Aguiar

CONSELHO EDITORIAL
Auditor Augusto Sherman Cavalcanti
Procurador-Geral, em exercício, Paulo Soares Bugarin
Jorge Pereira de Macedo
Maurício de Albuquerque Wanderley
Carlos Eduardo de Queiroz Pereira

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Instituto Serzedello Corrêa
Carlos Eduardo de Queiroz Pereira

Centro de Documentação
Evelise Quadrado de Moraes

Editora do TCU
Cláudio Holanda

Diagramação
Patricia Guimarães Eichler
Paulo Brandão

Indexação
Andréa Christina Gusmão Tavares de Oliveira

Revisão de Texto
Focalize Eventos e Serviços Ltda.
Paulo Brandão

Foto da Capa
Ismael Soares Miguel

COLABORADORES

Secretaria das Sessões
Ivo Muttzenberg

Diretoria-Técnica de Normas e Jurisprudência
Luciana Miranda Sarmet Paniago

Assessoria de Comunicação Social
Karla Cristina de Oliveira Ferreira

ENDEREÇO PARA CONTATO

Editora do TCU
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício-Sede, Sala 056
Brasília-DF 70.042-900
Fone (61) 3316-7929
revista@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

www.tcu.gov.br revista@tcu.gov.br

Compromisso com
a Administração e
a Gestão Pública