



© Copyright 2007, 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.

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

Guilherme Palmeira

O controle dos gastos públicos nos remete a permanentes discussões, cada vez mais aplicáveis no contexto atual. Nessa linha, a prevenção dos desvios e a observância correta da lei objetivando a punição daqueles que causam danos ao erário e à sociedade devem nortear tais discussões, visto que hão de representar preocupação continuada de todos aqueles que lidam com as atividades da fiscalização.

Exatamente por isso a existência e a atuação do Ministério Público junto ao TCU assumem contornos especialíssimos no alcance de tais objetivos de controle dos dispêndios. Pela importância do *Parquet* especializado, esta edição de número 109 da Revista do TCU republica, como Destaque, artigo da autoria do Subprocurador-Geral aposentado do MP/TCU Sebastião Baptista Affonso, o qual apresenta um panorama da história do órgão ministerial, desde os seus primórdios, passando por momentos críticos da República, e chegando com sua novel atuação decorrente da Constituição de 1988, a Constituição Cidadã.

A seção Doutrina, no presente número, conta com textos da lavra do Desembargador Jessé Torres Pereira Júnior e da Advogada da União Marinês Restellato Dotti, que abordam a licitação no formato eletrônico e o compromisso da Administração com a eficiência, e do Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado, que trata dos regimes de contas públicas, quais sejam, as contas de governo e as contas de gestão. O Analista Antonio Alves de Carvalho Neto apresenta um levantamento acerca dos cadastros existentes atualmente nos órgãos públicos federais, versando sobre as Organizações-Não Governamentais (ONGs), de modo que possa haver uma maior fiscalização dos dispêndios de recursos públicos a elas transferidos pelo Estado. Já os Analistas Carlos Renato Araújo Braga e Harley Alves Ferreira descrevem a experiência do TCU na realização de trabalho de fiscalização no Sistema Nacional de Integração de Informações em Justiça e Segurança Pública (Infoseg), e a Analista Karine Lílian de Sousa Costa Machado discorre, em seu texto, sobre a natureza jurídica das obrigações firmadas nos contratos para fornecimento de passagens aéreas. Finalmente, o Consultor Jurídico do Tribunal, Sandro Grangeiro, aborda a evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro.

Convicto de que os textos demonstram o permamente compromisso dos colaboradores da Revista do TCU na busca da divulgação à sociedade de valiosas informações acerca do trato com a *res publica*, faço votos de que os leitores tenham a mesma opinião, obtendo, assim, contributos substanciais para o enriquecimento do seu conhecimento sobre os dispêndios governamentais e o respectivo controle.

Boa leitura a todos!

Sumário

| Destaque | 7 |
|--|----|
| Ministério Público no Tribunal de Contas: um pouco de sua história e da de seus componentes Sebastião Baptista Affonso | 7 |
| | |
| Doutrina | 30 |
| Cadastros, informações e transparência das ONG no Brasil Antonio Alves de Carvalho Neto | 30 |
| Avaliação do Sistema Nacional de Integração de Informações de Justiça e Segurança Pública – Infoseg | 41 |
| Carlos Renato Araujo Braga, Harley Alves Ferreira | |
| A licitação no formato eletrônico e o compromisso com a eficiência: Projeto de Lei nº 7.709, de 2007 | 49 |
| Jessé Torres Pereira Júnior, Marinês Restelatto Dotti | |
| Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão José de Ribamar Caldas Furtado | 61 |
| A natureza jurídica das obrigações firmadas nos contratos para fornecimento de passagens aéreas Karine Lílian de Sousa Costa Machado | 90 |
| A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro Sandro Grangeiro Leite | 99 |

| Notícias | 111 |
|--|-----|
| TCU discute controle externo integrado de instituições financeiras públicas | 111 |
| TCU promove seminário de meio ambiente | 112 |
| STJ confirma competência constitucional do TCU de fixar coeficientes de FPM | 113 |
| TCU aprova relatório sobre contas do governo de 2006 | 114 |
| Obras inacabadas causam prejuízo de R\$ 1 bi aos cofres públicos | 116 |
| Reforma agrária é tema de painel no TCU | 116 |
| TCU realiza seminário sobre documentação e informação jurídica | 117 |
| TCU amplia acesso aos cadastros CPF e CNPJ da Receita Federal | 118 |
| Auditor Augusto Sherman Cavalcanti defende governança de TI | 118 |
| Audiência pública discute publicidade oficial | 119 |
| TCU avalia eficácia das políticas de segurança pública | 120 |
| TCU encontra irregularidades na gestão das renúncias de receita da Lei de Informática | 121 |
| Secretaria detecta falhas nas consignações do Sistema Integrado de Administração de RH | 122 |
| Presidente visita laboratório | 123 |
| | 124 |
| Jurisprudência , | 124 |
| Índice de Assunto | 129 |
| Índice de Autor | 134 |
| Endereços do TCU | 135 |
| Como publicar artigos na Revista do TCU | 138 |



A capa desta edição retrata exemplar do Grande Colar do Mérito do Tribunal de Contas da União. Insígnia instituída em 2003, concedida a personalidades nacionais ou estrangeiras por méritos excepcionais ou por relevante contribuição ao controle externo, propostas pelo conselho composto pelo Presidente, pelo Vice-Presidente e pelos ministros titulares, em sessão específica, por meio de votação secreta.

Com design de Marcello Augusto, é fabricada pela Casa da Moeda em prata, banhada a ouro, e constitui-se de estrela pentagonal esmaltada em verde e amarelo, sobre esplendor radial dourado, com centro no lado anverso em círculo esmaltado azul com o símbolo do TCU e a legenda "Tribunal de Contas da União – 7 de novembro de 1890" - data de criação da instituição – e no reverso, círculo com as Armas da República.

O exemplar da capa é parte integrante do acervo do Museu do Tribunal de Contas da União, reaberto em 10 de novembro de 2004 e está instalado no térreo do Edifício Sede do TCU, em Brasília. A medalha foi exposta ao público nas duas edições da exposição "TCU: uma história para contar", 2004 e 2006, juntamente com parte da coleção composta por mobiliário, medalhas e condecorações, documentos e objetos patrimoniais relacionados à história do Tribunal.

O museu tem como missão preservar a memória institucional de forma dinâmica, consoante a museologia contemporânea, que visa atender ao novo perfil dos espectadores, mais críticos e interativos, em busca de conhecimento, cultura e experiências significativas. Em constante atividade, incentiva a participação da sociedade na celebração do resgate da memória da contribuição do TCU na construção da história do país, assim como projetar sua atuação futura na promoção da igualdade e do controle social.

Destaque

Ministério Público no Tribunal de Contas: um pouco de sua história e da de seus componentes¹

Sebastião Baptista Affonso

A Ata, da **Primeira Sessão Solene**, de instalação do **Tribunal de Contas**, realizada dia 17 de janeiro de 1893, já consignava a presença do Dr. Didmo Agapito da Veira Junior, na condição de Representante do **Ministério Público**, junto à Corte (cfe.Ata publicada na Revista TCU nº 1, de 1970, ps. 283/85).

I I – OS PRIMÓRDIOS DO TRIBUNAL

Embora criado o Tribunal de Contas com o Decreto nº 966-A, de 7.11.1890 (In: Revista TCU nº 62, de outubro-dezembro/94, ps. 178/79), diploma legal esse recepcionado e convalidado, pelo art. 89 da Constituição Republicana de 24.2.1891, a sua instalação só ocorreu a 17.1.1893, porque ficou na dependência da respectiva regulamentação, prevista no art. 11 do citado Decreto. Ela veio a ser adotada com o Decreto nº 1.166, de 17.12.1892, o qual regulamentou o Ministério da Fazenda, mas dedicou todo o seu Título II, compreendendo os artigos 18 a 89, ao Tribunal de Contas, sua jurisdição, competência, atribuições e funcionamento. Foi previsto o seu Corpo Deliberativo, composto de cinco membros, um dos quais, por designação do Presidente, atuaria como representante do Ministério Público, substituído nos seus impedimentos, pelo Diretor de Contencioso do Tesouro Nacional (arts. 45, § 4°, 19 e 25, § 2°).

O Primeiro Regulamento do **Tribunal de Contas**, adotado com o Decreto nº 1.166/892, assim veio dispor, especificamente, quanto ao Ministério Público, *verbis*:

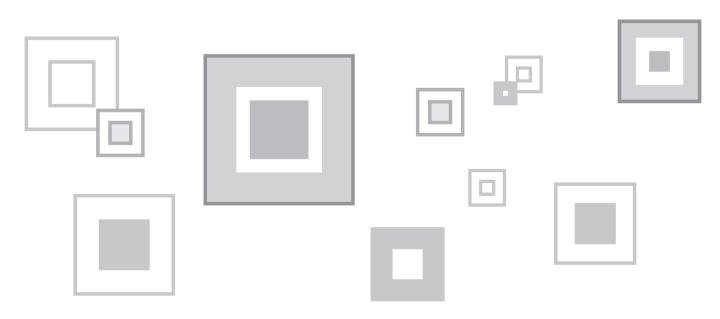
Sebastião Baptista Affonso é Advogado, Subprocurador-Geral do Ministério Público/TCU aposentado, ex-Consultor Geral da República e Consultor Jurídico no TCDF. [...] Art. 18. Fica creado na Capital Federal o Tribunal de Contas com as attribuições determinadas no art. 89 da Constituição.

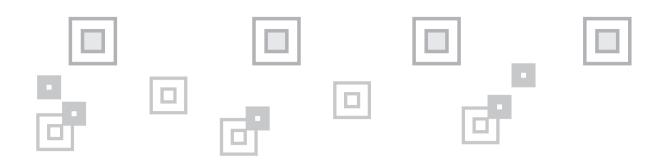
¹ Artigo publicado na Revista de Informação Legislativa, v. 43, nº 170, p. 75-98, abr./jun. de 2006.

- Art. 19. O pessoal do Tribunal de Contas compor-se-ha de cinco membros, o presidente e quatro directores, com voto deliberativo, um dos quaes representará o ministerio publico.
- [...] Art. 25. Nos impedimentos repentinos serão substituidos: o presidente, pelo director mais antigo; este, pelo subdirector mais antigo; e os sub-directores e o secretario, pelo 1º escripturario que for designado pelo presidente.

Nos impedimentos prolongados serão substituidos: o presidente, pelo director designado pelo ministro; os directores, os sub-directores e o secretario, pelos sub-directores e 1ºs escripturarios designados pelo presidente.

- O director representante do ministerio publico será substituido pelo director do Contencioso do Thesouro Federal.
- [...] Art. 47. O director representante do ministerio publico, perante o Tribunal de Contas, deve ser formado em direito, e compete-lhe:
 - §1º Requerer o que for a bem dos interesses da Fazenda Publica.
 - §2º Responder nos processos que lhe forem continuados.
- §3º Dar parecer sobre os negocios a respeito dos quaes for ouvido o Tribunal, como órgão consultivo do Governo.
- §4º Promover a revisão das contas em que houver erro, omissão, falsidade, ou duplicata em prejuizo da Fazenda.
- §5º Communicar ao Ministerio da Fazenda qualquer dolo, falsidade, concussão ou peculato, que verificar haver o responsavel praticado no exercicio de suas funcções, para que possa instaurar-se o competente processo criminal.
 - §6º Promover a imposição de multa nos casos em que ella tenha logar.
 - Art. 48. Serão continuados ao director representante do Ministerio Publico:
 - §1º Os processos em que se tratar de applicar a prescripção.
 - §2º Os de levantamento de fianças.
 - §3º Os que accusarem erro, omissão, falsidade ou duplicata em prejuizo da Fazenda.
 - §4º Os processos em que o Tribunal, ou a repartição que os instaurar, descobrir a existencia de algum crime.
 - §5º As impugnações e recursos contra o julgamento do Tribunal.
 - §6º Os processos em que o relator julgar necessaria a audiencia fiscal.
- Art. 49. Ao director representante do ministerio publico assiste o direito de promover, verbalmente ou por escripto, que lhe sejam continuados quaesquer outros processos de sua competencia, embora não comprehendidos no artigo antecedente.
- Art. 50. Os processos e negocios que forem continuados ao ministerio publico serão remetidos directamente ao presidente do Tribunal. [...]





Algumas normas esporádicas se seguiram, relativas ao Tribunal de Contas, com dispositivos referentes ao seu MP, das quais destacam-se:

- 1) a Lei nº 392, de 8.10.1896, estabelecendo que o Representante do Ministério Público seria um só e demissível *ad nutum* (art. 1°, § 2°, item nº 5), o qual seria substituído por quem fosse indicado pelo Ministro da Fazenda (art. 1°, § 9°);
- 2) o Decreto nº 2.409, de 23.12.1896, que reorganizou o TC a partir das diretrizes estabelecidas na Lei nº 392/96;
- 3) a Lei nº 2.511, de 30.12.1911, cujo art. 5º estabeleceu que ao Ministério Público do TC cabia promover o julgamento dos contratos;
- 4) a Lei nº 3.454, de 6.1.1918, que estabeleceu normas para reorganizar o Tribunal de Contas e o seu Ministério Público, pelas quais o MP seria constituído do 1º e 2º Representantes, um Adjunto e dois Auxiliares.

Da mencionada Lei nº 392/96 (trata-se de Decreto, votado pelo Congresso, com força de lei), merecem transcrição os itens 5 e 6 do § 2º de seu art. 1º, e o item 3 do art. 8º, respectivamente, a saber:

1-(Item 5 do art. 2°) - O Ministerio Publico será representado perante o Tribunal de Contas por um bacharel ou doutor em direito nomeado pelo Presidente da Republica, demissivel ad nutum;

2-(Item 6 do art. 2°) – O representante do Ministerio Publico assistirá às reuniões do Tribunal e tomará parte nas discussões: não terá, porém, direito a voto;

3-(item 3 do art. 8°) - O representante do Ministerio Publico é o guarda da observancia das leis fiscaes e dos interesses da Fazenda perante o Tribunal; cabe-lhe dizer por exigencia do relator, por decisão do presidente, ou a seu pedido, verbalmente ou por escripto, em todos os papeis e processos sujeitos à decisão do Tribunal.

É obrigatoria a sua audiencia:

- a) nos casos de prescripção;
- b) nos de levantamento de fiança, sem ser por julgamento de contas;
- c) nas tomadas de contas, antes do julgamento, para requerer as medidas e diligencias precisas e opinar sobre o estado do processo; depois do julgamento, para promover o processo e as decisões sobre os embargos e recursos de revisão e a execução das sentenças no Juizo competente e dizer sobre taes recursos interpostos pelas partes;
 - d) sobre a abertura e o registro dos creditos addicionaes;
 - e) nos contratos de qualquer natureza, que deem origem a despeza, ou realizem operações de credito.

Por seu turno, o Decreto nº 2.409/96, ao dar regulamentação ao Decreto Legislativo nº 392/96, para sua execução, dedicou um Capítulo ao Ministério Público, assim dispondo:

- [...] Art. 80. O ministerio publico será representado perante o Tribunal de Contas por um bacharel ou doutor em direito, nomeado pelo Presidente da Republica e demissivel ad nutum.
- Art. 81. O representante do ministerio publico é o guarda da observancia das leis fiscaes e dos intresses da Fazenda perante o Tribunal de Contas. Comquanto represente os interesses da publica administração, não é todavia delegado especial e limitado desta, antes tem personalidade propria, e no interesse da lei, da justiça e da Fazenda Publica tem inteira liberdade de acção.
- Art. 82. O representante do miniterio publico assiste ás reuniões do Tribunal e toma parte nas discussões; não tem direito de voto nem relata papeis, mas assigna os accordãos e as decisões com declaração de ter sido presente.
- Art. 83. Cabe-lhe dizer, por exigencia do relator, por decisão do presidente, ou a seu pedido, verbalmente ou por escripto, em todos os papeis e processos sujeitos á decisão do Tribunal.

Art. 84. Tem como attribuições:

- § 1ºPromover perante o Tribunal de Contas os interesses da Fazenda e requerer tudo que for a bem e para resalva dos direitos da mesma.
- §2ºPromover a revisão das contas em que se der erro, omissão, falsidade ou duplicata em prejuizo da Fazenda.
- § 3ºLevar ao conhecimento do Ministerio respectivo qualquer dolo, falsidade, concussão ou peculato que dos papeis sujeitos ao Tribunal se verificar haver o responsavel praticado no exercicio de sua funcções.
- § 4ºPromover a imposição das multas que ao Tribunal caiba infligir e dada a imposição communicar o facto remettendo cópia do acto que a houver deliberado ao procurador seccional para tornar efectiva a cobrança.
- § 5ºResponder de direito nos papeis de que lhe for dada vista por despacho do presidente do Tribunal.
- § 6ºRemetter ao procurador seccional cópias authenticas das sentenças proferidas pelo Tribunal na tomada de contas de responsaveis para ser promovida a execução da mesma, perante o juiz federal da secção.
- Art. 85. E' obrigatoria a audiencia do representante do ministerio publico:
 - a) nos casos de prescripção;
- b) nos de verificação, approvação e levantamento de fiança e cauções dos responsaveis, seja qual for o Ministerio a que pertencerem;
- c) nas tomadas de contas, antes do julgamento, para requerer as medidas e diligencias precisas e opinar sobre o estado do processo, depois do julgamento para promover o processo e as decisões sobre os embargos e recursos de revisão que interpuzer por parte da Fazenda, e dizer sobre taes recursos, quando interposto pelas partes;
- d) nos casos de consulta sobre a abertura de creditos addicionaes e de registro dos mesmos;
- e) nos processos de aposentadoria, montepio e meio soldo para dizer sobre a legalidade da fixação dos vencimentos da inactividade e das pensões em face das leis reguladoras do assumpto;

f) nos contractos de qualquer natureza, que deem origem á despeza, ou realizem operações de credito.

Art. 86. O representante do ministerio publico póde, quando necessario, pedir ao presidente do Tribunal um escriputurario para o servido do expediente a seu cargo.

Art. 87. E' licito ao representante do ministerio publico solicitar do presidente e dos directores do Tribunal de Contas e dos chefes de qualquer repartição publica os esclarecimentos, as informações e as certidões de que precisar para o exacto exercicio de suas attribuições de guarda das leis fiscaes e dos interesses da Fazenda Publica. [...]

Sobreveio, então, o Decreto nº 13.247, de 23.10.1918, que veio reorganizar o Tribunal de Contas, com base na citada Lei nº 3.454/18, assim dispondo sobre o seu órgão do Ministério Público, verbis:

- [...] Art. 3°. O pessoal do Tribunal de Contas é constituido por quatro corpos distinctos, a saber:
 - I Corpo deliberativo.
 - II Corpo especial.
 - III Corpo instructivo.
 - IV Ministerio Publico.
- [...] Art. 23. O Ministerio Publico junto ao Tribunal de Contas, com a missão propria de promover, completar instrucção e requerer no interesse da administração, da justiça e da fazenda publica, constará de dois representantes, com as denominações de primeiro representante e segundo representante, com igual categoria e vencimentos, tendo cada um delles o seu auxiliar, com a denominação de adjuncto.
- Art. 24. Os representantes do Ministerio Publico e seus auxiliares serão nomeados pelo Presidente da Republica, dentre doutores ou bachareis em direito, e só poderão ser demittidos em virtude de sentença judiciaria ou mediante processo administrativo, nos termos do § 1º do art. 125 da Lei nº 2.924, de 5 de janeiro de 1915.

Paragrapho único. Os representantes do Ministerio Publico e seus auxiliares não poderão exercer a advocacia em causas que entendam com a fazenda nacional.

Art. 25. Representarão o Ministerio Publico, junto às Delegações do Tribunal nos Estados, os procuradores fiscaes e junto às demais os auxiliares do primeiro e segundo representantes ou, na falta desses, os ajudantes ou officiaes da procuradoria geral da Fazenda Publica, por designação do ministro da Fazenda.

- Art. 26. Os representantes do Ministerio Publico serão substituidos, nas suas faltas ou impedimentos, pelos respectivos auxiliares.
- § 1ºNa falta do auxiliar do primeiro representante, substituirá o auxiliar do segundo, e vice-versa.
- § 2ºPerante as Camaras reunidas funccionará, em falta do primeiro representante, o segundo, que accumulará com essas as funcções que lhe cabem na Segunda Camara.
 - § 3ºOs representantes serão substituidos:
- I Quando o solicitarem nas férias ou auzencia por qualquer motivo;
 - II No caso de licença ou vaga.
- § 4ºA's sessões, no impedimento ou auzencia dos representantes comparecerão os auxiliares, independente de substituição, até quatro sessões o primeiro representante e uma o segundo representante.
- [...] Art. 58. Os representantes do Ministerio Publico são os guardas da observancia das leis fiscaes e dos interesses da Fazenda perante o Tribunal de Contas
- Art. 59. Os representantes do Ministerio Publico assistem às sessões do Tribunal e das Camaras e tomam parte nas discussões; não relatam papeis nem votam, mas assignam os accórdãos, com a declaração de terem sido presentes.
- Art. 60. O primeiro representante do Ministerio Publico funccionará perante o Tribunal pleno e na Primeira Camara; o segundo representante, perante a Segunda Camara.
- Art.61. Compete a cada um dos representantes, em relação às Camaras perante as quaes funccionarem:
- I Dizer de direito, verbalmente ou por escripto, por deliberação das Camaras reunidas ou separadas, à requisição de qualquer membro do corpo deliberativo, a seu proprio requerimento, ou por distribuição do presidente, - em todos os papeis e processos sujeitos à decisão do Tribunal;
- II Comparecer às sessões das Camaras; discutir as questões e assignar os accórdãos com a declaração de ter sido presente;

- III Promover perante o Tribunal os interesses da Fazenda Publica e requerer tudo o que fôr a bem e para resalva dos direitos da mesma;
- IV Promover: o exame e julgamento dos contractos termos do art. 110; a iniciação dos processos de tomada de contas; a imposição de multas que ao Tribunal caiba infligir;
- V Levar ao conhecimento do Ministerio respectivo qualquer dolo, falsidade, concussão ou peculato, que dos papeis sujeitos ao Tribunal se verifique haver o responsavel praticado no exercicio de suas funcções;
- VI Remetter aos procuradores seccionaes cópias authenticas dos actos de imposição de multas e dos accórdãos condemnatorios ao pagamento de alcances verificados nos processos de tomada de contas;
 - VII Interpôr os recursos de que trata este decreto; oppôr embargos; requerer revisão de tomada de contas;
 - VIII Expôr em relatorio annual, que será annexo ao do Tribunal, o andamento da execução das sentenças;
 - IX Distribuir processos aos respectivos auxiliares e designar os serviços de que devem se encarregar.
 - Art. 62. A audiencia dos representantes do Ministerio Publico e obrigatoria nos casos de:
 - I Consulta sobre a abertura de creditos extraordinarios e supplementares;
 - II Registro de creditos;
 - III Contractos:
 - IV Processos de aposentadoria, jubilação, montepio e meio-soldo;
 - V Prescripção;
 - VI Embargos e revisão nas tomadas de contas;
- VII Verificação, approvação e levantamento de fianças e cauções dos responsaveis, seja qual fôr o Ministerio a que pertençam;
 - VIII Tomada de contas.
 - Art. 63. Aos auxiliares dos representantes do Ministerio Publico compete:
- I Auxiliar os respectivos representantes nos serviços do cargo, podendo funccionar emittindo parecer escripto e requerendo diligenciados processos de aposentadoria, jubilação, montepio, meio-soldo e tomada de contas, excepto recursos, e collaborar no expediente de que tratam os nºs IV e VI do art. 61;
- II Funccionar nas delegações por designação do ministro da Fazenda e á requisição do presidente do Tribunal, por iniciativa propria ou por deliberação das Camaras reunidas;
 - III Substituir os representantes do Ministerio Publico, nos casos do art. 26. [...]

IV DO MINISTERIO PUBLICO

| NUMERO | CATEGORIAS | ORDENADO | GRATIFICAÇÃO | TOTAL | DESPEZA ANNUAL |
|--------|--------------------------|-------------|--------------|-------------|----------------|
| 2 | Representantes (1° e 2°) | 19:500\$000 | 9:750\$000 | 29:250\$000 | 58:500\$000 |
| 2 | Adjuntos | 12:000\$000 | 6:000\$000 | 18:000\$000 | 36:000\$000 |
| | | | | Somma | 94:500\$000 |

Logo adiante, foi editado o Decreto nº 15.770, de 1.11.1922, modificando o regulamento do Tribunal de Contas, assim dispondo sobre o seu Ministério Público, nos artigos 3º, 21 a 24 e 54 a 59, verbis:

- [...] Art. 3º O pessoa1 do Tribunal de Contas é constituido por quatro corpos distinctos, a saber:
- I. Corpo deliberativo;
- II. Corpo especial;
- III. Corpo instructivo;
- IV. Ministerio publico.

Art. 21. O ministerio publico junto ao Tribunal de Contas, com a missão propria de promover, completar instrucção e requerer no interesse da administração, da justiça e da Fazenda Publica, constará de dois representantes, com as denominações de primeiro representante e segundo representante, com igual categoria e vencimentos, tendo cada um delles o seu auxiliar, com a denominação de adjunto.

Art. 22. Os representantes do ministerio publico e seus adjuntos serão nomeados pelo Presidente da Republica, dentre bachareis em direito, e demissiveis ad nutum, resalvados os direitos dos actuaes.

Paragrapho unico. Os representantes do ministerio publico e seus adjuntos não poderão exercer advocacia em causas que entendam com a Fazenda Nacional.

Art. 23. Representarão o ministerio publico, junto ás delegações do Tribunal, nesta Capital, os adjuntos dos primeiro e segundo representantes.

Art. 24. Os representantes do ministerio publico serão substituidos, nas suas faltas ou impedimentos, pelos respectivos adjuntos.

§ 1º Na falta do adjunto do primeiro representante, substituil-o-á o adjunto do segundo, e vice-versa.

§ 2º Perante ás Camaras Reunidas funccionará, em falta do primeiro representante, o segundo, que accumulará com essas as funcções que lhe cabem na Segunda Camara.

[...] Art. 54. Os representantes do ministerio publico são os guardas da observancia das leis fiscaes e dos interesses da Fazenda perante o Tribunal de Contas.

Art. 55. Os representantes do ministerio publico assistem ás sessões do Tribunal e das Camaras e tomam parte nas discussões; não relatam papeis nem votam, mas assignam os accórdãos, com a declaração de terem sido presentes.

Art. 56. O primeiro representante do ministerio publico funccionará perante o Tribunal pleno e na Primeira Camara; o segundo representante, perante a Segunda Camara.

Art. 57. Compete a cada um dos representantes, em relação ás Camaras perante as quaes funccionarem:

I. Comparecer ás sessões das Camaras; discutir as questões e assignar os accórdãos com a declaração de ter sido presente;

II. Dizer de direito, verbalmente ou por escripto, por deliberação das Camaras Reunidas ou separadas, á requisição de qualquer membro do corpo deliberativo, a seu proprio requerimento, ou por distribuição do presidente, - em todos os papeis e processos sujeitos á decisão do Tribunal;

III. Promover perante o Tribunal os interesses da fazenda publica e requerer tudo que fôr a bem e para resalva de direitos da mesma:

IV. Promover o exame e julgamento dos contractos, nos termos do art. 109; a iniciação dos processos de tomada de contas; e a imposição de multas que ao Tribunal caiba inflingir;

V.Levar ao conhecimento do ministerio respectivo qualquer dólo, falsidade, concussão ou peculato que dos papeis sujeitos ao Tribunal se verifique haver o responsavel praticado no exercicio de suas funções;

VI. Remetter aos procuradores seccionaes cópias authenticas dos actos de imposição de multas e dos accórdãos condemnatorios ao pagamento de alcances verificados nos processos de tomada de contas;

VII. Interpor os recursos de que trata este decreto; oppor embargos; requerer revisão de tomada de contas;

VIII. Expor em relatorio annual, que será annexo ao do Tribunal, o andamento da execução das sentenças;

IX. Distribuir processos aos respectivos adjuntos e designar os serviços de que se devem encarregar.

Art. 58. A audiencia dos representantes do ministerio publico é obrigatoria nos casos de:

I. Consulta sobre a abertura de creditos;

II. Registo de creditos;

III. Contractos;

IV.Processos de aposentadoria, jubilação, montepio, e meio-soldo;

V. Prescripção;

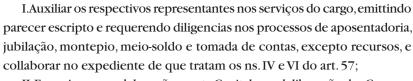
VI. Embargos e revisão nas tomadas de contas;

VII. Verificação, approvação e levantamento de cauções dos responsaveis, seja qual fôr o ministerio;

VIII.Tomada de contas.

Art. 59. Aos adjuntos dos representantes do ministerio publico compete:

MAIO/AGOSTO 2007 [13



II. Funccionar nas delegações nesta Capital, por deliberação das Camaras Reunidas;

III. Substituir os representantes do ministerio publico. [...].

Em seguida, a Lei nº 4.632, de 6.1.1923, ao dispor sobre o orçamento, isentou os Ministros e os membros do MP de penas disciplinares, voltando estes últimos a serem demissíveis ad nutum, dando nova redação ao art. 78, do Decreto nº 15.770/23 (art. 178).

III - O TRIBUNAL NO ESTADO NOVO

Instaurado o Estado Novo, a 11.11.1930, editou-se o Decreto nº 19.990, de 13.5.1931, assim alterando a composição do Ministério Público no Tribunal de Contas, com supressão de um lugar de Representante e outro de Adjunto, verbis:

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, tendo em vista o estatuído no decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, decreta:

Art. 1° O Ministério Público, junto ao Tribunal de Contas, passará a ser constituído de um representante e de um adjunto de representante.

Art. 2º Os atuais 1º representante e adjunto do 2º representante terão a denominação de representante do Ministério Público e adjunto do representante do Ministério, devendo ser apostilados pelo ministro da Fazenda os respectivos títulos de nomeação.

Art. 3º É reduzido, para 36:000\$0 anuais, o vencimento do adjunto do representante do Ministério Público.

Art. 4º Ficam suprimidas as delegações do Tribunal de Contas junto às diversas repartições públicas.

Art. 5° Revogam-se as disposições em contrário.

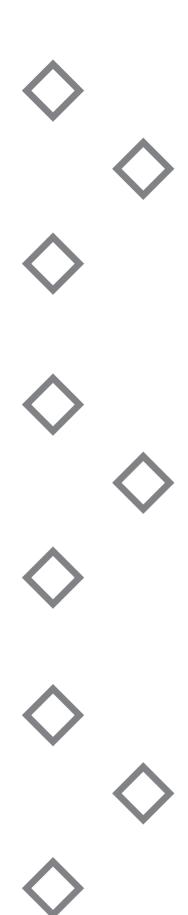
Rio de Janeiro, 13 de maio de 1931, 110º da Independência e 43º da República.

O Decreto-Lei nº 12, de 28.12.1934, secundado pela Lei nº 156, de 24.12.1935, limitou o MP do TC a um Procurador e um Adjunto.

Ainda no Governo ditatorial de Getúlio Vargas, na vigência da Carta de 1937, editou-se o Decreto-Lei nº 426, de 12.5.1938, de reorganização do Tribunal de Contas, cujos excertos relativos ao MP seguem adiante transcritos, verbis:

[...] Art. 2º O Tribunal de Contas compor-se-á de quatro corpos distintos:

- a Corpo Deliberativo;
- b Corpo Especial;
- c Corpo Instrutivo;



- d Ministério Público.
- § 1º O Corpo Deliberativo, que compreende o Tribunal propriamente dito, com função de decidir e julgar, compor-se-á de sete juizes, que terão o tratamento de ministros.
- § 2º O Corpo Especial, destinado a relatar os processos de tomada de contas e à substituição dos ministros, constituir-se-á de quatro funcionários com o nome de auditores.
- § 3º O Corpo Instrutivo compor-se-á de uma Secretaria para os serviços de preparo, exame e instrução dos processos, expediente, comunicação e publicações, contabilidade e escrituração; de Delegações do Tribunal para execução dos respectivos serviços junto às Delegacias do Tesouro Nacional e outras repartições fiscais e pagadoras.
- § 4º O Ministério Público será representado, junto ao Tribunal, por um procurador e um adjunto e, perante as delegações, nos Estados, pelos procuradores das Delegacias Fiscais, sem prejuízo das funções que lhe são próprias.
- [...] Art. 16 O representante do Ministério Público, com a denominação de procurador, será nomeado pelo Presidente da República dentre os cidadãos brasileiros com os requisitos exigidos para a nomeação dos ministros do Tribunal, sendo, porém, demissivel ad nutum.
- Art. 17 O adjunto do procurador, demissivel tambem ad nutum, será nomeado pelo Presidente da República dentre cidadãos brasileiros que reunam os mesmos requisitos estabelecidos para a admissão do procurador.
- [...] Art. 230 Ministério Público, pelos seus representantes junto ao Tribunal de Contas, com a missão de promover, completar instrução e requerer no interesse da administração e da Fazenda, é o guarda da lei e o fiscal de sua execução.
 - § 1º Compete ao Procurador:
- I dizer de direito, verbalmente ou por escrito, por deliberação do Tribunal, à requisição de qualquer Ministério, a seu próprio requerimento, ou por distribuição do Presidente, em todos os papéis e processos sujeitos à deliberação do Tribunal;
- II promover perante o Tribunal os interesses da Fazenda Pública e requerer tudo o que for a bem dos direitos da mesma;
- III promover o exame e julgamento dos contratos, á instauração de processos de tomada de contas e a imposição de multas, quando ao Tribunal caiba impô-las;

- IV levar ao conhecimento do Ministério respectivo qualquer dolo, falsidade, concussão ou peculato que dos papéis sujeitos ao Tribunal se verifique haver o responsavel praticado no exercício de suas funções:
- V remeter aos procuradores seccionais cópias autênticas dos atos de imposição de multas e das sentenças condenatórias ao pagamento de alcances verificados nos processos de tomada de contas, quando essas cópias não tiverem sido remetidas diretamente pelos delegados do Tribunal ou pelos procuradores fiscais;
- VI interpor os recursos permitidos por lei; opor embargos e requerer revisão de tomada de contas;
- VII expor em relatório anual, que será anexo ao do Tribunal, o andamento da execução das sentenças;
- VIII distribuir processos ao adjunto, que o auxilia nas funções do cargo e o substitue nas suas faltas e impedimentos, a designar os serviços de que se deva encarregar.
- § 2º A audiência dos representantes do Ministério Público é obrigatória nos casos de:
- c)registro de créditos, de contratos e processos de aposentadoria, jubilação, reforma, Montepio, meio soldo e outras pensões do Estado;
 - b) processos de tomada de contas e de fianças;
 - c) prescrição.
- [...] Art. 25Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa só se tornarão perfeitos e acabados após o registro pelo Tribunal de Contas.
- § 1ºO prazo para o registro será de 15 dias uteis, contados da data da entrada no Tribunal, salvo se esse prazo for interrompido por qualquer diligência.
- § 2ºNo caso de enfiteuse ou de transferência de imóveis, a transcrição no registro público farse-á depois de registrado pelo Tribunal o termo de aforamento, ou o contrato.
- § 3ºDentro de 20 dias contados de sua assinatura, os contratos serão publicados no "Diário Oficial", ou no orgão que inserir os atos do Governo, nos Estados, e, 20 dias depois de publicados, remetidos ao Tribunal de Contas, ou às Delegações, por protocolo, do qual constem o dia e a hora da entrega.

Se não se fizer a remessa nesse prazo o representante do Ministério Público junto ao Tribunal ou às Delegações, providenciará, dentro de 15 dias, sobre o exame dos contratos, em petição instruída com o exemplar da folha oficial em que estiverem publicados. [...]

IV-OMPNO CINQUENTENÁRIO DO TC

A notável obra As Contas do Brasil, do saudoso Ministro Ruben Rosa, publicada em comemoração ao cinquentenário de instalação do Tribunal de Contas, apresenta a seguinte RELAÇÃO NOMINAL de membros do Ministério Público, entre 1893 e 1943 (Edição TC/ DIN de 1943, ps. 117/18), a saber:

- 1) Dr. Dídimo Agapito da Veiga, diretor designado representante, que permaneceu como membro do Tribunal de Contas, até 1919, e teve seu centenário comemorado na Sessão TC de 28.6.1949 (cfe.Ata nº 77, que foi publicada no DOF de 12.8.1949);
- 2) Dr. Francisco José da Rocha, diretor designado representante, tendo permanecido como membro do Tribunal de Contas, entre 1894 a 1896;
- 3) Dr. Raul de Souza Martins, Substituto de Representante;
- 4) Dr. Augusto Olympio Viveiros de Castro, Representante do MP, cumulativamente como Membro do TC de 1901 a 1914, vindo a ser Ministro do STF, em 1915;
- 5) Dr. Francisco de Paula Monteiro de Barros Lima, Substituto de Representante, vindo a ser Auditor e depois Ministro do TC, entre 1918 a 1935;
- 6) Dr. Thomaz Wallace da Gama Cochrane, Representante, permanecendo como membro integrante do TC, entre 1905 a 1908;
- 7) Dr. Alfredo de Vilhena Valadão, Representante do MP, de 1906 a 1916, quando assumiu o cargo de Ministro do TC, que o exerceu até 1935, vindo a falecer em novembro/1959 (cfe. Ata nº 148, de 18.11.59, in: DOF de 20.1.60), cujo centenário foi comemorado pelo TCU, na Sessão de 19.9.1973 (In: Revista TCU nº 5, de julho/1973, ps. 341/61);
- 8) Dr. Joaquim Leonel de Rezende Filho, Representante do MP de 1915 a 1919, quando assumiu o cargo de Ministro do TC, que exerceu até 1932;
- 9) Dr. Álvaro Werneck, Adjunto do 2º Representante, empossado a 29.10.1918, substituiu o titular de 1953 até sua aposentadoria, quando assumiu a titularidade do cargo de Procurador-Geral, em 25.1.1957, que o exerceu até aposentar-se, em setembro subsequente;

- 10) Dr. João Evangelista Ribeiro de Andrada, Adjunto do 1º Representante (posse a 4.11.1918, permanecendo no MP até além de 1925);
- 11) Dr. Octávio Tarquino de Souza Amarantho, 2º e depois 1º Representante, de 8.11.1918 a 1932, quando assumiu o cargo de Ministro do TC, que exerceu até 1943, falecendo em agosto/1959 (cfe. Ata nº 168, de 23.12.1959, in: DOF de 3.3.60).
- 12) Dr. Aurelino de Araújo Leal, 1º Representante (posse a 23.12.1918 até 1923, constando que viveu entre 1877 a 1924);
- 13) Dr. Tranquilino Graciano de Mello Leitão, 2º Representante (Posse a 5.12.1924, onde permaneceu até além de 1925, constando que viveu entre 1868 a 1942);
- 14) Dr. Joaquim Pinto Franco de Sá, 2º Representante;
- 15) Dr. Joaquim Pinto Franco de Sá, Adjunto interino:
- 16) Dr. Oscar Corrêa dos Santos, Adjunto do 1º Representante;
- 17) Dr. Oswaldo Duarte, Adjunto do 1º Representante;
- 18) Dr. Joaquim Pinto Franco de Sá, Adjunto do 1º Representante interino;
- 19) Dr. Rogério de Freitas, Adjunto do 1º Representante interino;
- 20) Dr. Eduardo Lopes, Representante, de 1932 a 1937, quando assumiu o cargo de Ministro do TC, que exerceu até 1942, tendo sido Auditor, de 1918 a 1932;
- 21) Dr. Rogério de Freitas, Adjunto do Representante interino, de 1932 a 1935, concomitante com Auditor do TC, de 1926 a 1951, quando assumiu o cargo de Ministro, que exerceu até 1966;
- 22) Dr. Leopoldo Tavares da Cunha Mello, Procurador-Geral do MP, de 1936 a 1953, quando se afastou, para assumir a cadeira de Senador da República, pelo seu Estado do Amazonas. Ele se afastou em dezembro/1954 (cfe. Ata nº 155, de 8.2.57, in: DOF de 8.2.57), se aposentou em abril/1956 (cfe. Ata nº 51, de 27.4.1956, in: DOF de 29.8.56) e faleceu em janeiro/1962 (cfe. Ata nº 9, de 23.1.62, in: DOF de 7.5.62). Deixou um acervo bibliográfico de 6 volumes dos seus selecionados Pareceres, editados pela Imprensa Nacional, entre 1940 e 1955 (o primeiro com esse título de Procurador).

O Dr. Cunha Mello era um Procurador de temperamento muito combativo.

Durante a vigência do Decreto nº 13.247/18, o MP era constituído de 2 Representantes e 2 Adjuntos, mas a partir da Lei nº 156/1935, ficou reduzido a 1 Procurador e 1 Adjunto, o que foi mantido no Decreto-Lei nº 426/38, cujos cargos vieram sendo ocupados, durante vários anos, pelos Drs. Cunha Mello e Álvaro Werneck, respectivamente.

V - O TC NA REDEMOCRATIZAÇÃO

No regime da Constituição de 1946, veio à lume a primeira Lei Orgânica do Tribunal de Contas, votada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República Gal. Eurico Gaspar Dutra, qual seja a Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949, que elevou para nove o número dos Ministros, assim dispondo sobre o Ministério Público (In: Volume III da Coletânea de Preceitos sobre o TCU, editada pelo DIN em 1964, ps. 353/87), verbis:

[...] Art. 2º O Tribunal de Contas compõe-se de nove Ministros.

Art. 3º Funcionam no Tribunal de Contas como partes integrantes de sua organização e como serviços autônomos;

I - os Auditores:

II - o Ministério Público:

III - a Secretaria.

[...] Art. 29. O Ministério Público, junto ao Tribunal de Contas, com a função própria de promover, completar instrução e requerer no interêsse da administração, da Justiça e da Fazenda Pública, constará de um representante com a denominação de Procurador e de um auxiliar, com a de Adjunto do Procurador.

Art. 30. O Procurador e o Adjunto do Procurador serão nomeados pelo Presidente da República, dentre os cidadãos brasileiros, o primeiro com os requisitos exigidos para a nomeação dos Ministros do Tribunal e o segundo, que comprove o exercício, por cinco anos no mínimo, de cargo de magistratura ou de Ministério Público ou advocacia.

Art. 31. O Procurador não poderá exercer qualquer outra função pública, salvo o magistério secundário e superior.

Art. 32. Compete ao Procurador:

I - comparecer às sessões do Tribunal; discutir as questões e assinar os acórdãos lavrados nos processos de tomada de contas com a declaração de ter sido presente;

II - dizer de direito, verbalmente, ou por escrito, por deliberação do Tribunal, à requisição de qualquer Ministro, a seu próprio requerimento, ou por distribuição do Presidente, em todos os papéis e processos sujeitos à deliberação do Tribunal;

III - promover, perante o Tribunal, os interêsses da Fazenda Pública e requerer tudo o que fôr a bem do direitos desta;

IV - promover o julgamento dos contratos, a instauração de processos de tomada de contas e a imposição de multas, quando ao Tribunal couber impô-las;





V - levar ao conhecimento do Ministério respectivo qualquer dólo, falsidade, concussão, ou peculato, que se verifique da inspeção dos papéis sujeitos a estudo do Tribunal e cujo responsável o haja praticado no exercício de suas funções;

VI - remeter aos procuradores secionais cópias autênticas dos atos de imposição de multas e das sentenças condenatórias ao pagamento de alcances, verificados nos processos de tomada de contas;

VII - interpor os recursos permitidos por lei; opor embargo e requerer revisão de tomada de contas;

VIII - expôr em relatório anual, que será anexo ao do Tribunal, o andamento da execução das sentenças;

IX - representar ao Tribunal contra os que em tempo não houverem apresentado as suas contas, nem entregue os livros e documentos de sua gestão.

Parágrafo único. É obrigatória a audiência do representante do Ministério Público nos casos de:

I - consulta sôbre abertura de créditos e de contratos:

II - concessão de aposentadoria, reforma, montepio, meio sôldo e outras pensões do Estado;

III - processos de tomada de contas, inclusive os recursos relacionados àqueles e de fianças;

IV - prescrição.

Art. 33. Ao Adjunto do Procurador compete auxiliar o Procurador nos serviços do cargo e substituí-lo nas licenças, faltas e impedimentos.

[...] Art. 101. Das sentenças, proferidas pelo Tribunal nos processos de tomada de contas, são admissíveis os seguintes recursos:

I - embargos;

II - revisão.

Art. 102. Os embargos podem ser opostos pelo responsável ou pelo representante do Ministério Público, dentro de dez dias da notificação da sentença ou da publicação desta, no Diário Oficial.

[...] Art. 113. Recebido o recurso, informado sôbre o prazo na Diretoria e ouvido o representante do Ministério Público, será presente ao Tribunal que o admitirá, se o julgar, em qualquer dos incisos do art. 110 e dentro dos prazos do art. 111. Fora destas condições recusá-lo-á, despresando-o inlimine.

Art. 114. Admitido o recurso, voltará êle à Diretoria que o instruirá, informando sôbre o mérito de seus fundamentos, e procederá às diligências que se fizerem mister para esclarecimento da matéria e, após a audiência do representante do Ministério Público, será o processo submetido ao Tribunal, que o julgará e dará ou não provimento ao recurso e reformará, no primeiro caso, a sentença recorrida.

Art. 115. Na revisão, ainda quando promovida pela parte interessada, podem ser emendados todos os erros, embora a emenda se faça não no interêsse do recorrente, mas no da Fazenda Pública. Igual procedimento se terá no recurso interposto pelo representante do Ministério Público, quanto aos erros ou enganos prejudiciais ao responsável.

[...] Art. 118. A alienação administrativa da caução será requerida pelo representante do Ministério Público ao Tribunal e, concedida, [...]

[...] § 2º À vista desta comunicação, expedir-se-á quitação ao responsável, se a Fazenda Nacional houver sido integralmente indenizada; caso contrário, será feita a conta da importância a ser recolhida e enviarse-á a conta ao representante do Ministério Público, com a cópia do acórdão, para o efeito do art. 122.

[...] Art. 120. Na hipótese de o responsável alcançado não ser afiançado e, em casos especiais, quando o interêsse da Fazenda Nacional o justificar, poderá o Tribunal, a requerimento do órgão do Ministério Público, determinar à repartição competente que a importância do alcance seja descontada de uma só vez dos proventos da atividade ou inatividade do responsável.

[...] Art. 122. O representante do Ministério Público, recebidos os documentos a que se refere o art. 118, remetê-los-á ao Procurador da República competente para promover a cobrança da parte do alcance não indenizado; cabe-lhe, porém, fiscalizar o andamento dos respectivos feitos e representar sôbre qualquer irregularidade verificada, devendo ter para isso, os necessários registros das sentenças em execução.

[...] Art. 127. Os Ministros, os Auditores, o Procurador, o Adjunto do Procurador têm o prazo de trinta (30) dias, contado da publicação do ato no órgão oficial, para assumir o cargo; não é, porém, permitida a posse sem o imediato exercício.

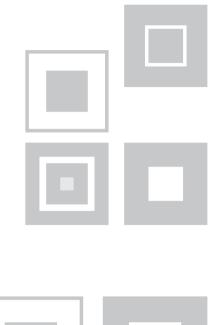
Parágrafo único. Êste prazo poderá ser prorrogado até sessenta (60) dias, no máximo, por solicitação escrita do interessado.

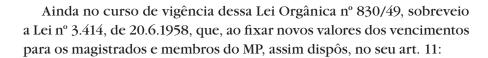
[...] Art. 128. Compete ao Presidente:

I - a direção geral do Tribunal e dos seus serviços;

II - dar posse aos Ministros, ao Procurador, aos Auditores, ao Adjunto do Procurador

[...] Parágrafo único. As licenças até seis (6) meses, ao Presidente, ao Vice-Presidente, aos Ministros e ao Procurador Geral poderão ser concedidas mediante atestado médico. [...]





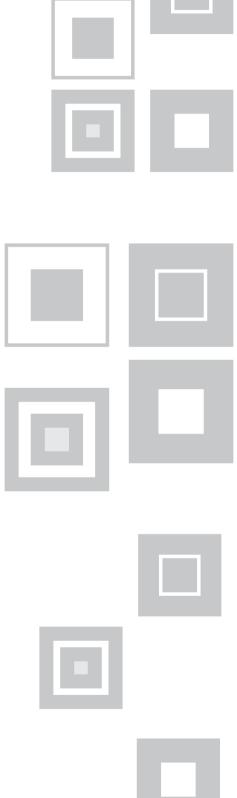
Art. 11. Os vencimentos mensais do Procurador, dos Adjuntos do Procurador, em número de três, e dos Auditores junto ao Tribunal de Contas da União passam a ser de Cr\$ 51.000,00, os do primeiro, e de Cr\$ 38.000,00, os dos demais.

Com isto, o número de Adjuntos do Procurador, que era um só, passou para três (foram criados dois novos cargos), sendo para esses dois cargos novos nomeados os Drs. Afonso Henrique de Guimarães e Mário Guerra Paixão, que tomaram posse, respectivamente, dias 15.10.1958 e 9.12.1958.

Uma vez aposentado o Procurador-Geral Cunha Mello, em abril de 1956, sucedeu-lhe o então Adjunto Álvaro Werneck, a 25.4.1957, cujo cargo vago foi exercido pelo Dr. Luiz Octávio Pires e Albuquerque Gallotti, interinamente entre 4.10.1956 e 25.1.1957, quando tomou posse como Adjunto efetivo, após uma interinidade exercida pelo Dr. Fernando Mário de Oliveira e Cruz (entre dezembro/1954 e outubro/1956), que era servidor extraordinário da Casa e filho de ex-Auditor aposentado, Dr. Ernesto Claudino de Oliveira e Cruz.

Para substituir o Adjunto Luiz Gallotti nas suas férias, a partir de 3.2.1958, consta haver sido autorizado o afastamento do servidor Dr. Luiz Zaidman, para exercer esse cargo, interinamente, de cuja concreção não se tem notícia (cfe. Ata do TC nº 14, da Sessão de 31.1.1958, in: DOF de 23.6.58).

Desde 21 de setembro de 1956, até outubro de 1957, foi Procurador-Geral o Dr. Camilo Raul Pratas (cfe. Ata TC nº 128, de 21.9.1956, in: DOF de 29.12.56), que faleceu em agosto de 1958 (cfe. Ata nº 103, de 20.8.58, in: DOF de 30.12.1958), sendo sucedido pelo Dr. Christiano Martins, de 1.10.1957 a junho/1966 (cfe.Atas n°s 64 e 71, de 27.6 e 5.7.1966, in: DOF de 29.7 e 5.8.66). Ele faleceu em junho de 1981, com homenagem póstuma na Sessão de 16.6.1981 (cfe.Ata 42,in:Rev.TCU nº 25,de dez/81,p.465/76). Nas novas vagas de Adjunto, criadas pela Lei nº 3.414/58, foram nomeados os Doutores Mário Guerra Paixão, que exerceu a Procuradoria Geral em 1966, interinamente, e Affonso Henriques de Guimarães, cujo cargo veio a ser ocupado, após sua aposentadoria, pelo ex-Senador sergipano Heribaldo Dantas Vieira. Em 24.6.1966, o então Adjunto Luiz Gallotti assumiu a titularidade do MP, como seu Procurador-Geral (cfe. Atas nºs 65 e 71, de 24.6 e 5.7.1966, in: DOF de 3.8 e 5.8.1966), cargo exercido até 19.6.1973, quando passou a membro do TCU (cfe. Rev. TCU nº 5, de julho/73, ps. n°s 333/36), vindo depois a ser Ministro do Supremo Tribunal Federal. A homenagem ao Dr. Afonso Guimarães, pela sua aposentadoria, ocorreu na Sessão de 10.10.1972 (cfe.Ata nº 73, in: DOF de 20.11.1972 e na Revista TCU nº 4, de abril/73, p. 357/60).



A resenha biográfica, desses três Adjuntos e do então Procurador-Geral, consta publicada na Revista O Controle das Finanças Públicas, elaborada no TCU, sob a supervisão do Ministro Pereira Lira, com a colaboração do então Diretor Sebastião Affonso, que coordenou sua execução, a qual foi mandada publicar em 1969, pelo Presidente Iberê Gilson.

V I - O TC E A REFORMA ADMINISTRATIVA

Promulgada a Constituição, de 24.1.1967, que implantou nova sistemática de controle externo, criou o controle interno e aboliu o tradicional registro prévio, sobrevieram outra Lei Orgânica do TC e a Reforma Administrativa, veiculadas pelos Decretos-Lei nºs 199 e 200, de 25.2.1967, tudo isto com vigência simultânea, a partir de 15.3.1967.

No atinente ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o Decreto-Lei nº 199/67 assim dispõe:

- [...] Art. 2º O Tribunal de Contas compõe-se de nove Ministros.
- Art. 3º Funcionam no Tribunal de Contas, como partes integrantes de sua organização:
 - I O Ministério Público.
 - II A Secretaria-Geral.
- [...] Art. 18 O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, compõe-se de um Procurador e de 3 (três) Adjuntos de Procurador.
- Art. 19. O Procurador e os Adjuntos de Procurador serão nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, bacharéis em Direito, devendo o primeiro satisfazer os requisitos exigidos para provimento do cargo de Ministro.
- Art. 20. Compete ao Procurador, na forma do Regimento Interno:
- I Promover a defesa dos interêsses da Administração e da Fazenda Pública.
- II Comparecer às sessões do Tribunal e intervir nos processos de tomadas de contas e de concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões, e outros referidos no Regimento.
- III Dizer de direito, verbalmente ou por escrito, por deliberação do Tribunal, a requisição de qualquer Ministro, a seu próprio requerimento, ou por distribuição do Presidente, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal.

- IV Requerer, perante o Tribunal, as medidas referidas no art. 40 da presente lei.
- Art. 21. Aos Adjuntos de Procurador compete auxiliar o Procurador em serviços do cargo e substituílo nas licenças, faltas e impedimentos.
 - [...] Art. 31. Compete ao Tribunal de Contas:
- [...] V Assinar prazo razoável para que o órgão da administração pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei se verificar, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares, a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões.
- [...] Art. 37. No exercício da auditoria financeira e orçamentária, o Tribunal de Contas, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões, deverá:
- [...] Art. 45. Das decisões sôbre a regularidade das contas dos responsáveis poderão recorrer, para o próprio Tribunal e na forma do Regimento, os interessados ou o representante do Ministério Público, dentro de 30 (trinta) dias.

Parágrafo único. Quando o recurso fôr interposto pelo responsável, sôbre o mesmo se manifestará o Ministério Público. [...]

VII-O MP DO TCU NA CONSTITUIÇÃO

Promulgada a Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, que modificou todo texto da Constituição de 1967, ao dar nova redação ao § 5º do seu art. 73 (renumerado para 72), inovadoramente, lembrou-se da existência do Ministério Público no Tribunal de Contas, que por seu turno passou a chamar-se **Tribunal de Contas da União** (art. 70 a 72), *verbis*:

- Art. 72. O Tribunal de Contas da União, com sede no Distrito Federal e quadro próprio de pessoal, tem jurisdição em todo o País.
- [...] § 5° O Tribunal, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das auditorias financeiras e orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, deverá:



- a) assinar prazo razoável para que o órgão da administração pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;
 - b) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, exceto em relação a contrato;
- c) solicitar ao Congresso Nacional, em caso de contrato, que determine a medida prevista na alínea anterior ou outras necessárias ao resguardo dos objetivos legais.

Nesse contexto, estando vagos os cargos de Adjunto ocupados por Luiz Octávio Gallotti e Heribaldo Vieira, falecido este e aquele nomeado Procurador-Geral, foi realizado o primeiro concurso público para membro do MP no TCU. Foram nomeados os dois primeiros classificados, ambos funcionários da Casa, Doutores Francisco de Sales Mourão Branco, que vinha atuando como Adjunto ad boc, e Sebastião Baptista Affonso, que era titular da 5ª Inspetoria de Controle Externo, especializada no exame das concessões de aposentadorias, reformas e pensões para julgamento de sua legalidade pelo TCU. A posse ocorreu na Sessão de 14.12.1972 (cfe. Ata nº 91, de 14.12.1972, in: DOF de 10.1.1973 e Revista TCU nº 4, de abril/1973, ps. 361/66). Empossado como Ministro do TCU o então Procurador-Geral Luiz Gallotti, em 19.6.1973, a chefia do MP foi sendo exercida, por seis meses, pelo Adjunto Guerra Paixão e, depois da sua aposentadoria, alternativamente, pelos Subprocuradores gerais Mourão Branco e Sebastião Affonso, até a investidura no cargo do Dr. Ivan Luz, que assumiu em 24.9.1975 (cfe. Ata nº 70, in: DOF de 17.10.75 e Rev.TCU nº 12, de dez/75, ps. 287/95), e permaneceu até 27.3.1984, quando veio a ser empossado como Ministro do TCU. Entre 1975 e 1984, nos impedimentos do Procurador-Geral (férias etc.), prevaleceu aquela substituição alternativa pelos Subprocuradores-Gerais indicados. Na vaga decorrente da aposentadoria do Adjunto Guerra Paixão, em 1973, quando respondia pela Chefia do MP, tomou posse o Dr. Laerte José Marinho, a 15.12.1973, que também fora servidor da Casa, aprovado no concurso de 1971/72 (cfe. Rev.TCU nº 7, de abril/74, ps. 227/28). Os classificados em 3º e 4º lugares, nesse mesmo concurso, foram também aprovados em outros certames realizados, contemporaneamente, para a magistratura local e federal, tendo eles optado pelos cargos de Juiz, onde fizeram carreira e se aposentaram como Desembargadores.

Entrementes, vigoraram os Decretos-Lei nºs 1.525, de 28.2.1977, e 1.660, de 24.1.1979, cujos artigos 5º e 3º, respectivamente, alteraram a denominação do antigo cargo de Adjunto. O art. 5º, do Decreto-Lei nº 1.525/77, estabeleceu que "Os cargos de Adjunto de Procurador, do Tribunal de Contas da União, passam a denominar-se Procurador ..." O art. 3°, do Decreto-Lei nº 1.660/79, assim dispôs:

Art. 3ºOs cargos de Procurador, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, ficam transformados em cargos de Subprocurador-Geral, com o vencimento e a Representação mensal fixados no Anexo-I deste decretolei.

- § 1ºRespeitada a situação de seus atuais ocupantes, os cargos transformados nos termos deste artigo serão providos em comissão, quando vagarem.
- § 2ºEnquanto não vigorarem os valores fixados no Anexo-I deste decreto-lei, o Subprocurador-Geral do Tribunal de Contas da União perceberá o vencimento e a Representação mensal estabelecida no art. 3º, do Decreto-Lei nº 1.649, de 19 de dezembro de 1979.

A partir de 1980, com a aposentadoria do Subprocurador-Geral Sebastião Baptista Affonso, veio ocupar esse cargo vago, já agora em comissão, o Dr. Jatir Batista da Cunha, que fora antigo servidor da Casa e era Juiz Federal aposentado. Na vaga de Procurador-Geral, ocorrida em 1984, tomou posse no cargo, já de caráter comissionado, a 10.4.1984, o Subprocurador-Geral Mourão Branco, que o exerceu até aposentar-se, em 2.12.1993 (in: Rev.TCU nº 60, de abril - junho/1994, ps. 183/93), quando a Chefia do MP ficou sendo exercida em substituição pelo Subprocurador-Geral Jatir Batista, visto que já se havia aposentado, também, o Dr. Laerte Marinho. Nessa interinidade foi realizado o segundo concurso público para provimento das vagas existentes. O Tribunal prestou homenagem ao Subprocurador-Geral Sebastião Affonso, pela sua aposentadoria, na Sessão de 15.4.1980 (cfe.Ata nº 22, in: DOF de 7.5.1980 e Rev.TCU nº 22, de dezembro/1980, ps. 515/22).

VIII - POSIÇÃO DO MP NO TCU

A Constituição CIDADÃ, promulgada a 5 de outubro de 1988, não só prestigiou e ampliou as funções de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas da União, como também deu nova dimensão ao seu órgão do Ministério Público, assegurando aos membros integrantes o direito de acesso à composição da Corte, mediante lista tríplice (CF, arts. 70 a 75 e 130).

Daí a edição de nova Lei Orgânica do TCU pela Lei nº 8.443, de 16.7.1992, que assim dispõe sobre o seu MP. verbis:

- Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta lei:
- [...] XII conceder licença, férias e outros afastamentos aos ministros, auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, dependendo de inspeção por junta médica a licença para tratamento de saúde por prazo superior a seis meses;

- [...] Art. 33. O recurso de reconsideração, que terá efeito suspensivo, será apreciado por quem houver proferido a decisão recorrida, na forma estabelecida no regimento interno, e poderá ser formulado por escrito uma só vez, pelo responsável ou interessado, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de quinze dias, contados na forma prevista no art. 30 desta lei.
- Art. 34. Cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida.
- § 1° Os embargos de declaração podem ser opostos por escrito pelo responsável ou interessado, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de dez dias, contados na forma prevista no art. 30 desta lei.
- [...] Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta lei, e fundar-se-á:
- [...] Art. 64. Funciona junto ao Tribunal de Contas da União o Ministério Público, na forma estabelecida nos arts. 80 a 84 desta lei.
- [...] Art. 80. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, ao qual se aplicam os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, compõe-se de um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, bacharéis em direito.
 - § 1° (Vetado)
- § 2° A carreira do **Ministério Público** junto ao Tribunal de Contas da União é constituída pelos cargos de subprocurador-geral e procurador, este inicial e aquele representando o último nível da carreira, não excedendo a dez por cento a diferença de vencimentos de uma classe para outra, respeitada igual diferença entre os cargos de subprocurador-geral e procurador-geral.

- § 3° O ingresso na carreira far-se-á no cargo de procurador, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização e observada, nas nomeações, a ordem de classificação, enquanto a promoção ao cargo de subprocurador-geral far-se-á, alternadamente, por antigüidade e merecimento.
- Art. 81. Competem ao procurador-geral junto ao Tribunal de Contas da União, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras estabelecidas no regimento interno, as seguintes atribuições:
- 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;
- II comparecer às sessões do Tribunal e dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas e nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões;
- III promover junto à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas da União, as medidas previstas no inciso II do art. 28 e no art. 61 desta lei, remetendo-lhes a documentação e instruções necessárias:
 - IV interpor os recursos permitidos em lei.
- Art. 82. Aos subprocuradores-gerais e procuradores compete, por delegação do procurador-geral, exercer as funções previstas no artigo anterior.

Parágrafo único. Em caso de vacância e em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, o procurador-geral será substituído pelos subprocuradores-gerais e, na ausência destes, pelos procuradores, observada, em ambos os casos, a ordem de antigüidade no cargo, ou a maior idade, no caso de idêntica antigüidade, fazendo jus, nessas substituições, aos vencimentos do cargo exercido.

- Art. 83. O Ministério Público contará com o apoio administrativo e de pessoal da secretaria do Tribunal, conforme organização estabelecida no regimento interno.
- Art. 84. Aos membros do **Ministério Público** junto ao Tribunal de Contas da União aplicam-se, subsidiariamente, no que couber, as disposições da lei orgânica do Ministério Público da União, pertinentes a direitos, garantias, prerrogativas, vedações, regime disciplinar e forma de investidura no cargo inicial da carreira.
- [...] Art. 105. O processo de escolha de ministro do Tribunal de Contas da União, em caso de vaga ocorrida ou que venha a ocorrer após a promulgação da Constituição de 1988, obedecerá ao seguinte critério:
- I na primeira, quarta e sétima vagas, a escolha caberá ao Presidente da República, devendo recair as duas últimas, respectivamente, em auditor e membro do Ministério Público junto ao Tribunal.
- II na segunda, terceira, quinta, sexta, oitava e nona vagas, a escolha será da competência do Congresso Nacional:
- III a partir da décima vaga, reinicia-se o processo previsto nos incisos anteriores, observada a alternância quanto à escolha de auditor e membro do Ministério Público junto ao Tribunal, nos termos do inciso I do § 2º do art. 73 da Constituição Federal.²
- [...] Art. 111. Os atuais cargos de subprocurador-geral junto ao Tribunal de Contas da União integrarão quadro em extinção, assegurados os direitos e observadas as vedações aplicáveis a seus titulares. [...]

Item declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, na ADIn nº 2.117-6, in DJ de 7.11.2003, p. 81, nº 1.903.

A posição do Ministério Público, na estrutura organizacional do Tribunal de Contas da União, foi contestada pela Procuradoria Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal, mediante as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 789-1/DF (I) e 2117-6 (II), que tiveram solução unânime, nos venerandos Acórdãos assim ementados (In: DJ/1, de 19.12.1994 e 7.11.2003), verbis:

I - "EMENTA - ADIN - LEI Nº 8.443/92 - MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU - INSTITUIÇÃO QUE NÃO INTEGRA O MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO - TAXATIVIDADE DO ROL INSCRITO NO ART. 128, I, DA CONSTITUIÇÃO - VINCULAÇÃO ADMINSTRATIVA À CORTE DE CONTAS - COMPETÊNCIA DO TCU PARA FAZER INSTAURAR O PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE À ESTRUTURAÇÃO ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO OUE PERANTE ELE ATUA (CF. ART. 73. CAPUT, IN FINE) - MATÉRIA SUJEITA AO DOMÍNIO NORMATIVO DA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA - ENUMERAÇÃO EXAUSTIVA DAS HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS DE REGRAMENTO MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR - INTELIGÊNCIA DA NORMA INSCRITA NO ART. 130 DA CONSTITUIÇÃO - AÇÃO DIRETA IMPROCEDENTE.

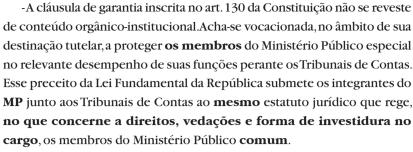
- O Ministério Público que atua perante o TCU qualifica-se como órgão de extração constitucional, eis que a sua existência jurídica resulta de expressa previsão normativa constante da Carta Política (art. 73, § 2°, I, e art. 130), sendo indiferente, para efeito de sua configuração jurídicoinstitucional, a circunstância de não constar do rol taxativo inscrito no art. 128, I, da Constituição, que define a estrutura orgânica do Ministério Público da União.

- O Ministério Público junto ao TCU não dispõe de fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus Procuradores pela própria Constituição (art. 130), encontra-se consolidado na **intimidade estrutural** dessa Corte de Contas, que se acha investida - até mesmo em função do poder de autogoverno que lhe confere a Carta Política (art. 73, caput, in fine) - da prerrogativa de fazer instaurar o processo legislativo concernente à sua organização, à sua estruturação interna, à definição do seu quadro de pessoal e à criação dos cargos respectivos.

- Só cabe lei complementar, no sistema de direito positivo brasileiro, quando formalmente reclamada a sua edição por norma constitucional explícita.

A especificidade do Ministério Público que atua perante o TCU, e cuja existência se projeta num domínio institucional absolutamente diverso daquele em que se insere o Ministério Público da União, faz com que a regulação de sua organização, a discriminação de suas atribuições e a definição de seu estatuto sejam passíveis de veiculação mediante simples lei ordinária, eis que a edição de lei complementar é reclamada, no que concerne ao Parquet, tão-somente para a disciplinação normativa do Ministério Público comum (CF, art. 128, § 5°).



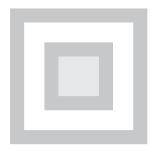


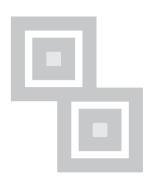
II - EMENTA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPOSIÇÃO. VINCULAÇÃO DE VAGAS. INTELIGÊNCIA E APLICAÇÃO DO ARTIGO 73, § 2°, INCISOS I E II DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DEFERIMENTO CAUTELAR. 1. O Tribunal de Contas da União é composto por 9 Ministros, sendo dois terços escolhidos pelo Congresso Nacional e um terço pelo Presidente da República (CF, artigo 73, § 2º, incisos I e II). 1.2. O preenchimento de suas vagas obedece ao critério de origem de cada um dos Ministros, vinculando-se cada uma delas à respectiva categoria a que pertencem. 2.A Constituição Federal ao estabelecer indicação mista para a composição do Tribunal de Contas da União não autoriza adoção de regra distinta da que instituiu. Inteligência e aplicação do artigo 73, § 2°, incisos I e II da Carta Federal. 3. Composição e escolha: inexistência de diferença conceitual entre os vocábulos, que traduzem, no contexto, o mesmo significado jurídico. 4. Suspensão da vigência do inciso III do artigo 105 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e do inciso III do artigo 280 do RITCU. Cautelar deferida.

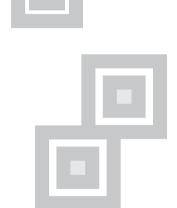
IX - RECOMPOSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ultimado o concurso público para os cargos do MP/TCU, foram nomeados os primeiros colocados, quais sejam os Doutores Walton Alencar Rodrigues, Lucas Rocha Furtado e Paulo Soares Bugarin. Aos poucos foise completando o seu quadro com sua nova estrutura. Em síntese, com a aposentadoria do Procurador-Geral Mourão Branco, a 2.12.1993, quando já havia aposentado-se o Subprocurador-Geral Laerte Marinho, ocorrida a 9.12.1991, ambos homenageados nas Sessões do TCU, respectivamente, de 8.6.1994 e 10.12.1991 (in: Revistas TCU nºs 60, de abril - junho/94, ps. 183/93, e 50, de outubro - dezembro/91, ps. 153/60), o Dr. Jatir Batista ficou como único representante do MP, até a posse dos três primeiros Procuradores, aprovados no concurso público, a qual ocorreu a 16.11.1994 (in: Revista TCU nº 63, de janeiro - março/95, ps. 233/41), Drs. Walton Alencar Rodrigues, Lucas Rocha Furtado e Paulo Soares Bugarin. Esses três Procuradores foram logo promovidos a Subprocuradores-Gerais (24.2, 12.4 e 26.4.95, respectivamente), sendo em seguida nomeados Procuradores os quatro subsegüentes classificados, Dra. Maria Alzira Ferreira, Dr. Marinus Eduardo Vries Marsico, Dr. Ubaldo Alves Costa e Dra. Cristina Machado da Costa e Silva, cujas posses ocorreram nas Sessões do TCU, de 5.4, 17.5, 14.6 e 26.7.1995 (in: Revistas TCU nºs 64, de abril - junho/95, ps. 230/40, e nº 65, de julho - setembro/95, ps. 399/402). Em fins de 1995, então, o MP já estava com sua composição plena, como permaneceu até meados de 1998 (cfe. Rev. TCU nº 68, de abril - junho/1966, p. 7) a saber:











- 1) Procurador-Geral em substituição, o Dr. Jatir Batista da Cunha;
- 2) Subprocuradores-Gerais, os Doutores Walton Alencar Rodrigues, Lucas Rocha Furtado, Paulo Soares Bugarin; e
- 3) Procuradores, os Doutores Maria Alzira Ferreira, Marinus Eduardo de Vries Marsico, Ubaldo Alves Caldas e Cristina Machado Costa e Silva.

Em março de 1998, o Dr. Walton Alencar foi nomeado Procurador-Geral (cfe. Rev. TCU nº 76, de abril - junho/98, ps. 273/80) e aí permaneceu até ser nomeado Ministro do TCU, cuja posse ocorreu a 13.4.1999, em vaga reservada pela Constituição a membro do MP (cfe. Rev. TCU nº 80 de 99, ps. 426/33). Para sua vaga de Subprocurador-Geral foi promovido o Procurador Ubaldo Alves Caldas, a 13.5.1999, e sucedeu-o na chefia do órgão o Dr. Lucas Rocha Furtado, tendo aí tomado posse a 23.6.1999 (in: Revista TCU nº 80, de abril - junho/99, ps. 437/43). Tendo se aposentado o Dr. Ubaldo Alves a 24.11.2003, para a vaga de Subprocurador-Geral foi promovida a Dra. Maria Alzira, a 1.12.2003. O Dr. Jatir Batista Cunha aposentou-se como Subprocurador-Geral em comissão dia 20.7.2004, por ter completado 70 anos. O Dr. Lucas Furtado vem sendo reconduzido, sucessivamente, como Procurador-Geral (cfe. Atas TCU nºs 37, de 5.9.2001, 39, de 8.10.2003 e 5, de 8.2.2006, in: DOF de 10.2.2006, p. 85). Havendo duas vagas de Procurador, foi desencadeado o 2º Concurso Público para Procurador em fins de 2003 (Edital in: DOU de 22.12.2003, ps. 131/33), sendo nomeados os primeiros classificados, Doutores Júlio Marcelo de Oliveira e Sérgio Ricardo Costa Caribé (em vaga reservada a deficiente físico), cujas posses ocorreram nas Sessões Plenárias do TCU, de 11.8.2004 e 21.10.2004, respectivamente.

X - MEMBROS DO MP EM DESTAQUE

Como visto no início deste trabalho, os primeiros membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, exerciam essa função, cumulativamente, na condição de Diretor do Tribunal (denominação antiga, que corresponde a dos atuais Ministros desde o Decreto nº 3.421, de 12.12.1917, que lhes deu essa denominação), por designação do Presidente.

Muitos dos membros desse MP, porém, depois de deixarem o *Parquet*, exerceram funções públicas relevantes. Alguns deles vieram a ser Ministros do TCU, como ocorreu com o ex-Representante Francisco Monteiro de Barros Lima, o ex-Adjunto Rogério de Freitas e os ex-Procuradores-Gerais Alfredo Valadão (1916); Leonel Rezende (1915), Octávio Tarquino (1932), Eduardo Lopes (1938), Luiz Octávio Gallotti (junho / 1973), Ivan Luz (1984) e Walton Alencar Rodrigues (abril/1999), este último já escolhido pelo novo critério estabelecido na Constituição de 1988.

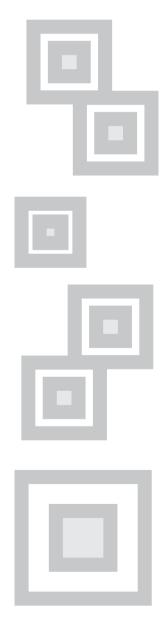
Dentre estes, como ocorreu com o Ministro Castro Nunes (1916 a 1935), falecido em setembro/1959, vieram mais tarde a integrar o Supremo Tribunal Federal, os Ministros Viveiro de Castro (1915) e Octávio Gallotti (1990 a 2000). Este último, que também integrou e presidiu o Tribunal Superior Eleitoral, quando era Presidente do STF, chegou a exercer a Presidência da República, durante alguns dias por duas vezes.

O Representante Aurelino Leal, que fora Deputado Federal, veio a ser interventor federal no Estado do Rio de Janeiro entre janeiro a dezembro de 1923, vindo a falecer em 1924 (há uma cidade baiana com seu nome, sua terra natal, assim como é nome de Rua no Bairro do Leme, cidade do Rio de Janeiro, constando ainda que, quando foi Chefe de Polícia do antigo Distrito Federal, entre 1914 e 1919, a sua atuação inspirou Donga a fazer seu samba carnavalesco, segundo o qual ele "PELOTELEFONE" mandou avisar...).

O Procurador Cunha Mello, depois de aposentado, veio a ser Senador da República pelo Amazonas, sendo 1º Secretário do Senado, e o Subprocurador-Geral Sebastião Baptista Affonso, aposentado em março / 1980, quando exercia a Procuradoria Geral do MP/TCU, veio depois exercer o cargo comissionado de Consultor da República e, por algum tempo, o de Consultor-Geral da República, o qual tinha tratamento equivalente a Ministro de Estado (cfe. volume nº 101 de Pareceres da CGR, Edição DIN de 1989), vindo depois a ser Consultor Jurídico, no TCDF, há mais de dez anos.

Uma particular coincidência é que a primeira Ministra do TCU foi a Doutora Élvia Lordello Castelo Branco (1987 a 1995), vinda de Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (de 11.8.61 a 29.9.87), de onde saiu, também, para o Supremo Tribunal Federal, o seu primeiro Procurador, Ministro Vitor Nunes Leal, assim como chegou ao Supremo Tribunal, recentemente, o Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Brito, que foi Procurador do MP junto ao TC do Sergipe (de 1978 a 1990).

Nessa linha de coincidências dignificantes, merece destaque assinalar, também, que vários servidores do TCU, no seu crescimento funcional, emigraram para o MP do Tribunal de Contas do Distrito Federal, como os Doutores Luiz Zaidman (de 18.8.64 a 26.3.67), de saudosa memória, Lincoln Teixeira Mendes da Luz (13.1.70 a 31.5.82), Hermenegildo Fernandes Gonçalves (de 10.9.73 a 9.9.74) e, recentemente, Demóstenes Três Albuquerque (posse a 13.7.2003). O primeiro destes veio a ser Auditor do TCDF (Conselheiro substituto), em março de 1967, cargo no qual se aposentou, tendo o seu nome dado à Sala das becas, adjacente ao Plenário do TCDE O segundo aposentou-se como Procurador-Geral do MP/TCDF. O terceiro passou para a magistratura local, sendo hoje Desembargador do Tribunal de Justiça do DFO Dr. Luiz Zaidman foi tido como "o maior especialista na área de controle externo da administração pública, em todo o Brasil" (Apud Trajetória do MP, da Dra. Márcia Farias, in: Informe TCDF nº 4, de set / 2004). O seu retrato consta da Galeria dos Membros do MP/TCDE no 1º andar do Edifício Sede do Tribunal, à entrada da Sala de Reuniões do MP, denominada de Ministra Élvia Lordelo Castelo Branco.



X I - CONCLUSÃO

O acervo bibliográfico, de editoração do Tribunal de Contas da União, é bastante rico, sobre vários diversificados aspectos, mas carece de uma publicação específica, sobre o seu Ministério Público e a Biografia de seus integrantes, ao longo dos tempos, como já existe, com relação aos Ministros do TCU.

Só do Procurador Cunha Mello, é que se tem notícia de haver mandado publicar em brochuras (6 volumes) os seus Pareceres selecionados, porque não era comum sua transcrição em ata.

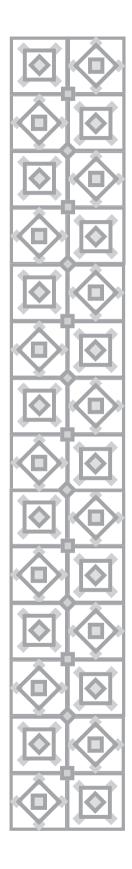
A partir da década de 1960 é que se intensificou a publicação integral de Votos e Pareceres, em anexo às atas das Sessões respectivas.

Os Pareceres da Procuradoria, que passaram a ser publicados no Diário Oficial, em anexo às Atas, bem como nas Revistas do TCU a partir da sua primeira edição, pela sua qualidade e quantidade, mostra o trabalho desenvolvido pelo Ministério Público do TCU, sem necessidade de recorrer a estatísticas de processos despachados, cujo volume nunca foi pouco.

Aliás, no Conselho Editorial da Revista do TCU, sempre teve a participação do Ministério Público, a saber:

- 1) no nº 1, o Adjunto ad boc Mourão Branco,
- 2) nos nºs 2 a 6, os Adjuntos Mourão Branco e Sebastião Affonso,
- 3) nos nºs 7 a 21, o Subprocurador-Geral Sebastião Affonso,
- 4) nos nºs 22 a 30, o Subprocurador-Geral Mourão Branco
- 5) nos nºs 31 a 50, o Subprocurador-Geral Laerte Marinho,
- 6) nos nºs 51 a 73, o Subprocurador-Geral Jatir Batista,
- 7) nos nºs 74 a 79, o Procurador-Geral Walton Alencar e
- 8) nos nºs 80 em diante, o Procurador-Geral Lucas Furtado.

Sobre o tema versado neste trabalho, é digno de nota que o Procurador-Geral Mourão Branco, às vésperas de aposentar-se, teve oportunidade de discursar na abertura do Primeiro Encontro Nacional de Procuradores do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, realizado em abril de 1993, comemorando o centenário dessa instituição, quando ressaltou aspectos e personagens desse *parquet* (in: Revista TCU nº 56, de abril - junho/93, ps. 275/83), tendo pouco depois, quando já aposentado, desenvolvido um breve e substancioso trabalho sobre o TCU e o seu MP, reprisando as origens dessa instituição e a importância de sua atuação (in: Revista TCU nº 62, de outubro - novembro/94, ps. 132/34).

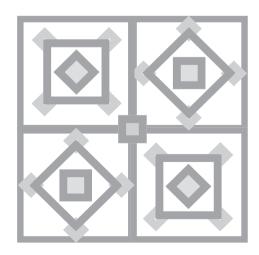


Um breve histórico sobre o Ministério Público nos TRIBUNAIS DE CONTAS, encontra-se na memorável obra Tribunais de Contas do Brasil (Editora Fórum de 2003, ps. 610/segs.), de autoria do Conselheiro Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, proveniente do MP junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, onde foi seu Procurador-Geral. O autor assevera que, na literatura especializada, coube à Ministra do TCU Élvia Lordello Castelo Branco, quando era Procuradora-Geral do MP junto ao TCDF, a primazia de lançar o debate do tema, relativo à natureza e à distinção, entre esse órgão e o MP comum (cfe. MP e Procuradorias nos Tribunais de Contas, in: Revista TCDF nº 12 de 1982, ps. 37/48).

Isto é o que foi possível apurar.

O presente trabalho, todavia, decorrente de aligeirada pesquisa, estimulada pelo emérito Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, não supre a lacuna bibliográfica existente sobre o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (o que já existe com relação aos antigos e atuais Ministros, inclusive dos que vieram da Procuradoria), mas por certo subsidiará, oportunamente, quem melhor puder fazer isso.

Faz-se, aqui, o que agora foi possível, na expectativa de que outros, certamente, melhor possam fazer, ad perpetuam rei memoriam.



Doutrina

Cadastros, informações e transparência das ONG no Brasil¹

Antonio Alves de Carvalho Neto

A carência de fontes de informações oficiais sobre as Organizações Não-Governamentais (ONG) tem sido uma das queixas mais recorrentes e a causa de várias proposições legislativas com vistas à instituição de cadastros e registros no âmbito do Poder Público.

O relatório final da CPI das ONG, instalada no Senado Federal no início de 2001, referiu-se à questão nos seguintes termos: "ao pretender investigar o universo das Organizações Não-Governamentais (ONG) no Brasil, esta CPI deparou-se com um panorama de incerteza [...] são vagos, incompletos ou indisponíveis os cadastros e estatísticas sobre essas entidades".

Este artigo traz um levantamento dos cadastros existentes atualmente nos órgãos públicos federais e sobre a natureza das informações neles contidas, procurando evidenciar as necessidades de melhorias, de integração e de compartilhamento de suas bases de dados, bem como da adoção de mecanismos de transparência que favoreçam um controle mais efetivo, tanto pelos órgãos estatais como pelos cidadãos e pelas entidades da sociedade civil organizada.

No momento, tramitam na Câmara dos Deputados quatro projetos de lei (PL) visando à instituição de cadastros e registros obrigatórios das ONG, um deles oriundo da CPI antes referida - O PL nº 3877/2004, dispondo sobre o registro, fiscalização e controle das organizações não-governamentais - ao qual tramitam apensados, dentre outros, os seguintes projetos:

Antonio Alves de Carvalho Neto é servidor do Tribunal de Contas da União, Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade São Judas Tadeu (USJT/SP).

PL n° 2312/2003 - dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de organizações não-governamentais (CNO);

PLn° 3841/2004 - dispõe sobre as regras para registro de organizações não-governamentais, estabelece normas para celebração de convênio entre estas e o Poder Público e dá outras providências;

PL n° 3982/2004 - dispõe sobre a obrigatoriedade de cadastramento pelo Poder Executivo de organizações não-governamentais estrangeiras que atuem ou pretendam atuar no Brasil e dá outras providências.

Sobre a criação de um Cadastro Nacional de ONG, previsto nos projetos supramencionados, a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong) publicou uma nota de esclarecimento² em seu sítio na web, na qual manifesta preocupação com a criação de mais um cadastro, gerando mais duplicidade e burocracia, ao invés da utilização e sistematização dos já existentes:

> A Abong teme que a criação de mais um cadastro poderá, ao invés de atender ao interesse público (maior conhecimento do universo das ONGs), criar uma duplicidade de informações e burocracias desnecessárias, em um contexto de inúmeros cadastros que não se comunicam. O problema não é a falta de informações prestadas pelas associações e fundações, mas sim a falta de interesse do poder público em utilizar e sistematizar os dados disponíveis (grifo nosso).

A Abong tem razão! Existem vários cadastros e bancos de dados públicos com informações sobre as ONG existentes no País. O que lhes falta, além de uma oficialização normativa (que poderia ser fornecida por um dos PL em tramitação) é integração, qualidade e suficiência de informações que permitam o compartilhamento delas pelos diversos órgãos e entidades interessados.

As duas principais bases de dados existentes no país pertencem à Receita Federal do Brasil: o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e a Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ). Além dessas, há também cadastros públicos de ONG no Ministério da Justiça (MJ) e no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS/MDS). Tais cadastros, porém, não têm as vantagens daqueles da Receita Federal, principalmente por não alcançarem todo o universo das ONG e não terem um caráter compulsório.

Há ainda cadastros específicos em outros órgãos, como é o caso do Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA), no Ministério do Meio Ambiente: de cadastros de fundações do Ministério Público (estes espalhados por todo o País); de cadastros das ONG que atuam com questões relacionadas a doenças sexualmente transmissíveis DST/Aids, no Ministério da Saúde, dentre outros.

A constituição de qualquer organização da sociedade civil sem fins lucrativos, ou seja, de qualquer ONG, bem como qualquer alteração estatutária ou eleição de novos dirigentes, deve ser obrigatoriamente registrada em um Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas (CRCPJ) da sua comarca, inclusive com a qualificação completa dos dirigentes e representantes legais. Esse constitui o primeiro registro legal de uma ONG, condição necessária para a sua existência jurídica. Antes de iniciar suas atividades, porém, ela é ainda obrigada a fazer sua inscrição no CNPJ, conforme dispõe a IN-RFB nº 748, de 28.6.2007:

> Art. 10. As entidades domiciliadas no Brasil, inclusive as pessoas jurídicas por equiparação, estão obrigadas a inscreverem no CNPJ, antes de iniciarem suas atividades, todos os seus estabelecimentos localizados no Brasil ou no exterior.

Uma vez que os CRCPJ estão espalhados por todas as cidades do país, o cadastro mais qualificado é o do CNPJ, que concentra informações não apenas das ONG, mas de todas as demais pessoas jurídicas existentes no País, em uma só base de dados, com detalhes da natureza jurídica, o quadro social, do setor e do ramo de atividade, dos endereços, inclusive das filiais, dentre outros, atualizados a cada alteração social ou estatutária da entidade.

Outra importante base de informações da Receita Federal é a DIPJ, atualizada anualmente mediante declaração (compulsória) das receitas e despesas realizadas no ano anterior, dos rendimentos pagos a dirigentes e do balanço patrimonial das entidades.

DOUTRINA

Essas bases de dados, no entanto, não estão disponíveis para o livre acesso da sociedade, ou até mesmo para o compartilhamento dos dados com outros órgãos públicos, em razão de sigilo fiscal, situação muito diferente da que existe em outros países, como, por exemplo, nos Estados Unidos, em que as informações das ONG, conforme Naranjo (2006:51), são públicas.

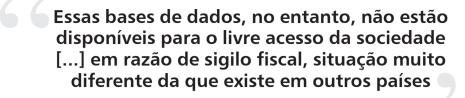
Além disso, as tabelas que estruturam esses cadastros contêm equívocos conceituais, e até mesmo insuficiência de parâmetros, que impedem a obtenção fácil de informações adequadamente classificadas e estratificadas. Essas lacunas e equívocos serão demonstrados a seguir, a partir da análise de duas de suas tabelas básicas.

TABELA 1 CLASSIFICAÇÃO DAS ONG POR NATUREZA JURÍDICA – RECEITA FEDERAL DO BRASIL

| 303-4 | Serviço Notarial e Registral (Cartório) |
|-------|--|
| 304-2 | Organização Social |
| 305-0 | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) |
| 306-9 | Outras Formas de Fundações Mantidas com Recursos Privados |
| 307-7 | Serviço Social Autônomo |
| 308-5 | Condomínio Edilício |
| 309-3 | Unidade Executora (Programa Dinheiro Direto na Escola) |
| 310-7 | Comissão de Conciliação Prévia |
| 311-5 | Entidade de Mediação e Arbitragem |
| 312-3 | Partido Político |
| 313-1 | Entidade Sindical |
| 320-4 | Estabelecimento, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeiras |
| 321-2 | Fundação ou Associação domiciliada no exterior |
| 399-9 | Outras Formas de Associação |

Fonte: Receita Federal do Brasil (www.receita.fazenda.gov.br)

Observe-se a confusão presente na tabela acima, na qual a natureza jurídica das entidades (associação, fundação, partido político, organização religiosa) é confundida com qualificações outorgadas pelo poder público (Organização Social e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) e até com a natureza da atividade da organização, como Comissão de Conciliação Prévia, Entidade de Mediação e Arbitragem, Serviço Notarial e Registral (cartório), que, neste último caso, embora seja uma atividade delegada pelo Estado e



receba dele um tratamento privilegiado, é notório que não se trata de uma entidade sem fins lucrativos, pelo menos na acepção que a integre no conjunto das organizações não-governamentais ou do terceiro setor, privado, de interesse social ou público.

Atente-se, ainda, no tocante às qualificações de Organização Social e de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, que tanto uma associação como uma fundação podem obter estas qualificações.

TABELA 2 CLASSIFICAÇÃO DAS ONG POR TIPO DE BENEFÍCIO FISCAL - RECEITA FEDERAL DO **BRASIL**

| Entidades IMUNES | Assistência Social |
|-------------------|-------------------------------------|
| | Educacional |
| | Sindicato de Trabalhadores |
| | Outras |
| Entidades ISENTAS | Associação Civil |
| | Cultural |
| | Previdência Complementar - Aberta |
| | Previdência Complementar - Fechada |
| | Associação de Poupança e Empréstimo |
| | Filantrópica |
| | Sindicato |
| | Recreativa |
| | Científica |
| | Outras |
| | |



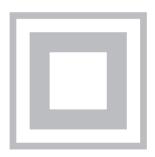
Fonte: Receita Federal do Brasil (www.receita.fazenda.gov.br)

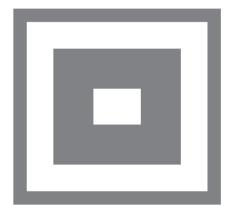
DOUTRINA

Essa outra forma da Receita Federal classificar as ONG é utilizada, cumulativamente, com a anterior, na coleta das informações econômicas que devem ser prestadas anualmente por essas entidades, na declaração que tem por fim atender a legislação do imposto de renda (DIPJ). A tabela busca capturar o tipo de entidade e o tipo de benefício fiscal a ele associado, todavia, como é possível perceber, também existem conceitos sobrepostos, tais como assistência social, nas entidades imunes, e entidade filantrópica, nas entidades isentas; sindicato de trabalhadores, nas entidades imunes, e sindicato, nas entidades isentas. Ademais, a classificação está longe de contemplar o detalhamento que seria desejável, no que diz respeito aos segmentos e às atividades que estão sendo fomentados com a renúncia fiscal do Estado.

Para que seja possível obter o perfil das entidades que compõem o terceiro setor no país, bem como informações qualificadas sobre a atuação delas, é imprescindível que essas classificações sejam revistas e detalhadas em nível suficiente, considerando as várias abordagens possíveis, além da ótica fiscal e jurídica. A adoção de um bom sistema classificatório, padronizado e regulamentado para utilização em todos os órgãos públicos, de todos os níveis de governo, possibilitaria a integração e o compartilhamento das bases de dados por todos os interessados, facilitando sobremaneira os procedimentos legais em relação às ONG e à atuação da administração pública, reduzindo a burocracia, a sobreposição de exigências e de cadastros.

Importa consignar, ainda, que um bom sistema de classificação deve permitir diferenciar as entidades que prestam serviços a toda comunidade, de forma irrestrita e incondicionalmente (de benefício ou interesse público) daquelas que exercem atividades apenas voltadas ao seu quadro social (de benefício ou interesse mútuo). Essa diferenciação é importante para a avaliação de mérito na concessão de benefícios estatais e para os órgãos de controle verificarem a legitimidade das parcerias onerosas estabelecidas com o poder público.





No que tange à insuficiência informativa das bases de dados da Receita, menciona-se a natureza sumária das informações coletadas por meio da DIPJ, quanto à origem e à aplicação de recursos das ONG, que, além de não estarem disponibilizadas publicamente, também não permitem qualquer inferência mais qualificada sobre o perfil das entidades ou de seus projetos e atividades.

A insuficiência e a falta de transparência dessas informações acaba por estimular o uso das ONG por quadrilhas, favorecendo a ocorrência de situações como a descrita a seguir, descoberta pela polícia do Paraná:

O desvio atingiria, segundo a Secretaria de Segurança, mais de dois terços de todo o dinheiro arrecadado, podendo chegar a R\$ 30 milhões. As duas ONGs possuem mais de cinquenta filiais em todo o Brasil. As doações eram pedidas via telemarketing e a coleta realizada por um motoboy. Do total coletado, apenas 10% era usado para doações de cestas básicas. Outros 20% serviam para o pagamento de funcionários e despesas operacionais. O restante era desviado. (MULLER, 2006:1).

DOUTRINA

O quadro a seguir demonstra a natureza sumária das informações coletadas pela Receita Federal, na DIPJ, de apresentação anual obrigatória pelas ONG, na qual também são coletadas informações sobre os rendimentos pagos aos dirigentes e sobre a situação patrimonial.

QUADRO INFORMAÇÕES PRESTADAS PELAS ONG NA DIPJ ANUAL - RECEITA FEDERAL DO BRASIL

| ORIGEM DE RECURSOS | 01. Contribuições de Associados ou Sindicalizados |
|--------------------------|--|
| | 02. Receita da Venda de Bens ou da Prestação de Serviços |
| | 03. Rendimentos de Aplicações Financeiras de Renda Fixa |
| | 04. Ganhos Líquidos Auferidos no Mercado de Renda Variável |
| | 05. Doações e Subvenções |
| | 06. Outros Recursos |
| | 07.TOTAL |
| APLICAÇÃO DE RECURSOS | 08. Ordenados, Gratific. e Outros Pagamentos, Inclusive Enc. Sociais |
| | 09. IR Retido sobre Rendimentos de Aplicações Financeiras de Renda Fixa |
| | 10. IR Retido ou Pago s/ Ganhos Líquidos Auf. no Merc. de Renda Variável |
| | 11. Impostos, Taxas e Contribuições |
| | 12. Despesas de Manutenção |
| | 13. Outras Despesas |
| | 14.TOTAL |
| | 15. SUPERÁVIT / DÉFICIT |

Fonte: Receita Federal do Brasil (www.receita.fazenda.gov.br): PGD - Programa Gerador da DIPJ 2007

Considera-se que esse nível de informações é adequado apenas às entidades fechadas, de natureza muito restrita e voltadas exclusivamente para o atendimento dos interesses de seus associados. Para as ONG cujas fontes de recursos são doações e parcerias privadas (particulares em geral, empresas ou outras entidades), internacional privada ou pública, ou, principalmente, renúncias fiscais ou recursos de subvenções, convênios e parcerias com órgãos ou entidades públicos, esse nível de detalhamento é absolutamente insuficiente e, mais, tais informações não deveriam ficar confinadas nos arquivos magnéticos da Receita, mas sim publicadas em página específica na Internet, abertas à inspeção pública. Ora, se a atividade da ONG é de interesse social ou público, se seus recursos provêm da sociedade ou são destinados à aplicação no interesse dela, não se justifica o confinamento das informações relativas ao manejo dos recursos obtidos e das ações desenvolvidas sob o pretexto do sigilo fiscal ou outro qualquer.



Nesse sentido, é exemplar a postura da *Internal* Revenue Service (IRS) norte americana, que exige informações pormenorizadas de todas as atividades das ONG e da procedência de seus recursos, por meio do formulário denominado Form 990, aberto à inspeção pública:

> Nos Estados Unidos, ao contrário daqui, há um efetivo controle do Terceiro Setor realizado pelos órgãos da Receita Federal. Esses órgãos avaliam o desempenho e a obediência à finalidade dessas entidades, mediante cobrança de relatórios, por parte das ONGs, neste sentido. A omissão na entrega de tais relatórios pode acarretar a responsabilização criminal dos dirigentes das referidas ONGs. Esse tipo de controle inexiste no Brasil. (NUNES, 2006:90).

O Form 990 (disponível na página da web CHARITIES & NON-PROFITS ORGS, da IRS: http://www.irs.gov/ charities/charitable/article/0,,id=96099,00.html>) traz, ao longo de oito páginas de coleta de dados, requisição das seguintes informações, dentre outras:

> receitas e custos pormenorizados, evidenciando as contribuições livres e as vinculadas a determinados fundos ou projetos; montante do fomento direto e indireto do Poder Público, detalhando separadamente as doações, os convênios e os contratos governamentais; receita de eventos e atividades especiais, inclusive, sorteios públicos, e as contribuições e doações recebidas do exterior:

> despesas operacionais detalhando os benefícios pagos a ou em favor de membros (com relação dos beneficiados); dispêndios com assistência individualizada (com relação dos beneficiados); compensações (diretas ou indiretas) a dirigentes e empregados-chaves (com relação dos beneficiados, seus endereços e tempo semanal dedicado a ONG); além do tradicional detalhamento ao nível de elemento de despesa (aluguel, telefone, salários, depreciação etc.);

> quadros de detalhamento de cada um dos projetos em que os recursos foram aplicadas, os cinco maiores salários, os cinco principais contratos com fornecedores e informações das contribuições recebidas do exterior;

número de empregados, de associados ou afiliados; dados relativos a entidades controladas e associadas e da movimentação de recursos e empregados entre elas.

No que diz respeito ao cadastro do Ministério da Justiça, vale ressaltar que ele está sendo reformulado no momento, inclusive com a implantação de um novo sistema, em função da Portaria nº 23, de 28.12.2006, da Secretaria Nacional de Justiça, que institui o Cadastro Nacional de Entidades Qualificadas pelo Ministério da Justica - CNEs/MJ.

Esse cadastro, como assinalado, tem um caráter restrito e facultativo, pois abrange apenas as entidades de direito privado sem fins lucrativos, cujo objeto social atenda a fins de interesse público, que já detêm ou que estão requerendo qualificações públicas federais ou autorização para funcionamento no Brasil (organizações estrangeiras), especificamente:

> I - o título de Utilidade Pública Federal - UPF, outorgado na forma da Lei nº 91, de 28.8.1935, regulamentada pelo Decreto nº 50.517, de 2.4.1961;

> II - a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, concedida na forma da Lei 9.790, de 23.3.1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 30.6.1999;

> III - às entidades estrangeiras de direito privado sem fins lucrativos.

De acordo com seu interesse, as entidades poderão se cadastrar nas seguintes funcionalidades:

- 1. inscrição para outorga do título de Utilidade Pública Federal;
- 2. prestação de contas anual das entidades de Utilidade Pública Federal;
- 3. inscrição para qualificação como OSCIP;
- 4. renovação anual da qualificação como OSCIP;
- prestação de contas anual de entidades sem fins lucrativos estrangeiras.

O CNEs/MJ foi instituído considerando "a oportunidade de criação de um sistema de processamento eletrônico de dados que permita a divulgação ampla e irrestrita, tanto das ações desenvolvidas pela sociedade civil organizada, quanto dos recursos públicos utilizados pelas entidades qualificadas ou tituladas pelo MJ [...]" (Portaria nº 23, SNJ/MJ, de 28/12/2007), significa, pois, que não abrangerá, pelo menos em princípio, as demais ONG, sem qualquer qualificação ou título jurídico, que celebram convênios e outros instrumentos congêneres para aplicar recursos do Orcamento Geral da União.

No tocante às informações, o CNEs/MJ, quando completamente implantado, representará um grande salto de qualidade, aproximando-se, em muitos aspectos, do nível antes descrito em relação às entidades americanas, noutros até superandoo. O novo cadastro se destacará, ainda, pelo padrão adotado para classificação das finalidades das entidades, que tem com parâmetro a Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos ao Serviço da Família, COPNI (Classification of the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Households), integrante da família de classificações reconhecidas pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas.A COPNI Ampliada, uma adequação definida à realidade brasileira no estudo FASFIL³, disponível no Manual do CNEs/ MJ (http://www.mj.gov.br/cnes/ index.htm>), suplanta as críticas antes expostas de necessidade

de revisão e detalhamento de um sistema classificatório. Ganhar-se-ia muito em qualidade de informação. capacidade de consolidação e de detalhamento se o sistema classificatório adotado pelo CNEs/ MJ fosse padronizado para utilização em todos os órgãos públicos, em todos os níveis de governo.

Consulta realizada no referido sítio, no dia 28.6.2007, revela a existência de 11.899 entidades de Utilidade Pública Federal e 4.090 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Ou seja, em 72 anos foram criadas, em média, 165 UPF/ano, enquanto em apenas oito anos, uma média de 511 Oscip surgiram a cada ano. Outro dado curioso, agora obtido no Siafi, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, é a imensa vantagem numérica de convênios celebrados com as Oscip em relação aos termos de parceria, instrumento este criado pela Lei 9.790/99 destinado a regular a formação do vínculo de cooperação entre elas e o Estado para o fomento e a execução das atividades de interesse público, já que o convênio, na exposição de motivos da referida lei, era considerado inadequado para regular essa relação.

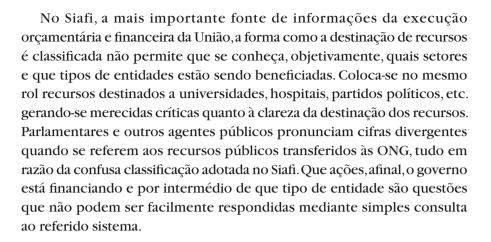
O outro importante cadastro existente no país é o do CNAS/ MDS. Também neste caso, há um novo sistema de informática sendo implantado para modernizar o cadastro, que é integrado apenas pelas entidades registradas ou certificadas como Entidade Beneficente de Assistência Social naquele conselho. As entidades



desse segmento estão divididas em quatro áreas, segundo o critério de classificação adotado pelo cadastro: Assistência social, Saúde, Educação e Cultura.

Consulta realizada no sítio do CNAS/MDS http://www.mds.gov. br/cnas/>, em 28.6.2007, mostra que o Brasil possui 21.996 entidades beneficentes de assistência social, sendo 11.281 apenas registradas no CNAS, e 10.715, além do registro, também detêm o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social. Destaque-se que a coleta dessas informações somente foi possível graças a uma determinação do TCU para que elas fossem disponibilizadas na Internet (Acórdão nº 2.066/2006-Plenário). Além dos dados básicos das entidades, nenhuma outra informação está ainda disponível para acesso público, o que, esperase, possa vir a ocorrer após a completa implementação do novo sistema.







Pelo exposto, pode-se concluir que as mais abrangentes fontes oficiais de informações cadastrais, econômicas e fiscais das ONG, as bases de dados da Receita Federal, não estão adequadamente estruturadas para fornecê-las com a qualidade que seria desejável. Ademais, tais informações não estão disponíveis ao público em razão do sigilo fiscal. No entanto, toda e qualquer pessoa jurídica que se constitua no país está obrigada a se cadastrar e prestar informações à Receita, o que lhe credencia, por excelência, como provedora de informações para o Cadastro Nacional de ONG. Tal hipótese deveria ser seriamente considerada no bojo dos projetos de lei em tramitação. O cadastro da Receita, por ser o mais abrangente e ter um caráter obrigatório, deveria ter suas informações compartilhadas, integrando-se os dados de interesse comum para evitar a exigência das mesmas informações e documentos por mais de um órgão público. A alimentação de dados ou a sua captação por outros cadastros, como os do CNEs/MJ e do CNAS/MDS, poderia ocorrer de forma on-line, cabendo-lhes exigir apenas o que fosse necessário para complementar o atendimento de necessidades específicas, sem superposição de procedimentos ou exigências burocráticas. Bom para a administração, melhor ainda para as entidades.



Essa questão, aliás, diz respeito diretamente a três metas (especialmente a 28) da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCCLA 2007⁴, coordenada pelo Poder Executivo e com participação de cerca de 60 órgãos da administração pública federal, visando à elaboração de normas e à implementação de mecanismos para disciplinar o repasse, o controle e a avaliação de resultados referentes aos recursos públicos destinados ao terceiro setor, quais sejam:

Meta 27: Elaborar anteprojeto de lei para disciplinar repasse, controle e avaliação de resultados referentes aos recursos públicos destinados ao Terceiro Setor.

Meta 28: Integrar bancos de dados do MJ, do TCU, da CGU, do MPOG, do INSS e do CNAS sobre entidades do Terceiro Setor beneficiárias, diretas ou indiretas, de recursos públicos ao Cadastro Nacional de Entidades CNEs/MJ, objetivando ampla e irrestrita publicidade, transparência e controle social.

Meta 29: Elaborar projeto de norma estabelecendo a obrigatoriedade de consulta prévia pelos órgãos da administração pública federal ou entidades que recebam recursos de transferências voluntárias da União ao Cadastro Nacional de Entidades CNEs/MJ ao firmar parcerias com o Terceiro Setor.

A questão do sigilo fiscal, insculpida no art. 198, do Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172/66, que reza "sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades" também precisa ser revista em relação às entidades do terceiro setor. É necessário reinterpretar, no que diz respeito especificamente a essas entidades, o alcance de expressões como a natureza e o estado de seus negócios ou atividades e sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo. É claro que ao se referir a **negócios**, o CTN o está fazendo em relação aos negócios lucrativos, atividades sujeitas à competição do mercado, tendo em vista que não se justifica colocar sob o manto do sigilo fiscal o manejo de recursos públicos, a destinação que lhes é dada e os resultados que são obtidos, ainda que tais recursos tenham sido angariados diretamente da economia popular, de particulares, de empresas ou de outras instituições.

A necessidade de accountability, que segundo Nakagawa (1987:17) "é a obrigação de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder", não deveria ser um tema controverso do terceiro setor. Essa delegação de poderes, segundo Olak e Nascimento (2006:22), "ocorre, via de regra, quando a sociedade contribui com estas entidades através do pagamento de uma infinidade de impostos ao Estado (subventores destas entidades) ou mesmo diretamente na forma de doações pecuniárias, doação de bens, serviços prestados gratuitamente, ou, ainda, quando paga por algum tipo de serviço por elas prestado." Ao consignar, em seus estatutos, a missão de desenvolver objetivos sociais ou públicos, a entidade está assumindo responsabilidades que, em razão de sua natureza, exigem prestação de contas quanto aos resultados obtidos:

Por desempenhar função de interesse público, esperase que a organização do Terceiro Setor cultive a transparência quanto ao seu portfólio de projetos e, também, quanto aos resultados obtidos e os recursos alocados. O diagnóstico ex-ante e a avaliação ex-post constituem instrumentos determinantes para o êxito e o apoio a ser obtido em iniciativas futuras. Nesse sentido, a preparação de relatórios de avaliação e a sua disseminação constituem importantes instrumentos de comunicação com a sociedade. (MARCOVITCH, 1997:121 apud OLAK e NASCIMENTO, 2006:21, com grifos da citação).

As ONG não cultivam a transparência no Brasil, e essa é uma questão que, a exemplo da reforma do marco legal do Terceiro Setor, tende a não avançar com a velocidade que seria desejável, por duas razões.

A primeira nos remete à CPI dos Anões do Orçamento, na década de 90, quando se descobriu que as emendas orçamentárias que alguns parlamentares faziam eram para ONG nos seus estados, dirigidas por seus familiares. De lá para cá, pouco se avançou, em termos de resultados efetivamente palpáveis, na melhoria da transparência, seja em relação à escolha das ONG beneficiadas com recursos orçamentários, seja nas normas relativas a divulgação de informações e nos mecanismos que favorecam o controle social das ações. Infelizmente, como bem lembra Nunes (2006:150), "a política de assistência social no Brasil ainda não se livrou do ranço assistencialista e do fisiologismo de alguns dos nossos políticos." Legisladores eleitos para estabelecer leis, fiscalizar e tentar estabelecer fontes de financiamento para suprir áreas deficitárias do Estado, confundem o seu papel de parlamentar com o de prestar serviços sociais a comunidades carentes, visando a transformar a ajuda em voto, situação que leva à "existência de verdadeiros comitês eleitorais travestidos de entidades sociais."

A segunda é a falta de tradição da sociedade brasileira com o controle social, o que gera, em certa medida, uma acomodação das entidades, e do próprio poder público, no tocante à adoção de mecanismos de publicação de prestação de contas e de transparência das ações. Felizmente, segundo aponta Olak e Nascimento (2006:23), a transparência tende a estabelecer-se como estratégia competitiva em face da necessidade de demonstrar posições claras e resultados concretos em um contexto onde as organizações passam a competir de forma mais direta por recursos públicos e privados.

REFERÊNCIAS

- MARCOVITCH, Jacques. Da exclusão à coesão social: profissionalização do terceiro setor. In: IIOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). 3º setor: desenvolvimento social sustentado: Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 121-130.
- NAKAGAWA, Masayuki. Estudos de alguns aspectos de controladoria que contribuem para a eficácia gerencial. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.
- NARANJO, Fabio A. Painel 2: A experiência internacional. In: FÓRUM SENADO DEBATE BRASIL, 2., 2006, Brasília. Terceiro setor: cenários e perspectivas. Notas Taquigráficas.
- NUNES, Andréa. Terceiro setor: controle e fiscalização. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.
- OLAK, Paulo Arnaldo; NASCIMENTO, Diogo Toledo do. Contabilidade para entidades sem fins lucrativos: terceiro setor. São Paulo: Atlas, 2006.

NOTAS

- 1. O texto é parte da monografia de pós-graduação do autor no curso de Especialização em Orçamento Público do Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) e do Centro de Formação e Aperfeiçoamento (CEFOR/Câmara dos Deputados): Transferências de recursos do orçamento público para organizações não-governamentais: eficácia dos procedimentos de concessão e controle.
- 2. Castro Nacional de ONGS, disponível em www.abong.org.br, acesso em 1/7/2007.
- FASFIL As Fundações privadas e as Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil: 2002, realizado pelo IBGE e pelo IPEA, em parceria com a Abong e o GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas).
- Informações sobre a ENCCLA disponíveis no sítio http://www.mj.gov.br/drci/>.





Avaliação do Sistema Nacional de Integração de Informações de Justiça e Segurança Pública – Infoseg

Carlos Renato Araujo Braga, **Harley Alves Ferreira**

1. DESCRIÇÃO DO SISTEMA INFOSEG

Com base no princípio federativo da Constituição Federal do Brasil, os estados possuem autonomia na área de segurança pública, gerenciando suas próprias polícias e administrando as informações pertinentes a essa área. Essa autonomia traz como resultado a existência de diferentes sistemas de informações criminais para cada estado da Federação, para a Polícia Federal, Justiças Estaduais, Justiça Federal, etc.

Por força de dispositivos legais, coube à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça - Senasp/MJ - o desenvolvimento e manutenção do Sistema Nacional de Integração de Informações de Justica e Segurança Pública - Infoseg.

O Infoseg tem por objetivo a integração e disponibilização das informações dos órgãos de segurança pública, justiça e fiscalização da União, dos estados e do Distrito Federal, por meio de quatro módulos de consulta que contêm dados sobre inquéritos, processos e mandados de prisão (módulo Indivíduos), sobre armas de fogo (módulo Armas), sobre veículos (módulo Veículos) e sobre condutores (módulo Condutores). O sistema disponibiliza essas informações para os agentes públicos federais, estaduais, distritais e municipais cadastrados no sistema via consultas à Internet.

No caso do módulo Indivíduos, o sistema utiliza um Índice Nacional (IN) que consiste em um indexador das informações básicas sobre indivíduos (existência de inquéritos, processos, mandados de prisão, etc.) de todo o país. Após a pesquisa inicial no IN, pode-se obter o detalhamento dessas informações por meio de um link que acessa as bases estaduais de origem (consultas detalhadas), mantendo a autonomia dos estados em relação às suas informações detalhadas. Dessa forma, o Infoseg concentra em sua base de dados apenas as informações básicas (Índice Nacional) que apontam para as fontes de dados dos estados, e estes continuam utilizando seus sistemas de informações criminais.

Carlos Renato Araujo Braga é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Engenharia de Computação pelo Instituto Militar de Engenharia, Especialista em Contabilidade e Orçamento Público pela Universidade de Brasília e Certified Information Systems Auditor (CISA) pela Information Systems Audit and Control Association (ISACA).

Harley Alves Ferreira é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Ciências da Computação pela Universidade Federal da Bahia e formado em Perícia Criminal em Informática pela Academia Nacional de Polícia.



Os módulos de Armas, Condutores e Veículos disponibilizam o acesso ao usuário da rede Infoseg, de acordo com seu perfil, diretamente às bases do Sinarm (Sistema Nacional de Armas mantido pelo Departamento de Polícia Federal - DPF), Renach (Registro Nacional de Carteiras de Habilitação mantido pelo Departamento Nacional de Trânsito - Denatran) e Renavam (Registro Nacional de Veículos Automotores também mantido pelo Denatran), respectivamente.

A alimentação dos dados na base do Índice Nacional é feita por uma solução de atualização, e, na medida que a base de dados do estado sofre uma atualização, é gerado um registro atualizado no Índice Nacional da base de Indivíduos da rede Infoseg. O sistema está implementado em plataforma aberta, baseada em tecnologia WEB Services e utiliza protocolos padrões como HTTP, XML e LDAP. Sua arquitetura, aderente aos Padrões de Interoperabilidade do Governo Eletrônico - E-ping - seguiu os padrões do Web Service Interoperability Organization (WS-I), garantindo assim a sua independência de plataforma e facilidade de integração com outras tecnologias.

À época da auditoria (1º semestre de 2006), vinte e seis estados atualizavam o IN dessa forma e o estado de São Paulo estava em processo final para implantar a atualização *on-line*. Dessa forma, a base de dados do Índice Nacional deveria refletir a realidade das bases estaduais, integrando e disponibilizando as informações criminais para consulta via Internet, apoiando o trabalho dos profissionais de segurança pública, justiça e fiscalização em todo o país.

2. OBJETIVOS E ESCOPO DA AUDITORIA

O objetivo da auditoria, realizada entre março e maio de 2006, foi avaliar aspectos relacionados com a segurança e a consistência das informações gerenciadas pelo Infoseg. Dos quatro módulos do Infoseg, três são apenas consultas a bases geridas por outros entes públicos (Condutores e Veículos consultam a base do Denatran, e Armas consulta a base do DPF). O módulo Indivíduos, que utiliza um índice de bases distribuídas por órgãos nos diversos estados, é o módulo mais complexo, cuja base (IN) é de responsabilidade da Senasp. A consistência entre os dados constantes do IN e os constantes das bases dos órgãos que alimentam o sistema é um fator crítico para o sucesso do sistema, pois garante que as bases de dados dos agentes de segurança pública nos estados e o IN possuam exatamente a mesma informação num determinado instante. Dessa forma, a auditoria foi focada no módulo Indivíduos, mais especificamente nas atualizações e consultas ao Índice Nacional, visto que, à época, existiam diversos estados que não disponibilizavam as consultas detalhadas aos indivíduos.

Durante a fase de planejamento foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

- Q.1 As informações do Índice Nacional IN refletem as informações das bases de dados dos agentes de segurança pública?
- Q.2 As Políticas de Segurança da Informação estabelecidas para o Infoseg contribuem para uma boa gestão de segurança da informação na rede Infoseg?
- Q.3.O perímetro de segurança e os controles de acesso físico garantem a segurança das instalações da Senasp?
- Q.4.A gerência do Infoseg possui gestão de controle de acesso para a rede Infoseg que dificulte o uso indevido das informações?
- Q.5.A estrutura de Recursos Humanos da área de TI é satisfatória para atendimento das necessidades do Infoseg?
- Q.6.Os contratos de prestação de serviços contemplam requisitos de segurança?
- Q.7.Os contratos de locação de mão-de-obra contemplam requisitos de segurança?
- Q.8.A Senasp detém o conhecimento e controle técnico do Infoseg?
- Q.9.Há um Plano de Continuidade do Negócio (PCN) compatível com as necessidades operacionais do Infoseg?
- Q.10.A usabilidade do sistema é satisfatória?

3. METODOLOGIA ADOTADA

Durante o planejamento, a equipe manteve diversas reuniões com os gestores do sistema nas instalações da Senasp onde o núcleo do sistema funciona. Conforme se anotará adiante, a estrutura de pessoal que suporta o Infoseg não existe formalmente na Senasp, motivo pelo qual utilizaremos a expressão Gerência do Infoseg para referenciá-la.

Na fase de execução, foram visitados os estados do Ceará, de Pernambuco, do Rio Grande do Sul e do Pará, o Distrito Federal e o Departamento de Polícia Federal, entes que atualizam o IN. Nessas visitas, a equipe verificou o estado e as condições de uso dos equipamentos da Senasp cedidos às unidades daqueles entes que integram o Infoseg, buscou conhecer as soluções de integração desenvolvidas por eles e solicitou uma extração das informações constantes de suas bases criminais para verificar a consistência em relação as constantes do IN, ponto que a equipe definiu como de maior relevância para este trabalho, visto que significava avaliar se o sistema atinge seus objetivos ou não. Para efetuar o cruzamento de dados pretendido, preliminarmente, a equipe solicitou a extração da base do IN, o que foi realizado em 02.03.2006.

Durante as visitas supracitadas, como as Secretarias de Segurança Pública Estaduais visitadas não são jurisdicionadas ao TCU, a equipe solicitou, por meio de Ofícios de Requisição à Senasp, com cópia para os gestores estaduais, acesso aos dados constantes das bases criminais que eram necessários aos cruzamentos desejados. Como a data de extração da base criminal estadual era posterior à da extração do Índice Nacional, a equipe realizou ajustes, com apoio dos técnicos estaduais, de forma a obter os dados que estavam na base criminal em 2.3.2006, data da extração do IN. Após o ajuste supra, a equipe realizou o cruzamento dos dados, com apoio do software ACL, apurando as inconsistências relatadas adiante.

Ainda durante as visitas, a equipe validou, juntamente com os técnicos estaduais, a existência das inconsistências, por meio de consultas ao Infoseg e aos sistemas criminais estaduais, entregando-lhes os arquivos que evidenciaram as inconsistências detectadas.

Foram solicitados ainda diversos documentos relacionados ao desenvolvimento, à manutenção e à operação do sistema, à segurança da informação e aos usuários do Infoseg. Seguindo as boas práticas de auditoria, a equipe buscou certificar a veracidade das informações constantes dos documentos, por meio de entrevistas, acessos aos módulos do sistema e visitas às instalações da Senasp e dos entes citados.

Visando conhecer a opinião dos usuários da rede Infoseg, a equipe elaborou um questionário eletrônico contendo dezessete perguntas sobre sua satisfação na utilização dos quatro módulos de consulta da Rede. O questionário pôde ser respondido entre os dias 10.4.2006 e 3.5.2006 e obteve o resultado bruto de 4.238 respostas. Após a exclusão de algumas respostas repetidas chegou-se ao número final de 3.717 respostas válidas que foram usadas como base para as conclusões acerca das impressões do usuário sobre o sistema.

Registre-se que, por se tratar de auditoria de sistemas, utilizaram-se como critérios de auditoria os controles previstos na norma NBR ISO/IEC 17799:2005 e no COBIT - Control OBjectives for Information and related Technology (versões 3.0 e 4.0).

4. PRINCIPAIS ACHADOS

4.1 INSUFICIÊNCIA DE LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

O Índice Nacional, núcleo do Infoseg, é composto por informações oriundas de diversos órgãos de segurança pública, citados no art. 144 da Constituição Federal (polícia federal, polícia rodoviária federal, polícias civis e militares estaduais e distritais), bem como de órgãos do Poder Judiciário (STJ, Tribunais de Justiça e Justiça Federal), que chamaremos de entes participantes do sistema.

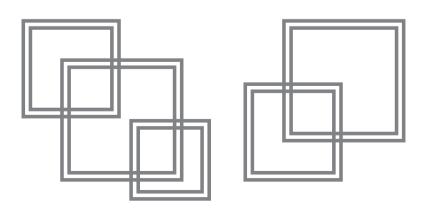
Durante a auditoria ficou evidente a ausência de regulamentação para o funcionamento de um sistema de grande importância para a segurança pública do país. Não existem definições formais e claras do que é o sistema Infoseg, quem deve fornecer suas informações, quem são seus usuários, tampouco o

estabelecimento de atribuições e responsabilidades. A equipe de auditoria constatou que, devido à ausência de normatização, o sistema foi desenvolvido e encontra-se em execução por causa da cooperação, muitas vezes informal, entre a Senasp e os órgãos de segurança pública do país.

As informações constantes do Índice Nacional são provenientes de órgãos de diferentes Poderes (Executivo e Judiciário) e de diferentes esferas de governo (federal, estadual, distrital). Considerando os princípios da Legalidade, da Federação e da Separação de Poderes, o sistema Infoseg deve ser instituído por lei, por ser esta a espécie capaz de institucionalizá-lo nos diversos entes, e não por legislação infralegal, como precariamente ocorre hoje.

A título de exemplo, registre-se que nos sistemas Renach e Renavam os entes participantes são de diversas esferas de governo e que são institucionalizados por lei federal, no caso, o Código Brasileiro de Trânsito (CBT) - Lei nº 9.503/1997. Observa-se que o Sistema Nacional de Trânsito, sendo instituído por lei (CBT), pôde estabelecer atribuições e responsabilidades (inclusive quanto à regulamentação) aos entes participantes do sistema sem prejudicar o princípio federativo, o que não ocorre com o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), sistema onde o Infoseg se insere.

Considerando a falta de legislação, entendemos que devem ser comunicadas as Casas Legislativas Federais, por intermédio das suas comissões temáticas, e a Casa Civil da Presidência da República, a cerca da necessidade institucionalizar o Infoseg por meio de lei federal com conteúdo nacional prevista no §7º do art. 144 da Constituição Federal.



Considera-se ainda que, ante a lacuna deixada pela ausência de lei institucionalizando o Infoseg, a Senasp deve criar dispositivos que regulamentem o Infoseg por meio do aperfeiçoamento dos termos de convênio firmados no âmbito do Fundo Único de Segurança Pública (FUSP), ainda que esta seja uma forma precária.

4.2 INCONSISTÊNCIAS ENTRE AS BASES DE DADOS CRIMINAIS E O ÍNDICE NACIONAL

Durante os trabalhos de campo, a equipe de auditoria realizou visita a seis dos vinte e nove entes que atualizam informações no Índice Nacional. Em todos eles, a equipe de auditoria constatou inconsistências entre as informações constantes em suas bases e a base do IN. Considerando a existência de inconsistência nas informações sobre mandados de prisão em aberto, as notificações supra foram encaminhadas tanto ao Secretário Nacional de Segurança Pública quanto ao interlocutor do ente visitado (normalmente o coordenador-administrativo do Infoseg) de forma a permitir maior agilidade nas eventuais correções. Registre-se que todos os entes visitados já realizaram, pelo menos uma vez, a operação de recarga da base, onde foi solicitado à Senasp que excluísse todos os registros daquele ente, para que pudessem ser incluídas informações consistentes.

As inconsistências encontradas evidenciam controles de processamento insuficientes (item 12.2.2, da NBR ISO/IEC 17799:2005) e podemos dividi-las em três grupos: registros constantes do IN sem correspondência nas bases do ente, registros constantes das bases do ente sem correspondência no IN e registros constantes das bases do ente e do IN, porém com conteúdos divergentes.

As informações do IN sobre mandados de prisão e processos, originadas nos Tribunais de Justiça dos estados, chega à Senasp encaminhada pelo órgão do poder executivo estadual que alimenta o Infoseg. Nas Unidades da Federação visitadas, as informações sobre mandados de prisão não chegam em meio magnético aos órgãos de segurança pública, sendo necessária a sua digitação para constar dos sistemas criminais estaduais (que por sua vez alimentam o Infoseg). Há possibilidade de falha humana na digitação, que pode ocasionar erros na identificação dos indivíduos e, ainda que não fosse causa de inconsistências, o lapso temporal entre a emissão dos mandados nos tribunais de justiça e sua inclusão nos sistemas criminais estaduais pode chegar a dias, prejudicando a tempestividade da ação policial. Em atenção ao princípio da eficiência, as informações originadas nos tribunais de justiça das unidades da federação deveriam ser enviadas em meio magnético diretamente ao Infoseg.

Por fim, registre-se que até o fim dos trabalhos desta equipe, nenhum tipo de auditoria na consistência dos dados do Índice Nacional havia sido empreendida, em desconformidade com o preconizado na diretriz d, do item 12.2.2, da NBR ISO/IEC 17799:2005.

As possíveis causas para este achado são falhas nas soluções de integração dos entes que alimentam o sistema e o fato de que os dados que se originam nos Tribunais de Justiça dos estados não são enviados eletrônica e diretamente para o Infoseg. Os efeitos reais e potenciais da desconformidade anotada são a utilização de informação incorreta na tomada de decisão pelos agentes de segurança pública, como por exemplo, um cidadão inocente ser preso indevidamente ou um criminoso ser parado pela polícia e deixar de ser preso.

Conclui-se que devem ser implementados mecanismos que garantam a consistência das informações entre as bases de dados criminais dos entes participantes do Infoseg e a base do Índice Nacional, e as soluções adotadas devem ser auditadas periodicamente.

Há ainda necessidade de integrar diretamente os Tribunais de Justiça das Unidades da Federação à rede Infoseg para que as informações que lá se originam (processos e mandados de prisão) sejam encaminhadas diretamente ao Infoseg por meio eletrônico.

Para avaliar a gravidade das inconsistências anotadas, registre-se que, em pesquisa realizada por meio de questionário eletrônico, acessado a partir da página do Infoseg, buscou-se conhecer o quanto os usuários confiam nas informações constantes do Índice Nacional, perguntando o quanto eles concordam com a seguinte afirmação: Confio nas informações recebidas para tomar decisões. O resultado da pesquisa registrou que 77,1% dos usuários tomariam decisões com base em informações da base indivíduos.

Outro ponto a considerar em nossa análise é a sensibilidade das informações constantes do Índice Nacional, como a existência ou não de mandados de prisão em aberto, que podem levar o agente de segurança pública a decidir prender ou não um indivíduo consultado no Infoseg.

Considerando as inconsistências entre as bases de dados dos entes que alimentam o Infoseg e o Índice Nacional evidenciadas nos trabalhos de campo que, segundo a pesquisa realizada durante a auditoria, um percentual expressivo dos agentes de segurança pública que utilizam o Infoseg tomam decisões com base na informação constante do Índice Nacional, e a sensibilidade das informações constantes do Índice Nacional que podem levar, por exemplo, a prisão ou não de um indivíduo considera-se que esta impropriedade é gravíssima, necessitando de providências urgentes a fim de evitar as situações descritas como efeitos reais e potenciais anotadas neste subitem.

4.3 INEXISTÊNCIA DE POLÍTICAS FORMALMENTE DEFINIDAS

Com relação às políticas de Segurança da Informação que deveriam estar estabelecidas para o Infoseg, evidenciou-se o descrito a seguir.

- a) Ainda que haja uma PSI formalmente definida para o Ministério da Justiça (MJ), como nem todos os usuários do Infoseg estão na estrutura do MJ, a PSI do MJ não é instrumento hábil para o Infoseg, de forma que há desconformidade com a recomendação do item 5.1.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005 (Documento da política de segurança da informação).
- b) A Política de Controle de Acesso (PCA) para usuários Web existente no âmbito do Infoseg não contempla itens importantes recomendados pela NBR ISO/IEC 17799:2005, pois:
- b.1) Não abrange todas as categorias de usuários usuários host de atualização (usados pelas aplicações que executam nos módulos remotos e que atualizam o Índice Nacional) e os usuários da rede interna da gerência do Infoseg (item 11.1.1);
- b.2) não é formalmente institucionalizada;
- b.3) não contempla uma análise crítica periódica dos direitos de acesso dos usuários (item 11.2.4), pois não é previsto, por exemplo, o procedimento para cancelamento de contas de usuários.
- c) Não há uma Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas (MDS) formalmente aprovada para utilização no âmbito do Infoseg, em desconformidade com o previsto no item PO 8.3 do COBIT 4.0 (Padrões para desenvolvimento e aquisição), fato agravado pelo grande número de terceirizados da equipe (subitem 4.6).
- d) Diante da insuficiência de normatização aplicável, não se pode identificar a responsabilidade quanto aos assuntos de segurança da informação no âmbito do Infoseg (item 6.1.3 da NBR ISO/IEC 17799:2005).

Podemos identificar como possíveis causas do registrado a falta de comprometimento quanto às questões de segurança da informação e a falta de responsabilidades formalmente definidas quanto à matéria. Como efeitos reais e potenciais temos existência de procedimentos não padronizados, deficiência nos controles internos, dificuldade ou impossibilidade de responsabilização quanto às questões de segurança, falta de cultura dos usuários da rede Infoseg sobre segurança da informação e a possibilidade de exposição de dados e informações a acessos não autorizados.

Conclui-se que as Políticas de Segurança da Informação estabelecidas pelo MJ não contribuem para uma boa gestão de segurança da informação na rede Infoseg, de forma que a Senasp deve adotar providências de forma a reverter esta situação.

4.4 INEXISTÊNCIA DE PLANO DE CONTINUIDADE DO **NEGÓCIO**

Evidenciou-se a inexistência, no âmbito da gerência do Infoseg, de um Plano de Continuidade do Negócio (PCN) ou procedimentos definidos que garantam, em caso de falhas ou desastres naturais significativos, a retomada em tempo hábil das atividades do sistema, protegendo os processos críticos.

Atualmente, existe apenas uma replicação da base de dados do IN em Recife. No entanto, não há nenhum tipo de redundância dos serviços de atualização e consulta dessas bases, ou seja, não há um local alternativo que garanta a continuidade do sistema caso ocorra algum problema nas instalações da gerência do Infoseg. Esta estrutura totalmente centralizada aumenta a dificuldade de restauração e recuperação da operação do sistema em caso de uma falha, tornando ainda mais preocupante a inexistência do PCN. Há a necessidade da elaboração e aprovação formal de um PCN específico para o Infoseg, que deverá ser testado e atualizado periodicamente, e ser divulgado a todos os envolvidos, de acordo com os itens 14.1.4 e 14.1.5, da NBR ISO/IEC 17799:2005.

4.5 ESTRUTURA INSATISFATÓRIA DE RECURSOS HUMANOS

A estrutura organizacional do Ministério da Justiça, definida pelo Decreto nº 5.535, de 13.09.2005, demonstra que a gerência do Infoseg não está formalmente definida como unidade integrante do Ministério. Isso gera dificuldades na alocação de pessoal, pois não há remunerações específicas (cargos comissionados) para assumir atividades de chefia que envolvam maior responsabilidade.

A gerência do Infoseg conta com uma equipe de 13 pessoas, sendo um servidor com contrato temporário atuando como gerente de projeto e 12 terceirizados. Esse número de funcionários é insuficiente para manter a produção e atender às demandas corretivas e evolutivas do sistema. Na realidade faltam pessoas para desempenhar papéis importantes na equipe, como o de gerente de segurança da informação e o de responsável pela elaboração e estabelecimento de normas, políticas e metodologias. É difícil até mesmo encontrar substitutos dentro da própria equipe no caso de férias e outros afastamentos. A gerência do Infoseg fez um estudo e estimou em 36 o número ideal de pessoas para compor sua equipe.

Outro aspecto importante relativo à gestão e à segurança de TI é o exercício de funções sensíveis ou estratégicas por terceirizados. Com apenas um servidor do MJ (e ainda por cima com contrato temporário) é impossível que funções estratégicas de TI não sejam exercidas por prestadores de servicos, como as atividades de administrador da rede, de administrador de banco de dados e de gerente de desenvolvimento. As consequências diretas dessa desproporção entre o número de servidores efetivos e de prestadores de serviço é o risco de descontinuidade da manutenção do sistema, devido a uma possível saída dos terceirizados, e a dependência em relação à empresa contratada, uma vez que a Senasp não detém o conhecimento tecnológico do sistema.

O relatado encontra-se em desconformidade com o recomendado nos itens PO4.6 (Papéis e responsabilidades de TI) e PO4.12 (Assessoria de TI) do COBIT 4.0.

A Senasp necessita aumentar o número de servidores efetivos de forma que atividades estratégicas e sensíveis passem a ser exercidas por servidores públicos, tornando, assim, os ambientes de desenvolvimento e de produção do sistema mais estáveis e minimizando o risco de descontinuidade do Infoseg.

4.6 USABILIDADE DO SISTEMA INSATISFATÓRIA

Visando conhecer a opinião dos usuários da rede Infoseg, a equipe elaborou um questionário eletrônico contendo dezessete perguntas sobre a satisfação dos usuários na utilização dos quatro módulos de consulta da Rede. Os resultados finais da pesquisa (resumidos na Tabela 1) demonstram que, em geral, os usuários confiam nas informações da rede Infoseg e entendem bem seu significado. Porém, um percentual em média um pouco acima de 20% não encontra ou não acha fácil encontrar as informações que precisa, mostrando que há espaço para a gerência do Infoseg melhorar a efetividade do sistema, devido à potencial desmotivação dos usuários para continuar consultando a rede Infoseg.

TABELA 1 - TABULAÇÃO DOS PRINCIPAIS RESULTADOS DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO

| _ | | | | | 1 | |
|-------------|------------------------------|------------|------------|---------------|---------------|------------|
| | | | Discordo | Discordo mais | Concordo mais | Concordo |
| | | | totalmente | que concordo | que discordo | totalmente |
| oğucumacığı | de que preciso | Indivíduos | 3,5% | 24,1% | 54,4% | 18,0% |
| | | | 27,6% | | 72,4% | |
| | | Veículos | 3,7% | 17,7% | 43,5% | 35,1% |
| | | | 21,4% | | 78,6% | |
| | | Condutores | 3,1% | 17,1% | 44,5% | 35,3% |
| | | | 20,2% | | 79,8% | |
| ٤ | | Armas | 6,5% | 22,6% | 43,8% | 27,1% |
| Ľ | 3 B | | 29,1% | | 70,9% | |
| | informação de que preciso | Indivíduos | 3,4% | 23,3% | 46,9% | 26,4% |
| ß | | | 26,7% | | 73,3% | |
| trai | | Veículos | 3,2% | 16,5% | 41,0% | 39,3% |
| o | | | 19,7% | | 80,3% | |
| encontrar | | Condutores | 2,7% | 16,2% | 41,8% | 39,2% |
| | | | 18,9% | | 81,0% | |
| E fácil | informa | Armas | 5,9% | 22,0% | 41,4% | 30,7% |
| | | | 27,9% | | 72,1% | |
| | las | Indivíduos | 4,4% | 18,4% | 37,3% | 39,8% |
| | bic | | 22,8% | | 77,1% | |
| | recebida decisões | | 3,3% | 13,7% | 35,5% | 47,6% |
| | - رن | | 17,0% | | 83,1% | |
| Confio nas | nformaçõe oara tomar | Condutores | 2,3% | 12,7% | 35,6% | 49,4% |
| 0 | nag | | 15,0% | | 85,0% | |
| Ju C | forr | Armas | 6,0% | 17,5% | 36,0% | 40,5% |
| <u>ರ</u> | ir a | | 23,5% | | 76,5% | |

Conclui-se que a gerência do Infoseg deve analisar as sugestões enviadas pelos usuários no questionário e estudar quais alterações são necessárias para melhorar os pontos fracos apontados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A auditoria do TCU identificou no Infoseg graves impropriedades, sobretudo no que concerne à sua gestão, que indicam a necessidade imperiosa de aperfeiçoamento, dentre as quais registrou-se neste trabalho: insuficiência de regulamentação, inconsistências entre as bases de dados criminais e o IN, a inexistência de política de segurança de informação formalmente definida, inexistência de plano de continuidade do negócio, estrutura de recursos humanos e usabilidade do sistema insatisfatória.

Os benefícios potenciais estimados decorrentes da auditoria consistem no aperfeiçoamento do Infoseg e da sua gestão, de forma que o sistema possa evoluir para que os agentes de segurança pública possam tomar decisões com base em informações confiáveis. Os benefícios serão buscados por meio de determinações e recomendações que visam à criação de mecanismos que garantam a consistência entre as bases de dados dos estados e do Índice Nacional, à criação de arcabouço legal necessário à institucionalização e à melhoria da segurança do sistema atual, trazendo qualidade e confiabilidade às informações disponibilizadas pelo Infoseg.

Por fim, porém não menos importante, registrese que as impropriedades relativas a segurança da informação registradas pela auditoria não são as únicas a comprometer a segurança do Infoseg. A segurança da informação no Infoseg depende também da segurança da informação nos entes que acessam o sistema (Secretarias de Justiça das UF, Tribunais de Justiça, Departamento de Polícia Federal, etc.), pois uma falha de segurança nesses entes afetará diretamente a credibilidade do sistema.

REFERÊNCIAS

- 1. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO/IEC 17799:2005: tecnologia da informação, técnicas de segurança, código de prática para a gestão da segurança da informação. 2. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2005.
- 2. BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gob.br/ccivil 03/Constituicao/ Contituição.htm>. Acesso em: 19 out. 2007.
- 3. Tribunal de Contas da União. Acírdão nº 71/2007, Plenário. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 31 de janeiro de 2007. Ata 04/2007, Plenário. Diário Oficial da União, Brasília, 02 de fevereiro de 2007. Seção 1.
- Roteiro de auditoria de conformidade. Brasília: TCU, Secretaria Adjunta de Fiscalização, 2003.
- 5. INFORMATION TECHNOLOGY GOVERNANCE INSTITUTE. Control objectives for information and related technology. Versão 3.0. 2000.
- _____. Versão 4.0. 2005.

A licitação no formato eletrônico e o compromisso com a eficiência: Projeto de Lei nº 7.709, de 2007

Jessé Torres Pereira Júnior, Marinês Restelatto Dotti

1. INTRODUÇÃO

A Medida Provisória nº 2.182-18/01 instituiu, no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a modalidade licitatória do pregão, cabível para a contratação de bens e servicos classificados como comuns. Veio a ser convertida na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, cujo art. 2º, § 1º, prevê a possibilidade de realização do pregão mediante a utilização de recursos de tecnologia da informação, consoante regulamentação específica. Esta se fez, pela União, com a edição do decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 que, dando nova regulamentação1 ao Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000, dispôs sobre o pregão na forma eletrônica.

Com a publicação do Decreto nº 5.450/2005² e do Decreto nº 5.504/20053, que tratam, respectivamente, das contratações no âmbito da União e das transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou consórcios públicos, tornou-se obrigatório o emprego da modalidade pregão, de preferência na forma eletrônica, nas licitações cujo objeto seja a contratação de bens e serviços comuns (aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado).

Tramita no Senado Federal (PLC nº 032, de 2007), em regime de urgência⁴, o Projeto de Lei nº 7.709, de 2007, que almeja alterar a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei Geral de Licitações), com o fim de adequar as licitações e contratações governamentais às novas tecnologias de informação.

Destacam-se do Projeto as seguintes proposições:

a) Redução de custos direcionados à publicação dos avisos dos editais, substituindo a publicação na imprensa oficial pela publicação em sítios eletrônicos oficiais da administração licitante;

Jessé Torres Pereira Júnior é Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Marinês Restelatto Dotti é Advogada da União lotada no Núcleo de Assessoramento Jurídico em Porto Alegre, RS, CGU/AGU.













b) instituição do Cadastro Nacional de Registro de Preços, a ser disponibilizado às unidades administrativas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;



c) introdução de dispositivo tendente a impedir a participação em licitações de pessoas físicas e jurídicas que tenham praticado atos contrários à ordem pública e sejam declaradas suspensas de licitar e contratar, ainda que participantes de outra pessoa jurídica;



d) possibilidade de inversão de fases (abertura dos envelopes contendo a proposta de preços precedendo a abertura dos envelopes contendo a documentação de habilitação) também nas modalidades convencionais de licitação (concorrência, tomada de preços e convite);

e) unificação dos recursos administrativos, após a fase de habilitação.

O Projeto de Lei nº 7.709/07 estabelece, ademais, a possibilidade do uso de sistemas eletrônicos em todas as modalidades de licitação, promovendo a comunicação pela Internet, desde que certificado digitalmente. Assim está redigido o dispositivo:

Art. 16 [...] § 2º Qualquer modalidade de licitação estabelecida nesta Lei poderá ser realizada e processada por meio de sistema eletrônico que promova a comunicação realizada pela Internet, desde que certificado digitalmente por autoridade certificadora credenciada, no âmbito da ICP-Brasil, garantindo a qualquer interessado o acesso ao processo.

A Exposição de Motivos nº 00272/2006/MP, por meio da qual o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão encaminhou o Projeto, aos 21 de novembro de 2006, enuncia os fundamentos das alterações propostas nos seguintes termos:

- [...] 4. ... visam adequar as licitações e contratações governamentais às novas tecnologias de informações presentes no cenário brasileiro atual, bem como atender aos princípios de transparência, economicidade, competitividade e celeridade das contratações governamentais com vistas a tornar o processo licitatório concomitante com as melhores práticas mundiais.
- 5. A utilização dos recursos tecnológicos adotados nos procedimentos licitatórios na modalidade de Pregão, instituída pela Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, resultou em significativa redução do custo operacional e financeiro. [...]

O objetivo do presente texto é o de verificar se a tendência à universalização do formato eletrônico nos procedimentos licitatórios se mostra apta a produzir os resultados pretendidos, sob a ótica da eficiência e da eficácia.

2. FORMATO ELETRÔNICO

A forma eletrônica, introduzida na modalidade do pregão, proporciona a realização do procedimento licitatório à distância, em sessão pública, por meio de sistema que promove a comunicação entre o órgão promotor da licitação e os participantes da competição, por meio da rede mundial de computadores. Funciona como um leilão reverso, vence quem oferecer o menor preço.

Passados cinco anos de sua utilização facultativa pela administração pública brasileira, é possível dizer que o pregão eletrônico proporciona economia entre 20% e 30% do valor estimado para cada contratação e que o procedimento ganha celeridade desconhecida das demais modalidades licitatórias, graças, sobretudo, ao menor prazo entre a publicação do edital e a abertura do certame; ao direito de interposição de recurso único contra as decisões do pregoeiro, ao final do procedimento, sem ofensa ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa; à disputa de preço através de lances abertos e à inversão das fases do procedimento.

Enquanto o processo de licitação mediante uma das modalidades tradicionais tramita, em média, por três meses, o processo de licitação mediante pregão resolve-se em duas semanas. A modalidade reduz, ainda, o custo de participação dos fornecedores, que podem competir à distância, o que viabiliza a participação de microempresas e empresas de pequeno porte⁵.

Do ponto de vista da probidade, o pregão evita ajustes prévios entre os fornecedores na medida em que estes não sabem quem são os interessados em participar do certame, não sabem quem é o pregoeiro e o pregoeiro, até o encerramento da fase de lances e apuração do menor valor ofertado, não sabe quem são os licitantes. Também tem sido reconhecido que o pregão cumpre, superiormente, o princípio da transparência porque a sociedade pode acompanhar pela Internet as contratações eletrônicas do governo federal, por meio do endereço http://www.comprasnet.gov.br.

3. RELAÇÃO DO FORMATO ELETRÔNICO COM OS PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

3.1. ECONOMICIDADE

O art. 3° da Lei n° 8.666, de 1993, enuncia os princípios que devem balizar o procedimento licitatório. Não alude ao da economicidade, mas é induvidoso que este integra o conceito de licitação. A administração pública, ao licitar, busca a proposta mais vantajosa ou as melhores condições para contratar, vale dizer, a ótima relação custo-benefício. Tanto que, sendo inviável a competição, declara-se inexigível a licitação (Lei nº 8.666/93, art. 25, caput), ao deixar claro que a competição integra a essência da licitação e mercê dela se espera identificar a proposta mais vantajosa. Por isso que o mencionado art. 3º, § 1º, I, veda aos agentes públicos "admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo [...]".

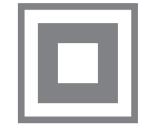
Toda licitação mira duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem negócios mais vantajosos (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isso) e assegurar a democratização do acesso às contratações administrativas.

A economicidade foi um dos mais prestigiosos cânones do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ao que se extrai de seu art. 14: "O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco."

A economicidade ganha galas constitucionais ao ser incluída entre os elementos que devem ser objeto do controle externo da gestão pública, que o art. 70, caput, da Constituição Federal de 1988 atribui ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.



Reputa-se que a forma eletrônica possibilita a um número maior de interessados, do ramo do objeto da licitação, participarem do certame, mercê do acesso universal à rede mundial de computadores, já que permite aos sediados em qualquer ponto do país ofertar propostas, mesmo distantes do órgão promotor da competição. Certames com grande número de participantes tornam-se mais competitivos. Há mais interessados em disputar o contrato e, por consequência, economia para a administração, com a obtenção de preços inferiores ao estimado no mercado.



3.2. COMPETITIVIDADE

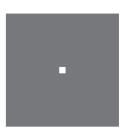
O acesso à rede mundial de computadores é uma realidade mesmo nos países em desenvolvimento. Grandes, médias, pequenas entidades empresariais e microempresas tendem a dispor, em número crescente, do recurso para o implemento de suas atividades habituais. Hoje, não se concebe o gerenciamento da atividade empresarial, com grau elevado de eficiência, sem o acesso à Internet.



O número de conexões de banda larga no Brasil cresceu 5,26% no primeiro trimestre de 2007 (27% nos últimos 12 meses) e fechou março com 6 milhões de acessos, ou seja, adição de 300 mil novas conexões sobre o resultado de dezembro de 2006. Os números fazem parte da 5ª edição do Barômetro Cisco da Banda Larga e foram divulgados aos 09.05.07 pela IDC Brasil⁶.



Para participar de licitações no formato eletrônico, que o Projeto de Lei nº 7.709/2007 quer tornar regra geral (reitere-se: Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica. § 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente), basta o acesso ao sistema que promove a comunicação pela Internet. O Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, impõe prévio cadastramento ou cadastramento e habilitação parcial no SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores) e credenciamento perante o provedor do sistema como conditio sine qua non para a participação no certame, para que os licitantes interessados recebam a senha, encaminhem propostas e ofereçam lances.



Não se desconhece a ponderação de que : nem todos os órgãos da administração pública brasileira, notadamente nos municípios de menor porte e escassos recursos, bem assim que número considerável de empresas, estariam preparados para o uso da tecnologia da informação. Para esses casos, o projeto quer o emprego do pregão presencial, que passa a obrigatório em todas as licitações para a contratação de objetos comuns, desde que o órgão justifique a impossibilidade de valer-se do pregão eletrônico. A justificativa é de rigor porque, se a premissa da economicidade milita em favor do pregão eletrônico, substituí-lo pelo presencial pode significar, salvo convincente motivação, ato de gestão anti-econômica.

3.3. CELERIDADE

A forma eletrônica torna o certame ágil porque enseja realização e aferição das fases do procedimento licitatório por meio eletrônico, o que significa que o licitante não necessitará deslocar-se até a sede da administração, ou encaminhar suas manifestações (propostas, recursos administrativos) por via postal, arcando com os respectivos custos, como previsto na Lei nº 8.666/1993. Eventuais impugnações ao edital, que podem ser oferecidas por qualquer cidadão ou pelo próprio licitante, não dependem do encaminhamento de documentos à administração.

Vejam-se, como exemplo, as normas do Decreto nº 5.450/2005: o envio de eventuais impugnações ao edital, de pedidos de esclarecimentos, de propostas, lances e possíveis recursos administrativos, se dá pelo sistema eletrônico; as decisões proferidas pelo pregoeiro ou autoridade competente, além da comunicação de atos administrativos que expedirem, também se efetivam por meio do sistema.

A Lei nº 8.666/1993 prevê prazos maiores entre a data da publicação do aviso do edital e o recebimento das propostas ou a realização da sessão de julgamento (art. 21), segundo a modalidade licitatória adotada, além da possibilidade de interposição de recursos específicos, em fases distintas, tratando-se da decisão administrativa de habilitação ou inabilitação de licitante e decisão que julga as propostas, técnicas ou comerciais (art. 109).

O formato eletrônico não será privativo da modalidade pregão. O Projeto possibilita a sua utilização em qualquer das modalidades convencionais. Nestas, a inversão das fases (abertura dos envelopes contendo a proposta de preços precedendo a abertura dos envelopes contendo a documentação), a adoção do mesmo prazo previsto no Decreto nº 5.450/2005, art. 17, § 4°, para a apresentação da proposta (oito dias úteis a partir da publicação do aviso do edital), comunicação dos atos administrativos por meio do sistema e a apresentação de um único recurso após a fase de habilitação, como proposto no Projeto de Lei nº 7.709/2007, darão ao procedimento licitatório, espera-se, o dinamismo que falta aos procedimentos da Lei Geral das Licitações, o que, a par de gerencialmente relevante, se alinhará ao novo direito fundamental inscrito no inciso LXXVIII que a Emenda Constitucional nº 45/2004 acresceu ao art. 5º da CF/88 ("a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação"). O formato eletrônico insere-se nesses meios que garantem a celeridade de tramitação do processo administrativo das licitações.

O regulamento que disciplinará e estenderá a utilização da forma eletrônica às modalidades licitatórias convencionais (concorrência, tomada de preços e convite) deverá ser fiel aos princípios que regem a licitação, observar todas as fases do procedimento, garantir a ampla defesa e o contraditório e possibilitar a qualquer interessado acompanhar o seu desenvolvimento em tempo real, por meio da Internet.

3.4. SIMPLIFICAÇÃO DE EXIGÊNCIAS

A licitação em formato eletrônico visa contratar objeto comum, isto é, aquele cujas especificações de mercado são as que atendem às necessidades da administração. Por isto que se justifica a adoção de procedimento simples, prescindível de investigações profundas ou amplas acerca das propostas e da idoneidade, em termos, dos concorrentes. Os requisitos de habilitação devem ser simplificados, como simples são as necessidades administrativas a serem satisfeitas através de bens e serviços comuns.

A prática do pregão eletrônico tem atestado a viabilidade dessa simplificação sem riscos à segurança jurídica da contratação e à razoável certeza da fiel execução do que se contratou. As avaliações demonstram que o percentual de obrigações inadimplidas, nos contratos decorrentes de pregão, presencial ou eletrônico, em nada difere daquele que se observa nos contratos advindos das demais modalidades. A simplificação do procedimento não repercute sobre a exação no cumprimento das obrigações contratadas, mas certamente é relevante para a celeridade e a economicidade.

3.5. TRANSPARÊNCIA

O sistema eletrônico dota de maior efetividade o acompanhamento das contratações públicas pela sociedade. Permite que qualquer cidadão, que tenha acesso à rede mundial de computadores, conheça os editais e seus anexos, podendo impugná-los quando encontrar situação que lhe pareça irregular, seja porque direcionasse o resultado do certame ou restringisse a participação indevidamente, além de verificar a pertinência do preço aceito pela administração em cotejo com os preços praticados pelo mercado. O sistema também permite o acompanhamento dos licitantes de todas as fases do procedimento, mesmo à distância, tornando efetivo o controle dos atos administrativos praticados pelos condutores da competição.

4. RELAÇÃO DO FORMATO ELETRÔNICO COM O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

Está claro, à vista das explicitadas preocupações com a economicidade, a competitividade, a celeridade, a simplificação e a transparência, que o móvel fundamental do Projeto de Lei nº 7.709/2007 é o de elevar a eficiência da administração pública em suas contratações. Não há quem possa disto discordar, tantos são os percalços e desvios que podem sobrevir no curso dos processos de licitação – cenário de tensões permanentes entre o público e o privado – e da importância que os contratos de compras, obras, serviços e alienações apresentam para a consecução das finalidades de interesse público.

Perceba-se que a eficiência, a partir do momento em que ingressou como princípio no texto constitucional (EC nº 19/1998, que a inseriu na cabeça do art. 37), deixou de ser apenas uma proposta politicamente correta para tornar-se um dever jurídico, imposto a todos os que gerem a administração pública brasileira, direta ou indireta, em qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios. Os mesmos mencionados no art. 70, parágrafo único, da CF/88, com a redação da Emenda Constitucional nº 19/1998.

O princípio da eficiência está, hoje, por toda parte do mundo ocidental, entre os cânones fundamentais da gestão do Estado que se pretenda voltada para os resultados, vale dizer, gerir com eficiência (relação entre o resultado alcançado e os recursos utilizados, isto é, relação custo-benefício) e eficácia (extensão na qual as atividades planejadas são realizadas e os resultados planejados são alcançados, isto é, consecução das finalidades). Já é hora, no direito brasileiro, de proclamar-se que o princípio da eficiência implica o dever jurídico, vinculante dos gestores públicos, de agir mediante ações planejadas com adequação, executadas com o menor custo possível, controladas e avaliadas em função dos benefícios que produzem para a satisfação do interesse público.

Inequívoco é que o direito positivo brasileiro incorporou a eficiência definitivamente entre suas normas providas de cogência, de sorte a vincular o administrador público. Basta ilustrar com o disposto na Constituição Federal, art. 74, II (o sistema de controle interno de todos os Poderes tem, entre suas finalidades, "avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência"); na Lei nº 8.987/1995, que disciplina o regime de permissão e concessão de serviços púbicos, cujo art. 6°, § 1°, define a prestação de serviço adequado como aquela que cumpre as "condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas"; na Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, cujo art. 2º manda obedecer a onze princípios, entre os quais o da eficiência.

Atualize-se a leitura do art. 4º da Lei nº 8.429/1992, que define as hipóteses de improbidade administrativa "Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos". O texto é de 1992, anterior, portanto, à EC nº 19 que, em 1998, alinhou a eficiência à legalidade, à impessoalidade, à moralidade e à publicidade, que compunham a cabeça do art. 37 da Constituição quando da edição da chamada Lei da Improbidade Administrativa. Depois da Emenda nº 19/1998, o art. 4º da Lei nº 8.429/1992 deve ser relido de modo a incluir a eficiência entre os princípios que todo administrador público deve observar no trato dos assuntos que lhe são afetos. Em outras palavras, tangencia a improbidade administrativa a omissão específica de providências eficientes e eficazes para corrigir o funcionamento defeituoso de procedimentos administrativos cotidianos tão importantes para o interesse público, como são aqueles que se desdobram no processo de licitação.

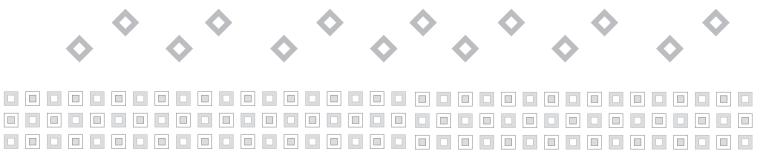
A recente decisão do Supremo Tribunal Federal, veiculada pelo noticiário da imprensa de 14 de junho, tomada por seis votos a cinco, no sentido de excluir da incidência da Lei da Improbidade Administrativa os agentes políticos (presidente da república, governadores de estado, prefeitos municipais, senador, deputado, vereador, magistrados), considerando que estes já estão sujeitos à Lei dos Crimes de Responsabilidade, apenas reforça que sujeitos da improbidade são os agentes da administração, assim definidos, na seara das licitações e contrações, pelos artigos 82 a 84 da Lei nº 8.666/1993, ou seja, precisamente aqueles que especificam objetos, emitem pareceres técnicos ou jurídicos, conduzem procedimentos licitatórios, praticam atos administrativos nesses procedimentos e ordenam as despesas deles decorrentes.

Reflita-se acerca da lição de Lucio Iannotta, em livre tradução "o princípio da legalidade implica a aplicação indefectível das normas que dão vida aos bons resultados [...], mas implica, outrossim, a impossibilidade de aplicar normas que dêem vida a maus resultados, isto é, que sacrifiquem bens jurídicos delimitados e definidos, em contraste com aqueles mesmos bens objetivados pelo legislador ou com os protegidos pela Constituição escrita, ou, ainda mais profundamente, da instituição republicana" (Previsione e realizzazione del resultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beniver, Diritto Amministrativo, Roma, 1999, p. 101).

5. PONTOS POLÊMICOS

Nada obstante, em dois pontos, pelo menos, o Projeto de Lei nº 7.709/2007 suscita polêmica: a) a obrigatoriedade de os interessados estarem inscritos em cadastro, como condição de participação em certame promovido por meio eletrônico; b) a exclusão da publicação em diário oficial de editais e demais atos concernentes à licitação, a serem veiculados tão-somente em rede informatizada.

Quanto ao primeiro ponto, a participação na licitação, na modalidade de pregão sob a forma eletrônica, exige, segundo o projeto, prévio cadastramento ou cadastramento e habilitação no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) ou no sistema de cadastro próprio dos órgãos licitantes, bem como credenciamento perante o provedor do sistema eletrônico.



O Tribunal de Contas da União determinou por mais de uma vez a órgãos jurisdicionados, desde a instituição do SICAF pelo Decreto nº 3.722/2001, que:

Deixe de incluir, em editais de licitação, dispositivo que somente possibilite a habilitação de licitantes previamente cadastrados no Sistema Integrado de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, por falta de amparo legal para tal exigência (Acórdão nº 36/2005 - Plenário).

A Corte de controle externo entende que a exigência de prévia inscrição do licitante em registro cadastral restringe indevidamente a participação no certame, daí ser vedada sua inclusão em edital. Com razão, de vez que infringe o supra referido art. 3°, § 1°, I, da Lei nº 8.666/1993 e nesta não encontra amparo. O TCU comunicou tal orientação ao executivo, que editou o Decreto nº 4.485, de 25.11.02, cujo art. 1º, § 1º, inciso II, dá outro tratamento à questão:

nos casos em que houver necessidade de assinatura do instrumento de contrato, e o proponente homologado não estiver inscrito no SICAF, o seu cadastramento deverá ser feito pela Administração, sem ônus para o proponente, antes da contratação, com base no reexame da documentação apresentada para habilitação, devidamente atualizada.

Em outras palavras, não mais se exige a inscrição no SICAF como condição para participação de licitação mas tão somente para a celebração do contrato, cabendo à administração realizar a inscrição sem despesas para o adjudicatário que não fosse inscrito; logo, a este foi possível participar sem a inscrição, uma vez que virá a sê-lo, pela própria administração, se resultar vencedor do certame. Situação bem diversa da originalmente estabelecida e censurada pelo TCU.

Por outro lado, a hipótese do pregão eletrônico é específica e distinta. Os prévios cadastramento e credenciamento se fazem necessários perante o provedor do sistema, extensivos à realização da licitação por meio eletrônico nas modalidades convencionais, na qualidade de condição de ordem técnica para a participação. Esta se tornaria materialmente impossível caso os interessados não recebessem senha que lhes franqueie o acesso ao procedimento. A própria modalidade resultaria inviabilizada. Veja-se que prévio cadastramento perante o provedor do sistema, indispensável para ingressar e ofertar propostas em licitação eletrônica, não se confunde com prévia inscrição em registro cadastral. Por sinal que a Lei nº 8.666/1993 destina o registro cadastral a outras finalidades (artigos 34-37).

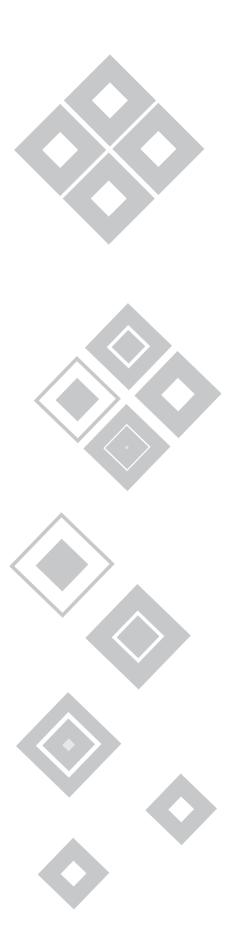
O art. 3°, § 2°, do Decreto n° 5.450/2005 determina que, no caso de pregão promovido por órgão integrante do SISG, o credenciamento do licitante, bem como a sua manutenção, dependerá de registro atualizado no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). Aqui, a administração considerará habilitado o licitante com alguma documentação vencida junto ao sistema desde que, após diligência realizada, comprove a regularidade. Cuida-se de habilitação, não de condição para participação na licitação. A habilitação tem por escopo sindicar a aptidão mínima do licitante para ser contratado. A habilitação é pré-requisito da contratação, não da participação no certame; por isto que, como fase do procedimento, a habilitação tanto pode ocorrer antes como depois da abertura das propostas de preço. Segue-se que tampouco sob tal prisma a exigência incidiria em vedação legal, na ciosa e acertada interpretação do Tribunal de Contas da União.











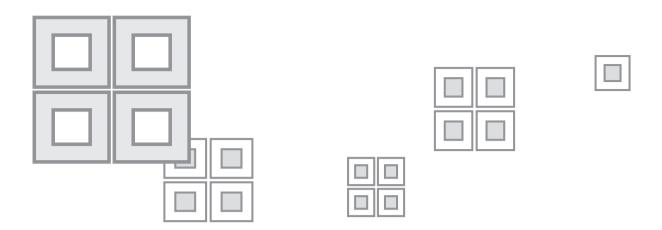
Qual a consequência, em termos de habilitação, na hipótese de o licitante, cadastrado no SICAF e credenciado perante o provedor do sistema, tendo já participado de outras licitações, vir a ter vencida, no curso de novo procedimento licitatório em que surte classificado em primeiro lugar, a data de validade de documento comprobatório de regularidade fiscal?

O licitante, quando da divulgação do edital no sítio eletrônico, atendia aos requisitos necessários para participação na licitação (prévio cadastramento e credenciamento perante o provedor do sistema), participando da fase de apresentação de propostas. A verificação de que o licitante continua regular perante a Fazenda Pública pode ser aferida pela administração por simples diligência ou mediante solicitação da documentação atualizada. Comprovando-se a permanência da regularidade fiscal, há de habilitar-se o licitante. Motivo algum haveria para inabilitá-lo e, como cediço, à falta de motivo - elemento integrante da estrutura morfológica do ato administrativo - o ato padece de vício que poderá acarretar sua invalidação, com apuração de responsabilidades. Caso se verifique que o licitante não se encontra regular perante a Fazenda Pública, a consequência é a sua inabilitação, passando-se ao exame da aceitabilidade do valor proposto pelo segundo classificado, a que se segue, caso aceito o preço, negociação sobre o seu valor e conferência de seus documentos de habilitação.

É proposta do Projeto de Lei nº 7.709/2007, quando houver inversão de fases, que se exija, na abertura da sessão, a apresentação de declaração do representante legal do licitante que reúne as condições de habilitação postas no edital. A comprovação de permanência da regularidade fiscal do licitante, na fase de habilitação, não descaracteriza a declaração emitida.

No concernente ao segundo ponto polêmico, divulgação do edital restrita à mídia eletrônica, abolida a publicação em diário oficial, no intuito de reduzir custos, desafia reflexão porque confronta com o princípio constitucional da publicidade, se considerar-se que nem todas as empresas em operação no mercado contam com meios de acesso à rede mundial de computadores.

A preocupação é relevante porque o Projeto de Lei nº 7.709/2007 se pretende veículo de normas portadoras de caráter geral, vale dizer, cogentes para todos os órgãos e entidades da administração da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (CF/88, art. 22, XXVII). Logo, há de se ponderar se todos terão condições materiais de dar-lhes aplicação, inclusive quanto à publicidade, não apenas em relação a seus próprios equipamentos, mas também em relação aos equipamentos de que disponham as empresas do ramo, na região da contratação ou fora dela.



Causa apreensão a advertência lançada por Rodrigo Baggio, diretor-executivo do Centro para a Democratização da Informática, ONG que trabalha pela inclusão digital, em entrevista divulgada pelo jornal O GLOBO, edição de 13. 5.7, caderno Boa Chance, primeira página, quanto a editais de concursos destinados ao provimento de cargos públicos:

existe hoje, no Brasil, um apartheid digital [...]; dados do IBGE: 79% dos brasileiros nunca consultaram a internet [...] num ranking de 150 países feito pela ONU, o Brasil é 71º nesse tipo específico de exclusão. Fazendo inscrições em concursos apenas por via eletrônica, as empresas estão deixando de contratar talentos. Nas comunidades de baixa renda, há um potencial incrível de criatividade.

Os concursos para provimento de cargos públicos são certames seletivos da mesma índole que as licitações, faces do mesmo princípio da indisponibilidade dos bens, valores e cargos públicos, e também convocáveis por edital. A advertência acima é formulada porque editais de concursos estão sendo divulgados exclusivamente pela internet e exigindo que os candidatos se inscrevam pela mesma via, o que, segundo se informa, afastaria um sem-número de candidatos em potencial. A inviabilização da participação de candidatos que não disponham dessa via de acesso traduziria conduta infratora do caráter universal de todo certame público, tal como se deduz do disposto no art. 37, incisos I e XXI, da CF/1988. Dá o que pensar.

6. CONCLUSÃO

Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), o Brasil perde, anualmente, 32% da arrecadação tributária com corrupção e ineficiência administrativa. São bilhões de reais que vão para o ralo e que poderiam ser empregados em prol da sociedade, com investimentos em infra-estrutura, educação, saúde, segurança.

A utilização do formato eletrônico, para todas as modalidades licitatórias, se presume capaz de atrair um número maior de participantes do ramo do objeto que a administração pretende contratar, a cada certame. A ampliação do número de interessados gera competitividade e, por conseguinte, propostas mais vantajosas economicamente para a administração.

A licitação, como conjunto de procedimentos formais, não tem logrado, sempre, o intento de servir à moralidade administrativa. Por meio de estratagemas conhecidos dos órgãos de controle interno e externo, o dinheiro público desvia-se do seu destino legal, para atender a interesses privados não raro inconfessáveis.

A utilização do pregão eletrônico, regulamentada pelo Decreto nº 5.450/2005, tem trazido resultados positivos para a otimização dos gastos públicos, elevando o teor de controle dos atos administrativos pelos participantes do certame e pela sociedade em geral, por conseguinte tendendo a reduzir a incidência de fraudes nos procedimentos licitatórios.

A extensão do formato eletrônico às demais modalidades licitatórias objetivará os mesmos resultados, proporcionando transparência às contratações públicas e a busca da proposta mais vantajosa para a administração. A utilização desse formato em todas as modalidades licitatórias, como disposto no art. 16 do Projeto de Lei nº 7.709/2007, não eximirá o gestor público do dever funcional de observância dos princípios que regem a atividade administrativa estatal, o fiel cumprimento do devido processo legal e a garantia da ampla defesa e do contraditório, também princípios constitucionais (CF/88, art. 5, LIV e IV).

O magistério de Diogo de Figueiredo Moreira Neto vem realçando que:

A ética gira em torno de um dilema: o que é bom e o que é mau. Mas o bom pode ser tão somente um preconceito pessoal, como, também, um fato concreto - o resultado de uma ação. Na política, coube a Max Weber equacionar adequadamente esse dilema, sobre qual seria a justa postura moral do agente público que devesse tomar decisões e administrar interesses de terceiros, ou seja: se lhe bastariam apenas suas boas intenções para justificar-se-lhe a conduta, e ter-se-ia uma ética da intenção, ou se seria necessário que efetivamente ele atingisse os resultados dele esperados, e ter-se-ia uma ética do resultado. Não obstante, como é de geral 'sabença', os agentes políticos e admwinistrativos, aqui e alhures, insistem em proclamar com destaque os acertos de suas intenções para encobrir os desacertos e a miséria dos resultados de suas ações [...] não obstante, weberianamente, a ética que se lhes deva aplicar só possa ser a ética dos resultados, pois a ninguém se obriga assumir responsabilidade de zelar e de promover o bem de todos, de modo que, se alguém a tanto se abalança por sua livre vontade, decidindo e administrando interesses alheios, é justo que, perante todos, esse agente responda pela eficiência de seus atos, tal como na vida privada se exige de um procurador ou de um gestor de negócios que, do mesmo modo, empregam em confiança recursos alheios para satisfazer interesses igualmente alheios. Assim, se chega à conclusão de que, nessas condições, se no plano moral o bom resultado é exigível e, do mesmo modo o é no plano do direito privado, com muito mais razão deverá sê-lo no plano do direito público, em que os recursos empregados e os interesses a serem satisfeitos não são os do agente e, nem mesmo, de particulares, mas são os da sociedade, ao que se acresce que as investiduras públicas, que têm os ônus de sua satisfação a seu cargo, tampouco a ninguém são impostas, senão que voluntariamente assumidas. (Novo Referencial no Direito Administrativo: do Controle da Vontade ao do Resultado. III Fórum de Controle da Administração Pública, Rio de Janeiro, 8 de agosto de 2006).

transparência

NOTAS

¹ A EM nº 0007/2005/MP (exposição de motivos referente ao Decreto nº 5.450/2005) fundamenta a implementação da forma eletrônica do pregão, baseada na economia de gastos governamentais, transparência e celeridade na sua utilização, nos seguintes termos:



Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à superior deliberação de Vossa Excelência a anexa proposta de Decreto que dispõe sobre a regulamentação da modalidade de licitação denominada pregão, na forma eletrônica, à distância, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, para a aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União.



2. Preliminarmente, cumpre esclarecer que a referida proposta impõe a revogação do Decreto n.º 3.697 de 21 de dezembro de 2000, e visa promover as adequações necessárias decorrentes da conversão da Medida Provisória n.º 2.182-18, de 23 de agosto de 2001, na Lei de n.º 10.520, de 17 de julho de 2002.



3. A proposta de Decreto tomou por base os Decretos anteriores, jurisprudências do Tribunal de Contas da União, pareceres e comentários de renomados doutrinadores, literatura correlata e práticas reiteradas de diversas unidades gestoras da Administração Pública Federal.



4. Atualmente, a escolha da modalidade pregão na forma eletrônica é facultativa, por consegüência, há um número considerável de órgãos e entidades que ainda não a utilizam.[...]



7. A alteração cinge-se principalmente na obrigatoriedade de pregão para todo tipo de contratação, excetuando-se as obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações em geral e as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade, as quais continuarão sendo regidas pela lei geral de licitações.



8. Contempla a proposta, possibilidade do administrador público escolher a forma a ser utilizada, presencial ou eletrônica, após aferição do perfil dos fornecedores e análise do objeto. É indicada a preferência pelo pregão na forma eletrônica, devendo o dirigente público justificar formalmente a sua não utilização em certames licitatórios.



[...] 16. Concluindo, a alteração proposta está a ensejar a introdução de aperfeiçoamentos sem, entretanto, alterar os princípios norteadores daquele instrumento normativo e seu conteúdo, que concorrem para o ajuste necessário ao texto da Lei publicada, na busca do significativo aumento na economia dos gastos governamentais, transparência e celeridade guando do uso da modalidade pregão na forma eletrônica [...]



² Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.



§ 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.



³ Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.



⁴ Constituição Federal. Art. 64 § 1º – O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. A medida objetiva tornar efetiva a implementação do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, programa de expansão e investimentos de iniciativa do Governo Federal.



⁵ "O pregão eletrônico foi a modalidade de compras mais utilizada pelas micro e pequenas empresas (MPEs) para fornecer ao Governo Federal em 2006. Dos cerca de R\$ 2,2 bilhões contratados junto a este segmento, quase R\$ 822 milhões foram aquisições por meio dessa modalidade." Notícias - Logística e Tecnologia da Informação - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Brasília, 19 de março de 2007.



⁶ IDC BRASIL - empresa especializada em inteligência de mercado, consultoria e conferências nos segmentos de Tecnologia da Informação e Telecomunicações. http://www.idcbrasil. com.br



Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão

José de Ribamar Caldas Furtado

1. A TEORIA DA OBRIGAÇÃO DE PRESTAR CONTAS

O fenômeno que coloca coisa alheia nas mãos de terceiros tem o condão de fazer surgir, concomitantemente, a respectiva responsabilidade pelo seu destino. Como decorrência inexorável dessa responsabilidade, vem o correspondente dever de prestar contas. Tem-se, então, a figura do devedor de contas, que é o administrador de bens ou interesses alheios, e a do credor delas, que é o beneficiário em favor de quem se efetivou a administração.

Essa relação jurídica deriva do direito natural; é obrigação universal, vale para todos e em toda parte; é incumbência imutável, não se podendo nem cogitar da sua dispensa; é dever que é, pela própria natureza; decorre da racionalidade humana, da ordem regular das coisas; é preceito bom, a priori, não por vontade da lei; não por ser útil, mas por determinação da própria natureza do ato de administrar coisa alheia; é imposição da própria consciência e não da vontade do legislador. É essa força que impulsiona o síndico do condomínio de um edifício a prestar constas de sua gestão, e até mesmo uma criança a informar ao tio o preço do sorvete, justificando o valor do troco devolvido. Quem movimenta recursos alheios tem não apenas a obrigação, como também o direito de prestar contas.

Não existe responsabilidade por administração de recurso alheio sem o respectivo dever de prestar contas; assim como não há o dever de prestar contas sem a correlativa responsabilidade por gerência de recurso alheio. Como são institutos jurídicos absolutamente dependentes um do outro, indissociáveis, correlatos, é fácil concluir que o agente que gerencia interesses de terceiros - o responsável será sempre o mesmo que estará obrigado a prestar contas, ou seja, o titular da prestação de contas. São aspectos distintos, porém resultantes do mesmo fato gerador, qual seja, a gerência de bens de terceiros.

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 Nacinal de Administração Pública (ENAP).

De um modo geral, pode-se dizer que a prestação de contas, que deve ser instruída com os documentos justificativos, consiste na discriminação da universalidade das receitas e despesas, concernentes a uma administração de bens, valores ou interesses de outrem, em um determinado período, efetivada por força de lei ou contrato. É obrigação que emana do princípio universal de que todos aqueles que administram bens alheios, ou os têm sob a sua guarda, têm o dever de acertar o resultado de sua gestão; é decorrência natural do ato de gerir o que não é seu.

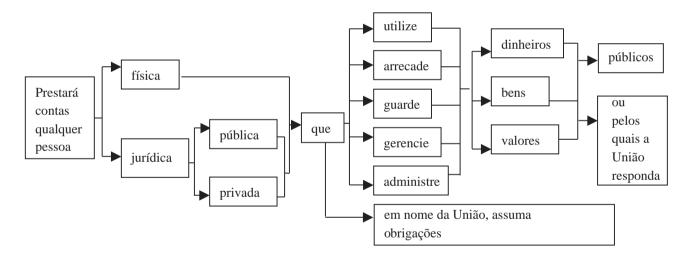
Ruy Cirne Lima observa que a palavra administração "designa geralmente a atividade do que não é proprietário, do que não é senhor absoluto". O mestre averba também que "o traço característico da atividade assim designada é estar vinculada, não a uma vontade livremente determinada, porém, a um fim alheio à pessoa e aos interesses particulares do agente ou órgão que a exercita"¹.

Nas relações entre particulares, a omissão no dever de prestar contas enseja a competente ação de prestação de contas, na forma prevista nos artigos 914 a 919 do Código de Processo Civil. É parte legitimada para impetrá-la tanto quem tem o direito de exigi-las (proprietário dos recursos administrados por terceiros) como quem tem a obrigação de prestá-las (administrador).

2. O PRINCÍPIO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

2.1 O PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 70 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

De forma esquemática, eis os termos do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal:



O texto da Constituição Federal refere-se à administração de recursos da União, mas o modelo é extensivo aos demais entes da Federação (CF, art. 75, caput), razão pela qual as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos municípios reproduzem o texto acima apresentado.

A prestação de contas, conforme se vê na Carta da República, pode ser exigida de pessoa física ou jurídica, dependendo de como é constituída a relação jurídica entre devedor e credor da obrigação de prestar contas.

Ressalte-se que o dever de prestar contas é intransferível, salvo a atribuição de responsabilidade por reparação de dano patrimonial (responsabilidade civil) aos sucessores hereditários do gestor público, até o limite do quinhão transferido. Situação complicada sucede quando, por exemplo, o prefeito falece antes de satisfazer a obrigação de prestar contas. Pergunta-se então: poderia tal prestação ser exigida, por meio de lei, dos sucessores civis? Entende-se que sim, pois como diz Jorge Ulisses Jacoby Fernandes "o

dever de prestar contas não é penalidade, mas tãosomente um corolário da obrigação de natureza civil, a qual a morte não extingue como regra"2. Nessa hipótese, a prestação de contas será diferenciada e terá o único objetivo de demonstrar que não houve dano patrimonial.

De qualquer modo, diante da omissão no dever de prestar contas, o Tribunal procederá à tomada de contas especial, que, em razão do falecimento do responsável, será direcionada unicamente para a apuração de dano patrimonial, possibilitando-se aos sucessores civis o contraditório e a ampla defesa, sob pena de nulidade do processo. Sendo assim, a possibilidade de oferecer a prestação de contas é um direito³ do sucessor civil que, se exercido, impedirá a abertura do processo de tomada de contas correspondente.

2.2 AS CONTAS ANUAIS DO CHEFE DO EXECUTIVO

Tratando-se do dever de prestar contas anuais, cabe, inicialmente, verificar como tal obrigação está preceituada no ordenamento jurídico. Diz o artigo 84, XXIV, da Constituição Federal que compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; por simetria, tal obrigação estende-se aos Governadores de Estado⁴ e do Distrito Federal e aos Prefeitos Municipais⁵.

Portanto, quem presta contas é o Presidente da República, o Governador, o Prefeito, e não, a União, o estado-membro ou o município; ou ainda, quem presta contas é o administrador (CF, art. 71, II), não a administração. Vale lembrar que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, art. 15, definiu que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público de sua administração.

Sendo assim, no âmbito municipal, por exemplo, o dever de prestar contas anuais é da pessoa física do prefeito. Nesse caso, o prefeito age em nome próprio, e não em nome do município. Tal obrigação é ex lege. O povo, que outorgou mandato ao prefeito para gerir seus recursos, exige do prefeito – através de norma editada pelos seus representantes - a prestação de contas. É obrigação personalíssima (intuitu personae), que só o devedor pode efetivar, não se podendo admitir que tal prestação seja executada através de interposta pessoa (procurador, preposto, substituto, etc.). Isso quer dizer que o Tribunal de Contas deve recusar a prestação de contas apresentada por uma prefeitura, referente à obrigação de um ex-prefeito, continuando ele exposto a todas as sanções previstas para aqueles que não prestam contas.

Dessa forma, incorre em erro quem diz que as contas anuais apresentadas pelo Prefeito são contas de pessoa jurídica, da prefeitura, do município, contas de entidade, e que a pessoa física do prefeito é apenas a responsável pela gestão das receitas públicas, como se fosse possível segregar a responsabilidade pela administração de dinheiros, bens e valores públicos da respectiva obrigação de prestar de contas.

Mas será essa discussão apenas uma quimera jurídica? Claro que não. Incompreensões dessa natureza têm, no âmbito dos Tribunais de Contas, dificultado a fixação do rito necessário para a condução do processo de contas; são comuns os pedidos de anulação de processo de contas anuais em face de remessa via postal de citações de ex-prefeitos para apresentação de defesa encaminhadas para a sede da prefeitura. No lado dos jurisdicionados, é habitual a incidência de erros nas relações processuais com as Cortes de Contas; é frequente o fato de advogados e contabilistas receberem procuração do município para defender os interesses do prefeito no processo de contas anuais⁶. Esse documento não presta. Imagine como ficaria a situação dessa procuração com o final do mandato do prefeito; quem deve passar a procuração para atuar no processo de contas é a pessoa física do prefeito, ou do ex-prefeito, e não o município. O mandato passa; a titularidade e a responsabilidade pelas contas ficam.

Vale dizer que o prefeito responsável pelos recursos do município que administra é também o titular da respectiva prestação de contas. Por essa razão, é recomendável que haja a separação das contas, para que sejam processadas em autos distintos, quando ocorrer que o cargo de prefeito tenha sido ocupado por mais de uma pessoa durante o exercício financeiro. Nesse caso, cada um será responsável pelo respectivo período.

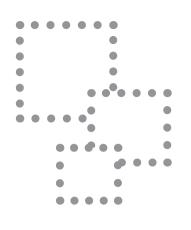
É muito relevante evidenciar que a apresentação das contas anuais pelo prefeito municipal no Tribunal de Contas do Estado, não prejudica o dever de prestar contas imediatamente na Câmara de Vereadores, dado que a Constituição Federal, artigo 31, § 3º, em combinação com a lei de responsabilidade fiscal, artigo 49, impõe que 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. A via da prestação de contas colocada à disposição da comunidade deverá ser a mais completa possível, sob pena de não servir para o controle social.

2.3 AS CONTAS DE GESTÃO DE CONVÊNIO

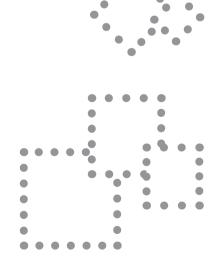
No caso de prestação de contas em razão de convênio celebrado entre os entes da Federação, a situação é bem diferente. A Lei Básica Federal impõe a qualquer pessoa jurídica de direito público que gerencie recursos da União o correspondente dever de prestar contas (art. 70, parágrafo único); estabelece também que compete ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação de recursos repassados voluntariamente pela União a outro ente federado (art. 71, VI), bem como o julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário federal (CF, art. 71, II, in fine).

Por conseguinte, a efetivação de transferência voluntária de recursos federais para determinado município, por exemplo, coloca o convenente na posição de devedor de contas à União. Esse fato não elide a responsabilidade pessoal do respectivo gestor público municipal perante a União pela boa aplicação dos tais recursos. Importa lembrar que os valores transferidos voluntariamente não se incorporam ao patrimônio do ente beneficiado imediatamente; isso só acontecerá quando o Tribunal de Contas da União julgar as contas referentes à administração do órgão/entidade repassador dos recursos (e não quando ocorrer aprovação das contas de convênio pelo órgão/entidade repassador) ou, quando for o caso, o Tribunal emitir julgamento da tomada de contas especial⁷ pela regularidade⁸.

Sucede que, pela sistemática adotada na esfera federal, o município que receber recursos da União via convênio, prestará contas perante o órgão/entidade repassador dos recursos e não ao Tribunal de Contas da União⁹. Tais contas de convênio não serão encaminhadas isoladamente para o Tribunal, mas repercutirão nas contas globais originárias do órgão/entidade repassador submetidas à fiscalização e julgamento da Casa de Contas federal. Na hipótese de omissão no dever de prestar contas ou irregularidades na gestão do convênio, esgotadas as medidas cabíveis no âmbito administrativo interno para resolver o problema, será instaurada, diretamente10 ou através do convenente11, a respectiva tomada de contas especial, que será remetida para julgamento do Tribunal de Contas da União. Como se depreende, em qualquer







hipótese, a Corte de Contas Federal não processará, como prestação de contas, a que foi remetida pelo município ao órgão/entidade repassador.

Com efeito, o prefeito municipal, quando assina um convênio, não age em nome próprio, mas no do município. Caso o município não preste contas ou tais contas não sejam aprovadas pelo concedente por qualquer fato que resulte em prejuízo ao erário, a União o inscreverá no cadastro de inadimplentes^{12,13} (IN STN nº 01/97, art. 5°, § 1°, I, II) e, por meio da correspondente tomada de contas especial, imputará responsabilidade ao gestor ímprobo¹⁴. Isso porque, no caso, o município e a pessoa física do administrador municipal são coobrigados em relação ao dever de prestar contas, e co-responsáveis com referência à aplicação dos recursos perante a União. Essa solidariedade passiva não comporta benefício de ordem, ou seja, a obrigação pode ser exigida indistintamente de um ou de outro; mas o adimplemento de um aproveita ao outro.

Na prática a União tem exigido do município, na forma estabelecida no convênio, a prestação de contas dos recursos transferidos voluntariamente, ainda que ele já esteja sendo administrado por outro prefeito¹⁵; não é, portanto, nessa hipótese, personalíssima a obrigação de prestar contas. Por outro lado, no processamento da tomada de contas especial, diante da ausência ou prestação insatisfatória de contas, será imputada responsabilidade ao prefeito culpado pela má aplicação dos recursos recebidos da União, que pode ser quem assinou o convênio ou mesmo quem o sucedeu, administrando tais recursos, ou parte deles. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União sumulou que compete ao prefeito sucessor (representando o município, obviamente) apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente tomada de contas especial, sob pena de co-responsabilidade¹⁶.

Conclui-se, assim, que o modelo de prestação de contas anual imposto aos gestores municipais perante os Tribunais de Contas dos Estados é diverso do estabelecido entre os municípios e a União, em face das transferências voluntárias efetivadas mediante convênios. Por isso, os conceitos e procedimentos utilizados pelo Tribunal de Contas da União, bem como sua jurisprudência, nem sempre podem ser utilizados pelas Cortes de Contas Estaduais nos processos referentes às contas anuais dos administradores dos municípios.

Por derradeiro, acrescente-se que todo o raciocínio desenvolvido neste subitem vale, igualmente, para as relações dos municípios e/ou agentes municipais com os estados-membros, em razão das prestações de contas referentes às transferências financeiras estaduais para os municípios via convênio.

2.4 CONSTITUIÇÃO FEDERAL VERSUS LRF

Conforme foi visto, o princípio do dever de prestar contas está muito bem delineado na Carta Política de 1988. Entretanto, passados todos esses anos, o modelo constitucional de prestação de contas ainda não foi bem assimilado. Prova maior disso são os termos da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). O escriba dos artigos 56 e 57 dessa lei – e de tudo que nela se refere à sistemática de prestação de contas - desconhece completamente os artigos 70, parágrafo único, e 71, I e II, da Lei Maior, bem como a teoria jurídica aplicada à obrigação de prestar contas. Confunde contas de pessoa física com contas de entidade (art. 56, § 1º e 2º, e 57, § 2º); faz aglomeração indevida e desnecessária de prestação de contas (art. 56, caput, § 1°, I e II), desordenando e dificultando o processo de contas; confunde julgamento de contas por meio de acórdão com apreciação mediante parecer prévio (art. 56, caput e § 2°); incorre em impropriedades quando, por exemplo, se refere a contas de Poder ou órgão (art. 56, §1°, I e II, e 2°, e art. 57, § 2°); imputa erroneamente responsabilidade para apresentação de contas (art. 56, §1°, I e II).



Pode até ser demais persistir no óbvio, mas a verdade saltitante é que a LRF quando prevê emissão de parecer prévio (sic), em contas prestadas pelos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público (art. 56, caput), desrespeita toda a concepção constitucional dos regimes de contas públicas, que separa nitidamente o julgamento político das contas de governo dos chefes do Executivo, mediante a apreciação da Corte de Contas (CF, art. 71, I), do julgamento técnico das contas de gestão dos ordenadores de despesa (CF, art. 71, II).

Não obstante esse grande descompasso entre o texto da LRF e a Constituição Federal, existem respeitáveis doutrinadores que defendem o aproveitamento desse aspecto da Lei Complementar. Hélio Saul Mileski argumenta que

> a Lei de Responsabilidade Fiscal envolve uma iniciativa regulamentar absolutamente inovadora, inspirada em recentes conceituações mundiais, no sentido de consolidar um novo regime fiscal no País, com estabelecimento de princípios norteadores para uma gestão fiscal responsável, de uma forma inimaginável por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição promulgada em 1988.

Após longa argumentação, esse autor conclui que

o parecer prévio da gestão fiscal, por sua especialíssima abrangência, e tendo em conta a sua natureza e conteúdo, não se confunde com o parecer prévio emitido sobre as contas do Chefe do Executivo, nem prejudica o julgamento das contas dos demais responsáveis por bens e valores públicos. Ao contrário, trata-se de uma avaliação que irá integrar a globalidade das contas anuais, servindo de elemento instrutivo na análise tanto da prestação de contas anual do Chefe do Poder Executivo quanto das tomadas de contas dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos¹⁷.

O louvável esforço exegético do brilhante membro da Corte de Contas rio-grandense-do-sul, Conselheiro Hélio Saul Mileski, expressa sua boa vontade para com a redação do artigo 56 da LRF. Contudo, não é possível fazer conformidade desse dispositivo com o artigo 71, I e II, da Lei Maior¹⁸. Não é certo que a intenção da LRF tenha sido de implantar um novo e adicional regime de prestação de contas (contas de gestão fiscal), com o objetivo exclusivo de proteger a regularidade fiscal. Não há necessidade, nem poderia. Não há carência porque o sistema constitucional de prestação, fiscalização e julgamento de contas, um dos melhores e mais completos do mundo, é perfeitamente capaz de verificar e mensurar o cumprimento das novas regras e princípios introduzidos pela LRF; não é possível porquanto constitui antinomia com a Constituição Federal.



Ora, se o constituinte de 1988 fez um trabalho digno de louvor, erigindo em patamar constitucional o elogiável sistema de prestação, fiscalização e julgamento de contas, como pode o legislador infraconstitucional estabelecer a mixórdia, confundindo conceitos, violando princípios e deturpando procedimentos? A realidade é que o modelo constitucional não reclama aperfeiçoamento, mas, sim, efetividade. A verdade é que somente o desconhecimento dos termos do artigo 71, I e II, da Carta de 1988 justifica a redação do artigo 56 da LRF.

Essa questão será resolvida pelo Supremo Tribunal Federal. Sucede que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) ingressou, em 14.07.2000, com Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI nº 2324), Relator Ministro Carlos Ayres Britto. Na ação, que está pendente de julgamento, se questiona a constitucionalidade do artigo 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁹.

2.5 OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS

Há na ordem jurídica brasileira vários dispositivos que incidem no caso de não apresentação de contas pelo gestor público. A título de exemplo, abaixo se indicará as várias prescrições para a hipótese de inadimplência de prefeitos:

- a) é ato de improbidade administrativa, ficando o responsável sujeito às seguintes cominações: ressarcimento integral do dano, se houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo de três anos (Lei nº 8.429/92, arts. 11, VI, e 12, III);
- b) é crime comum, sujeito ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara de Vereadores, estando o inadimplente passível de pena de detenção de três meses a três anos, além da perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da

reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular (Decreto-Lei nº 201/67, art. 1°, VI, § 1° e 2°);

- c) é fato gerador de inelegibilidade (Lei Complementar no 64/90, art. 10, I, g)²⁰;
- d) será instaurada a respectiva tomada de contas especial pelo órgão competente;
- e) haverá intervenção do Estado no município (CF, art. 35, II).

O pedido de intervenção do Estado no município tem-se revelado a providência mais eficaz para compelir os prefeitos a cumprirem o princípio da prestação de contas.

3. AS TRÊS DIMENSÕES DO PROCESSO DE CONTAS **PÚBLICAS**

Pontifica Augusto Sherman Cavalcanti que o processo de contas²¹ "contempla três dimensões relevantes, três vertentes necessárias ao cumprimento integral de seus fins. A primeira diz respeito ao julgamento da gestão do administrador responsável; a segunda, à punibilidade do gestor faltoso; e a terceira, à reparação do dano eventualmente causado ao erário". O autor acentua que a primeira - que é a mais importante - tem natureza política, "tendo em vista que realiza o princípio republicano de informar o povo de como estão sendo utilizados os recursos financeiros que, em sua maioria, foram-lhe subtraídos compulsoriamente mediante tributação"; a segunda é de natureza sancionatória, porquanto "decorre do reconhecimento, no julgamento das contas, da ocorrência de irregularidade na gestão"; a terceira tem natureza indenizatória e "exsurge do reconhecimento, no julgamento das contas, da ocorrência de dano ao erário e do nexo de causalidade entre o dano e os atos praticados pelo gestor"22.

Percebe-se que a tridimensionalidade do processo de contas tem estreita correlação com a divisão tripartite da responsabilidade, objeto de estudo na Teoria Geral do Direito. Cuidando-se de agentes políticos a responsabilidade se manifesta sob o tríplice aspecto: político-administrativo, penal e civil.

A dimensão política do processo de contas explora a responsabilidade político-administrativa do agente público. Por isso, a desaprovação das contas atinge os direitos políticos, resultando em inabilitação para cargo público eletivo (Lei Complementar nº 64/1990, art. 1º, I, g) ou mesmo a extinção de mandato eletivo, como ocorre no caso do prefeito (Decreto-Lei nº 201/1967, art. 6°, III²³, c/c a Lei Complementar n° 64/1990, art. 1°, I, g) e do vereador (Decreto-Lei nº 201/1967, art. 8°, IV, c/c a Lei Complementar nº 64/1990, art. 1°, I, g).

Na dimensão sancionatória, o processo de contas assemelha-se ao processo penal. Por isso, nesse aspecto, absorve princípios aplicáveis ao direito criminal: a) não haverá irregularidade na gestão sem prévia disposição em lei, nem penalidade sem anterior cominação legal (legalidade); b) a norma sancionatória não retroagirá, salvo para beneficiar o responsável (irretroatividade); c) nenhuma penalidade passará da pessoa do responsável (responsabilidade pessoal); d) haverá imposição de penalidade decorrente de ato comissivo ou omissivo, doloso ou culposo, do responsável (ausência de responsabilidade objetiva); e) a punibilidade será extinta com o a morte do responsável (mors omnia $solvit^{24}$).

A dimensão indenizatória do processo de contas, que visa à reparação de eventual prejuízo material causado ao patrimônio público, opera a responsabilidade civil do administrador público e se concretiza quando o Tribunal, julgando contas apresentadas ou tomadas, emite acórdão com imputação de débito ao responsável, o qual terá natureza de título executivo extrajudicial (CF, art. 71, § 3°).

A Constituição de 1988 prevê a edição de lei que estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento (CF, art. 37, § 5°). Vê-se que o constituinte não admite a prescrição da cobrança dos débitos imputados aos administradores públicos pelas Casas de Contas, uma vez que eles constituem tão-somente ordens para ressarcimento do tesouro público. Ressalte-se que tal cobrança pode alcançar

até mesmo os herdeiros do gestor ímprobo, haja vista que a Lei Fundamental prescreve que a obrigação de reparar dano patrimonial pode ser estendida aos sucessores e contra eles executada, até o limite do valor do patrimônio transferido na sucessão (CF, art. 5°, XIV, in fine).

Sendo assim, somente a dimensão indenizatória do processo de contas poderá produzir efeitos no caso de falecimento do responsável, uma vez que - salvo a exceção acima apontada - nenhuma pena passará da pessoa do agente (CF, art. 5°, XLV, primeira parte). Além disso, na ausência de pessoas responsáveis com interesse processual, a constituição e o prosseguimento válido e regular do processo estaria comprometido, dada a impossibilidade do exercício pleno do direito ao contraditório e à ampla defesa²⁵, com a utilização de todos os meios e recursos que constituem o jus sperniandi (defesas, produções de provas, pedidos de diligências, sustentações orais, recursos, etc.).

Desse modo, a constituição e o desenvolvimento do processo de contas, após a morte do responsável, somente se justifica pela sua dimensão indenizatória. Caso não haja suposição de dano ao patrimônio público, o processo deve ser imediatamente arquivado.

Registre-se, por último, que as dimensões do processo de contas produzem efeitos que são independentes, estanques, ou seja, a satisfação de um não prejudica o outro. Isso significa que, por exemplo, o pagamento da multa (dimensão sancionatória) não exime o responsável da reparação do dano patrimonial pela quitação do débito imputado (dimensão indenizatória), nem impede a inclusão do responsável na lista dos inelegíveis (dimensão política). Isso é reflexo do princípio da independência de instâncias.

4. OS REGIMES JURÍDICOS DE CONTAS PÚBLICAS

4.1 PREÂMBULO

Existem dois regimes jurídicos de contas públicas: a) o que abrange as denominadas contas de governo, exclusivo para a gestão política do chefe do Poder

Executivo, que prevê o julgamento político levado a efeito pelo Parlamento, mediante auxílio do Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio (CF, art. 71, I, c/c art. 49, IX); b) o que alcança as intituladas contas de gestão, prestadas ou tomadas, dos administradores de recursos públicos, que impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas (CF, art. 71, II), consubstanciado em acórdão que terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3°), quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição).

O Supremo Tribunal Federal (ADI nº 849), examinando as competências institucionais do Tribunal de Contas da União, reconheceu a clara distinção entre as do artigo 71, I, de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo, e as do art. 71, II, de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Consta na ementa do acórdão²⁶:

A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas

4.2 CONTAS DE GOVERNO

4.2.1 CONCEITO

A compreensão do conceito de contas de governo – que deriva do artigo 71, I^{27} , combinado com o artigo 49, IX²⁸, primeira parte, da Constituição Federal – é o ponto de partida para que se possa entender a missão constitucional atribuída ao Tribunal de Contas de prestar auxílio ao Parlamento no julgamento político que exercerá sobre a gestão anual do chefe do Executivo. Esse auxílio será consubstanciado no parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do recebimento das respectivas contas anuais.

A prestação de contas de governo, que se diferencia da prestação de contas de gestão (vide o item seguinte), é o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. Como bem definiu o Superior Tribunal de Justiça (ROMS 11060) são contas globais que

demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento²⁹, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88)³⁰.

As contas de governo, via de regra, serão anuais, uma vez que estão adstritas ao período de execução do orçamento público (exercício financeiro), que é fixado pelo artigo 34 da Lei nº 4.320/64, conforme previsão no artigo 165, § 9°, I, da Constituição Federal.

4.2.2 PECULIARIDADES

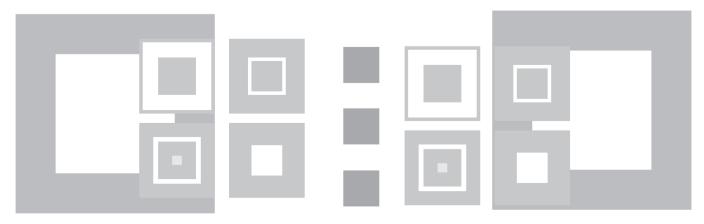
Tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Por essa razão, ao prestar auxílio ao órgão julgador (Parlamento), a Instituição de Contas deve instruir o processo informando sobre a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, bem como sobre o cumprimento de tais programas quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas. Nesse mister, é de grande relevância a utilização da denominada auditoria operacional³¹ como instrumento de mensuração da legitimidade da atuação do agente político. O Tribunal deve, também, verificar o equilíbrio fiscal e evidenciar o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do ente federado, em especial nas áreas da saúde, educação, emprego, renda, meio ambiente, segurança, infra-estrutura e assistência social. Também deve ser examinado se o gestor cumpriu os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal referentes à transparência na gestão fiscal.

Nesse passo, Flávio Sátiro Fernandes denomina as contas de governo de contas de resultados. Isso porque

> nelas são oferecidos os resultados apresentados pela administração municipal ao final do exercício anterior e referentes à execução orçamentária, realização da receita prevista, movimentação de créditos adicionais, resultados financeiros, situação patrimonial, cumprimentos das aplicações mínimas em educação e saúde, enfim, todo um quadro indicativo do bom ou do mau desempenho da administração municipal no decorrer do exercício a que se referem as contas apresentadas. Por não conterem tais demonstrações indicativos de irregularidades nas contas dos ordenadores de despesas, mas apenas os resultados do exercício, é que ao seu julgamento, pela Câmara de Vereadores, pode ser emprestado caráter político facultando-se ao Poder Legislativo municipal aprová-las ou rejeitá-las segundo esse critério³².

Em favor da transparência fiscal, a Constituição Federal estabelece no seu artigo 31, §3°, que as contas do prefeito ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. A LRF, por seu turno, determina no art. 49 que tais contas 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. Dispõe ainda a LRF que será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação e do julgamento das contas (LRF, art.56, § 3°).



4.2.3 JULGAMENTO

Cuida-se de julgamento eminentemente político feito pelos representantes do povo, mediante o auxílio da Instituição de Contas, que em nada prejudica o julgamento técnico das contas, prestadas ou tomadas, dos administradores (ordenadores de despesa), previsto no artigo 71, II, da Lei Maior. Cumpre esclarecer que é a Casa Legislativa o juiz natural para julgar as contas de governo, devendo atuar com total autonomia, emitindo juízo de valor, mas não se descuidando das normas de procedimento (devido processo legal, contraditório, ampla defesa, publicidade, motivação das decisões, etc.), nem podendo incidir em manifesta ilegalidade, sob pena de nulidade a ser imposta pelo controle do Judiciário. Nessa hipótese, cabe ao Poder Legislativo repetir o processo.

Aqui a legalidade cede espaço para a legitimidade. Carlos Ayres Britto observa que "os julgamentos legislativos se dão por um critério subjetivo de conveniência e oportunidade, critério esse que é forma discricionária de avaliar fatos e pessoas"33. Por isso mesmo, só é possível se falar em contas de governo, com julgamento pelo Parlamento e emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas, quando se trata de prestação de contas anual, dessa natureza, apresentadas pelo Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos Municipais, afinal são essas autoridades que chefiam o poder responsável pela execução das políticas públicas, que é o cerne desse julgamento.

Por essa razão, conforme foi exposto no item 2.4, é desarrazoada e inconstitucional – por expressa afronta ao artigo 71, I e II, da Lei Maior – toda a idéia de prestação de contas laborada nos artigos 5634 e 57³⁵ da LRF.

Para instrumentalizar o julgamento político, os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas de governo no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais (LRF, art. 56, caput). No caso de municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes, o prazo será de cento e oitenta dias $(\S1^{\circ})$. Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas pendentes de apreciação ou julgamento (§ 2°).

O parecer prévio será: a) pela aprovação; b) pela aprovação com ressalva; c) pela desaprovação; ou d) com abstenção de opinião. Esse último será emitido quando ocorrer ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo; é o que acontece quando morre o chefe do Executivo responsável, em razão do prejuízo da ampla defesa e do contraditório.

Vê-se que o julgamento das contas de governo dos chefes do Executivo é um ato composto, pois resulta da manifestação de dois órgãos. A vontade do Tribunal de Contas, expressa no parecer prévio, é instrumental em relação à da Casa Legislativa, que edita o ato principal. Importa dizer que a existência do ato decisório da Corte de Contas é condição necessária para o julgamento feito pelo Legislativo. Isso quer dizer que, em caso de atraso do Tribunal, o Parlamento deve cobrar o cumprimento da obrigação, mas não pode julgar sem a apreciação da Casa de Contas³⁶.

No julgamento efetivado pela Câmara Municipal, a manifestação da Casa de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (CF, art. 31, § 2°)³⁷. No caso de parecer prévio sobre as contas do Governador ou do Presidente da República, a deliberação da respectiva Casa Legislativa será tomada por maioria simples de votos, presente a maioria absoluta de seus membros³⁸.

Vale insistir que, no processo de julgamento político feito pelo Parlamento, é necessária a observância ao princípio do devido processo legal (CF, art. 5°, LIV), bem como à cláusula da plenitude de defesa e do contraditório (CF, art. 5°, LV); também é imprescindível a motivação da deliberação emanada da Casa Legislativa³⁹. Caso ocorra transgressão dessas garantias constitucionais, a deliberação parlamentar será considerada inválida⁴⁰. Em tal caso, repisa-se, compete ao Órgão Legislativo repetir o processo.

Não é demais acrescentar que a aprovação de contas do chefe do Executivo no julgamento político não elide a responsabilidade do gestor nas esferas penal41, civil, ou por atos de improbidade administrativa⁴². É o princípio da independência de instâncias.

4.3 CONTAS DE GESTÃO

4.3.1 CONCEITO

O conceito de contas de gestão, também chamadas de contas dos ordenadores de despesa⁴³, que é diferente do de contas de governo (vide item anterior), provém do comando do artigo 71, II, da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta⁴⁴, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal⁴⁵, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Por simetria, essa competência se estende aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais de Contas dos municípios (CF, art. 75, caput).

As contas de gestão, que conforme as normas de regência podem ser anuais ou não, evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios, tais como: arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas. As contas podem ser prestadas ou tomadas, conforme sejam apresentadas pelo responsável ou constituídas em procedimentos efetivados pela própria administração ou pelo Tribunal de Contas.

4.3.2 PECULIARIDADES

As contas de gestão do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito (LRF, art. 56, §1°): I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais; II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

Enquanto na apreciação das contas de governo o Tribunal de Contas analisará os macroefeitos da gestão pública; no julgamento das contas de gestão, será examinado, separadamente, cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercitará toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa.

Aqui se investigará se o ente público cumpriu os ditames da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do município, da Lei nº 4.320/64, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93), das leis orçamentárias, enfim de todas as normas que compõem o ordenamento jurídico aplicáveis à gestão em exame.

4.3.3 JULGAMENTO

A tarefa de julgar as contas dos ordenadores de despesa é atribuída ao Tribunal de Contas dentre as competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo⁴⁶. Nessa direção, o Supremo Tribunal Federal, em razão da observância compulsória do modelo federal pela esfera estadual – prevista no artigo 75 da Lei Maior -, decidiu que é inconstitucional a subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas do Presidente da Assembléia Legislativa, compreendida na previsão do artigo 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do artigo 71, I, combinado com o artigo 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do chefe do Poder Executivo⁴⁷.

O julgamento das contas, prestadas ou tomadas, dos ordenadores de despesa é essencialmente técnico; ou como diz Carlos Ayres Britto, os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas obedecem "a parâmetros de ordem técnico-jurídica, isto é, parâmetros de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais"48. São promovidos com o concurso do Ministério Público Especial (CF, art. 130) e têm, substancialmente, o objetivo de efetivar a reparação de dano ao patrimônio público, por meio da imputação de débito ao responsável, consubstanciado em acórdão, que terá força de título executivo (CF, art. 71, §3°).

As contas serão julgadas⁴⁹:

- a) Regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;
- b) regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário:
- c) irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: I) omissão no dever de prestar contas; II) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; III) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico; IV) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

As contas serão consideradas não liquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito. Nesse caso, ocorrerá o trancamento das contas não liquidáveis e o consequente arquivamento do processo. Dentro do prazo de cinco anos, contados da publicação da decisão terminativa, poderá haver, à vista de novos elementos, o desarquivamento do processo e a conclusão da respectiva tomada ou prestação de contas. Transcorrido esse prazo sem que tenham surgido novos elementos, as contas serão consideradas encerradas, com baixa na responsabilidade do administrador⁵⁰.

No julgamento, o Tribunal de Contas: a) aplicará aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (CF, art. 71, VIII); b) assinará prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (IX); c) representará ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (XI).

Em tema de julgamento de contas públicas, uma questão inquieta o controle externo: quem julga as contas prestadas pelos administradores dos Tribunais de Contas? Sobre esse assunto, remete-se o leitor para o texto específico publicado pelo autor⁵¹.

4.4 O CASO DO PREFEITO ORDENADOR DE DESPESAS

E quando o chefe do Executivo desempenha funções de ordenador de despesa, tem o Tribunal de Contas competência para julgar a respectiva prestação de contas?

Preliminarmente, é importante ressaltar que essa situação acontece apenas nos pequenos municípios. Sucede que na administração federal, na estadual e nos grandes municípios o chefe do Executivo não atua como ordenador de despesa, em razão da distribuição e escalonamento das funções de seus órgãos e das atribuições de seus agentes. O problema reside apenas nos municípios nos quais o prefeito acumula as funções políticas com as de ordenador de despesa. Nesses casos, conforme bem decidiu o Superior Tribunal de Justiça, o prefeito submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento, precedido de parecer prévio; outro técnico a cargo da Corte de Contas⁵².

E não poderia ser diferente, pois, se assim fosse, bastaria o prefeito chamar a si as funções atribuídas aos ordenadores de despesa e estaria prejudicada uma das mais importantes competências institucionais do Tribunal de Contas, que é julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos (CF, art. 71, II). Sem julgamento de contas pelo Tribunal, também estaria neutralizada a possibilidade do controle externo promover reparação de dano patrimonial, mediante a imputação de débito prevista no artigo 71, § 3º, da Lei Maior, haja





vista que a Câmara de Vereadores não pode imputar débito ao prefeito53. Isso produziria privilégio discriminatório que consistiria em imunidade para os administradores municipais, sem paralelo em favor dos gestores estaduais e federais.

Vale lembrar que é com base no artigo 71, II, da Constituição Federal que o Tribunal de Contas da União julga as tomadas de contas especiais referentes aos recursos federais repassados aos municípios via convênio, imputando responsabilidade aos prefeitos municipais. Ora, se os Tribunais de Contas Estaduais estivessem impedidos de julgar contas de gestão de prefeitos ordenadores de despesa em razão da natureza do cargo que ocupam, igualmente o Tribunal de Contas da União não poderia fazê-lo.

Assim, por imposição do razoável, o regime de julgamento de contas será determinado pela natureza dos atos a que elas se referem, e não por causa do cargo ocupado pela pessoa que os pratica. Para os atos de governo, haverá o julgamento político; para os atos de gestão, o julgamento técnico.

Nesse passo, Flávio Sátiro Fernandes explica que se o prefeito "se posiciona como agente político e como ordenador de despesa e de dispêndio, assinando empenhos, emitindo cheques, autorizando gastos, homologando licitações, enfim, responsabilizando-se por todas as despesas, das menores às maiores, pois todas são por ele ordenadas" está sujeito a duplo julgamento. "Um, político, emitido pela Câmara de Vereadores, sobre as contas anuais oferecidas pela administração e examinadas, previamente pelo Tribunal de Contas que sobre elas emite, apenas, um parecer. O outro, técnico e definitivo, exarado pela Corte de Contas, que conclui pela legalidade ou ilegalidade dos atos praticados pelo prefeito, na qualidade de ordenador de despesas"54.

Nessas circunstâncias, a apreciação das contas de governo do chefe do Executivo municipal será consubstanciada na peça denominada parecer prévio (CF, art. 71, I, c/c 75, caput), enquanto as contas de gestão do prefeito ordenador de despesa serão julgadas mediante a emissão de acórdão (CF, art. 71, II, c/c 75, caput), que terá força de título executivo, caso haja imputação de débito ou aplicação de multa (CF, art. 71, § 3°). Alguns Tribunais de Contas Estaduais processam as contas de governo e de gestão apresentadas pelos prefeitos nos autos de um único processo; nessa hipótese, constarão, nesse processo, dois atos decisórios (parecer prévio e acórdão) emitidos pelo Órgão de Contas⁵⁵.

Não custa nada lembrar que o julgamento do prefeito ordenador de despesas produz os mesmos efeitos do julgamento de qualquer outro administrador pela Casa de Contas (CF, art. 71, II). Isso significa que, em tal hipótese, deve constar o nome do prefeito na lista dos ordenadores de despesa inelegíveis elaborada pelo Tribunal de Contas para a Justiça Eleitoral, na forma disposta no § 5º do artigo 11 da Lei nº 9.504/1997⁵⁶.

ordenador de despesa e de dispêndio

Importa informar que o Tribunal Excelso, ao analisar indiretamente essa matéria (o caso era relativo a Direito Eleitoral), concluiu, por maioria, nos autos do Recurso Extraordinário 132.747-257, pela impossibilidade do prefeito, ainda que na condição de ordenador de despesa, ser julgado pelo Tribunal de Contas Estadual. Nesse caso, não houve propriamente julgamento de contas anuais do prefeito ordenador de despesas, mediante emissão de acórdão; sucedeu apenas que o prefeito operou como ordenador de despesas em vários atos administrativos tidos como irregulares por ocasião da apreciação das contas de governo, através de parecer prévio. Mesmo assim, o Ministro Carlos Velloso se esforçou em defender a tese em favor do julgamento pela Corte de Contas, sob o argumento de que tais atos, por configurarem improbidade administrativa, seriam caracterizadores da hipótese de inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, mas foi voto vencido. Agora, com a evolução do Direito aplicável ao Controle Externo e as mudanças na composição da Corte, espera-se melhor esclarecimento da situação e a reversão desse entendimento.

5. A ATIVIDADE JURISDICIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

5.1 POSICÕES DOUTRINÁRIAS

A presenca do termo julgar no artigo 71, II, da Carta da República acendeu na doutrina ferrenha discussão sobre existir ou não atividade jurisdicional exercida pelos Tribunais de Contas. Eis alguns doutrinadores que negam o exercício de poder jurisdicional pelos Tribunais de Contas:

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello averba que

o Tribunal de Contas só possui função administrativa de acompanhar a execução orçamentária e apreciar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. Não teve o texto em causa o objetivo de investi-la no exercício de função judicante, quando se expressou que lhe caberia julgar as referidas contas. Visou apenas lhe conferir a competência final na ordem administrativa sobre o assunto. Se tidas como bem prestadas. estaria encerrado o trabalho pertinente à sua apuração, com a quitação que mandaria passar a favor dos que as ofereceram. Ao contrário, se entendesse caracterizado alcance relativo a dinheiro ou bem público, no exercício dessa função, determinaria que pagassem o considerado devido, dentro do prazo por ele fixado, e, não satisfeita a determinação, lhe caberia proceder contra eles na forma de direito⁵⁸.

José Afonso da Silva diz que "não se trata de função jurisdicional, pois não julga pessoas nem dirime conflitos de interesses, mas apenas exerce um julgamento técnico de contas"59.

Celso Ribeiro Bastos assinala que

a utilização da expressão 'julgamento de contas' já levou no passado a que alguém sustentasse que os Tribunais de Contas exercem autêntica atividade jurisdicional. Até seria desejável que efetivamente assim o fosse [...]. A não-jurisdicionalidade das suas decisões fica manifesta quando se leva em conta que não cabe a eles julgar as pessoas. Bastam somente as contas. Ora, esta é uma decisão técnica. As contas podem ser tidas por regulares e irregulares, mas, para que haja atividade jurisdicional é necessário que estejam presentes as partes. Só pessoas são julgadas; consequentemente a atividade do Tribunal de Contas é de natureza técnica facilitadora da deliberação final pelo Legislativo⁶⁰.

J. Cretella Júnior vocifera que "somente quem confunde 'administração' com 'jurisdição' e 'função administrativa' com 'função jurisdicional' poderá sustentar que as decisões dos Tribunais de Contas do Brasil são de natureza judicante [...]". "Nenhuma das tarefas ou atividades do Tribunal de Contas configura atividade jurisdicional, pois não se vê, no desempenho dessa Corte de Contas, nem autor, nem réu, nem propositura de ação, nem provocação para obter prestação jurisdicional, nem inércia inicial, nem existência de órgão integrante do Poder Judiciário, nem julgamento de crimes contra a administração"61.



Carlos Ayres Britto afirma que

os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. Esta é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da *Lex Legun*; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código político de 1988. Note-se que os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas não se caracterizam pelo impulso externo ou non-ex-officio. Deles não participam advogados, necessariamente, porque a indispensabilidade dessa participação apenas se dá no âmbito do processo judiciário (art. 133 da CF). Inexiste a figura dos 'litigantes' a que se refere o inciso LV do art. 5º da Constituição. E o 'devido processo legal' que os informa somente ganha os contornos de um devido processo legal (ou seja, com as vestes do contraditório e da ampla defesa), se alguém passa à condição de sujeito passivo ou acusado, propriamente⁶².

Em contraposição, a corrente doutrinária que defende a função jurisdicional exercida pelos Tribunais de Contas apresenta nomes de destaque:

Pontes de Miranda, comentando a Constituição de 1967, assevera que, "desde 1934, a função de julgar as contas estava, claríssima, no texto constitucional. Não havíamos de interpretar que o Tribunal de Contas julgasse, e outro juiz as julgasse novamente depois. Tratar-se-ia de absurdo *bis in idem*. Ou o Tribunal de Contas julgava, ou não julgava. O art. 114 da Constituição de 1937 também dizia, insofismavelmente: "julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos". Diz também o jurista que "foi a Constituição de 1934 que lhe deu caráter de corpo de julgamento, o que as leis ordinárias não podiam fazer". Na mesma obra, o doutrinador indaga: "A que poder pertence o Tribunal de Contas na Constituição de 1937? [...]

Ao Poder Judiciário, posto que de modo especial, como função, sim; como órgão, não. Era um tribunal e julgava. Não importa o caráter à parte que teve; isso não lhe tirava a função de julgar. Tanto quanto ao Tribunal de Contas de 1934, ao Tribunal de Contas de 1937 reconhecêramos função judiciária". O autor acentua ainda que "a Constituição de 1946 teve o Tribunal de Contas como órgão (auxiliar) do Poder Legislativo. Mas a **função** de julgar ficou-lhe. No plano material, era corpo judiciário; no formal, corpo auxiliar do Congresso Nacional"⁶³.

Castro Nunes ensina que "a jurisdição de contas é o **juízo constitucional das contas**. A função é privativa do Tribunal instituído pela Constituição para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. O Judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para as rever, para apurar o alcance dos responsáveis, para os liberar. Essa função é 'própria e privativa' do Tribunal de Contas"⁶⁴.

M. Seabra Fagundes observa que o

Tribunal de Contas não aparece na Constituição como órgão componente do Poder Judiciário. Dele se trata no capítulo referente ao Poder Legislativo, do qual constitui, sob certo ângulo, órgão auxiliar. Não obstante isso, o art. 71, § 4^{o65}, lhe comete o julgamento da regularidade 'das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos', o que implica investi-lo no parcial exercício da função judicante. Não bem pelo emprego da palavra julgamento, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo. Sob esse aspecto restrito (o criminal fica à Justiça da União) a Corte de Contas decide conclusivamente. Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para examiná-lo⁶⁶.





















Ricardo Lobo Torres percebe que

não há dúvida de que o Tribunal de Contas, autorizado pela CF a elaborar o seu regimento com a mesma autonomia do Poder Judiciário, exerce alguns atos típicos da função jurisdicional em sentido material, eis que julga as contas dos administradores e responsáveis com todos os requisitos materiais da jurisdição: independência, imparcialidade, igualdade processual, ampla defesa, produção plena das provas e direito a recurso. Mas do ponto de vista **formal**, não detém qualquer parcela da função jurisdicional, tendo em vista que as suas decisões não produzem a coisa julgada e podem ser revistas pelo Judiciário, ainda quando versem sobre matéria contábil⁶⁷.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes argumenta que

a disposição do art. 5°, inc. XXXV, da Constituição Federal⁶⁸ tem por destinatário o legislador infraconstitucional, mas não veda que a própria Constituição, em dispositivo a ser coordenado, imponha o exercício da função jurisdicional a outro órgão, não integrante do Poder Judiciário, ou, mais contundentemente, estabeleça que um determinado tipo de questão não seja objeto de apreciação judicial.

Diz ainda esse autor, referindo-se aos termos do artigo 71 da Constituição, que

> é impossível sustentar que o constituinte agiu displicentemente por ignorância ou descuido. Ao contrário, conhecendo a riqueza do vocábulo, utilizou-o com perfeição, ora restringindo, ora elastecendo a função. Nota-se, no elenco de competência, o rigor científico na terminologia empregada, acentuando a diferenciação, inclusive da finalidade de cada mister cometido. Para algumas tarefas empregou-se o termo apreciar, em outras, fiscalizar, em outras, realizar inspeção e auditoria e apenas em um caso, julgar⁶⁹.

5.2 RFFI FXÕFS

O Supremo Tribunal Federal há muito tempo registra firme jurisprudência no sentido de que o julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos é de competência exclusiva das Cortes de Contas, salvo nulidade por irregularidade formal grave (MS nº 6.960,1959⁷⁰), ou manifesta ilegalidade (MS no 7.280, 1960⁷¹). Nesses casos, o Poder Judiciário pode declarar a nulidade⁷² das decisões das Cortes de Contas, cabendo aos Tribunais de Contas refazer o julgamento. Por isso, a ação prevista nos artigos 914 e seguintes do Código de Processo Civil (Ação de Prestação de Contas) é imprópria para exigir prestação de contas de gestor que deixou de apresentar contas públicas. Isso porque o Poder Judiciário é absolutamente incompetente para processar e julgar as contas de administrador público. Nesse sentido, a jurisprudência brasileira é remansosa⁷³. O que é possível, nesse caso, é a ordem judicial para que o administrador público preste contas perante o Tribunal de Contas, mediante a ação de obrigação de fazer.

O certo é que os processos de contas que tramitam nos Tribunais de Contas obedecem aos trâmites e princípios próprios da atividade jurisdicional tais como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, com prazos para contestações, recursos, etc. – e são julgados sob critérios objetivos, com aplicação da técnica jurídica, submetendose condutas de pessoas à incidência das normas jurídicas, aplicando-se a lei mediante a subsunção de casos concretos aos tipos legais. Tais julgamentos são irretratáveis, definitivos, tanto no âmbito administrativo quanto no judiciário, salvo vício de procedimento ou manifesta ilegalidade, produzindo, portanto, coisa julgada.

Registre-se que, nem sempre, a atividade jurisdicional, mesmo praticada pelo Poder Judiciário, resolve conflito de interesses entre partes. É o que ocorre no exercício da denominada jurisdição voluntária, que é tão-somente a administração judicial de interesses não-litigiosos.

Também a ausência do duplo grau de jurisdição não enfraquece o julgamento de contas. Afinal, a quem recorrer nas causas de competência originária do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I)?

Por tudo que foi dito, conclui-se que os Tribunais de Contas, por disposição constitucional - salvo a única exceção prevista no artigo 84, IX – é o juiz natural para julgar os processos de contas públicas (CF, art. 71, II), porém não pertencem ao Poder Judiciário e o processo de contas tem peculiaridades que o diferencia do processo judicial comum. Assim, tem-se que as Cortes de Contas exercem função jurisdicional atípica quando julgam as contas dos administradores públicos. Situação análoga sucede com o Tribunal do Júri, em relação aos crimes dolosos contra a vida (CF, art. 5°, XXXVIII), com o Poder Legislativo, com referência aos crimes de responsabilidade do chefe do Executivo (CF, art. 52, I) e com o juiz arbitral, relativamente às questões que lhe são submetidas (CF, art. 114, § 2°; Lei n° 9.307/1996⁷⁴).

Mas isso não é importante. Se essa discussão importa no plano da especulação teórica, na prática o que interessa é a consciência coletiva presente no seio do Poder Judiciário brasileiro de que o órgão competente para julgar o processo de prestação de contas dos gestores públicos é o Tribunal de Contas, com a única exceção que consiste no julgamento político das contas de governo do chefe do Executivo pelo Poder Legislativo (vide item 4.2.3). Nesse mister, cabe apenas ao Poder Judiciário emitir juízo de legalidade, verificando a formalidade do processo ou se houve manifesta ilegalidade; o juízo de valor será sempre emitido pelo Tribunal de Contas, que pode até mesmo apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público (Súmula 347 do STF⁷⁵). Nunca haverá decisão do Poder Judiciário julgando processos referentes a prestações de contas públicas. Cabe, portanto, à Corte de Contas dizer o direito. Isso expressa o caráter definitivo da decisão da Corte de Contas quanto ao seu conteúdo.

6. CONCLUSÕES

De todo o exposto, podem ser extraídas as seguintes conclusões:

I) o dever de prestar contas deriva do direito natural; é obrigação universal, vale para todos e em toda parte; é incumbência imutável, não se podendo nem cogitar da sua dispensa; é dever que é, pela própria natureza; decorre da racionalidade humana, da ordem regular das coisas; é preceito bom, a priori, não por vontade da lei, não por ser útil, mas por determinação da própria natureza do ato de administrar coisa alheia; é imposição da própria consciência e não da vontade do legislador;











II) não existe responsabilidade por administração de recurso alheio sem o respectivo dever de prestar contas; assim como não há o dever de prestar contas sem a correlativa responsabilidade por gerência de recurso alheio. Como são institutos jurídicos absolutamente dependentes um do outro, indissociáveis, correlatos, é fácil concluir que o agente que gerencia interesses de terceiros - responsável - será sempre o mesmo que estará obrigado a prestar contas, ou seja, o titular da prestação de contas. São aspectos distintos, porém resultantes do mesmo fato gerador, qual seja, a gerência de bens de terceiros;

III) o dever de prestar contas é intransferível, salvo a atribuição de responsabilidade por reparação de dano patrimonial (responsabilidade civil) aos sucessores hereditários do gestor público, até o limite do quinhão transferido;

IV) no caso de falecimento do gestor, os sucessores civis têm o direito de oferecer a prestação de contas. Na hipótese de omissão, o Tribunal procederá à tomada de contas especial, que será direcionada unicamente para a apuração de dano patrimonial, possibilitando-se aos sucessores civis o contraditório e a ampla defesa, sob pena de nulidade do processo;

V) quem presta contas anuais de governo é o Presidente da República, o Governador do Estado, o prefeito municipal, e não, a União, o estadomembro ou o município; ou ainda, quem presta contas é o administrador (CF, art. 71, II), não a administração;

VI) tratando-se de contas anuais, o dever de prestar contas do chefe do Executivo é obrigação personalíssima (intuitu personae), que só o devedor pode efetivar, não se podendo admitir que tal prestação seja executada através de interposta pessoa (procurador, preposto, substituto, etc.);

VII) o chefe do Executivo responsável pela administração dos recursos públicos é também o titular da respectiva prestação de contas. Por essa razão, é recomendável que haja a separação das contas, para que sejam processadas em autos distintos, quando ocorrer que o cargo tenha sido ocupado por mais de uma pessoa durante o exercício financeiro;

VIII) a apresentação das contas anuais pelo chefe do Executivo no Tribunal de Contas não prejudica o dever de prestar contas imediatamente na casa legislativa, dado que a Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 49, impõe que 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. A via da prestação de contas colocada à disposição da comunidade deverá ser a mais completa possível, sob pena de não servir para o controle social;

IX) a efetivação de transferência voluntária de recursos federais para determinado município coloca o convenente na posição de devedor de contas à União. Esse fato não elide a responsabilidade pessoal do respectivo gestor público municipal perante a União pela boa aplicação de tais recursos;

X) o prefeito, quando assina um convênio, não age em nome próprio, mas no do município. Caso o município não preste contas, a União o inscreverá no cadastro de inadimplentes e promoverá, diretamente ou através do convenente, a respectiva tomada de contas especial para apurar e imputar responsabilidade ao gestor ímprobo. Isso porque, no caso, o município e a pessoa física do administrador são coobrigados em relação ao dever de prestar contas, e co-responsáveis com referência à aplicação dos recursos perante a União. Essa solidariedade passiva não comporta benefício de ordem, ou seja, a obrigação pode ser exigida indistintamente de um ou de outro; mas o adimplemento de um aproveita ao outro;

XI) o modelo de prestação de contas anual imposto aos gestores municipais perante os Tribunais de Contas dos Estados é diverso do estabelecido entre os municípios e a União em face das transferências voluntárias efetivadas mediante convênios. Por isso, os conceitos e procedimentos utilizados pelo Tribunal de Contas da União, bem como sua jurisprudência, nem sempre podem ser utilizados

pelas Cortes de Contas estaduais nos processos referentes às contas anuais dos administradores dos municípios;

XII) a LRF, quando prevê emissão de parecer prévio em contas prestadas pelos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público (art. 56, caput), desrespeita toda a concepção constitucional dos regimes de contas públicas, que separa nitidamente o julgamento político das contas de governo dos chefes do Executivo, mediante a apreciação da Corte de Contas (CF, art. 71, I), do julgamento técnico das contas de gestão dos ordenadores de despesa (CF, art. 71, II);

XIII) o pedido de intervenção do Estado no município tem-se revelado a providência mais eficaz para compelir os prefeitos a cumprir o princípio da prestação de contas;

XIV) o processo de contas contempla três dimensões, a primeira diz respeito ao julgamento da gestão do administrador responsável; a segunda, à punibilidade do gestor faltoso; e a terceira, à reparação do dano eventualmente causado ao erário;

XV) a Constituição de 1988 não admite a prescrição da cobrança dos débitos imputados aos administradores públicos pelas Casas de Contas, uma vez que eles constituem tão-somente ordens para ressarcimento do tesouro público. Ressalte-se que tal cobrança pode alcançar até mesmo os herdeiros do gestor ímprobo, haja vista que a Lei Fundamental prescreve que a obrigação de reparar dano patrimonial pode ser estendida aos sucessores e contra eles executada, até o limite do valor do patrimônio transferido na sucessão (CF, art. 5°, XLV, in fine);

XVI) a constituição e o desenvolvimento do processo de contas, após a morte do responsável, somente se justifica pela sua dimensão indenizatória. Caso não haja suposição de dano ao patrimônio público, o processo deve ser imediatamente arquivado;

XVII) as dimensões do processo de contas produzem efeitos que são independentes. Isso significa que, por exemplo, o pagamento da multa (dimensão sancionatória) não exime o responsável da reparação do dano patrimonial pela quitação do débito imputado (dimensão indenizatória), nem impede a inclusão do responsável na lista dos inelegíveis (dimensão política);

XVIII) existem dois regimes jurídicos de contas públicas: a) o que abrange as denominadas contas de governo, exclusivo para a gestão política do chefe do Poder Executivo, que prevê o julgamento político levado a efeito pelo Parlamento mediante auxílio do Tribunal de Contas que emitirá parecer prévio (CF, art. 71, I, c/c art. 49, IX); b) o que alcança as intituladas contas de gestão, prestadas ou tomadas, dos administradores de recursos públicos, que impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas (CF, art. 71, II), consubstanciado em acórdão que terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3°), quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição);

XIX) a prestação de contas de governo é o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os governadores de Estado e do Distrito Federal e os prefeitos municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. São contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa. Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº 4.320/64;



XX) no exame das contas de governo, o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;

XXI) ao prestar auxílio ao órgão julgador (Parlamento), a Instituição de Contas deve instruir o processo informando sobre a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, bem como sobre o cumprimento de tais programas quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas. Nesse mister, é de grande relevância a utilização da denominada auditoria operacional como instrumento de mensuração da legitimidade da atuação do agente político;

XXII) no processo de julgamento político feito pelo Parlamento, é necessária a observância ao princípio do devido processo legal (CF, art. 5°, LIV), bem como à cláusula da plenitude de defesa e do contraditório (CF, art. 5°, LV); também é imprescindível a motivação da deliberação emanada da Casa Legislativa. Caso ocorra transgressão dessas garantias constitucionais, a deliberação parlamentar será considerada inválida. Nessa hipótese, cabe ao Órgão Legislativo repetir o processo;

XXIII) a aprovação de contas do chefe do Executivo no julgamento político não elide a responsabilidade do gestor nas esferas penal, civil, ou por atos de improbidade administrativa;

XXIV) as contas de gestão evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios, tais como: arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas;

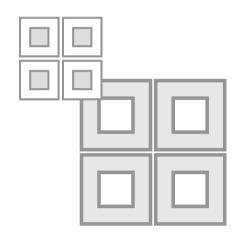
XXV) enquanto na apreciação das contas de governo o Tribunal de Contas analisará os macroefeitos da gestão pública; no julgamento das contas de gestão será examinado, separadamente, cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercitará toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa;

XXVI) quando o prefeito acumula as funções políticas com as de ordenador de despesa, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento, precedido de parecer prévio; outro técnico a cargo da Corte de Contas;

XXVII) o regime de julgamento de contas será determinado pela natureza dos atos a que elas se referem e não por causa do cargo ocupado pela pessoa que os pratica. Para os atos de governo haverá o julgamento político; para os atos de gestão, o julgamento técnico;

XXVIII) os Tribunais de Contas, por disposição constitucional - com a única exceção prevista no artigo 84, IX –, é o juiz natural para julgar os processos de contas públicas (CF, art. 71, II), porém não pertencem ao Poder Judiciário, e o processo de contas tem peculiaridades que o diferenciam do processo judicial comum. Assim, tem-se que as Cortes de Contas exercem função jurisdicional atípica quando julgam as contas dos administradores públicos. Situação análoga sucede com o Tribunal do Júri em relação aos crimes dolosos contra a vida (CF, art. 5°, XXXVIII), com o Poder Legislativo, com referência aos crimes de responsabilidade do chefe do Executivo (CF, art. 52, I) e com o juiz arbitral, relativamente às questões que lhe são submetidas (CF, art. 114, § 2°; Lei n° 9.307/96);

XXIX) não haverá decisão do Poder Judiciário julgando processos referentes a prestações de contas públicas. Cabe, portanto, à Corte de Contas dizer o direito. Isso expressa o caráter definitivo da decisão da Corte de Contas quanto ao seu conteúdo.



REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Ubiratan et al. Convênio e tomadas de contas especiais: manual prático. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito financeiro e de direito tributário. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: FIQUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (Org.). Administração pública: direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 97-109.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.
- CAVALCANTI, Augusto Sherman. O processo de contas no TCU: o caso de gestor falecido. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 30, n. 81, p. 17-27, jul./set. 1999.
- CRETELLA JÚNIOR, J. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 166, p. 1-16, out./dez.1986.
- FAGUNDES, M. Seabra. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 23, n. 51, p. 37-49, jan./mar. 1992.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tomada de contas especial: processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na administração pública. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- . Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- FERRAZ, Luciano de Araújo. Controle da administração pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.
- FERREIRA, Wolgran Junqueira. Responsabilidade dos prefeitos e vereadores: Decreto-lei nº 201/67, comentários, legislação, jurisprudência de acordo com a Constituição Federal de 1988. 7. ed. rev. São Paulo: Edipro, 1996.

FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 3. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Quem julga as contas prestadas pelos administradores dos Tribunais de Contas? Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 6. n. 63, p. 45-47, mar. 2007.

GARCIA, Mônica Nicida. Responsabilidade do agente público. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

LIMA, Ruy Cirne. Princípios de direito administrativo. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios gerais de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 2.

MILESKI, Hélio Saul. O controle da gestão pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969. 2. ed. rev., 2. tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. v. 3.

NUNES, José de Castro. Teoria e prática do Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Forense, 1943.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

NOTAS

- ¹ LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987, p. 20 e 21.
- ² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de contas especial: processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 132.
- Disciplinando relações entre particulares, em situação análoga, dispõe o CPC, art. 914, II, que a ação de prestação de contas competirá a quem tiver a obrigação de prestá-las.
- ⁴ As Constituições Estaduais prevêem equivalente obrigação para os governadores.
- ⁵ As Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais estabelecem encargo de igual valor para os prefeitos.
- ⁶ Já aconteceu até mesmo do secretário municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, nessa qualidade, apresentar defesa do prefeito no processo de contas anuais.
- A Instrução Normativa TCU nº 13/1996, com a redação dada pela Instrução Normativa TCU nº 35/2000, dispõe sobre a instauração e organização de processos de tomada de contas especiais.
- Esse aspecto é importante porque, segundo a Súmula 209 do STJ, compete à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal. Por outro lado, expressa a Súmula 208 dessa Corte de Justiça que compete à Justica Federal processar e julgar prefeito municipal, por desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal.
- ⁹ Instrução Normativa TCU nº 47/2004, art. 2º, § 2º. Os estados, o Distrito Federal, os municípios e as pessoas físicas ou entidades privadas, quando beneficiários de transferência de recursos federais, incluindo auxílios, subvenções, contribuições ou outra forma de transferência de valores por intermédio de órgãos e entidades da administração federal direta, indireta, de fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal e de suas entidades paraestatais, prestarão contas ao órgão ou entidade repassador quanto à boa e regular aplicação de tais recursos, apresentando documentos e informações necessários à composição das tomadas e prestações de contas dessas unidades jurisdicionadas.
- Via de regra a tomada de contas especial é instaurada pela competente autoridade administrativa do órgão/entidade repassador (Lei nº 8.443/1992, art. 8º; IN TCU nº 13/1996, art. 1º, § 2º), porém o TCU pode converter processos de fiscalização em tomada de contas especial (IN TCU nº 13/1996, art. 14). Ubiratan Aguiar e outros explicam que "o TCU, ao realizar uma auditoria, receber denúncia ou representação, após promover o saneamento do processo, isto é, realizar as diligências ou inspeções consideradas necessárias aos esclarecimentos de dúvidas porventura existentes, entendendo que, *a priori*, está caracterizada a existência de dano ao erário, converterá o processo em tomada de contas especial, com o objetivo de apurar o valor do prejuízo, a data de sua ocorrência, o nome dos respectivos responsáveis, consoante determina o art. 47 da Lei nº 8.443/1992". Dessa forma, arrematam esses autores, pode "o concedente ou o próprio TCU, em fiscalizações, ao detectar qualquer irregularidade na aplicação desses recursos, instaurar a correspondente TCE" (AGUIAR, Ubiratan et al. *Convênio e tomadas de contas especiais: manual prático*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 107 e 111).



















- 11 Vide, adiante, os termos da Súmula 230 do TCU. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes assinala que, no caso "de uma prefeitura ter firmado convênio com um ministério e o prefeito recebedor dos recursos não ter prestado contas" – considerando "o fato de esse prefeito haver sido substituído no comando da prefeitura" –, também "é dever do novo prefeito instaurar a TCE". Assim, "se o prefeito antecipa-se ao órgão repassador e instaura TCE, parece melhor que o órgão repassador crie pasta de acompanhamento para o fato e aguarde o resultado da mesma" (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tomada de contas especial: processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 252 e 253).
- 12 Esse controle é feito no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), por meio do subsistema intitulado Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios (CAUC), que foi criado pelo art. 4º da Instrução Normativa STN nº 1/2001.
- 13 É vedado celebrar convênio com município que esteja em mora, inadimplente com outros convênios, ou não esteja em situação de regularidade para com a União ou com entidade da administração pública federal indireta (IN STN nº 1/1997, art. 5º, I). Considerase em situação de inadimplência, devendo o órgão concedente proceder à inscrição no cadastro de inadimplentes do SIAFI e no Cadastro Informativo (CADIN), o convenente que (§ 1º, I e II): a) não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos: b) não tiver a sua prestação de contas aprovada pelo concedente por qualquer fato que resulte em prejuízo ao erário. Nessas hipóteses, se o município tiver outro prefeito que não o faltoso, e uma vez comprovada a instauração da tomada de contas especial, com imediata inscrição, pela unidade de contabilidade analítica, do potencial responsável em conta de ativo Diversos Responsáveis, poderá ser liberado para receber novas transferências, mediante suspensão da inadimplência por ato expresso do ordenador de despesas do órgão concedente (§2°, com a redação dada pela IN STN nº 5/01).
- O ordenador da despesa (gestor público federal) providenciará a inclusão do nome do responsável (gestor municipal) no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais -(CADIN), independentemente do valor do dano apurado (IN TCU nº 13/1996, art. 7°, § 2°). O nome do responsável será excluído do CADIN quando ocorrer qualquer das seguintes hipóteses (§ 3º): a) quitação do débito, com os devidos acréscimos legais, devendo o órgão ou entidade gestora informar esse fato ao Tribunal de Contas da União, para que seja dada quitação ao responsável; b) determinação desse Tribunal, após o julgamento da TCE pela regularidade ou pela exclusão da responsabilidade; c) oferecimento de garantias suficientes para saldar o valor do dano acrescido dos devidos encargos legais.
- 15 Determina a Instrução Normativa STN nº 1/1997, art. 7º, VIII, que o convênio conterá, expressa e obrigatoriamente, cláusula estabelecendo a obrigatoriedade de o convenente prestar contas dos recursos recebidos, no prazo máximo de sessenta dias, contados da data do término da vigência do convênio.
- Súmula 230 do TCU.
- MILESKI, Hélio Saul. O controle da gestão fiscal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 276, 277, 279 e 280.
- ¹⁸ J.J. Gomes Canotilho escreve sobre o princípio, amplamente adotado pelo STF, da interpretação das leis em conformidade com a Constituição, apresentando sua "formulação básica: no caso de normas polissêmicas ou plurissignificativas deve dar-se preferência à interpretação que lhe dê um sentido em conformidade com a constituição" (CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 3ª ed. São Paulo: Almedina, 1999, p. 1151). Luis Roberto Barroso acentua que, "na interpretação conforme a Constituição, o órgão jurisdicional declara qual das possíveis interpretações de uma norma legal se revela compatível com a Lei Fundamental. Isso ocorrerá, naturalmente, sempre que um determinado preceito infraconstitucional comportar diversas possibilidades de interpretação, sendo qualquer delas incompatível com a Constituição. Note-se que o texto legal permanece íntegro, mas sua aplicação fica restrita ao sentido declarado pelo tribunal" (BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 182).
- No mesmo sentido tramita a ADI nº 2238, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, na qual o Partido Comunista do Brasil, juntamente com o Partido dos Trabalhadores e o Partido Socialista Brasileiro, questionam a constitucionalidade de vários dispositivos da LRF.
- Determina a Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992), art. 16, III, a, que as contas serão julgadas irregulares quando ocorrer omissão no dever de prestar contas. Tal comando tem sido reproduzido nas leis orgânicas das demais Cortes de Contas.
- 21 O autor se reporta, especificamente, ao processo no TCU, mas suas observações valem para os processos de contas nas demais Cortes de Contas.
- CAVALCANTI, Augusto Sherman. O processo de contas no TCU: o caso de gestor falecido. In: Revista do Tribunal de Contas da União. Vol. 30. Nº 81. Brasília: Tribunal de Contas da União, jul./set. 1999, p. 17-27, p. 17, 18 e 19.
- ²³ Decreto-Lei nº 201/1967, art. 6°, III. Extingue-se o mandato de prefeito, e, assim, deve ser declarado pelo presidente da Câmara de Vereadores, quando incidir nos impedimentos para o exercício do cargo, estabelecidos em lei, e não se desincompatibilizar até a posse, e, nos casos supervenientes, no prazo que a lei ou a Câmara fixar. Como percebe Wolgran Junqueira Ferreira, esse inciso prevê "três hipóteses de extinção do mandato do Prefeito Municipal: a) incidir nos impedimentos para o exercício do cargo; b) não se desincompatibilizar até a posse; c) não se desincompatibilizar nos casos supervenientes, no prazo que a lei ou a Câmara fixar". A primeira hipótese, diz bem esse autor, trata das inelegibilidades (FERREIRA, Wolgran Junqueira. Responsabilidade dos prefeitos e vereadores. 7ª ed. São Paulo: Edipro, 1996, p. 168).















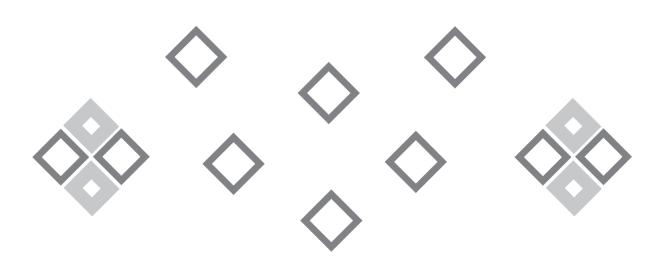




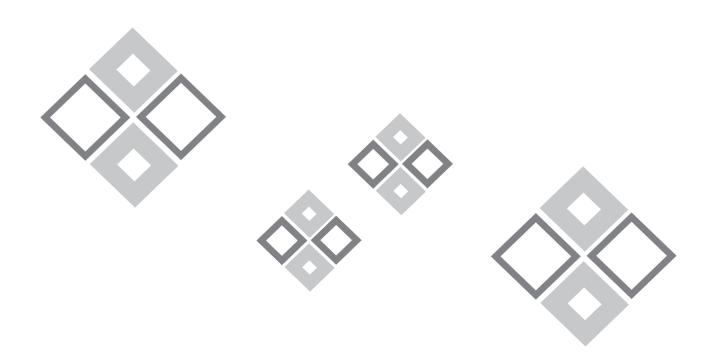
- ²⁴ A morte solve tudo (ou resolve).
- CF, art. 5°, LV. Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.
- ADI 849 / MT, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário do STF, 11.02.1999, D.J. 23.04.1999. Em decisão mais recente, o STF assentou que tem reconhecido, no âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, "a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/1988; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/1988" (ADI 3.715-3 MC / TO, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário do STF, 24/05/06, D.J. 25/08/06).
- CF, art. 71, I. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.
- CF, art. 49, IX. É da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.
- Nesse sentido, a LRF determina que a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições (LRF, art. 58).
- ROMS 11060 / GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para o acórdão Min. Paulo Medina, Segunda Turma do STJ, 25.06.02, D.J. 16.09.02, p. 00159. Nesse julgamento, o STJ adotou como doutrina a obra de Luciano Ferraz (FERRAZ, Luciano de Araújo. Controle da administração pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 108, 143 e 152) e de Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 518).
- A auditoria operacional é uma moderna ferramenta de controle da eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas, através da apreciação dos programas, projetos, atividades, sistemas governamentais, órgãos e entidades públicas. Tem a finalidade de avaliar o desempenho das ações governamentais e informar à sociedade sobre o real emprego dos recursos públicos. Nela as atenções estão voltadas para a mensuração da qualidade do gasto público, para a efetividade das políticas públicas e a funcionalidade dos órgãos públicos. Enfim, avalia-se o desempenho da administração pública ao responder às demandas sociais e ao problema da escassez de recursos, mediante o controle de resultados. Também denominada de autoria de desempenho, contrapõe-se à auditoria de legalidade.
- FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Nº 65. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, jan./jun. 1991, p. 75-81, p. 77.
- BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: FIQUEIREDO, Carlos Maurício (Coord.), NÓBREGA, Marcos (Coord.). Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 97-109, p. 98-99.
- LRF, art. 56. As contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas. § 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito: I - da União, pelos presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais; II - dos Estados, pelos presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais. § 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais. § 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.
- LRF, art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais. § 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. § 2º Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio.
- Por constituir violação ao art. 31 e seus parágrafos da CF, bem como inobservância do sistema de controle de contas previsto na Lei Maior, o STF julgou inconstitucional o parágrafo 3º do art. 113 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que permitia que contas de prefeito fossem julgadas sem parecer prévio do Tribunal de Contas, caso este não emitisse parecer até o último dia do exercício financeiro (ADI 261-9 / SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário do STF, 14/11/02, D.J. 28/02/03).
- No cálculo de quantos vereadores representam dois terços dos membros da Câmara Municipal, o arredondamento do quociente será sempre para maior. Desse modo, se a Casa Legislativa for composta de 11 edis, a maioria qualificada de dois terços será formada por 8 vereadores.
- Diz a Constituição Federal que, salvo disposição em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros (art. 47).

- ³⁹ Juarez Freitas aduz que "as decisões administrativas serão motivadas, e, melhor do que isso, fundamentadas, isto é, haverão de ter como suporte razões objetivas e consistentes (numa leitura conjugada, especialmente, dos incisos IX e X do art. 93 da CF e de várias Constituições estaduais de modo expresso, bem como das leis infraconstitucionais, notadamente o art. 50 da Lei nº 9.784/1999. A fundamentação, para além da velha versão da teoria dos motivos determinantes, há de estar presente em todos os atos, tirantes os de mero expediente, os autodecifráveis por sua singeleza e as hipóteses constitucionais de exceção Em outras palavras, indispensável motivar, isto é, oferecer fundamentos jurídicos, objetivamente controláveis" (FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 63).
- Esse entendimento é firme no STF e pode ser visto na decisão proferida pelo Min. Celso de Mello nos autos do Recurso Extraordinário nº 235.593 (RR 235.593 / MG, Rel. Min. Celso de Mello, 31/03/04, D.J. 22/04/04).
- ⁴¹ Vide acórdão do STF no Inquérito nº 1.070-7 (Inq 1.070-7/TO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário do STF, 24/11/04, D.J. 01/07/05). No voto, o Min. Sepúlveda Pertence destacou que, no direito brasileiro, vige a regra de independência das esferas administrativas, civil e penal, de forma que não inibe a ação penal o fato de ter a Câmara Municipal aprovado as contas do prefeito. Nessa decisão, o STF também entendeu pelo cabimento de denúncia criminal "com base em elementos de informação colhidos em auditoria do Tribunal de Contas, sem que a estes – como também sucede com os colhidos em inquérito policial – caiba opor, para esse fim, a inobservância da garantia ao contraditório".
- Mônica Nicida Garcia aduz que "a responsabilidade pela prática de ato de improbidade administrativa não está inserida em qualquer das esferas de responsabilidade tradicionalmente apontadas, a criminal, a civil e a administrativa, constituindo-se, antes, em uma esfera autônoma e independente, que com as demais evidentemente se comunica, sem com elas, entretanto, se confundir". A autora assevera que "a Lei nº 8.429/92, ao definir, em obediência a mandamento constitucional, atos de improbidade administrativa, cominando-lhe sanções próprias, fê-lo a par das normas que já existiam para a tutela da probidade administrativa, estabelecendo, assim, uma outra esfera de responsabilidade, que se diferencia das demais simplesmente porque o legislador assim quis" (GARCIA. Mônica Nicida. Responsabilidade do agente público. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 250 e 319).
- ⁴³ Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da administração pública (Decreto-Lei nº 200/67, art. 80, § 1º).
- O STF deferiu mandado de segurança contra ato do TCU que determinava a instauração de tomada de contas especial para apurar fatos e responsabilidades em operações financeiras realizadas na agência do Banco do Brasil de Viena, por representar tentativa de fiscalização em atividade tipicamente privada, desenvolvida por entidade cujo controle acionário é da União. "O impetrante, integrante da administração indireta do Estado, submete-se ao regime jurídico das pessoas de direito privado. Da mesma forma, os administradores de bens e direitos das entidades de direito privado – como empresas públicas e sociedades de economia mista – não se submetem às regras dos administradores de bens do Estado. Não se sujeitam a prestar contas ao TCU. Exceção quanto a questões a envolver dinheiro, bens e valores públicos e atos de administração que causem prejuízo ao Tesouro. Não meras atividades bancárias" (MS 23.627-2 / DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Rel. para o acórdão Min. Nelson Jobim, Plenário do STF, 07/03/02, D.J. 16.06.06). No mesmo dia, sob tais argumentos, o STF desconstituiu outro ato do TCU que ordenava a instauração de tomada de contas especial de empregado do Banco do Brasil – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., para apuração de prejuízo causado em decorrência de operações realizadas no mercado futuro de índices Bovespa. "O prejuízo ao erário seria indireto, atingindo primeiro os acionistas" (MS 23.875-5 / DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Rel. para o acórdão Min. Nelson Jobim, Plenário do STF, 07.03.02, D.J. 30.04.04).
- O STF decidiu que "os Conselhos Regionais de Medicina, como sucede com o Conselho Federal, são autarquias federais sujeitas à prestação de contas ao TCU por força do disposto no inciso II do artigo 71 da atual Constituição" (MS 22.643-9/SC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário do STF, 06.08.98, D.J. 04.12.98). Em outra assentada, o STF entendeu que "as empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da administração indireta, estão sujeitas à fiscalização do TCU, não obstante os seus servidores estarem sujeitos ao regime celetista" (MS 25.092-5 / DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário do STF, 10.11.05, D.J. 17.03.06).
- Conforme interpretação do STJ (ROMS 11060 / GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, Segunda Turma do STJ, 25/06/02, D.J. 16.09.02, p. 00159).
- ⁴⁷ ADI 849 / MT, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário do STF, 11.02.99, D.J. 23.04.99.
- BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: FIQUEIREDO, Carlos Maurício (Coord.), NÓBREGA, Marcos (Coord.). Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 97-109, p. 99.
- Esse é o modelo do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/92, art. 16), que vem sendo adotado pelos Tribunais de Contas Estaduais.
- Em conformidade com a Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92), arts. 20 e 21.
- FURTADO, José de Ribamar Caldas. Quem julga as contas prestadas pelos administradores dos Tribunais de Contas? In: Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP. Ano 6. Nº 63. Belo Horizonte: Fórum, mar. 2007, p. 45-47.
- ROMS 11060 / GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, Segunda Turma do STJ, 25.6.02, D.J. 16.9.02, p. 00159. Em outra assentada, o STJ entendeu que o prefeito será julgado pelo Tribunal de Contas se, na condição de ordenador de despesas, cometer ato de improbidade (ROMS 13499 / CE, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma do STJ, 13.8.02, D.J. 14.10.02, p. 00198).

- Flávio Sátiro Fernandes observa que "algumas vozes teimam em repetir, com evidente má-fé, às vezes, que os prefeitos não podem ser responsabilizados por seus atos, por serem agentes políticos. Ora, é sabido que um dos princípios que regem a fiscalização contábil, orçamentária, financeira e patrimonial dos negócios públicos é a universalidade, ou seja, é obrigada a prestar contas de seus atos toda e qualquer pessoa que utilize dinheiro público ou dele tenha a quarda. No caso em que os prefeitos são ordenadores de despesa, querer que eles não se sujeitem ao julgamento do Tribunal significa querer que ninguém se responsabilize por tais despesas, pois outra pessoa não poderá, na hipótese, ser chamada a prestar contas se não foi ela a sua ordenadora" (FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Nº 65. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, jan./jun. 1991, p. 75-81, 77 e 78).
- FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Nº 65. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, jan./jun. 1991, p. 75-81, p. 77.
- Por exemplo, vide a Instrução Normativa TCE/MA nº 009/05, art 6°, I e II, e § 3°.
- Lei nº 9.504/97, art. 11, § 5º. Até o dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições, os Tribunais e Conselhos de Contas deverão tornar disponíveis à Justiça Eleitoral relação dos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas reieitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, ressalvados os casos em que a questão estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, ou que haja sentenca judicial favorável ao interessado.
- RE 132.747-2 / DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário do STF, 17/06/92, D.J. 07.12.95.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios gerais de direito administrativo. Vol. 2. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p. 171.
- SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 25º ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 755.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 89 e 90.
- CRETELLA JÚNIOR, J. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. In: Revista de Direito Administrativo. Nº 166. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986, p. 1-16, p. 1 e 13.
- BRITTO, Carlos Avres, O regime constitucional dos Tribunais de Contas, In: FIOUEIREDO, Carlos Maurício (Coord.), NÓBREGA, Marcos (Coord.). Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 97-109, p. 104-105.
- PONTES DE MIRANDA. Comentários à Constituição de 1967. Com a Emenda nº 1, de 1969. Tomo III (arts. 32-117). 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973, p. 251, 250 e 248.
- CASTRO NUNES. Teoria e prática do Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Forense, 1943, p. 30.
- O autor se refere à Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969.



- ⁶⁶ FAGUNDES, M. Seabra. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 170.
- TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 14ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 209.
- CF, art. 5°, XXXV. A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaca a direito.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 129 e 148.
- 70 No voto, o Ministro Ribeiro da Costa, relator do processo, afirmou que "a decisão sobre a tomada de contas de gastos de dinheiros públicos, constituindo ato específico do Tribunal de Contas da União, ex-vi do disposto no art. 77 nº II, da Constituição Federal, é insusceptível de impugnação pelo mandado de segurança, no concernente ao próprio mérito do alcance apurado contra o responsável, de vez que não cabe concluir, de plano, sobre a ilegalidade desse ato, salvo se formalmente eivado de nulidade substancial" (MS 6960 / DF, Rel. Min. Ribeiro da Costa, Plenário do STF, 31.07.59, publicado em 26.08.59).
- A ementa do acórdão expressa as palavras constantes no voto do relator do processo, Ministro Henrique D'Avila, que disse: "o Tribunal de Contas, quando da tomada de contas de responsáveis por dinheiros públicos, pratica ato insuscetível de impugnação na via judicial, a não ser quanto ao seu aspecto formal, ou ilegalidade manifesta substancial" (MS 7280 / DF, Rel. Min. Henrique D'Avila, Plenário do STF, 20.06.60). Antes, o STF já tinha decidido que "os julgamentos do Tribunal de Contas no uso da atribuição conferida pelo art. 77 da Constituição só poderão ser cessados por mandado de segurança, quando resultem de ilegalidade manifesta ou abuso de poder" (MS 5490 / DF, Rel. Min. Villas Bôas, Plenário do STF, 20.08.58, publicado em 24.09.58).
- Vale mencionar a sentenca proferida pela Juíza de Direito. Maria Fernanda de Toledo Rodovalho Podval, da 9ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo, na ação declaratória nº 1.217/95, na qual foi declarada a nulidade da decisão do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que imputou responsabilidade ao ordenador da despesa (autor da ação judicial) pelas irregularidades na contratação de pareceristas, por considerar o processo de contas formalmente irregular, visto que o responsável não foi cientificado das supostas irregularidades. Nesse processo de contas, o Tribunal emitiu parecer prévio pela desaprovação das contas relativas à gestão da prefeita Luíza Erundina, referentes ao exercício de 1991.
- STJ, EDcl-REsp 101530 / PR, Rel. Min. Ari Pargendler, 2^a Turma, D.J. 22.03.99, p. 161; TJMT, RN 2.052 Classe II 27 Poconé, Rel. Des. José Silvério Gomes, 2ª C. Cív., J. 29/06/99; TJMT, AC 19.933, Classe II – 20 –Barra do Bugres, Rel. Des. Mariano Alonso Ribeiro Travassos, 2ª C. Civ., J. 10.03.1998; TJSC, AC 35.387 – SC, Rel. Des. Nestor Silveira, 4ª C. Civ., DJSC 26.07.91, p. 10.
- O STF (SE-5206) discutiu a constitucionalidade da Lei 9.307/96 (Lei de Arbitragem). Na oportunidade, o Tribunal, por maioria, declarou a lei constitucional, por considerar que a manifestação de vontade da parte na cláusula compromissória no momento da celebração do contrato e a permissão dada ao juiz para que substitua a vontade da parte recalcitrante em firmar compromisso não ofendem o art. 5°, XXXV, da CF (conforme o Informativo do STF n° 254/01, disponível no site www.stf.gov.br, em 14.11.06).
- ⁷⁵ Súmula 347 do STF. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.



A natureza jurídica das obrigações firmadas nos contratos para fornecimento de passagens aéreas

Karine Lílian de Sousa Costa Machado

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Lei nº 8.666/1993 estabeleceu os conceitos de compra e serviço nos incisos II e III de seu artigo 6°. Para os fins dessa norma, deve-se entender como serviço

> toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos profissionais.

Por compra, o legislador definiu ser "toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente".

Essas definições legais, a despeito de úteis para auxiliar o aplicador na interpretação do texto normativo, em determinadas situações revelamse insuficientes para a solução de hipóteses controvertidas verificadas na contratação de bens e serviços pela administração pública. É o caso, por exemplo, dos contratos para fornecimento de passagens aéreas.

Nesses ajustes, via de regra, a administração contrata uma agência de viagem que atua como intermediária junto às empresas aéreas na oferta, reserva e venda de passagens. Como produto final desse contrato, a agência emite para a administração o bilhete da passagem, essencial para assegurar o deslocamento do passageiro no trecho acordado.

A dúvida reside em saber se o objeto do contrato firmado com a agência de viagem se caracterizaria como um serviço ou como uma compra de bilhetes, na acepção jurídica desses termos. Essa distinção é relevante não apenas em função de seu aspecto teórico ou formal, mas porque existem regras específicas na legislação voltadas para os contratos de compras e de serviços.

Karine Lílian de Sousa Costa Machado é servidora do Tribunal de Contas da União, graduada em Direito, com MBA em Gestão da Administração Pública.

Com efeito, o art. 57 da Lei nº 8.666/1993, que trata dos prazos de vigência dos contratos administrativos, prevê, em seu inciso II, a possibilidade de a administração prorrogar, por até 60 meses, o prazo de duração dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços executados de forma contínua. A regra não abrange as compras, mesmo aquelas de execução continuada.

Assim, caso se entenda que o fornecimento de passagens aéreas deva ser enquadrado como compra, inexiste possibilidade jurídica de prorrogação desses contratos, que devem ter seu prazo de duração adstrito à vigência dos créditos orçamentários respectivos, conforme preconiza o caput do art. 57 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Por outro lado, caso se vincule a natureza do objeto contratual ao conceito de serviço, pode-se cogitar a possibilidade de prorrogação dessas avenças, na forma prevista no inciso II do citado dispositivo legal.

Ocorre que, como visto, os conceitos apresentados pela Lei nº 8.666/1993 não se revelam suficientes para indicar a classificação mais adequada em relação à natureza jurídica dessa espécie de ajuste¹. Note-se que a definição de serviço, tal qual exposta na norma, não fornece suas características específicas, mas limita-se a fazer referência à utilidade da contratação. Ora, em toda e qualquer contratação realizada, seja obra, compra ou serviço, a administração deve sempre obter determinada utilidade de seu interesse.

Ademais, o elenco de atividades relacionados pela lei na definição de serviço, apesar de extenso, não é exaustivo. Por conseguinte, dependendo da atividade a ser contratada, outros objetos podem ali se enquadrar.

A solução, em tais casos, para dirimir as dúvidas existentes, é recorrer às concepções da teoria geral das obrigações2. Em vista disso, far-se-á a seguir breves considerações sobre a natureza jurídica das obrigações decorrentes dos contratos de compras e serviços no âmbito do direito privado. Ato contínuo, será analisado o adequado enquadramento dos contratos de passagens aéreas e a possibilidade de prorrogação dessas avenças, sem olvidar do posicionamento do Tribunal de Contas da União sobre o tema.

2. A NATUREZA JURÍDICA DAS OBRIGAÇÕES **DECORRENTES DOS CONTRATOS DE COMPRA E** SERVIÇOS - CONCEPÇÕES DO DIREITO PRIVADO

De acordo com as concepções tradicionais do Direito Civil, a identificação da espécie contratual se faz pela natureza das obrigações pactuadas. Um contrato de compra e venda produz uma obrigação de dar e um contrato de prestação de serviços, uma obrigação de fazer.

Em linhas gerais, as obrigações de dar envolvem a entrega de um objeto e as obrigações de fazer um comportamento humano, na prestação de determinada atividade3.

Assim, por exemplo, a avença celebrada para o fornecimento de combustível é um contrato que impõe ao contratado uma obrigação de dar. Tratase de modalidade de compra e não de serviço. Já a manutenção de um jardim, com limpeza e poda de plantas, caracteriza-se por ser um contrato de serviço, pois abrange uma obrigação de fazer por parte do particular contratado.

Nada obstante, nem sempre é fácil distinguir essas obrigações. Há situações em que essas figuras se aproximam de tal modo que se torna difícil a identificação do verdadeiro vínculo contratual a que elas se subsumem. Assim, por exemplo, num contrato para fornecimento de refeições, o vendedor tem a obrigação de entregar os alimentos nas condições pactuadas (um dar, portanto), mas, para tanto, deve prepará-los para o consumo, de maneira a compor a refeição (um fazer).

Há, ainda, a possibilidade de circunstâncias específicas influenciarem na classificação das obrigações. Caio Mario da Silva Pereira se reporta ao clássico exemplo em que um artesão é contratado para pintar um quadro. Nesse caso, existe uma obrigação de fazer, correspondente a uma prestação específica. Mas se a mesma obra é adquirida em uma galeria de arte, há uma compra e venda, por meio da qual o vendedor se compromete a entregar o quadro ao comprador⁴.

Em outras situações, as obrigações se acham tão mescladas que parecem confundirem-se. É o que ocorre com o contrato de empreitada, em que o empreiteiro compromete-se a executar o empreendimento com sua mão-de-obra (fazer) e fornecer o material necessário (dar).

Note-se que a maior parte das dúvidas surgem na medida em que se impõe ao contratado, além da entrega de um objeto, a execução de determinadas atividades, ou, ainda, quando a obrigação de fazer relaciona-se com objetos materiais, os quais devem ser entregues ao credor da prestação.

Para esses casos, em que as obrigações de dar e de fazer se mesclam, mas não se dividem a ponto de serem desdobradas em duas obrigações distintas, urge estabelecer critérios diferenciadores que auxiliarão na identificação da natureza jurídica da obrigação principal⁵.

O primeiro deles refere-se à verificação da necessidade de confecção do objeto a ser entregue por parte do devedor.

Como é cediço, numa obrigação de dar, o devedor se compromete a entregar determinado bem ao credor. Caso o devedor tenha que confeccionar esse bem para depois entregá-lo, ou realizar algum ato do qual o dar será mero corolário, tecnicamente estamos diante de uma obrigação de fazer. Contudo, se o devedor não tiver que elaborar ou trabalhar no objeto antes de sua entrega, classificar-se-á a obrigação como de dar.

Outro critério reside na caracterização da prestação por seu elemento preponderante, considerando o interesse das partes. Vale dizer, deve-se examinar se o fundamental para as partes é a transferência ou a posse de um bem ou a atividade humana a ser prestada. No primeiro caso, temos nitidamente um contrato de compra, caracterizado por uma obrigação de dar. No segundo, um contrato de serviço, em decorrência da natureza da obrigação principal (fazer).

Feitas essas breves considerações, analisar-seá a seguir a natureza jurídica das obrigações dos contratos de fornecimento de passagens aéreas, à luz das concepções da teoria geral das obrigações.

3. A NATUREZA JURÍDICA DAS OBRIGAÇÕES DOS **CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE PASSAGENS AÉREAS**

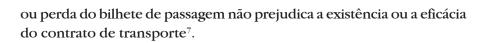
Inicialmente, cumpre esclarecer que, em decorrência da natureza das obrigações pactuadas nesse tipo de avença, é possível apontar a existência de, no mínimo, dois contratos envolvendo esses ajustes. O primeiro, de intermediação, celebrado entre a administração e a agência de viagem. E o segundo, derivado do primeiro, de transporte, firmado entre o agente público-usuário e a empresa transportadora.

Quanto ao segundo contrato, não há dúvida em relação à natureza jurídica da obrigação pactuada. Trata-se de um típico contrato de prestação de serviço de transporte, que tem por objeto o deslocamento de um agente público, ou terceiro autorizado, de um local para outro, em condições específicas.

A necessidade de prévia aquisição dos bilhetes, nesse caso, em nada desvirtua a essência desse contrato, fonte de obrigação de fazer. Conforme visto anteriormente, para distinguir a natureza das obrigações deve-se averiguar qual o interesse preponderante das partes na avença. Na hipótese em tela, não se revela que o bilhete de passagem possa representar o interesse imediato do usuário, mas sim a prestação dos serviços de transporte, na forma ali discriminada.

Além disso, não se adquire um bilhete de passagem, ao menos na acepção técnico-jurídica dessa expressão, mas se celebra um contrato de transporte. O bilhete de passagem é apenas um instrumento material que comprova a existência desse contrato⁶, mas não é imprescindível, tanto que o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/1986) estabelece, em seu art. 226, que a falta, irregularidade





Ressalte-se que, atualmente, a tendência do mercado é suprimir os bilhetes físicos, substituindo-os pelos bilhetes eletrônicos. Esses bilhetes não existem materialmente, mas se caracterizam por ser um registro eletrônico no banco de dados da companhia aérea prestadora do serviço de transporte. Quando da viagem, basta ao usuário dirigirse ao *check-in*, com seu documento de identificação e retirar o cartão de embarque.

Geralmente, esse atendimento é agilizado por meio da apresentação do Recibo de Itinerário, um documento impresso que possui um código identificador do contrato, entregue ao usuário (via de regra, por email) após a celebração da avença. Mas esse recibo não corresponde ao bilhete de passagem, nem é de apresentação obrigatória nos vôos domésticos. É apenas mais um dos documentos hábeis a comprovar o ajuste firmado entre os contratantes8.

A possibilidade de utilização dos bilhetes eletrônicos torna ainda mais evidente a natureza da obrigação pactuada nesse tipo de contrato, pois a concepção da compra de passagens aéreas como uma típica obrigação de dar fica inviável sem a existência de um objeto a ser entregue. Ademais, trata-se de mais uma prova de que a entrega dos bilhetes não é o interesse preponderante das partes contratantes, pois esses documentos sequer existem materialmente para serem exigidos.

Idêntico raciocínio pode ser utilizado em relação aos contratos celebrados entre a administração e as agências de viagem. Essas agências não vendem bilhetes de passagens aéreas mas funcionam como intermediárias na contratação dos serviços de transporte junto às empresas especializadas9.

Na execução desse contrato, a agência pratica diferentes atividades, dentre as quais se destaca o assessoramento na definição de horários e vôos que melhor atendam as necessidades da administração, a cotação de preços, a realização de reservas e a emissão dos bilhetes de passagem, tudo destinado a assegurar a concretização do contrato de transporte que será celebrado entre o servidor-usuário e a empresa prestadora desse serviço. Somente após a execução dessas atividades a agência entrega o bilhete de passagem, produto final dos serviços prestados.

Na realidade, a entrega do bilhete é apenas consequência de uma série de medidas indispensáveis que são desempenhadas pela agência para o fiel cumprimento de seu contrato.

Como foi dito, nesses casos, em que o dar é mero corolário de um trabalho desempenhado anteriormente pelo devedor, fica patente a natureza obrigacional preponderante da avença, caracterizada por um fazer.

Além disso, a entrega do bilhete (núcleo da obrigação de dar) sequer se apresenta como o elemento fundamental da relação contratual estabelecida entre a agência de viagem e a administração. O interesse da administração não está na posse do bilhete, mas nos serviços de intermediação desempenhados pela agência (reserva, marcação e emissão de passagens). Tanto que, como visto anteriormente, os bilhetes de passagem nem mesmo são necessários para tornar efetivo o contrato de transporte.

Por outro lado, por não ser parte em relação ao contrato principal (de transporte), mas mera intermediária, a agência atua na condição de mandatária da empresa transportadora na emissão dos bilhetes de passagens¹⁰. Assim, quando a agência emite um bilhete, não está praticando ato em nome próprio (venda de bilhete), mas desempenhando uma atividade que caberia ao transportador, conforme disciplina o parágrafo único do art. 3º das Condições Gerais de Transporte aprovadas pela Portaria nº 676-GC5/2000, do Comando da Aeronáutica11.

... a oferta de passagens é considerada prestação de serviços turísticos ...

A agência de viagem também recebe o pagamento pelos serviços de transporte em nome e por conta da empresa transportadora, que fica vinculada aos atos praticados pela intermediária, como ocorre em todos os contratos de representação por mandato.

Essa intermediação apenas reforça a impropriedade de se caracterizar o fornecimento de passagens aéreas como uma obrigação de dar.

Vale lembrar que, quando uma agência emite um bilhete de passagem em nome da empresa transportadora, ela recebe uma comissão pelos serviços prestados. Essa comissão, segundo as Condições Gerais de Transporte do Comando da Aeronáutica, é calculada sobre o valor das tarifas aprovadas pelo então Departamento de Aviação Civil (DAC), hoje Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)12. O valor pago pela administração à agência corresponde à tarifa do transporte registrada na ANAC. Essa tarifa contempla os diversos elementos de composição do custo da passagem, entre os quais os decorrentes do agenciamento.

Logo, não há sentido em falar em aquisição de um produto (o bilhete de passagem), quando o que se paga é tarifa por diferentes serviços, desempenhados tanto pela agência de viagem quanto pela companhia aérea.

De mencionar, ainda, que vários regulamentos referem-se às agências de viagens como prestadoras de serviço, a exemplo dos Decretos nº 5.355/2005, que dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal¹³, e nº 5.406/2005, que regulamenta o cadastro obrigatório de empresas prestadoras de serviços no Ministério do Turismo. De acordo com esse último normativo, a oferta, reserva e venda de passagens incluem-se entre as atividades consideradas como prestação de serviços turísticos, sujeitando a registro as sociedades empresariais que as queiram explorar.

Outrossim, no âmbito do Direito Tributário, as agências de turismo são tributadas por meio do Imposto sobre Serviços (ISS) e não pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Por fim, afirmar que os contratos com as agências de viagem se traduzem apenas numa compra e venda de bilhetes é uma contradição com as obrigações contratuais a que essas empresas estão inseridas, se observada a realidade prática desses contratos. Isso porque, em muitos desses ajustes, apesar de o objeto referir-se tão somente ao fornecimento de passagens aéreas, vê-se a agência praticar muito mais do que uma mera entrega de bilhetes de passagens. Cite-se, a título de exemplo, a assessoria na localização, indicação e sugestão das tarifas mais econômicas dentre as existentes em um mesmo vôo; a realização de reservas; e a disponibilização, em alguns casos, de posto de atendimento permanente da agência nas instalações do contratante.

4. DA POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS CELEBRADOS **COM AS AGÊNCIAS DE VIAGEM**

Ultrapassada a discussão quanto à caracterização dos contratos celebrados com as agências de viagem como prestação de serviços, resta analisar a possibilidade de esses ajustes terem ou não seu prazo de vigência prorrogado, nos termos do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

Assim estabelece o mencionado dispositivo legal:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quantos aos relativos:

[...] II – à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses;

Consoante se verifica, a norma em exame prevê a possibilidade de prorrogação, por até sessenta meses, dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços executados de forma contínua.

A Instrução Normativa nº 18/1997, do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado, que disciplina a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua por órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), assim define esse tipo de prestação:

> 1.1.1 SERVIÇOS CONTINUADOS são aqueles serviços auxiliares, necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições, cuja interrupção possa comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro.

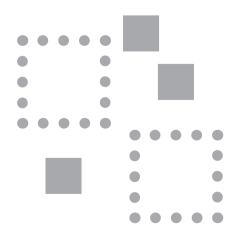


Constata-se, pela leitura do mencionado dispositivo normativo, que a continuidade dos serviços fundamenta-se na necessidade de sua prestação, cuja interrupção pode resultar no comprometimento significativo, ou mesmo supressão, de atividade estatal essencial de incumbência do órgão ou entidade contratante.

Logo, a identificação desses serviços não se faz a partir do exame da atividade desempenhada pelo particular, mas da permanência da necessidade pública a ser atendida. Se os serviços retratarem uma necessidade rotineira no âmbito administrativo, a ponto de sua interrupção prejudicar o cumprimento das atividades finalísticas do órgão ou entidade contratante, estes poderão ser classificados entre aqueles considerados de natureza contínua.

Em vista disso, não há como definir, de antemão, que tipos de serviço poderão se enquadrar nessa categoria. A prestação de um mesmo serviço pode ser uma necessidade permanente para um órgão e meramente esporádica para outro, a depender das funções estatais por eles desempenhadas.

Desse modo, os contratos celebrados com as agências de viagem podem ter características de serviço contínuo para determinado órgão ou entidade e não ter para outro. Essa definição deve ser feita no caso concreto, à luz das necessidades do contratante.



Nesse sentir, não há como afastar desse tipo de ajuste a possibilidade de prorrogação de seu prazo de vigência por até 60 meses, na forma prevista no inciso II do art. 57 da Lei de Licitações, supra transcrito.

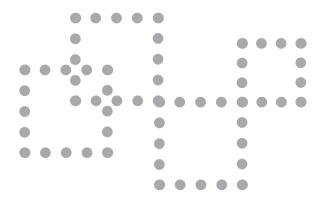
É claro que, nesse caso, devem ser observados, ainda, os demais requisitos estabelecidos em lei para a validade da prorrogação, dentre os quais se destaca: i) a necessidade de se demonstrar que os preços e as condições do contrato permanecem vantajosos para a administração, relativamente à alternativa de se proceder a nova licitação; ii) a previsão expressa no edital e na minuta de contrato da possibilidade de prorrogação contratual; iii) a existência de dotação orçamentária suficiente para o custeio das despesas; e iv) a observância do limite máximo da modalidade licitatória utilizada na contratação, considerando todo período de vigência do ajuste.

5. DO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA **UNIÃO SOBRE O TEMA**

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União não nega a possibilidade de os contratos de fornecimento de passagens aéreas serem tidos como serviços contínuos, mas, em consonância com o exposto no item 4, impõe que haja uma avaliação do caso concreto para fins desse enquadramento. Justamente em função dessa especificidade, há decisões do TCU em ambos os sentidos, ora permitindo, ora negando a natureza continuada dessas contratações.

Entre as deliberações em sentido contrário, merece destaque o Acórdão nº 87/2000 - Segunda Câmara (Relator Ministro Valmir Campelo), recorrentemente mencionado nas demais decisões que se seguiram¹⁴.

Por meio do referido decisum, a Corte de Controle Federal analisou a legalidade da prorrogação de contrato de fornecimento de passagens aéreas por uma universidade pública federal. Segundo o TCU, no caso específico daquela entidade, não haveria razão para enquadrar esses serviços na categoria prevista no inciso II do art. 57 da Lei de Licitações, pois a supressão destes não teria o condão de ocasionar a suspensão ou mesmo o comprometimento das atividades da entidade.



Dentro desse contexto, o Tribunal determinou à universidade que não prorrogasse contratos de serviços que não fossem prestados de forma contínua, tais como os de fornecimento de passagens aéreas.

Em outras ocasiões, a Corte de Contas deliberou no sentido de reconhecer a natureza continuada dessas contratações. É o caso do Acórdão nº 1.725/2003 – 1ª Câmara, relatado pelo eminente Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, por meio do qual o TCU julgou as contas anuais da Coordenação Geral de Serviços Gerais de um determinado Ministério.

De acordo com o Relatório, não obstante o contrato ter previsto "a possibilidade de prorrogações sucessivas, até o limite de sessenta meses, o que é permitido pelo art. 57, II, da Lei nº 8.666/93", os valores pagos durante a vigência dos termos de aditamento respectivos ultrapassaram o limite de tomada de preços, modalidade de licitação adotada pelo órgão.

Em vista disso, o Tribunal determinou ao Ministério que passasse a considerar os valores totais correspondentes à hipótese de prorrogação máxima dos contratos de serviços de prestação continuada quando da escolha da modalidade de licitação a ser utilizada.

Veja que, nesse caso, a Corte de Contas considerou possível a prorrogação de contratos de fornecimento de passagens aéreas, com fundamento no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, não questionando o enquadramento efetuado pelo órgão¹⁵.

6. CONCLUSÃO

Diante das considerações aqui expedidas, podese concluir que nos contratos para fornecimento de passagens aéreas firmados entre a administração pública e as agências de turismo as prestações pactuadas envolvem, preponderantemente, obrigações de fazer.

A entrega do bilhete de passagem é apenas consequência de uma série de medidas indispensáveis que são realizadas pelas agências na intermediação da administração com as companhias aéreas.

Logo, ainda que se aluda, comumente, à compra de bilhetes de passagem, esse não é um contrato de compra e venda, mas de prestação de serviço. Aliás, mais adequado seria referir-se a esse contrato como de prestação de serviço de cotação de preços, reserva e emissão de bilhetes de passagens.

A possibilidade de esses contratos terem ou não seu prazo de vigência prorrogado, nos termos do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, deve ser examinada à luz das circunstâncias do caso concreto.

Para tanto, é necessário que sejam observados, pelo menos, os seguintes requisitos estabelecidos pela legislação: i) demonstração de que a prestação desses serviços é uma necessidade permanente do órgão ou entidade contratante, no sentido de que sua falta possa resultar no comprometimento significativo, ou mesmo supressão, do serviço público que incumbe a esse ente prestar à sociedade; ii) demonstração de que os preços e as condições do contrato permanecem vantajosos para a administração, relativamente à alternativa de se proceder a nova licitação; iii) previsão expressa no edital e na minuta de contrato da possibilidade de prorrogação contratual; iv) existência de dotação orçamentária suficiente para o custeio das despesas; e v) observância do limite máximo da modalidade licitatória utilizada na contratação, considerando todo período de vigência do ajuste.

NOTAS

- Importa lembrar que a controvérsia sobre a natureza jurídica das obrigações contratuais não se restringe à seara do Direito Administrativo. Há, no âmbito do Poder Judiciário, significativas disputas relacionadas ao Direito Privado, além de controvérsias no campo do Direito Tributário. Observe que classificar determinada transação comercial como uma compra implica reconhecer a incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Caso se trate de serviço, a tributação poderá se dar por meio do Imposto sobre Servico (ISS), que possui alíquota reduzida.
- De acordo com o art. 54 da Lei nº 8.666/1993, aplicam-se subsidiariamente aos contratos administrativos os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado, verbis: "Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado."
- Segundo Sílvio de Sálvio Venosa, a obrigação de dar é "aquela em que o devedor compromete-se a entregar uma coisa móvel ou imóvel ao credor, quer para constituir novo direito, quer para restituir a mesma coisa a seu titular". Já a obrigação de fazer se caracteriza por ser uma atividade do devedor, no sentido mais amplo possível, vale dizer, a prestação de uma atividade física ou material (p. ex., fazer um reparo numa máquina) ou uma atividade intelectual, artística ou científica (p. ex., escrever uma obra literária). (Direito Civil: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos. São Paulo: Atlas, 4ª ed., p. 83)
- Instituições de Direito Civil. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, Vol. II. p. 33.
- A doutrina civilista brasileira enumera distintos critérios para diferenciar as obrigações de dar e de fazer. Sobre o assunto, consultar Washington de Barros Monteiro (Curso de direito civil: direito das obrigações. 31ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 89) e Maria Helena Diniz (Curso de direito civil brasileiro: teoria geral das obrigações. 2º v. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 101-102). Para os fins desse estudo, interessam apenas os critérios expostos no texto.
- Nesse sentido, ver as Condições Gerais de Transporte do Comando da Aeronáutica, aprovadas pela Portaria nº 676/GC-5, de 13.11.2000, que, no parágrafo único de seu art. 1º, assim estabelece: "constituem provas do contrato de transporte aéreo: o bilhete de passagem para o transporte de pessoas, a nota de bagagem para o transporte de coisas e o conhecimento aéreo para o transporte de cargas" (os grifos não constam do original).
- Art. 226. A falta, irregularidade ou perda do bilhete de passagem, nota de bagagem ou conhecimento de carga não prejudica a existência e eficácia do respectivo contrato.
- A utilização do bilhete eletrônico está amparada no § 2º do art. 4º das Condições Gerais de Transporte aprovadas pela Portaria nº 676/GC-5, de 13.11.2000, do Comando da Aeronáutica.
- Essa intermediação, inicialmente vedada pelo Decreto-lei nº 29/1966, passou a ser regra nos contratos celebrados com a administração pública. Isso se deu, muito provavelmente, em função da flexibilidade que esse tipo de contrato permite, pois dificilmente uma única empresa poderia oferecer a variedade de horários e rotas que um agente de viagem tem à sua disposição para atendimento das demandas administrativas.
- Na realidade, tanto a agência como a administração são intermediárias em relação ao contrato de transporte, celebrado entre o usuário dos serviços e a companhia aérea.
- Art. 3º O bilhete de passagem poderá ser emitido por transportador aéreo, seus prepostos e seus agentes gerais.
 - Parágrafo único. As empresas de transporte aéreo poderão autorizar agências de viagem a emitirem bilhetes de passagem para os seus vôos.
- 12 Art. 60. A comissão paga aos agente de viagem e de carga, na venda de passagens e/ou fretes aéreas, será livremente acordada entre as empresas aéreas e os agentes credenciados, não sendo permitida a maioração dos valores das tarifas e fretes aprovados pelo DAC, ou nele registrados, em decorrência desses acordos.
- Art. 2º Sem prejuízo dos demais instrumentos de pagamento previstos na legislação, a utilização do CPGF para pagamento de despesas poderá ocorrer nos seguintes casos: [...] II - pagamento às empresas prestadoras de serviço de cotação de preços, reservas e emissão de bilhetes de passagens, desde que previamente contratadas, vedado o sague em moeda corrente para pagamento da despesa; (grifos acrescidos)
- Acórdãos nº 206/2002 e 551/2002 2ª Câmara; Decisão nº 2/2002 2ª Câmara e Acórdão nº 1895/2005 Plenário.
- No mesmo sentido, ver Decisão nº 64/2000 1ª Câmara.

A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro

Sandro Grangeiro Leite

1. INTRODUÇÃO

Este estudo possui como proposta traçar um histórico das estatais no contexto jurídico brasileiro. Esse histórico é importante para a compreensão do surgimento das estatais, da sua proliferação na realidade nacional, das disfunções geradas por esse crescimento, do surgimento de controles jurídicos impostos a essas empresas e do questionamento da presença do Estado nas áreas ocupadas por essas empresas.

2. PRIMEIRAS ESTATAIS

A primeira sociedade de economia mista em território pátrio foi o Banco do Brasil, fundado por alvará do Príncipe Regente em 12 de outubro de 1808. Segundo Souto:

> O alvará fixou as bases de constituição da sociedade anônima e lhe outorgou os estatutos. A primeira nominata dos membros da Junta Administrativa e da Diretoria, fê-la o Príncipe Regente, que, no alvará, equiparou os honorários dos administradores e fiscais (diretores) do Banco aos que fossem pagos aos Ministros e Oficiais da Real Fazenda. (SOUTO, 1997, p. 76).

Esse mesmo autor observa que, nesse período, o Estado brasileiro não era intervencionista. Tratavase do Estado Liberal, no qual a intervenção direta no âmbito econômico, na produção de bens, era diminuta, ou nos termos de Darcy Azambuja, tenderia ao Estado abstencionista (AZAMBUJA, 2001, p. 128). Os princípios do Estado Liberal são listados por Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira:

- a) existência de leis naturais em economia, como por exemplo a lei da oferta e da procura;
- b) livre concorrência e livre cambismo;
- c) defesa da propriedade privada;
- d) liberdade de contrato;
- e) combate ao mercantilismo;
- f) divisão internacional do trabalho. (PEREIRA, 1998, p. 24).

Sandro Grangeiro Leite é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e em Engenharia Mecânico-Aeronáutica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA).

3. O ESTADO NOVO E O SURGIMENTO DO DASP

Já no final da década de trinta e na década de quarenta, do século XX, houve uma preocupação em dotar o Estado de uma infra-estrutura empresarial. Podemos citar a criação das seguintes empresas no período: Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) -1939, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) - 1941, Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) - 1943 e Companhia Hidrelétrica do São Francisco -1945. (SOUTO, 1997, ps. 76-77).

Nesse período, consoante exposto, houve a criação de várias empresas estatais que procuraram ocupar espaços que os particulares não tinham interesse ou capital suficiente para a consecução do negócio. Essa expansão do Estado e sua intervenção na economia fizeram parte de um contexto maior, representado pelo advento do Estado do Bem-Estar Social.

Giambiagi e Duarte de Além relacionam a intervenção do Estado na economia com o grau de desenvolvimento do mesmo. Enquanto nos países desenvolvidos houve uma grande expansão dos serviços sociais (educação, saúde, etc.), nos países subdesenvolvidos houve a presença do Estado para complementar o sistema produtivo. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 308).

O montante financeiro gerenciado pelo Estado Social, interventor na economia, gerou também um incremento da cobiça dos particulares, que tinham como principal objetivo a privatização da carga fiscal. Essa é a conclusão que deflui da seguinte lição de Bresser Pereira:

O surgimento do Estado do Bem-Estar para garantir os direitos sociais, e o papel cada vez maior que o Estado assumiu ao promover o crescimento econômico e a competitividade internacional, tornaram evidente o caráter do Estado como res publica. E implicaram um aumento considerável da cobiça de indivíduos e de grupos desejosos de submeter o Estado a seus interesses especiais. A privatização da carga fiscal (forma principal da res publica) passava a ser o principal objetivo dos rent-seekers. (PEREIRA, 1997, p. 9).

O autor segue afirmando que a partir da segunda metade do século XX os autores passaram a se preocupar com a proteção do patrimônio público, discorrendo sobre termos como privatização do Estado e rentseeking¹ (PEREIRA, 1997, p. 9), ou seja, passou-se a discorrer sobre a necessidade de proteger o erário de grupos poderosos e influentes, de modo a impedir que houvesse a apropriação privada da chamada res publica.

Do exposto, pode-se concluir que, no Brasil, a Era Vargas significou a implementação do Estado Intervencionista. Em associação à hipertrofia do Estado, com a sua inserção no âmbito econômico, houve a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em 1938. Esse departamento "promoveu uma verdadeira revolução na administração pública, empregando tecnologia administrativa de ponta e profissionalizando o serviço público segundo o grau de mérito" (MARTINS, 1997, p. 55). Assim, procurouse a implementação de padrões típicos da administração burocrática.

Após a Era Vargas, houve o período de redemocratização, cujas alterações em termos de administração pública são sintetizados por Martins:

O período compreendido entre 1945 e 1964 representa o desdobramento das estruturas institucionais do Estado, tendo como pano de fundo o panorama político e o retorno à democracia. O desmonte institucional do Estado Novo, a tentativa de reintrodução do dirigismo estatal no novo governo Vargas, a adaptação institucional às estratégias desenvolvimentistas estatais no governo JK e os ajustes decorrentes da disfuncionalidade burocrática e da crise política e econômico-financeira do Estado nos governos Quadros e Goulart têm em comum a incapacidade ou inconveniência em se aumentar o nível de racionalidade da administração pública pautadas numa finalidade predominantemente clientelista. (MARTINS, 1997, p. 55-56).

No período compreendido entre 1945 e 1964 foram criadas algumas estatais, dentre elas: em 1946 a Fábrica Nacional de Motores, em 1953 a Petrobras e em 1961 a Eletrobras. (SOUTO, 1997, pp. 76-77).

4. DECRETO-LEI Nº 200/1967 - DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

O regime advindo do golpe militar procurou alterar o funcionamento da máquina administrativa. Segundo Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira:

A finalidade da reforma, por seu turno, enunciada pelo Presidente Castello Branco, seria obter que o setor público passasse a operar com a eficiência da empresa privada. A reforma apoiava-se no tripé planejamento, orçamento-programa e programação financeira de desembolso. (PEREIRA, 1998, pp. 53-54).

A reestruturação da administração pública partiu do Decreto-Lei nº 200/1967, no qual houve desconcentração no âmbito da administração direta e descentralização, tanto para atuar em setores tipicamente públicos, quanto para intervir na economia. Nesse diploma legislativo há as definições legais de empresa pública e de sociedade de economia mista.

Sobre a reestruturação empreendida pelo Decreto-Lei nº 200/1967, citamos o seguinte excerto de Martins:

Um dos compromissos básicos do regime implantado em 1964 era o melhoramento da maquinaria da administração pública. O Decreto-Lei nº 200, marco inicial deste movimento, estabeleceu uma radical reestruturação na administração pública federal, baseada em princípios como planejamento, organicidade, centralização decisória e normativa; e desconcentração (descentralização funcional, no texto legal), notadamente por intermédio da administração indireta, quer para atuar em setores produtivos da economia, quer para o cumprimento, com mais flexibilidade, de funções típicas de Estado. (MARTINS, 1997, p. 57).

Em termos de administração pública, Bresser Pereira afirma que, nesse período, bem antes de surgirem as idéias neoliberais, surgiu a primeira tentativa de se instaurar uma administração gerencial².

Sob o prisma econômico, esse período pode ser caracterizado como do Estado Desenvolvimentista, no qual houve o modelo de substituição de importações, uma política protecionista e a intervenção do Estado na economia. Essa intervenção econômica não se deu apenas sob a forma de legislação, fiscalização e planejamento, mas também na criação de empresas estatais em setores, à época, considerados estratégicos (estradas, energia e telecomunicações, entre outros). Cabe consignar que as áreas escolhidas pelo Estado para o investimento direto eram setores que o capital privado não conseguia suprir as demandas em virtude de incapacidade ou desinteresse. Por conseguinte, o Estado supriu a debilidade do empresariado (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 310).

O crescimento das empresas estatais e as inversões de capital por elas realizadas contribuíram de modo significativo para o desenvolvimento econômico do país, consoante lição de Giambiagi e Além:

> [...] O investimento das empresas estatais foi um dos motores de crescimento da economia brasileira na segunda metade dos anos 1970, tendo tido ainda uma importância expressiva até o início dos anos 1980. [...] (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 307).

Entretanto, houve a ampliação desordenada da administração indireta que "tornaria virtualmente impossível a retomada do controle governamental, quer mediante o regime de supervisão ministerial, quer mediante a instituição de mecanismos de controle econômico-financeiro atrelados ao planejamento." (MARTINS, 1997, p. 58).

Nesse período, houve o crescimento da tecnocracia, havendo dissociação do Estado da política. Predominou a regulação tecnocrática, que não conseguiu preservar o Estado da influência patrimonialista da própria tecnocracia (MARTINS, 1997, p. 58).

Bresser Pereira também argumenta, consoante mencionado, que no Estado desenvolvimentista a administração burocrática propiciou a apropriação dos excedentes pela nova classe média de burocratas e tecnocratas (PEREIRA, 1997, p. 12).

O resultado da Reforma empreendida a partir de 1967 é descrito por Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira:

> Com efeito, percebe-se que a chamada Reforma Administrativa de 1967 procurou adotar vigorosa política de descentralização, com a supressão de controles meramente formais. O resultado, contudo, não foi o esperado, mas uma proliferação de empresas públicas e entidades autárquicas de serviços públicos, com o agigantamento da burocracia. Doze anos após, foi criado o Ministério Extraordinário da Desburocratização, sob a responsabilidade do ministro Hélio Beltrão, que, apesar de seus esforços, não alcançou os resultados almejados. (PEREIRA, 1998, p. 55).

Saliente-se que, segundo a autora, o aumento de despesas gerou a discussão sobre a validade da intervenção do Estado na economia:

> Acontece, porém, que as despesas públicas passaram a níveis elevados e, assim, após os anos 70, as crises fiscais do Estado do bem-estar fizeram ressurgir o pensamento liberal. Passouse ao entendimento oposto - de que o Estado intervinha demais, sendo necessária uma nova regulação do mercado sem o Estado. (PEREIRA, 1998, p. 28).















5. REDEMOCRATIZAÇÃO

A década de 1980 foi marcada pela redemocratização do Brasil. Nesse período, houve uma deterioração fiscal na América Latina, oriunda da crise da dívida externa, gerada pela cessação do fluxo de capitais internacionais. Essa situação difícil também foi observada em relação às empresas estatais, que praticavam reajustes tarifários abaixo da inflação, executando políticas públicas, e possuíam grandes passivos. Essas afirmações são de Giambiagi e Além, que concluem:

> [...] Como consequência, houve, em muitos casos, a necessidade crescente de transferência de recursos fiscais federais para arcar com as necessidades operacionais das empresas estatais, o que aumentava os custos políticos de sua sustentação. Além disso, a incapacidade do Estado de financiar investimentos em suas estatais comprometeu o aumento da capacidade produtiva em setores-chave de infra-estrutura. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 309).

Por conseguinte, os autores asseveram que a necessidade de privatizar foi uma resposta ao mencionado desajuste nas contas públicas. Os recursos a serem obtidos nas privatizações seriam duplamente úteis, reduzindo tanto a dívida pública quanto a necessidade de o Estado promover investimentos nos setores dominados pelas empresas estatais. Assim, o setor privado seria o responsável pela injeção de recursos, o que evitaria a formação de gargalos em setores de infra-estrutura que poderiam comprometer o crescimento futuro do país. Também houve a justificativa de que haveria ganho de eficiência com a passagem das estatais ao ambiente privado.

Adicionalmente, Giambiagi e Além observam que, pelo menos no início do processo de privatização, a razão para a alienação das estatais esteve ligada, principalmente, à mudança na imagem externa no país, que procurava a inserção internacional, certamente, com o intuito de atrair capitais estrangeiros:

> A rigor, na sua origem, do ponto de vista macroeconômico, a principal importância da privatização esteve ligada a uma questão intangível, qual seja, a recuperação da imagem externa do país, negativamente afetada pela alta inflação e pela crise da dívida externa. Nesse sentido, a desestatização da economia era vista no exterior como uma demonstração de comprometimento do país com a realização de reformas estruturais que poderiam abrir espaço para uma nova fase do desenvolvimento do país. Isso colocava o Brasil como um país alinhado com a retórica do "consenso de Washington", associado a reformas envolvendo privatização, abertura da economia, ajuste fiscal, combate à inflação e, em linhas gerais, a adoção de políticas pró-mercado. O que as autoridades desejavam, em última instância, no início dos anos 1990, era "credenciar" o país para se beneficiar da reabertura do mercado de crédito internacional - fechado aos países latino-americanos após 1982 - obtendo novos empréstimos que permitiriam diminuir a transferência de recursos reais ao exterior e gerar uma certa poupança externa em condições de contribuir para o financiamento do aumento do investimento. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 313).

A privatização representava a passagem para o setor privado de áreas de infra-estrutura econômica, por exemplo, energia e telecomunicações, que, caso não possuíssem o aporte necessário de investimentos seriam um obstáculo ao crescimento econômico do país. Esperava-se que o setor privado realizasse os investimentos que o Estado não era mais capaz de fazê-los.

Nesse sentido, Giambiagi e Além concluem que a década de 1980 marcou a crise do modelo anterior de intervenção do Estado na economia, nos seguintes termos:

> A crise dos anos 1980 refletiu o esgotamento do modelo de desenvolvimento anterior calcado fundamentalmente no investimento estatal, financiado pelo endividamento externo, e, assim, lançou as bases para a discussão de um novo papel do Estado. De fato, o processo de privatização deve ser visto em um contexto mais amplo de reformulação do papel do Estado na economia, onde o Estado produtor cede cada vez mais espaço para o Estado regulador. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 311).

Em termos de administração pública, a Nova República teria representado a sua deterioração, sendo marcante a influência da política patrimonialista sobre a administração. Teria havido uma aliança patrimonialista do novo estamento político com a burocracia pela via do corporativismo (MARTINS, 1997, pp. 58-60).

Segundo Bresser Pereira, a transição para a democracia representou o abandono da reforma administrativa em direção à administração gerencial. Dessa forma, teria havido uma tentativa de retorno ao sistema burocrático (PEREIRA, 1997, p. 21).



6. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 - MAIOR CONTROLE **SOBRE A ADMINISTRAÇÃO INDIRETA**

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foram estabelecidos para os entes da administração indireta os controles antes restritos ao núcleo central do Estado. Assim, o concurso público e a licitação tornaram-se regras para a administração pública como um todo e foi estabelecida a necessidade de lei específica para a criação desses entes. Pode-se ver a Súmula/TCU nº 231, onde está consignada a obrigação da administração indireta contratar por concurso público. Observa-se o esforço para evitar a proliferação de estatais.

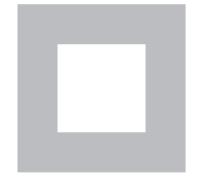
Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a Constituição de 1988 teria representado um retrocesso em termos de administração pública gerencial:

> [...] Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 27).

Poder-se-ia pensar que houve um retrocesso, pois os entes da administração indireta foram criados para permitir uma gestão mais flexível. Entretanto, há um componente valorativo nessas informações que parte do pressuposto de que há incompatibilidade entre esses institutos e a apregoada eficiência no serviço público. O que interessa, neste ponto, é salientar a extensão de um série de controles, antes restritos à administração direta, à administração indireta, realizada pela Constituição Federal de 1988.

7. ALTERAÇÕES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 - RUPTURA DE MONOPÓLIOS - E A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA INICIAL DE PRIVATIZAÇÕES

A Constituição de 1988 procurou restringir a expansão da presença do Estado na atividade econômica, que somente poder-se-ia dar se atendidos os pressupostos de interesse público relevante ou de segurança nacional. Entretanto, essa carta política preservou, pelo menos em sua forma original, "um modelo de economia com forte participação do Estado, caracterizada pela reserva de amplos setores da infra-estrutura para exploração pelo capital público e/ou capital nacional, que possuía proteção para seu desenvolvimento" (SCAFF, 2003, p. 99).



Entretanto, com o governo Fernando Henrique Cardoso, pode-se verificar a intenção de eliminar algumas das características acima citadas da Constituição Federal de 1988:

> Escolhido para o cargo de ministro, propus que a reforma administrativa fosse incluída entre as reformas constitucionais já definidas como prioritárias para pelo novo governo - reforma fiscal, reforma da previdência social e eliminação dos monopólios estatais. [...] (PEREIRA, 1997, p. 6).

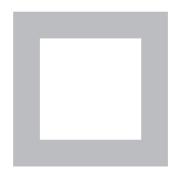


As reformas constitucionais subsequentes implicaram a ruptura de monopólios, assegurando a presença da iniciativa privada em áreas consideradas anteriormente como espaço estatal, ligadas ao que era considerado segurança nacional, como o petróleo e as telecomunicações. Pode-se constatar, por conseguinte, uma mudança de paradigmas, pois com os mesmos termos, há definição de espaços completamente distintos. Há nítida limitação do espaço público, com a sua privatização. Scaff discorre sobre as alterações constitucionais:



31 A redução do perfil estatista ocorreu primordialmente através de quatro Emendas Constitucionais, nºs 5, 7, 8 e 9. Nas 3 primeiras destas Emendas o objetivo foi afastar a obrigatoriedade de outorga dos serviços públicos para empresas estatais, sendo que na de nº 9 ocorreu a quebra do monopólio do exercício da atividade econômica de exploração de petróleo, e outras correlatas, com empresa estatal. (SCAFF, 2003, p. 92).

A Emenda Constitucional nº 5, de 15 de agosto de 1995, liberalizou a exploração dos serviços de gás canalizado. A Emenda Constitucional nº 7, promulgada na mesma data, eliminou, entre outras, a vedação de que a navegação de cabotagem e interior fosse privativa de embarcações nacionais. Já a Emenda nº 8 eliminou o monopólio estatal nas telecomunicações, possibilitando a privatização do sistema Telebrás. Assim, pode-se constatar uma constante redução das áreas antes atribuídas à exploração exclusiva do Estado, em uma sistemática flexibilização de monopólios e permissão à introdução de capital privado, nacional e internacional.





O programa de privatizações foi iniciado na década de 1980, tornando-se mais efetivo na década seguinte. Ele visava à obtenção de recursos para a amortização da dívida pública. Acreditava-se que a transferência das empresas estatais à iniciativa privada conferiria maior eficiência ao sistema e esperava-se que o setor privado realizasse maiores investimentos em setores de infra-estrutura (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 309).

Giambiagi e Além dividem o processo de privatizações em três fases: "a) a que ocorreu ao longo dos anos 1980; b) a que foi de 1990 a 1995; e c) a que se iniciou em 1995." (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 314).

O primeiro período foi caracterizado pela venda de estatais que compunham a carteira de investimentos do BNDES. Trata-se das chamadas reprivatizações, ou seja, venda de empresas que não pertenciam tradicionalmente ao setor público. Não houve a privatização de grandes empresas, mas pode-se considerar que houve ganho de experiência para os empreendimentos posteriores. Giambiagi e Além descrevem o perfil das empresas privatizadas nesse período:

Esses processos de desestatização corresponderam, de fato, a "reprivatizações": criadas no período do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), muitas empresas utilizaram recursos do BNDES e de suas subsidiárias para alavancar seus projetos de investimento. Além disso, com a crise do final da década de 1970 e dos anos 1980, o Sistema BNDES passou a conceder empréstimos a outras empresas com o objetivo de garantir sua sobrevivência. Considerando que esse conjunto de empresas privadas prosseguiu com sérias dificuldades financeiras, o BNDES acabou convertendo os créditos em capital, tendo as empresas, consequentemente, seu controle acionário transferido para o BNDES. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 319).

Nessa fase, foram editadas as seguintes normas: Decreto nº 86.215, de 15.7.1981, no governo Figueiredo, e Decreto nº 91.991, de 28.11.1985, no governo Sarney, que trataram da condução do processo de privatizações com o estabelecimento de atribuições e competências aos órgãos públicos. O Decreto no 95.886, de 29.3.1988, também do governo Sarney, criou o Programa Federal de Desestatização, que abarcou a regulamentação e a concessão de serviços públicos ao setor privado (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, pp. 317-318).

Nesse período, foi buscado o saneamento da carteira de investimentos do BNDES, não visando a uma reformulação da participação do Estado na economia.

O segundo já alcançou a venda de estatais tradicionais e, ao invés de se realizar a venda de estatais de forma isolada, procurou-se privatizar setores inteiros da economia.

Nesse período, em termos de legislação infra-constitucional, destaca-se a Lei nº 8.031/1990, oriunda do Governo Collor, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização. Houve uma mudança de foco consoante lição de Giambiagi e Além:

[...] Finalmente, ao contrário do que ocorrera até então, a partir de 1990 o processo de privatização esteve inserido em uma estratégia geral do governo, que contemplava a promoção das chamadas "reformas de mercado" (abertura comercial, desregulamentação da economia, redução do tamanho do Estado etc.). (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 315).

Essa mudança de foco ocorreu no governo Collor de Mello, no qual houve a adoção de medidas drásticas como "confisco de ativos financeiros, reforma monetária, liberalização do mercado brasileiro para importações, venda de imóveis e outros ativos da administração pública e ampla reforma administrativa" (AMARAL FILHO, 1996, p. 122). Houve a alienação de empresas públicas e sociedades de economia mista e a abertura do mercado nacional, com a propalada inserção no contexto internacional. Também foi apregoada a restrição da atuação do Estado às áreas estritamente necessárias. Esse governo tinha como lema o combate à corrupção, entretanto, "o lema de moralização do serviço público foi rapidamente desmoralizado por evidências da privatização do

Estado, no bojo da maior estrutura patrimonialista da história da República, o **esquema PC**." (MARTINS, 1997, p. 59).

Foram alienadas empresas de setores industriais, principalmente siderurgia, petroquímica e fertilizantes (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 315).

Como objetivos das privatizações desse período, Giambiagi e Além citam os seguintes: a) reordenamento estratégico do Estado na economia; b) redução da dívida pública; c) retomada dos investimentos nas empresas privatizadas; d) modernização da indústria; e) fortalecimento do mercado de capitais. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, pp. 320-321).

8. REFORMA ADMINISTRATIVA – PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998

A tentativa de reforma administrativa empreendida no governo Fernando Henrique Cardoso regeu-se pelas diretrizes traçadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Nesse documento, há uma proposta de redefinição do papel do Estado: "A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para se fortalecer na função de promotor e regulador desse desenvolvimento" (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 17). Assim, o Estado passaria de executor a regulador.

O objetivo do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado é descrito por Bresser Pereira:

[...] À emenda seguiu-se a publicação pela Presidência da República do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, cuja proposta básica é a de transformar a administração pública de burocrática em administração pública gerencial. A partir daquele momento, a reforma do aparelho do Estado, visando torná-lo menor, mais eficiente e mais voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos, passou a ser uma questão nacional. (PEREIRA, 1997, p. 6).

Desse excerto, pode-se concluir que o objetivo imediato era a redução do tamanho do Estado. Um dos caminhos seria a alienação de estatais. Essa intenção está mais claramente exposta no seguinte trecho: "A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços, [...]" (PEREIRA, 1997, p. 7).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado segmenta o Estado em quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, pp. 52-53).

O núcleo estratégico agrega a cúpula dos três poderes que tem poder decisório. O setor das atividades exclusivas é composto pelos serviços que somente podem ser realizados pelo Estado devido ao exercício do poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar.

Em relação aos serviços não-exclusivos, o Estado atuaria simultaneamente aos particulares. É um setor que envolve a proteção a direitos humanos fundamentais como a educação e a saúde. Por fim, a produção de bens e serviços para o mercado é a área de atuação das estatais, (PEREIRA, 1997, p. 17) assim descrita no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

> [...] É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida. (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, pp. 52-53).

Esse último setor é particularmente interessante ao presente estudo, por isso é reproduzida a forma de propriedade aconselhada para esse setor:

> No setor de produção de bens e serviços para o mercado a eficiência é também o princípio administrativo básico e a administração gerencial, a mais indicada. Em termos de propriedade, dada a possibilidade de coordenação, via mercado, a propriedade privada é a regra. A propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis - o que não é mais o caso no Brasil - ou então quando existe um monopólio natural. Mesmo nesse caso, entretanto, a gestão privada tenderá a ser a mais adequada, desde que acompanhada por um seguro sistema de

regulação. (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 55).

Com fundamento nessas premissas, são traçados três objetivos para esse setor: "dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização; reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados; implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas" (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 59).

Pode-se divisar, nesse projeto, a intenção de alienar as empresas públicas e sociedades de economia mista aos particulares. Sendo, aparentemente, uma condição excepcional a manutenção desses entes sob o comando direto do Estado. Essa é a destinação dos entes pertencentes ao núcleo de produção de bens e serviços:

> [...] O quarto é o Núcleo de Produção de Bens e Serviços para o Mercado, correspondente à área de atuação das empresas onde o Estado opere substitutivamente ao capital privado. Nesse núcleo, a proposta é de privatização das entidades. (PEREIRA, 1998, pp. 89-90).

A Emenda Constitucional nº 19/1998, chamada de Reforma Administrativa, é um dos instrumentos de ordem legal previstos no mencionado plano. Independente do sucesso na implementação desse Plano no que tange à publicização dos serviços não-exclusivos, à criação de organizações sociais e outros entes, pode-se depreender dos excertos acima mencionados a intenção de retirar o Estado da área chamada de **produção de bens e serviços**.

Nesse período, houve a intensificação da operacionalização do Plano Nacional de Desestatização com a alienação de 36 estatais, sem o cômputo das empresas de telefonia, que foram privatizadas em um programa específico (SCAFF, 2003, pp. 94-95).

Nesse governo, houve o terceiro período das privatizações, consoante classificação mencionada. Como propulsores legislativos foram promulgadas a Lei Geral de Concessões, Lei nº 8.987/1995, e a lei que definiu o novo regime de concessões de serviços públicos, Lei no 9.074/1995. Essa fase possuiu as seguintes características:

> [...] Em contraste com a segunda, essa etapa caracterizou-se, principalmente, pela privatização dos serviços públicos - com destaque para os setores de energia elétrica e telecomunicações - e pela magnitude das receitas envolvidas, podendo ser considerada como a fase das "megaprivatizações", ou da venda de algumas das "jóias da coroa" do Tesouro Nacional. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 317).

Essas duas leis permitiram a privatização das empresas que atuavam na prestação de serviços públicos, merecendo menção especial os setores de telecomunicações e energia elétrica. Essa fase foi especialmente diferente por gerar a necessidade de um Estado com maior capacidade regulatória, sob pena de prejudicar o consumidor que poderia ter que se sujeitar a um monopólio de uma empresa privada, em substituição à empresa pública dominante anteriormente.

Resultado desse processo, "de uma economia de mercado com forte planejamento estatal e nacionalista, passa o Brasil a ter uma forte participação de investidores estrangeiros, em razão do processo de abertura da economia, inserindo-a no mundo globalizado, cujo ápice foi o processo de privatização de amplos setores da infra-estrutura nacional." (SCAFF, 2003, p. 96).

Entretanto, mesmo no governo Fernando Henrique Cardoso, não houve força política suficiente para a implantação desse projeto em sua totalidade, dessa forma, permaneceram sob a órbita estatal empresas como a Petrobras e instituições financeiras do porte do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal. Diante da inviabilidade da sua transferência à iniciativa privada, pode-se verificar uma tentativa de aproximar as chamadas estatais do modo privado de gestão, procurando atenuar e limitar controles, como a necessidade de licitação.

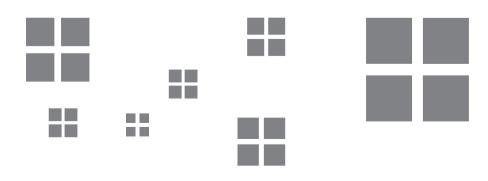
Por conseguinte, observa-se que o modelo proposto pela Constituição Federal de 1988 foi desvirtuado, inicialmente por emendas constitucionais que romperam os monopólios e posteriormente, pela tentativa de aproximação do regime das empresas públicas e sociedades de economia mista às congêneres privadas.

REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. Privatização no Estado contemporâneo. São Paulo: Ícone, 1996.
- AZAMBUJA, Darcy. Teoria geral do Estado. São Paulo: Globo, 2001.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ publi 04/COLECAO/PLANDI.HTM>. Acesso em: 19 out. 2007.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. Revista do Servico Público, Brasília, v. 48, n. 1, p. 43-79, jan./abr. 1997.
- PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estratégia e estrutura para um novo Estado. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 48, n. 1, p. 5-25, jan./abr. 1997.
- SCAFF, Fernando Facury. A Constituição econômica brasileira. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 67-101, jul./set. 2003.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. Aspectos jurídicos do planejamento econômico. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 1997.

NOTAS

- O conceito de rent-seeking é definido por Bresser Pereira: "Rent-seeking, literalmente busca de rendas, é a atividade de indivíduos e grupos de buscar rendas extramercado para si próprios através do controle do Estado. Tem origem na teoria econômica neoclássica, onde um dos sentidos da palavra rent é exatamente o ganho que não tem origem nem no trabalho, nem no capital. Corresponde ao conceito de privatização do Estado que os brasileiros vem usando." (PEREIRA, 1997, p. 21).
- Bresser Pereira afirma que a administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX em resposta à crise do Estado. Enumera as suas principais características: "é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão". (PEREIRA, 1997, p. 12).



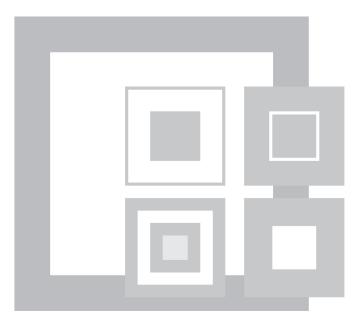
Notícias

TCU discute controle externo integrado de instituições financeiras públicas

A Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) do Tribunal de Contas da União (TCU) realizou, nos dias 15 e 16 de maio, reunião com a participação de representantes das Secretarias-Gerais de Controle Externo (Secex) do Ceará, Pará e de Brasília. O objetivo foi discutir melhores formas de fazer o controle externo e promover o intercâmbio de informações das atividades das instituições financeiras públicas, como Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, em busca de uma forma mais eficiente de controlar o destino de recursos públicos liberados por essas instituições, permitindo a transmissão de conhecimento em auditoria já desenvolvida no trabalho de uma secretaria para a outra.

As principais limitações na fiscalização das instituições financeiras por parte de técnicos do TCU são: a ausência de intercâmbio entre as Secex; o planejamento de ações de forma isolada; a dificuldade na obtenção de normativos do Banco Central; a falta de capacitação básica em tecnologia da informação; e a ausência de indicadores para aferir os resultados das instituições financeiras públicas. Outra dificuldade, segundo Afonso Araújo (5ª Secex), é a falta de tempo para analisar o material a ser investigado. Para Araújo, há processos enormes que precisam ser analisados em apenas um mês. "Não adianta fazer auditoria de um mês em um processo que tem mais de 20 caixas de documentos. Acaba sendo um trabalho superficial", avaliou.

Para ter maior controle de todas as ações, foi proposta a criação de uma rede de controle ligada às instituições financeiras, cujos principais papéis e de seus participantes são: ter um secretário-executivo para estar à frente das decisões; estabelecer um cronograma de trabalho; e pensar em um plano de capacitação para os objetos de trabalho. Em resumo, essa rede deverá facilitar a questão de tomadas de decisão e conhecimento das Secex.



TCU promove seminário de meio ambiente

O Tribunal de Contas da União promoveu, em junho, o seminário "Controle da Gestão Ambiental: desafios e perspectivas", em Belém do Pará. A solenidade de abertura foi presidida pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues e contou com a participação da ministra do meio ambiente, Marina Silva, do relator dos assuntos de meio ambiente no TCU, ministro Ubiratan Aguiar, da governadora do Estado, Ana Júlia Carepa, entre outras autoridades.

Durante a solenidade, foi assinado acordo de cooperação técnica entre o TCU e o Tribunal de Contas do Estado do Pará, presidido pelo conselheiro Fernando Coutinho Jorge, ex-senador da República, primeiro ministro de Estado do Meio Ambiente do Brasil. Nesta condição, presidiu a Eco/92, a partir de quando os assuntos de meio ambiente passaram a ser tratados de forma mais institucional e sistemática. Coutinho Jorge solicitou a implementação do acordo com a realização de treinamentos por servidores do TCU, para servidores do TCE-PA.

Na ocasião, lançou-se a segunda edição da *Cartilba de Licenciamento Ambiental*, editada pelo TCU em colaboração com o Ibama. Para o presidente do TCU, "o licenciamento ambiental é instrumento fundamental na busca do desenvolvimento sustentável. Sua contribuição é direta e visa encontrar o convívio equilibrado entre a ação econômica do homem e o meio ambiente onde se insere. Busca-se compatibilidade do desenvolvimento econômico e da livre iniciativa com o meio ambiente, dentro de sua capacidade de regeneração e permanência".

O lançamento simbólico se deu com a entrega de um exemplar da cartilha à ministra Marina Silva, para quem a função do TCU, que vai "além de simplesmente acompanhar e fiscalizar o gasto dos recursos públicos: vem se tornando fundamental para traçar caminhos que garantam transparência e racionalidade à destinação dos recursos do povo e, com isso, apoiar a sociedade e o governo, a identificar os meios mais eficientes e eficazes de gestão".

Desfeita a mesa de honra, a analista de controle externo Juliana Cardoso Soares fez uma apresentação da *Cartilha de Licenciamento Ambiental*, que visa contribuir para a divulgação do licenciamento ambiental, importante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente. Traz a nova legislação e jurisprudência do TCU, amplia a discussão de conceitos e procedimentos e busca difundir cada vez mais orientações e informações sobre o licenciamento, visando ao correto trato das questões ambientais e à preservação do meio ambiente, para as presentes e futuras gerações.

O ato de inauguração do seminário "Controle da Gestão Ambiental: desafios e perspectivas" foi encerrado com a apresentação do grupo parafolclórico Moara. Cantores e bailarinos populares apresentaram temas paraenses e amazônicos, do xote ao carimbó.



STJ confirma competência constitucional do TCU de fixar coeficientes de FPM

O TCU, no exercício de competência constitucional, por meio de Decisão Normativa anual, fixa os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Essa decisão possui grande importância para uma infinidade de municípios, pois, principalmente em relação aos entes menores, a participação no FPM compõe uma parcela considerável de suas receitas.

Entretanto, muitos municípios não se conformam com o cálculo efetivado pelo tribunal e recorrem ao Poder Judiciário para o incremento de seus coeficientes.

São ajuizadas ações ordinárias com pedido de tutela antecipada *inaudita altera pars* com esse objetivo. O deferimento dessas tutelas antecipatórias acarreta a alteração do coeficiente do município e repercute no valor a ser percebido por outros municípios do interior do mesmo Estado. Quando essa decisão interlocutória do juízo singular lhes é desfavorável, há a interposição de agravo de instrumento perante o Tribunal Regional Federal respectivo, com pedido liminar de efeito suspensivo, o denominado efeito suspensivo ativo. Deferida essa liminar, o resultado é análogo, ou seja, é alterado o coeficiente de FPM do município.

Essas decisões, em sede de cognição sumária, representam transtorno ao TCU e ao Banco do Brasil, responsável pela entrega do montante devido a cada município.

Com o intuito de preservar a competência constitucional do TCU de fixar os coeficientes de FPM, a Consultoria Jurídica do órgão, alegando grave ofensa à ordem econômica e jurídica (arts. 4º da Lei 8.437/1992 e 25 da Lei 8.038/1990) ajuizou, diretamente no Superior Tribunal de Justiça (STJ), suspensão de liminar contra decisão de desembargador federal da 4ª Região, que, em agravo de instrumento, deferira o efeito suspensivo ativo.

O vice-presidente (STJ), no exercício da Presidência, ministro Francisco Peçanha Martins, em 11/6/2007, acolheu a pretensão do TCU, ou seja, deferiu o pedido de suspensão da liminar. Dessa forma, o coeficiente de FPM do município interessado retorna ao valor fixado pela Decisão Normativa/TCU nº 79/2006.

Além da repercussão no caso concreto, essa decisão representa importante paradigma, pois o guardião da legislação infraconstitucional acolheu as ponderações do TCU, sinalizando a grave lesão à ordem econômica no deferimento de medidas antecipatórias que alterem coeficientes de FPM. Também representou inegável conquista, pois houve a postulação direta do TCU perante o Poder Judiciário na defesa de suas prerrogativas e competências constitucionais.

Por fim, a Consultoria Jurídica congratula os servidores Pedro Ricardo Apolinário de Oliveira e Luís Carlos Fernando P. M. B. Fonseca, que muito contribuíram para o sucesso da empreitada.



TCU aprova relatório sobre contas do governo de 2006

O plenário do Tribunal de Contas da União aprovou, dia 19 de junho, com 27 ressalvas, os pareceres prévios das contas do governo federal, referentes ao exercício financeiro de 2006. Foram feitas 21 recomendações a ministérios e órgãos da administração federal para correção das falhas detectadas. As contas dos poderes Legislativo e Judiciário, assim como as do Ministério Público da União estão em condições de serem aprovadas integralmente. O documento, cujo relator foi o ministro Ubiratan Aguiar, será encaminhado ao Congresso Nacional, para julgamento das contas.

O relatório contém o resultado das análises efetuadas na gestão dos recursos aplicados pelos poderes da União em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária e financeira dos orçamentos públicos federais, bem como com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Os pareceres prévios aprovados são conclusivos para reconhecer que os órgãos dos três poderes e o Ministério Público da União observaram os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, que os balanços demonstram adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31de dezembro de 2006, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na LRF, com exceção das ressalvas e recomendações feitas.

O relatório faz considerações sobre o desempenho da economia brasileira e registra que o crescimento econômico, em 2006, foi mais intenso do que em 2005. A taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) a preços de mercado foi de 3,7% em 2006, contra 2,9% em 2005. Mesmo tendo permanecido entre os dez maiores do mundo, o crescimento real da economia brasileira ficou aquém do desempenho da maioria dos países da América Latina e do Caribe, superando apenas o crescimento do Haiti e empatando com o da Nicarágua.

Quanto ao aspecto orçamentário, novamente foram apuradas divergências e incongruências entre metas prioritárias estipuladas pelo governo na LDO e aquelas efetivamente registradas na Lei Orçamentária Anual (LOA), que são de iniciativa do Poder Executivo. Em consequência, cerca de 30% das ações definidas na LDO como prioritárias não foram sequer acolhidas na LOA. Outras, ainda que incluídas na lei orçamentária, não foram executadas no orçamento de 2006.

No tocante à dívida pública, ressalta o aumento do saldo em R\$ 64,9 bilhões, alcançando a marca de R\$ 1,1 trilhão. A relação entre a dívida pública e o PIB, no entanto, sofreu redução, de 46,45% para 44,91%.

Ação setorial do governo - Na análise dos programas incluídos no Plano Plurianual (PPA), o relatório registra que é preocupante o baixo desempenho da execução física das funções transportes (34%), urbanismo (36%), ciência e tecnologia (37%), segurança pública (40%) e energia (41%).

Assinala que, de modo geral, os percentuais de alcance das metas físicas foram muito inferiores aos da execução orçamentária e financeira. Aponta que as causas desses descompasso são: deficiências no planejamento; dificuldades na condução de licitações ou na celebração de convênios e contratos; pendências ambientais; e efeitos do contigenciamento orçamentário sobre a programação das despesas.

No âmbito da Seguridade Social, que engloba saúde, previdência e assistência social, o orçamento é financiado por recursos vinculados a esse segmento, inclusive suas respectivas multas e juros. Esses recursos totalizaram R\$ 274,6 bilhões em 2006. Aplicados os critérios pré-definidos, os dispêndios do sistema de seguridade social atingiram R\$ 303,2 bilhões, o que evidencia um resultado negativo de R\$ 28,6 bilhões.

Educação - A União aplicou R\$ 16,1 bilhões em manutenção e desenvolvimento do ensino. O valor representa cerca de 25% da receita líquida de impostos. Foi respeitado, portanto, o mínimo de 18% previsto na Constituição Federal.

No âmbito da cultural, observou-se que, nos últimos dez anos, cerca de 75% dos recursos investidos em projetos culturais são obtidos por meio de mecanismos de renúncia fiscal, mediante leis de incentivo à cultura, atingindo a cifra de R\$ 971 milhões. Por meio do Orçamento da União foram gastos, ainda, R\$ 357 milhões em projetos culturais e R\$ 304 milhões em apoio administrativo, previdência de inativos, gestão da política de cultura e outros.

Segurança pública - Foram aplicados R\$ 3,9 bilhões em ações relacionadas à segurança pública, o que significa 0,33% da despesa orçamentária total. Os valores são superiores aos de 2005, tanto em termos absolutos quanto relativos, pois, naquele ano, foram gastos R\$ 3 bilhões (0,27% do total).

O TCU fez estudo para avaliar a eficácia das políticas de segurança por unidade da federação, no período de 2004 a 2006. A partir desse estudo, ficou evidenciado que a criminalidade está fortemente relacionada à baixa efetividade das políticas públicas voltadas para as áreas de educação, de saneamento básico, de habitação, de distribuição de renda e ao nível de atividade econômica da região.

Irrigação - Dos R\$ 236,4 milhões investidos em irrigação à conta do Orçamento Geral da União, apenas R\$ 6 milhões foram aplicados na Região Centro-Oeste, ou seja 3% do total. Portanto, foi descumprido, mais uma vez, dispositivo legal que determina a aplicação, nos 25 anos subseqüentes à promulgação da Constituição, do mínimo de 20% na região.

Demonstrações contábeis - O relatório destaca, também, que os demonstrativos contábeis do

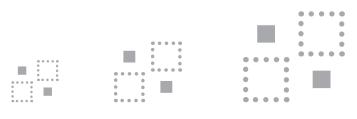
Balanço Geral da União (BGU) ainda não alcançaram a transparência desejada, dificultando, em alguns casos, a compreensão do que pretendem transmitir. No âmbito do Poder Executivo, foi detectado que as informações, por vezes, não são consistentes entre si, em especial as relativas a receitas e despesas orçamentária dos balanços orçamentário, financeiro e da demonstração das variações patrimoniais.

Áreas temáticas - O relatório traz, também, análise sobre as transferências voluntárias da União, a atuação da Justiça Eleitoral e o patrimônio público na América Latina.

Quanto às transferências, ressalva que a falta de planejamento para alocação de recursos faz o orçamento restringir-se a uma disputa de recursos adicionais para custear emendas de parlamentares e do Executivo. Já o contigenciamento dos recursos e a execução seletiva dos restos a pagar, provocam a competição pelos recursos programados, o que fragiliza os integrantes do Poder Legislativo em relação às ações do Poder Executivo.

Destaca que não foram constatadas ressalvas aos procedimentos adotados pela Justiça Eleitoral nas atribuições relativas à análise das prestações de contas dos partidos e candidatos e à fiscalização do pleito eleitoral. Ao contrário, verificou-se a adoção de procedimentos e estudos visando a aprimorar essas atribuições e a independência necessária para o exercício de seus deveres constitucionais e legais em prol da consolidação da recente democracia brasileira.

Sobre o patrimônio público na América Latina conclui que a instabilidade política, social e os fatores ambientais constituem riscos potenciais a que estão submetidos os investimentos da Petrobras na América do Sul nos dias atuais e preconiza a adoção de políticas estratégicas que evitem a dependência energética externa do Brasil, visando a preservar sua soberania na defesa de seus interesses econômicos, políticos e patrimoniais.



Obras inacabadas causam prejuízo de R\$ 1 bi aos cofres públicos

(TCU) fez um amplo diagnóstico = execução da obra e à inadimplência das obras inacabadas financiadas com recursos da União em todo o país. O levantamento detectou que das 400 obras inconclusas, no valor de R\$ 3,5 bilhões, 130 são empreendimentos executados pela União e as outras 270 são executadas por estados e municípios, mediante recursos federais transferidos. A paralisação desses empreendimentos acarreta prejuízo de R\$ 1 bilhão aos cofres públicos.

A principal causa de paralisação de obra pública refere-se a problemas no fluxo orçamentário/ financeiro, com 80% dos casos, quando avaliadas apenas as obras executadas diretamente pelos órgãos federais. Quando analisadas obras de responsabilidade de estados e municípios, o principal motivo também é relativo ao fluxo orçamentário/financeiro, chegando a 39%. No entanto,

O Tribunal de Contas da União problemas relacionados ao projeto/ do ente beneficiário dos recursos é significativa, chegando a 18% e 16%, respectivamente.

> O TCU fez determinações ao Ministério do Planejamento. Orçamento e Gestão para corrigir as falhas que impedem a conclusão das obras públicas. A principal delas é a criação de um cadastro geral de obras, sustentado por uma solução de tecnologia de informática que forneça informações detalhadas para a administração pública federal, para os órgãos de controle e para o cidadão, que permita o acompanhamento dos gastos públicos realizados em obras custeadas com recursos federais.

> O tribunal recomendou também ao Poder Legislativo que institua uma relação de obras para cada unidade orçamentária, listadas por prioridade de execução, de tal forma que a distribuição dos

recursos disponíveis obedeça a essa ordem; o que permitirá que cada obra seja devidamente contemplada no orçamento anual e na sua execução financeira, recebendo recursos compatíveis com a dotação definida que, por sua vez, deverá ser compatibilizada com o cronograma da obra.

O TCU enviou cópia da documentação às presidências do Senado e da Câmara federais, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, aos ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Educação, da Saúde, da Integração Social, da Ciência e Tecnologia, das Cidades, das Comunicações, do Turismo, ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Dnit) e à Secretaria do Tesouro Nacional. O ministro Valmir Campelo foi o relator do processo.

Reforma agrária é tema de painel no TCU

Painel realizado por equipe composta de servidores da 5ª Secretaria de Controle Externo e Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, em junho, discutiu os principais achados relativos ao monitoramento da auditoria realizada no Programa Novo Mundo Rural, em 2004, envolvendo as ações "Assentamento de Trabalhadores Rurais e Desenvolvimento de Assentamentos Rurais". Trata-se do último monitoramento previsto, que objetiva verificar o grau de implementação das recomendações relativas à organização de assentamentos rurais, especificamente à instituição da política de assistência técnica e à estruturação do órgão gestor para supervisão das ações no âmbito dessa política.

A reforma agrária foi considerada pelo Plenário do TCU como tema prioritário para fins de planejamento das ações de fiscalização do tribunal em 2008.

A auditoria buscou responder a duas questões: quais os produtos e impactos das ações para a melhoria da estrutura e regulamentação do Incra voltados à gestão dos assentamentos rurais e quais os produtos e impactos das ações de gestão de organização dos assentamentos rurais. A equipe apresentou para os participantes a metodologia do trabalho e os principais achados a serem abordados no relatório.

Para melhor avaliação do tema, a equipe de auditoria realizou visitas às superintendências regionais do Incra, a alguns assentamentos dos Estados do Pará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul. Maranhão, Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Também foram realizadas entrevistas com técnicos que prestam assessoria nos assentamentos rurais.

Participaram do evento, além da equipe de monitoramento, o secretário da 5ª Secex, André Luiz Mendes, as diretoras da 1^a Diretoria da 5^a Secex, Ana Paula Silva da Silva, e da 1^a Diretoria Técnica da Seprog, Glória Maria Merola, representantes da Controladoria-Geral da União, do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos e da Consultoria da Câmara dos Deputados.

TCU realiza seminário sobre documentação e informação jurídica

O Tribunal de Contas da União realizou, em julho, o Seminário Nacional de Documentação e Informação Jurídica, promovido pela Associação dos Bibliotecários do Distrito Federal (ABDF). Segundo o ministro Aroldo Cedraz, na solenidade de abertura, o tema central do seminário, que é "Informação Jurídica: Trabalhando Direito", é diretamente afeto a todos os trabalhos desenvolvidos no TCU. "Não há como se agregar valor a qualquer nação sem que as decisões sejam embasadas em informações confiáveis, corretas e tempestivas, e assim tem sido a atuação do Tribunal de Contas da União. Para isso, temos contado com o apoio dos profissionais da documentação, que nos subsidiam com essas informações, permitindo-nos decidir acerca dos mais diversos assuntos", destacou.

Ele ressaltou que as informações não se encontram apenas em formato impresso, mas também em bases de dados e na rede mundial de computadores, a internet, agrupadas, muito frequentemente, de forma caótica. "Nesse contexto, a organização promovida pela classe, permite que o conhecimento perdido na massa informacional seja recuperável por nós, usuários", disse.

O ministro destacou que o tribunal investiu na especialização de 34 servidores em Gestão do Conhecimento e que, em continuidade, muito tem sido realizado pela Presidência do TCU para que sejam alcançados novos benefícios provenientes dessa especialização. Citou como exemplo a reconstrução do portal, projeto coordenado pelo Instituto Serzedello Corrêa, por intermédio do Centro de Documentação (Cedoc), em conjunto com a Secretaria de Tecnologia da Informação (Setec). "Esse projeto viabilizará a recuperação da informação de forma lógica e democrática, com o esforço de uma equipe multidisciplinar, embasada nos princípios da arquitetura da informação, privilegiando-se o acesso ao conteúdo".

Lembrou, ainda, que o corpo técnico de bibliotecários foi reforçado com cinco novos servidores há dois anos, em consequência da necessidade de ampliação do atendimento. "Com o aumento exponencial da informação disponível para acesso nos mais variados meios, mister se faz o crescimento do quadro de pessoal qualificado, para seu tratamento e disseminação".

O seminário foi um evento paralelo ao XXII Congresso Brasileiro de Biblioteconomia, Documentação e Ciência da Informação (XII CBBD), e teve o objetivo de promover a troca de experiências e aperfeiçoamento de conhecimentos na área jurídica.

TCU amplia acesso aos cadastros CPF e CNPJ da Receita Federal

No último dia 3 de julho, o Tribunal de Contas da União e a Secretaria da Receita Federal assinaram termo aditivo ao convênio celebrado entre as duas instituições, cujo objeto é o fornecimento de dados cadastrais e econômico-fiscais agregados. O TCU a partir daquela data poderá ter acesso a todos os dados existentes nos perfis Consult3-CPF e Externo3-CNPJ. O aditivo permite entre outros aspectos, no que diz respeito às empresas, obter informações sobre composição societária, identificação do contador e do responsável. Além do acesso *on-line*, o TCU poderá também extrair dados dos cadastros CPF e CNPJ, o que permitirá cruzamentos com outros cadastros já existentes. Para tanto, a Setec está viabilizando junto ao Serpro a extração da base completa do CPF e CNPJ, a qual ficará disponível para uso interno. A partir de 2008 esses dados poderão ser acessados no *Data warebouse* Síntese 2ª Fase.

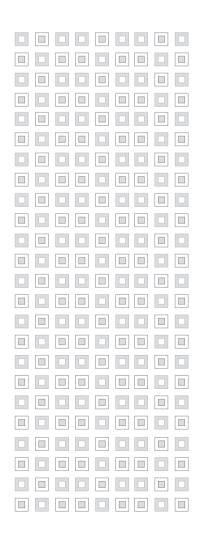
Auditor Augusto Sherman Cavalcanti defende governança de Tl

Em palestra realizada no dia 28 de junho, o auditor do TCU, Augusto Sherman Cavalcanti abordou a importância da governança de tecnologia da informação (TI) e da fiscalização da contratação de serviços de TI. "Se a administração pública não tiver uma boa governança de tecnologia da informação, terá seu funcionamento comprometido, gerando poucos ou nenhum benefício para a sociedade", disse ao público do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

"É um dever do gestor público gerir, o melhor possível, os recursos que estão sob a responsabilidade da sua administração", observou. A prática da governança de TI é essencial para melhoria dos resultados, inclusive dos tribunais de contas. Entre os benefícios da governança de TI, apontou o alinhamento estratégico, a agregação de valor, a administração de recursos e de riscos e a medição de desempenho.

Alertou os auditores de controle externo presentes para que tenham a consciência de que a administração pública deve saber planejar, coordenar, organizar, supervisionar e monitorar as suas informações. "O auditor precisa ter conhecimento de governança para fazer uma boa auditoria de informática, para avaliar se todos os recursos investidos estão sendo úteis para a organização e para a sociedade", concluiu.

Sobre as contratações, Sherman foi enfático ao afirmar que "os tribunais de contas têm que atuar para coibir as contratações de serviços de 'megacontratos' para o desenvolvimento de sistemas, para a manutenção de rede, entre outros".



NOTÍCIAS

Ressaltou que a administração pública, por razões estratégicas e de segurança, não deve depender de uma única empresa contratada para prestação de serviços de TI. Convém que esses serviços sejam licitados e contratados separadamente, que os serviços operacionais não sejam prestados pela mesma empresa responsável pelos serviços de monitoração, supervisão ou segurança. Sustentou que a licitação e contratação em separado, além de reduzir a dependência e aumentar a segurança da administração pública, incentiva a competitividade, diminui custos e promove a especialização das empresas no mercado. Em suma, a administração pública poderá se beneficiar de serviços melhores, a menor preço, com mais segurança.

Outro ponto mencionado por Sherman diz respeito a medidas visando à extinção do pagamento dos serviços de TI em "horas trabalhadas". Afirmou que essa é a "pior forma de pagamento possível", vez que incentiva as empresas contratadas a prestar o serviço com pessoal menos qualificado e, portanto, com maior número de horas trabalhadas, maior preço, maior custo para o erário. Em síntese, serviços de TI pagos em horas trabalhadas são, em geral, serviços de maior custo, de maior prazo e, possivelmente, de menor qualidade, ante o uso de profissionais de menor experiência. Por isso, o pagamento de servicos de TI há de ser, sempre que possível, por medição de resultado, mediante a adoção das métricas apropriadas a cada serviço.

Audiência pública discute publicidade oficial

O ministro Marcos Vinicios Vilaça promoveu audiência pública para discutir assuntos relativos à publicidade oficial. A iniciativa é inédita no Tribunal de Contas da União (TCU) e teve o objetivo de fornecer subsídios para apreciação de processo que trata de auditorias nos contratos de propaganda e publicidade em diversos órgãos e entidades da administração pública federal.

O evento contou com a participação de autoridades e servidores do TCU, e de representantes de todos os segmentos do processo de contratação e execução de serviços de propaganda e publicidade, entre anunciantes, agências, mídias e produtores. A qualidade da publicidade brasileira, a importância do Conselho Executivo das Normas-Padrão (Cenp) e a regulação da concorrência no mercado publicitário foram alguns dos pontos ressaltados pelos representantes dos órgãos e entidades. Foi destacada, também , a questão da legalidade do bônus de volume e a influência das agências de publicidade como grandes pagadoras de impostos. Os representantes ainda frisaram que a decisão do tribunal irá afetar pequenas e médias agências de publicidade em todo o País.





TCU avalia eficácia das políticas de segurança pública

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou levantamento de auditoria no Ministério da Justiça para avaliar a eficácia das políticas de segurança pública do governo federal entre 2004 e 2006. Foram feitas análises sobre a repressão e a prevenção ao crime e sobre outras ações implementadas pela União para combate à violência no país.

O tribunal avaliou principalmente as ações implementadas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e algumas operações da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal. O TCU concluiu que a criminalidade está diretamente relacionada com os níveis educacional, de saneamento básico, de habitação, de distribuição de renda e de atividade econômica.

O resultado demonstra que investimentos nessas áreas podem servir como fatores de prevenção contra a violência. Mostram, ainda, que há uma correlação positiva e significativa entre as despesas totais de caráter sigiloso, associadas às operações de inteligência, e o número de processos indiciados e de inquéritos instaurados. Essa correlação entre a ação e o resultado é um indicador de eficácia das operações da Polícia Federal. Além disso, de acordo com o relator do processo, ministro Ubiratan Aguiar, pode-se concluir, também, que as ações da Polícia Rodoviária Federal têm gerado resultados positivos no combate ao contrabando de cigarros e equipamentos.

O tribunal observou que se forem dadas condições materiais para atuação da Polícia Federal haverá retorno da atuação no combate à criminalidade. No entanto, a eficácia somente terá efeitos duradouros, com reflexos positivos para a diminuição da violência, se estiver intimamente conectada a políticas públicas. Por isso, é oportuno o lançamento, pelo governo federal, do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci). O projeto pretende investir R\$ 4,8 bilhões na integração de políticas de segurança pública com ações sociais nas 11 regiões mais violentas do País. O tribunal poderá avaliar os resultados do programa para subsidiar os futuros trabalhos para as contas do governo da República, ou em suas auditorias.

O TCU recomendou que a Senasp condicione o repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública ao fornecimento tempestivo de dados confiáveis para alimentação dos sistemas de informação da secretaria.

O tribunal encaminhou cópia da documentação ao Ministério da Justiça, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional de Segurança Pública, à Secretaria Nacional de Segurança Pública, ao Departamento de Polícia Federal, ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal e ao Departamento Penitenciário Nacional.

TCU encontra irregularidades na gestão das renúncias de receita da Lei de Informática

O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou ao Ministério da Ciência e Tecnologia que suspenda ou cancele a concessão de benefícios fiscais a empresas do setor de informática que não comprovaram ter investido o suficiente em pesquisa e desenvolvimento (P&D) de novas tecnologias. A lei prevê que as empresas desse setor somente podem ser beneficiadas com a isenção/redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) caso invistam pelo menos 5% do faturamento em atividades de P&D. O valor total dos incentivos concedidos às empresas do setor de informática é de R\$ 1,1 bilhão por ano. O TCU identificou irregularidades no período de 1997 a 2005.

O relatório apresentado ao Plenário do TCU pelo Auditor Marcos Bemquerer Costa, baseado em auditoria promovida pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), revela graves irregularidades nos procedimentos de administração dos benefícios da lei de informática pela Secretaria de Políticas de Informática (Sepin/MCT). Além da omissão ou intempestividade na apresentação de relatórios descritivos das atividades de P&D previstas nos projetos elaborados, contrariando a lei, foi constatada a indevida custódia de recursos materiais e financeiros depositados no Instituto Uniemp. Trata-se de uma entidade privada que recebia os recursos das empresas incentivadas do setor de informática e deveria repassá-los para institutos de pesquisa, mas acabava mantendo equipamentos e recursos financeiros sob sua guarda. Embora o procedimento fosse aprovado pela Sepin/MCT, verificou-se, de acordo com o relator, que "parte dos recursos que deveriam ser aplicados em pesquisa e desenvolvimento ficam pelo meio do caminho, uma vez que o Instituto cobra uma porcentagem pela guarda do material". O tribunal determinou que os recursos custodiados pelo Uniemp sejam transferidos aos institutos de pesquisa.

A desorganização administrativa da Sepin/MCT foi evidenciada pelo relator, que deixou registrado que a análise de alguns tópicos do relatório da Semag levou-o "a perceber que o controle sobre as receitas renunciadas demonstra-se extremamente frágil" no âmbito da Sepin/MCT. O Tribunal determinou que os antigos dirigentes da Sepin/MCT apresentem justificativas para as irregularidades, sob pena de multa. Quanto à Secretaria da Receita Federal do Brasil, o TCU determinou que efetue o lançamento dos impostos devidos pelas empresas indevidamente beneficiadas.



Secretaria detecta falhas nas consignações do Sistema Integrado de Administração de RH

Em auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), sob a relatoria do Ministro Valmir Campelo, no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), foram detectadas várias falhas diretamente relacionadas à sistemática das consignações. Entre elas, a ocorrência de inclusão de consignações sem autorização do consignado e a reinclusão indevida de consignações já excluídas ou finalizadas. A folha de pagamento do Siape movimenta aproximadamente R\$ 52 bilhões de reais, por ano. Operam com consignações na folha, cerca de 1.300 consignatários que movimentam por mês mais de R\$ 300 milhões de reais.

A auditoria foi realizada em função dos problemas relacionados a descontos na folha de pagamento de servidores, aposentados e pensionistas em valores superiores aos limites legais. Foram propostas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) determinações à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MP) para adequar a sistemática de consignações ao que determinam os normativos que regulam a matéria. Das quais, destaca-se a suspensão imediata de consignação facultativa, em caso de divergência acerca da autorização do consignado, impedindo a sua reinclusão até que se constate a veracidade da autorização do consignado para aquela consignação.

Também foram propostas determinações no sentido de melhorar o controle e a transparência da sistemática de consignações do Siape, além de recomendações para seu aperfeiçoamento, visando melhorias na forma de atuação e nos controles internos.









Presidente visita laboratório

O presidente do TCU, ministro Walton Alencar, o auditor Augusto Sherman Cavalcanti e os secretários-gerais de Controle Externo e da Presidência visitaram, no último dia 23, o Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro (Lab LD), vinculado ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), do Ministério da Justiça. A implantação do laboratório é uma das metas da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), para desenvolver metodologia e analisar as melhores práticas de *bardware* e *software* para a investigação de casos de corrupção e lavagem de dinheiro. O objetivo maior previsto na meta da Enccla é a replicação do laboratório em diversos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais voltados para a investigação dos ilícitos, tanto na área penal como na área administrativa.

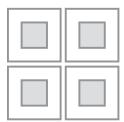
A validação da metodologia está sendo realizada por meio de sua aplicação em casos reais repassados pelos ministérios públicos estaduais. Os meios necessários ao desenvolvimento dos trabalhos – instalações físicas e infra-estrutura tecnológica estão sendo providos pelo Banco do Brasil. O projeto do Lab LD ganhou, neste ano, o 10º Prêmio de Excelência em Informática Aplicada aos Serviços Públicos, do 13º Congresso de Informática e Inovação na Gestão Pública (Conip), em duas categorias: "Melhor Trabalho de Inovação Tecnológica" e "Melhor Projeto". O TCU participa ativamente desde o início das atividades do laboratório. Durante o primeiro ano de participação, a contribuição do TCU esteve centrada na aplicação do conhecimento sobre controle externo no desenvolvimento da metodologia de investigação em casos que envolveram a análise de grande quantidade de dados. A metodologia abrange a utilização de *softwares* de ETL (extração, transformação e carga), mineração de dados e textos, inteligência artificial, gestão de conhecimento e análise de relacionamentos.

Para este segundo ano de participação foi estabelecido um plano de trabalho que contempla a transferência ao TCU do conhecimento produzido pelo laboratório assim como o aproveitamento, pelo tribunal, da capacidade do laboratório para a aplicação em casos práticos de controle. Ao longo do próximo ano, o servidor do TCU Remis Balaniuk integrará, em regime de dedicação integral, a equipe do Lab LD.









Jurisprudência

ADMINISTRATIVO. REVOGAÇÃO DA SÚMULA TCU N.º 235. APROVAÇÃO DE NOVA SÚMULA SOBRE A DISPENSA DE REPOSIÇÃO DE IMPORTÂNCIAS INDEVIDAMENTE PERCEBIDAS POR SERVIDORES ATIVOS. INATIVOS E PENSIONISTAS NAS SITUAÇÕES ESPECIFICADAS. ARQUIVAMENTO.

Consolidado o entendimento, no âmbito do TCU, no sentido de que é dispensada a reposição de importâncias percebidas por servidores ativos e inativos, e pensionistas, seja por motivo de interpretação equivocada de dispositivos legais por parte do órgão responsável pelos pagamentos indevidos, seja por força do caráter alimentar das parcelas salariais, aliada à boa-fé dos servidores, diferentemente do que dispõe a Súmula n.º 235, impõe-se a revogação desta e a aprovação de novo Enunciado.

O Tribunal de Contas da União em face da mudança de entendimentos relacionados ao ressarcimento de quantias indevidamente pagas aos servidores públicos entendeu por bem revogar a Súmula TCU 235 e aprovar a Súmula TCU 249, com a seguinte redação: "É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/ entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais."

(Acórdão 820/2007, Plenário, Ata 18, Rel. Min. Guilherme Palmeira, TC 011.721/2003-1, Sessão 09/05/2007).

ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO CONTRA DELIBERAÇÃO EM SEDE DE MONITORAMENTO DE ACÓRDÃO DO TCU.

- 1. A admissibilidade de qualquer recurso está subordinada à presença do interesse, traduzido no binômio utilidade/necessidade, e à existência de sucumbência, ainda que parcial, da parte.
- 2. Se a decisão advinda de monitoramento realizado pelo Tribunal em nada agrava a situação do legitimado, este não tem nenhum interesse em recorrer do julgado.
- 3. Não cabe recurso contra decisão proferida em sede de monitoramento de acórdão do Tribunal na qual não tenham sido rediscutidas questões de mérito nem imposto nenhum tipo de sanção.

O Tribunal de Contas da União firmou o entendimento acerca da impossibilidade de interposição de recurso contra deliberação proferida em sede de monitoramento de acórdão do Tribunal na qual não tenham sido rediscutidas questões de mérito nem imposto nenhum tipo de sanção, em face da inexistência de dois pressupostos recursais específicos que possibilitam ao Tribunal o julgamento de mérito, quais sejam, a legitimação para recorrer e o interesse em recorrer. Isso porque em processo de monitoramento em não tenham sido rediscutidas questões de mérito nem impostas sanções, não há que se falar, em princípio: i) em partes no sentido estrito, constituindo qualquer lide; ii) em legitimidade para recorrer e; iii) em interesse jurídico para impugnar a decisão.

(Acórdão 949/2007, Plenário, Ata 21, Rel. Min. Augusto Nardes, TC 008.815/2005-4, Sessão 23/05/2007).























REPRESENTAÇÃO. EXIGÊNCIA DE CAPITAL SOCIAL PROPORCIONAL AO VALOR TOTAL DO CONTRATO CUJO OBJETO SERÁ EXECUTADO EM MAIS DE UM EXERCÍCIO. IMPROCEDÊNCIA.

Observado o limite do § 3º do art. 31 da Lei 8666/1993, é legal a exigência de capital social proporcional ao valor total de contrato cujo objeto será executado em mais de um exercício.

O Tribunal de Contas da União, ao analisar Representação formulada por empresa licitante, entendeu razoável a exigência de que o capital social corresponda a 5% do valor total do contrato e não do valor a ser executado no primeiro exercício de sua vigência. No caso concreto, além de tal requisito não haver frustrado a competitividade do certame, como prova o bom número de interessados que a ele acudiram, o percentual fixado não é exagerado e está dentro do limite autorizado pelo § 3º do art. 31 da Lei 8666/1993, sendo justificável que a administração procure assegurar que o contratado possui condições econômicofinanceiras para cumprir a totalidade do contrato e não apenas parte dele.

(Acórdão 1.105/2007, Plenário, Ata 23, Rel. Min. Aroldo Cedraz, TC 029.056/2006-3, Sessão 6/06/2007).

ADMINISTRATIVO. PROJETO DE SÚMULA. CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS, POR MEIO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO, COM FUNDAMENTO NO ART. 24, XIII, DA LEI N.º 8.666/1993. NECESSIDADE DE NEXO EFETIVO ENTRE O MENCIONADO DISPOSITIVO, A NATUREZA DA INSTITUIÇÃO E O OBJETO CONTRATADO, ALÉM DA COMPROVADA COMPATIBILIDADE COM OS PREÇOS DE MERCADO. APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

O Tribunal de Contas da União aprovou a Súmula 250 de sua jurisprudência, que estipula os critérios para a contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação. O texto da Súmula recebeu a seguinte redação: "A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

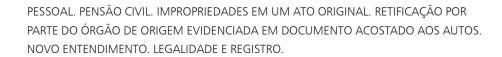
(Acórdão 1.279/2007, Plenário, Ata 27, Rel. Min. Guilherme Palmeira, TC 024.203/2006-8, Sessão 27/06/2007).

AUDITORIA. FISCOBRAS 2007. CRITÉRIOS PARA A INDICAÇÃO DE MARCA EM PROCESSOS LICITATÓRIOS.

Em levantamento de auditoria realizado nas "Obras Complementares no Aeroporto Internacional de Salvador no Estado da Bahia", no âmbito do Fiscobras 2007, o Tribunal de Contas da União determinou à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária que observe a jurisprudência do TCU no sentido de se limitar a indicação de marca aos casos em que justificativas técnicas, devidamente fundamentadas e formalizadas, demonstrem que a alternativa adotada é a mais vantajosa e a única que atende às necessidades da Administração, ressalvando que a indicação de marca é permitida como parâmetro de qualidade para facilitar a descrição do objeto a ser licitado, desde que seguida por expressões do tipo "ou equivalente", "ou similar" ou "ou de melhor qualidade".

(Acórdão 1.427/2007, Plenário, Ata 31, Rel. Min. Benjamin Zymler Cavalcanti, TC 007.511/2007-0, Sessão 25/07/2007).

JURISPRUDÊNCIA



Considera-se legal a concessão de pensão civil quando restar comprovadamente demonstrada que as impropriedades contidas no ato original foram saneadas pelo órgão de origem, apesar da desconformidade material presente no ato.

O Tribunal de Contas da União modificou o procedimento de apreciação e registro das concessões de aposentadorias, reformas e pensões. Com fundamento nos princípios da eficiência, da racionalidade administrativa e da economia processual restou estabelecido que o Tribunal:

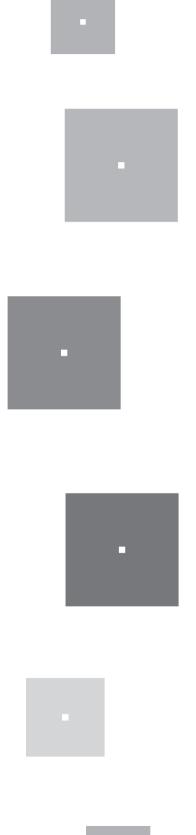
- a) autorizará o registro de todos os atos de concessão que, a despeito de apresentarem impropriedades em sua versão original, formalmente submetida ao Tribunal, já não estejam, no momento de sua apreciação de mérito, dando ensejo a pagamentos irregulares, uma vez que a irregularidade já foi corrigida pela própria Administração;
- b) deixará assente que, na hipótese acima, deverão ser expressamente mencionadas na parte dispositiva do respectivo acórdão, a título de ressalva, as falhas identificadas, bem como seu saneamento pelo órgão/entidade de origem e eventuais consectários do pagamento irregular.

(Acórdão 2.019/2007, Primeira Câmara, Ata 22, Rel. Min. Raimundo Carreiro, TC 013.559/2006-1, Sessão 10/07/2007).

REPRESENTAÇÃO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO AINDA EM CURSO. DESNECESSIDADE DE CONCESSÃO DE CIÊNCIA DE TRAMITAÇÃO DE PROCESSO E OPORTUNIDADE DE AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO A LICITANTE.

O Plenário do Tribunal de Contas da União ao analisar representação formulada por licitante, seguindo a linha jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, entendeu ser desnecessária, previamente à sua deliberação, conceder ciência da tramitação dos processos, bem como a oportunidade de formular alegações e apresentar documentos, se assim desejarem, na forma do art. 5°, inciso LV, da Lei Máxima, a licitante cujo procedimento licitatório ainda está em curso. Isso porque, nessa hipótese, o licitante não é titular de direito material, pois nenhum bem jurídico se incorporou ao seu patrimônio. Em consequência, seu interesse não é jurídico, mas apenas econômico. Por tal motivo, é impossível o licitante alegar sofrer nesta Corte de Contas eventual redução de direitos processuais, como o do contraditório e o da ampla defesa, pois esses direitos sequer existem na situação específica de licitação em andamento.

(Acórdão 1.436/2007, Plenário, Ata 31, Rel. Min. Valmir Campelo, TC 015.570/2007-6, Sessão 25/07/2007).





REPRESENTAÇÃO. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL PRATICADA POR PREGOEIRO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE. IMPROCEDÊNCIA.

1. Compete ao pregoeiro verificar os requisitos de admissibilidade quando da manifestação da intenção de recorrer por parte de licitante, que será sempre objeto de novo exame quando da homologação da licitação pela autoridade superior.

2.Decisão do pregoeiro que negou seguimento a manifestação da intenção de recorrer não viola os princípios da ampla defesa e do contraditório, uma vez que contra esse ato cabe recurso, sem efeito suspensivo, à autoridade superior.

O Plenário do Tribunal de Contas da União ao analisar representação formulada por licitante, ratificou entendimento já exarado nesta Corte de Contas, no sentido de que o juízo de admissibilidade dos recursos interpostos em procedimentos de pregão pode ser realizado pelo pregoeiro. Entendeu o TCU que a finalidade da norma, ao autorizar o pregoeiro examinar previamente a admissibilidade do recurso, é afastar do certame aquelas manifestações de licitantes de caráter meramente protelatório, seja por ausência do interesse de agir, demonstrada pela falta da necessidade e da utilização da via recursal, seja por não atender aos requisitos extrínsecos, como o da tempestividade. Essa prerrogativa conferida ao pregoeiro não viola os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório; ao contrário, coaduna-se com o princípio constitucional da eficiência previsto, de forma expressa, no art. 37 da Constituição Federal e com o princípio da celeridade processual, ambos exigências em favor dos próprios administrados, que não pretendem ver seus pleitos eternizados pela máquina estatal, com infindáveis recursos e deliberações de cunho meramente protelatório. Além disso, contra os atos praticados pelo pregoeiro sempre cabe recurso à autoridade superior, consoante se depreende do art. 7º, do Decreto nº 3.555/2000, sem efeito suspensivo, é verdade, como expressamente consignado no art. 11, inciso XVIII, do Decreto nº 3.555/2000, que regulamentou o instituto do pregão na administração pública. Desse modo, negado seguimento à manifestação da intenção de recorrer, incumbe ao interessado interpor recurso contra o ato do pregoeiro, o qual será examinado pela autoridade superior, sendo que o procedimento licitatório prosseguirá normalmente.

(Acórdão 1.440/2007, Plenário, Ata 31, Rel. Min. Aroldo Cedraz, TC 004.515/2007-6, Sessão 25/07/2007).

PESSOAL. ABRANGÊNCIA DA SÚMULA VINCULANTE DO STF Nº 3. CONSIDERAÇÕES.

A ressalva contida n o enunciado nº 3 da Súmula Vinculante do STF, relativamente à dispensa da observância do contraditório e da ampla defesa, quando da apreciação da legalidade de ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão, abrange o ato de alteração posterior concessivo de melhoria que altere os fundamentos legais do ato inicial já registrado pelo TCU.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, aplicando os métodos de interpretação lógicosistemática ao ordenamento jurídico, concluiu que a exceção prevista no Enunciado nº 3, da Súmula Vinculante do STF, agasalha os atos de alterações correspondentes, depreendendo-se que referida exceção configura gênero, do qual são espécies as concessões iniciais e as alterações posteriores que alterem seu fundamento legal. Partiu o TCU da premissa de que o ato de alteração de aposentadoria, pensão e reforma, que tenha por objetivo a melhoria de benefício previdenciário, mediante alteração do fundamento legal do ato concessório, tem a mesma natureza jurídica e procedimento de geração e aperfeiçoamento de um ato inicial e de que ambos são atos complementares em que não há litigantes.

(Acórdão 1.551/2007, Plenário, Ata 33, Rel. Min. Augusto Nardes, TC 017.710/2004-3, Sessão 08/08/2007).

JURISPRUDÊNCIA

DENÚNCIA. FRACIONAMENTO DE DESPESA. MODALIDADE LICITATÓRIA INADEQUADA. MESMO POTENCIAIS INTERESSADOS NO CERTAME. EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO ÚNICA.

É indevida a realização de licitações distintas para a contratação de serviços de mesma natureza, mesmo em locais diversos, quando os potenciais interessados são os mesmos, por contrariar o art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/93.

O Plenário do Tribunal de Contas da União ao analisar denúncia acerca de possível fracionamento de objetos licitados, posicionou-se no sentido de ser indevida a realização de licitações distintas para a contratação de serviços de mesma natureza, mesmo em locais diversos, quando os potenciais interessados são os mesmos, por contrariar o art. 23, § 5°, da Lei nº 8.666/93. Nas oportunidades em que se manifestou sobre o fracionamento de despesas, o TCU deixou assente que, quando os potenciais interessados na contratação de serviços de mesma natureza são os mesmos, não há que se realizar licitações distintas. Sob essa ótica, o termo "mesmo local" utilizado no art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/93, não se refere a uma localidade específica (rua, bairro, cidade, município) e sim a uma região geo-econômica, ou seja, a área de atuação profissional, comercial ou empresarial dos possíveis fornecedores ou prestadores de serviço a serem contratados pela Administração.

(Acórdão 1.780/2007, Plenário, Ata 36, Rel. Min. Raimundo Carreiro, TC 005.517/2005-9, Sessão 29/08/2007).

Índice

Índice de Assunto

A

Ampla defesa

Acórdão 1.551/2007, Plenário
Pessoal. Abrangência da súmula vinculante
do STF nº 3. Considerações.
Revista 109/2007, 127

Aposentadoria

Acórdão 1.551/2007, Plenário
Pessoal. Abrangência da súmula vinculante
do STF nº 3. Considerações.
Revista 109/2007, 127

C

Cadastro - CPF - CNPJ - acesso - TCU

TCU amplia acesso aos cadastros CPF e CNPJ da Receita Federal Revista 109/2007, 118

Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)

TCU amplia acesso aos cadastros CPF e CNPJ da Receita Federal Revista 109/2007, 118

Contas de gestão

Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão FURTADO, José de Ribamar Caldas Revista 109/2007,61

Contas do governo - exercício financeiro 2006 - aprovação

TCU aprova relatório sobre contas do governo de 2006 Revista 109/2007,114

Contas do Governo - prestação de contas

Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão FURTADO, José de Ribamar Caldas Revista 109/2007,61

Contas públicas - regime jurídico

Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão FURTADO, José de Ribamar Caldas Revista 109/2007,61

Contraditório

Acórdão 1.551/2007, Plenário
Pessoal. Abrangência da súmula vinculante
do STF nº 3. Considerações.
Revista 109/2007, 127

Contratação de serviço

Auditor Augusto Sherman Cavalcanti defende governança de TI Revista 109/2007,118

Contrato de fornecimento - passagem aérea

A natureza jurídica das obrigações firmadas nos contratos para fornecimento de passagens aéreas MACHADO, Karine Lílian de Sousa Costa Revista 109/2007,90

Contratos - propaganda e publicidade - auditoria

Audiência pública discute publicidade oficial Revista 109/2007, 119



D

Decreto-lei nº 200/67

A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro LEITE, Sandro Grangeiro Revista 109/2007, 99

Direito Administrativo - natureza jurídica - obrigação contratual

A natureza jurídica das obrigações firmadas nos contratos para fornecimento de passagens aéreas MACHADO, Karine Lílian de Sousa Costa Revista 109/2007, 90

Direito Privado - natureza jurídica - obrigação contratual

A natureza jurídica das obrigações firmadas nos contratos para fornecimento de passagens aéreas MACHADO, Karine Lílian de Sousa Costa Revista 109/2007, 90

Dispensa de licitação - Lei nº 8.666/93 (Art. 24, XIII)

Acórdão 1.279/2007, Plenário

Administrativo. Projeto de súmula. Contratação de instituição sem fins lucrativos, por meio de dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993. Necessidade de nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além da comprovada compatibilidade com os preços de mercado. Aprovação. Arquivamento. Revista 109/2007, 125

Ē

Emenda Constitucional nº 19/1998

A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro LEITE, Sandro Grangeiro Revista 109/2007, 99

Empresa pública

A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro LEITE, Sandro Grangeiro Revista 109/2007, 99

E.

Fundo de Participação dos Municípios

- competência - TCU (FMP)

STJ confirma competência constitucional do TCU de fixar coeficientes de FMP Revista 109/2007,113

н

Infoseg - segurança de dados - Auditoria

Avaliação do Sistema Nacional de Integração de Informações de Justiça e Segurança Pública - Infoseg BRAGA, Carlos Renato Araujo FERREIRA, Harley Alves Revista 109/2007,41

Ш

Laboratório de Tecnologia contra a lavagem de dinheiro - visita - Ministro Walton Alencar

Presidente visita laboratório Revista 109/2007, 123

Lei de Informática - empresas - irregularidades - 1997 - 2005

TCU encontra irregularidades na gestão das renúncias de receita da Lei de Informática Revista 109/2007, 121

Lei nº 8.666 (Art. 23, parágrafo 5°)

Acórdão 1.780/2007, Plenário

Denúncia. Fracionamento de despesa. Modalidade
licitatória inadequada. Mesmo potenciais interessados
no certame. Exigência de licitação única.

Revista 109/2007, 128

Licitação - Contrato - Capital Social

Acórdão 1.105/2007, Plenário

Representação. Exigência de capital social
proporcional ao valor total do contrato cujo objeto será
executado em mais de um exercício. Improcedência.
Revista 109/2007, 125

Licitação - formato eletrônico - Projeto de Lei

A licitação no formato eletrônico e o compromisso com a eficiência: Projeto de Lei nº 7.709, de 2007 DOTTI, Marinês Restelatto PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres Revista 109/2007, 49

P

Licitação - fracionamento de despesa

Acórdão 1.780/2007, Plenário Denúncia. Fracionamento de despesa. Modalidade licitatória inadequada. Mesmo potenciais interessados no certame. Exigência de licitação única. Revista 109/2007, 128

Licitação - indicação de marca

Acórdão 1.427/2007, Plenário Auditoria. Fiscobras 2007. Critérios para a indicação de marca em processos licitatórios. Revista 109/2007, 125

Licitação - recurso - admissibilidade

Acórdão 1.440/2007, Plenário Representação. Juízo de admissibilidade recursal praticada por pregoeiro. Ausência de irregularidade. Improcedência. Revista 109/2007, 127

Licitação - tramitação de processos

Acórdão 1.436/2007, Plenário Representação. Procedimento licitatório ainda em curso. Desnecessidade de concessão de ciência de tramitação de processo e oportunidade de ampla defesa e contraditório a licitante. Revista 109/2007, 126

M

Ministério Público - Tribunal de Contas - história - Brasil

Ministério Público no Tribunal de Contas: um pouco de sua história e da de seus componentes AFFONSO, Sebastião Baptista Revista 109/2007, 7

0

Obras públicas - diagnóstico - paralisação

Obras inacabadas causam prejuízo de R\$ 1 bi aos cofres públicos Revista 109/2007, 116

Pagamento indevido - ressarcimento

- servidor público

Acórdão 820/2007, Plenário Administrativo. Revogação da Súmula TCU nº 235. Aprovação de nova Súmula sobre a dispensa de reposição de importâncias indevidamente percebidas por servidores ativos, inativos e pensionistas nas situações especificadas. Arquivamento.

Revista 109/2007, 124

Pensão

Acórdão 1.551/2007. Plenário Pessoal. Abrangência da súmula vinculante do STF nº 3. Considerações. Revista 109/2007, 127

Pensão civil

Acórdão 2.019/2007, Primeira Câmara Pessoal. Pensão civil. Impropriedades em um ato original. Retificação por parte do órgão de origem evidenciada em documento acostado aos autos. Novo entendimento. Legalidade e registro. Revista 109/2007, 126

Polícia Federal - crime - prevenção - avaliação

TCU avalia eficácia das políticas de segurança pública Revista 109/2007, 120

Polícia Rodoviária Federal - crime

- prevenção - avaliação

TCU avalia eficácia das políticas de segurança pública Revista 109/2007, 120

Prefeito - ordenador de despesa

Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão FURTADO, José de Ribamar Caldas Revista 109/2007,61

Pregão eletrônico

A licitação no formato eletrônico e o compromisso com a eficiência: Projeto de Lei nº 7.709, de 2007 DOTTI, Marinês Restelatto PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres Revista 109/2007, 49

Projeto de lei nº 7.709

A licitação no formato eletrônico e o compromisso com a eficiência: Projeto de Lei nº 7.709, de 2007 DOTTI, Marinês Restelatto PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres Revista 109/2007, 49

R

Recurso - deliberação em sede de monitoramento

Acórdão 949/2007, Plenário

Administrativo. Impossibilidade de interposição de recurso contra deliberação em sede de monitoramento de Acórdão do TCU.

Revista 109/2007, 124

Reforma

Acórdão 1.551/2007, Plenário
Pessoal. Abrangência da súmula vinculante
do STF nº 3. Considerações.
Revista 109/2007, 127

Reforma agrária - avaliação - TCU

Reforma agrária é tema de painel no TCU Revista 109/2007, 116

Secretaria Nacional de Segurança Pública

- crime - prevenção - avaliação (SENASP)

TCU avalia eficácia das políticas de segurança pública Revista 109/2007,120

Segurança de dados - Infoseg - política

Avaliação do Sistema Nacional de Integração de Informações de Justiça e Segurança Pública - Infoseg BRAGA, Carlos Renato Araujo FERREIRA, Harley Alves Revista 109/2007,41

Seminário - Controle da Gestão Ambiental

- desafios e perspectivas - Belém - 2007

TCU promove seminário de meio ambiente Revista 109/2007,112

Seminário sobre documentação e informação jurídica - 2007

TCU realiza seminário sobre documentação e informação jurídica Revista 109/2007,117

Sistema Integrado de Administração de Pessoal - folha de pagamento correção de irregularidades (SIAPE)

Secretaria detecta falhas nas consignações do Sistema Integrado de Administração de RH Revista 109/2007, 122

Sociedade de Economia Mista

A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro LEITE, Sandro Grangeiro Revista 109/2007,99 Т

TCU - Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX) - discussão - controle externo

TCU discute controle externo iintegrado de instituições financeiras públicas Revista 109/2007, 111

Tecnologia da Informação - fiscalização

Auditor Augusto Sherman Cavalcanti defende governança de TI Revista 109/2007, 118

Terceiro setor - cadastro - obrigatoriedade

Cadastros, informações e transparência das ONG no Brasil CARVALHO NETO,Antonio Alves de Revista 109/2007,30

Terceiro setor - projeto de lei - tramitação - Câmara dos Deputados

Cadastros, informações e transparência das ONG no Brasil CARVALHO NETO,Antonio Alves de Revista 109/2007,30

Tribunal de Contas - Função jurisdicional

Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão FURTADO, José de Ribamar Caldas Revista 109/2007, 61

Tribunal de Contas da União - cinqüentenário

- Ministério Público - atuação

Ministério Público no Tribunal de Contas: um pouco de sua história e da de seus componentes AFFONSO, Sebastião Baptista Revista 109/2007, 7

Índice de Autor

AFFONSO, Sebastião Baptista

Ministério Público no Tribunal de Contas: um pouco de sua história e da de seus componentes Revista 109/2007,7

BRAGA, Carlos Renato Araujo

Avaliação do Sistema Nacional de Integração de Informações de Justiça e Segurança Pública - Infoseg Revista 109/2007, 41

CARVALHO NETO, Antonio Alves de

Cadastros, informações e transparência das ONG no Brasil Revista 109/2007, 30

D

DOTTI. Marinês Restelatto

A licitação no formato eletrônico e o compromisso com a eficiência: Projeto de Lei nº 7.709, de 2007 Revista 109/2007, 49

FERREIRA, Harley Alves

Avaliação do Sistema Nacional de Integração de Informações de Justiça e Segurança Pública - Infoseg Revista 109/2007, 41

FURTADO, José de Ribamar Caldas

Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão Revista 109/2007,61

LEITE, Sandro Grangeiro

A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro Revista 109/2007, 99

M

MACHADO, Karine Lílian de Sousa Costa

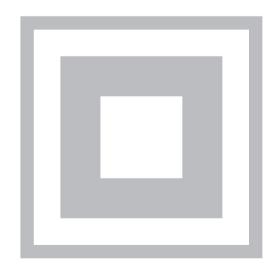
A natureza jurídica das obrigações firmadas nos contratos para fornecimento de passagens aéreas Revista 109/2007, 90

P

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres

A licitação no formato eletrônico e o compromisso com a eficiência: Projeto de Lei nº 7.709, de 2007 Revista 109/2007, 49





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, \mathbf{n}^{o}

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

ENDEREÇOS DO TCU

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

Endereco: 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) 3362-8282 Telefax: (41) 3362-8282 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



ENDEREÇOS DO TCU

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.

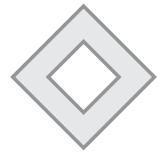
COMO ENVIAR CONTRIBUIÇÕES

Os interessados em publicar artigos na revista do TCU devem encaminhar o texto para o 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.

OUANTO 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).





OUANTO 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.

