

REVISTA DOTCU

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO · BRASIL · ANO 42 · NÚMERO 118 · MAIO/AGOSTO 2010





República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

Ministros

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

Auditores

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

Ministério Público

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

Missão

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

Visão

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

Negócio

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

REVISTA DO TCU

ANO 42 . NÚMERO 118 . MAIO/AGO 2010



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

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

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

www.tcu.gov.br

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

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

ISSN 0103-1090

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

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

Benjamin Zymler

Em sintonia com o ano eleitoral, este número de nossa revista, entre outros assuntos, trata da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que trata de hipóteses adicionais para a inelegibilidade de candidato a cargo público, especialmente no que se refere à inelegibilidade decorrente de rejeição de contas em função de irregularidade insanável, assunto da área de atuação do Tribunal.

No que se refere às obras públicas, apresentamos um modelo matemático simples e preciso para o cálculo da taxa de Benefício e Despesas Indiretas (BDI), para uma correta aferição de preços. As exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal nos procedimentos licitatórios e nos contratos administrativos é outro assunto tratado em nossa sessão doutrina.

Entenda porque o Sistema Orçamentário do governo (de onde metas fiscais, repasses, investimentos em saúde e educação podem ser aferidos) é mais importante que o Sistema Patrimonial para os processos de fiscalização. Veja o comportamento dos recursos destinados à saúde, no período de 1995 a 2009, recursos que se mostram inferiores ao mínimo previsto em lei.

Aumento da competitividade nas licitações e a utilização do SINAPI como fator de diminuição de preços nas obras rodoviárias; a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) como fator de aumento de eficiência na Administração Pública são os temas finais da sessão doutrina.

Na sessão jurisprudência, como de costume, está o resumo dos acórdãos do Tribunal; na sessão notícias, o *clipping* dos fatos relevantes relacionados à nossa atividade divulgados na mídia.

Esperamos que o leitor aprecie as matérias apresentadas.

Sumário

Doutrina 7

A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável 7

Adrian Soares Amorim de Freitas

BDI Referencial com base no porte e localização da obra 17

Alan de Oliveira Lopes

As influências da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Licitações e Contratos Administrativos 25

Daniel Bulha de Carvalho

Os conteúdos da Lei Orçamentária Anual 35

Flávio C. de Toledo Jr.

O comportamento dos recursos destinados à Saúde no Brasil: uma transferência de renda (1995-2009) 45

Gislaine Messias de Lima e Carlos Alberto Ferreira Lima

Comparação de custos referenciais do DNIT e licitações bem sucedidas 59

Marcos Cavalcanti Lima

O manejo do registro de preço e o compromisso com a eficiência 65

Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti

Notícias 77

Governo ajusta critérios da tarifa social após atuação do TCU	77
TCU fiscaliza gastos com a Copa do Mundo de 2014	77
Fiscalização em TI gera economia de R\$ 7 bilhões para os cofres públicos	79
TAV: inovação no transporte, mas com preço justo	80
TCU e STJ assinam acordo de cooperação	81
TCU é elogiado por ONG internacional	81
TCU lança Portal da Rede de Controle	82
TCU lança 5ª edição da Cartilha para Conselheiros do Pnae	83
TCU e CNJ assinam acordo de cooperação técnica para capacitação de servidores	83

Jurisprudência 84

Índice de Assunto 88

Índice de Autor 91

Endereços 92

A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável

Adrian Soares Amorim de Freitas

1. INTRODUÇÃO

O processo eleitoral brasileiro determina que o pretendente a cargo eletivo deverá preencher algumas condições de elegibilidade e não incorra em situações de inelegibilidade para que seja considerado candidato e possa disputar o pleito. A primeira hipótese encontra-se prevista no art. 14, §3º, da Constituição da República. No que toca ao segundo aspecto, a Constituição fixou como condições de inelegibilidade a inalistabilidade e o analfabetismo, conforme previsão contida nos subsequentes §§4º e 7º do mencionado art. 14.

Em seguida, o texto constitucional previu, por meio do §9º do art. 14, a possibilidade de o legislador complementar fixar outras hipóteses de inelegibilidade, em atenção à proteção da improbidade, moralidade, vida pregressa e a normalidade e legitimidade das eleições, contexto que autorizou a edição da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 que, desse modo, fixou diversas hipóteses adicionais de inelegibilidade.

A atenção deste trabalho será direcionada ao aspecto relacionado à inelegibilidade decorrente de rejeição de contas em função de irregularidade insanável, conforme previsão contida no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da referida Lei Complementar nº 64/90.

Nesse sentido, será realizado um exame da doutrina, jurisprudência e da legislação acerca do assunto, procurando-se delimitar os limites da incidência do dispositivo destacado e investigando, ainda, a possibilidade de aplicação do princípio da insignificância.

2. TRAÇADO HISTÓRICO

A previsão da necessidade de que uma pessoa, que seja um administrador público, e que pretenda ser candidato a cargo eletivo, tenha suas contas aprovadas pelo Tribunal de Contas representa um marco histórico no processo de escolha de candidatos às eleições.

Logo após a promulgação da Constituição, foi apresentado à Câmara dos Deputados um projeto de lei complementar (Projeto nº 149/1989), de autoria do Deputado Federal Ney Lopes, que estabelecia diversas situações de inelegibilidade. Dentre as hipóteses, não havia, na sua redação original, previsão de caracterização de inelegibilidade em função de rejeição de contas.

Adrian Soares Amorim de Freitas é servidor do Ministério Público Federal, graduado em Engenharia Elétrica, Engenharia Civil e Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e especialista em Direito Penal e Cidadania pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Norte (FESMP/RN).

No Senado Federal, o projeto recebeu o número 231/1990 e teve como relator o Senador Jarbas Passarinho. Durante a tramitação do projeto de lei houve o oferecimento de um substitutivo que, após aprovado, redundou no texto final, mantido pela Câmara dos Deputados e convertido, então, na Lei Complementar nº 64/90 que, no aspecto ora tratado, não sofreu veto pelo Presidente da República¹, contemplando a aprovação das contas como um dos requisitos necessários à escolha como candidato ao pleito.

As disposições da Lei Complementar nº 64/90 se seguiram à previsão da Lei Complementar nº 05, de 29.04.1970, editada em função da determinação contida no art. 151 da Emenda Constitucional nº 01/1969. Especificamente em relação à questão da rejeição das contas, contudo, a Lei Complementar nº 64 inovou o ordenamento jurídico.

Logo após a promulgação, foi formulada consulta pelo então Senador Maurício Corrêa ao Tribunal Superior Eleitoral (Consulta nº 1173) em que se questionava a validade da lei complementar para as eleições do ano de 1990 (para Presidente, Governador, Senador e Deputados Federal e Estadual) diante do princípio da anualidade previsto no art. 16 da Constituição de 1988. O Tribunal, todavia, assentou que, como não se tratava de alteração do processo eleitoral, a validade imediata do diploma estaria assegurada valendo, portanto, para as eleições daquele ano.

3. O JULGAMENTO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Examinando-se o art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/90, observa-se que o legislador indicou, singelamente, que se as contas fossem rejeitadas pelo Tribunal de Contas, decorrente de irregularidade insanável, em caráter definitivo, salvo na hipótese de estar sendo discutida no âmbito do Poder Judiciário, implicaria a inelegibilidade do candidato e, por via de consequência, provocaria a impossibilidade do correspondente registro. É o tipo de inelegibilidade classificada por Coneglian (2008, p. 75) quanto à abrangência, como ampla, geral, total ou absoluta. Para Costa (2006, 232), tal situação representa uma inelegibilidade cominada potenciada.

A correta ideia adotada pelo legislador era a de que se o pretendente ao cargo público não era capaz de gerenciar corretamente as contas que estavam sob sua gestão, não estaria apto ao cargo público eletivo que, à semelhança do anterior, envolverá gestão de recursos públicos.

Indo mais além, Pinto (2008, p. 3) argumenta que:

A finalidade, pois, da entrega de direitos políticos ao cidadão para que possa ser investido no comando de um município ou de um país não deve ser distorcida. Não pode o beneficiário desse direito dele utilizar-se para chegar ao poder e dizimar o patrimônio público. A liberação do acesso aos cargos da Administração à pessoa comprovadamente desonesta atenta contra a própria sobrevivência do Estado enquanto veículo de realização dos mesmos interesses coletivos.

Apenas para facilitar o entendimento, transcreve-se o dispositivo sob exame, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 135/2010:

Art. 1º São inelegíveis:

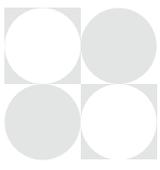
I - para qualquer cargo:

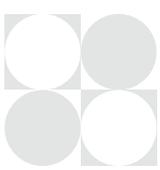
(...)

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

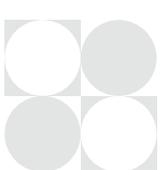
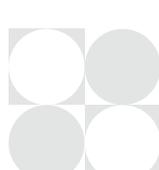
Primeiramente, observa-se que as pessoas a que se refere o dispositivo são os gestores públicos que, assim, são responsáveis perante as Cortes de Contas dos recursos públicos por eles administrados. Sendo assim, enquadram-se nesse grupo os gerentes financeiros, os ordenadores de despesas e todos aqueles indicados no art. 71, inciso II, da Constituição de 1988, ou seja, “administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”, mais detalhadamente indicados no art. 5º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (no caso de recursos federais):

- a) qualquer pessoa física, órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assumam obrigações de natureza pecuniária;
- b) aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;
- c) os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal;
- d) os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- e) os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;
- f) todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de Lei;
- g) os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

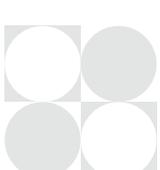
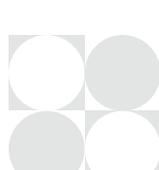
- 
- h) os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal;
- i) os representantes da União ou do Poder Público na assembleia geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos conselhos fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.




Já Cândido (1999, p. 185) defende que os sujeitos ativos do referido dispositivo são exatamente os sujeitos aos ditames da Lei nº 8.429/92, ou seja, os que “devem prestação de contas ao Tribunal ou Conselho de Contas e/ou ao Poder Legislativo competente (CF, art. 71, I e II)”.

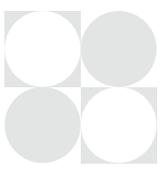
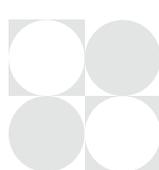



De outro lado, cumpre analisar a questão da insanabilidade das irregularidades verificadas no âmbito do Tribunal de Contas. Uma irregularidade é dita insanável quando não puder ser convalidada. Ou seja, quando se tratar de irregularidade que não envolva apenas violação a aspectos formais, mas que está contida na essência do próprio ato examinado, impossível de ser corrigida. Nas palavras de Cândido (1999, p. 185), representa uma irregularidade “insuprível e acarreta uma situação de irreversibilidade na administração pública e seus interesses, além de se caracterizar como improbidade administrativa”.

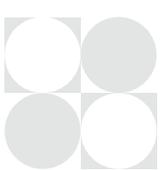
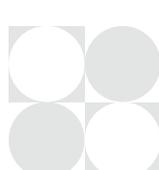
A propósito do tema, colhe-se o entendimento de Costa (2006, p. 246):

Tal decisão, para ensejar a anexação desse efeito cominatório, deverá versar sobre a rejeição de contas por existência de irregularidade insanável, assim compreendidas também aquelas irregularidades que não tragam prejuízo ao erário, mas que atentem contra a moralidade, a economicidade, a razoabilidade, a publicidade, ou qualquer outro valor tutelado pelo ordenamento jurídico.

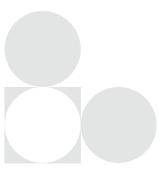



Gomes (2010, p. 169) não destoia desse entendimento:

Insanáveis, frise-se, são as irregularidades graves, decorrentes de condutas perpetradas com dolo ou má-fé, contrárias ao interesse público; podem causar dano ao erário, enriquecimento ilícito, ou ferir princípios constitucionais reitores da Administração Pública. Por isso, podem configurar improbidade administrativa ou mesmo delito criminal. (destaque original)

Também Castro (2008, p. 223) compartilha do entendimento de que a:




[...]irregularidade insanável, capaz de gerar a inelegibilidade desta alínea, é aquela que traz em si a nota da improbidade administrativa, por causar prejuízo ao patrimônio público ou atenta contra os princípios norteadores da Administração.

Então, o que poderia ser considerada irregularidade insanável? O Tribunal Superior Eleitoral entende que irregularidade insanável “é aquela que indica ato de improbidade administrativa, assim como definida na Lei nº 8.429/92 ou qualquer forma de desvio de valores” (Recurso Ordinário nº 588/PR, Relator Min. Fernando Neves. Publicado em sessão em 23.09.2002). Observa-se que o traço distintivo de uma irregularidade sanável de outra dita insanável está, portanto, não apenas vinculada à questão da correção do ato, mas também na nota de má-fé por parte do agente.

Sob esse ângulo, o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento de que:

[...] a má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador” (REsp 909446/RN, DJe 22.04.2010)

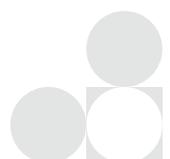
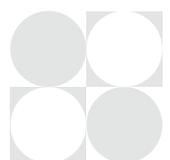
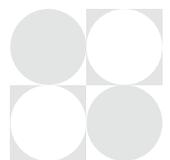
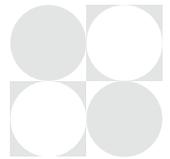
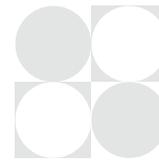
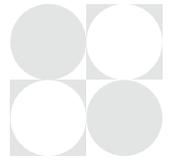
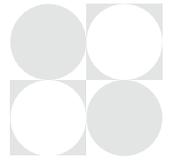
Garcia (2006, p. 282) defende que os atos de improbidade previstos nos arts. 9º e 10º da Lei nº 8.429/92 dependem da prova do dolo, afastando-a apenas nos atos que importem em prejuízo ao erário (art. 10), quando então se pode caracterizar como ímprobo determinado ato culposo, conforme previsão contida no mencionado dispositivo. Osório (2007, p. 256) também compartilha esse entendimento.

Segundo Cândido (1999, p. 185), “as irregularidades meramente formais não se prestam, a princípio para serem rotuladas de ‘insanáveis’”, uma vez que “geralmente não trazem prejuízo à administração, podem ser corrigidas e não revelam dolo do agente”.

Nesse sentido, ainda de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, “a insanabilidade pressupõe a prática de ato de má-fé, por motivação subalterna, contrária ao interesse público, marcado pela ocasião ou pela vantagem, pelo proveito ou benefício pessoal, mesmo que imaterial.” (Respe 23.565, Relator Min. Luiz Carlos Madeira). É irrelevante, portanto, que o agente promova o pagamento do débito em tempo hábil. Assim, “a quitação de multa imposta pelo Tribunal de Contas Estadual, em razão de tal ato, não exclui a sanção de inelegibilidade cominada ao candidato.” (AgRGRO nº 1.208. Relator Min. Caputo Bastos. Publicado em sessão de 31.10.2006)

A vinculação da improbidade à inelegibilidade sofre o combate de parte da doutrina, como se colhe, por exemplo, do entendimento adotado por Costa (2006, p. 250):

Ora, a alínea g do dispositivo glosado não faz referência a atos de improbidade, que induzam a suspensão dos direitos políticos como afirmou o então Min. Célio Borja, mas faz expressa referência



à existência de vícios insanáveis, os quais deram causa a rejeição das contas. A questão a saber, na aplicação deste preceito, é se o vício que ensejou a rejeição das contas é passível de validação, ou se já não o é. Dessarte, o conceito normativo de **irregularidade insanável** é que precisa ser estipulado, independentemente do conceito de improbidade, até porque há inúmeros atos de improbidade que não resultam de atos viciados no conteúdo, embora sejam viciados na finalidade (abuso de poder político, v.g.).

Cândido (1999, p. 181), por seu turno, sustenta que a Lei da Improbidade (Lei nº 8.429/92) “também regula fatos aqui objetos de preocupação do legislador eleitoral”. Segundo esse autor:

Enquanto a Lei nº 8.429/92 declara a improbidade administrativa nos termos em que consigna em seu texto, acarretando a suspensão dos direitos políticos, a LC nº 64/90 seleciona e valora essa improbidade erigindo-a em causa bastante para ocasionar a inelegibilidade por 5 anos.

Por outro lado, a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, que alterou a redação conferida ao art. 1º, inciso I, alínea “g” da Lei Complementar nº 64/90, adotou o entendimento adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral, ao determinar que somente será configurada a inelegibilidade quando “configure ato doloso de improbidade administrativa”.

Observe-se que o fato de o Tribunal de Contas ou os órgãos legislativos eventualmente caracterizarem a irregularidade como insanável não impede ao Poder Judiciário reapreciar a questão e descaracterizar o ato como passível de provocar a inelegibilidade, diante da própria natureza definitiva da jurisdição e do correlato princípio da inafastabilidade. Ou seja, a própria Justiça Eleitoral pode (e deve) aferir a natureza da rejeição, se insanável ou não para efeitos eleitorais. É o que se colhe do entendimento adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral:

Registro de candidatura - Contas rejeitadas - Ação declaratória contra decisão da Câmara - Decisão julgando improcedente, com trânsito em julgado - Prazo de inelegibilidade que flui pelo tempo que faltar.

Possibilidade de a Justiça Eleitoral verificar se as irregularidades são insanáveis, mesmo havendo decisão do Tribunal de Contas e da Câmara Municipal desaprovando as contas. Matéria considerada prequestionada porque suscitada em sede de embargos de declaração, mesmo que tenham restado rejeitados.

Não-aplicação do mínimo constitucional da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino - Irregularidade que não acarreta inelegibilidade.

Recurso conhecido e provido. (Recurso Especial Eleitoral nº 16433, Acórdão nº 16433 de 05/09/2000, Relator Min. Fernando Neves da Silva, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 5.9.2000. Grifo nosso)

Esse também é o pensamento de Cândido (1999, p. 187), que defende que:

[...] compete à Justiça Eleitoral apontar, frente ao caso concreto, se a irregularidade é sanável ou insanável, bem como se ela se eleger, ou não, como improbidade administrativa, para os fins a que se refere o art. 1º, I, e, da LC nº 64/90, ora resumidamente aqui analisado.

Para essa análise, realmente, é imprescindível que se examine, em detalhes, a natureza da condenação promovida pelo Tribunal de Contas, devendo-se ter acesso a todos os documentos do correspondente procedimento administrativo de controle, a fim de se ter acesso a todos os elementos de prova constantes dos autos administrativos objetivando perscrutar a natureza da irregularidade.

Ainda a propósito do tema, constata-se que o Tribunal Superior Eleitoral possui precedentes que rejeitam a inelegibilidade em decorrência de singela desaprovação de contas derivada de não-aplicação de limites mínimos em educação e saúde, como se comprova dos seguintes precedentes daquela Corte:

AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO ESPECIAL. DECISÃO AGRAVADA ALINHADA COM A JURISPRUDÊNCIA DO TSE.

1. A falta de aplicação do percentual mínimo em educação não gera inelegibilidade. Precedentes.

2. Decisão agravada que se mantém pelos seus próprios fundamentos.
3. Agravos regimentais desprovidos. (Agravamento Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 30169, Acórdão de 28/04/2009, Relator Min. Eros Roberto Grau, Publicação: DJe - Diário da Justiça Eletrônico, Data 19.05.2009, página 16. Grifo nosso)

Essa questão da aplicação do mínimo em educação foi analisada por Costa (2006, p. 251) que, citando Pedro Henrique Távora Niess, leciona que somente seria possível caracterizar a não-aplicação do mínimo no ensino fundamental para a decretação da inelegibilidade se não for possível a complementação no ano seguinte. Caso contrário, a infração seria convalidável e, portanto, sanável, o que não provocaria a inelegibilidade do candidato.

Gomes (2010, p. 169) indica situações nas quais o Tribunal Superior Eleitoral definiu como insanáveis as contas: a) retenção de contribuições previdenciárias sem o indispensável repasse à Previdência Social; b) prática de atos geradores de dano ou prejuízo ao erário; c) aplicação irregular de receitas repassadas por meio de convênio; d) utilização de recursos inexistentes para abertura de créditos suplementares e existência de *déficit* orçamentário; e) descumprimento de lei de licitações; f) inexistência de livros contábeis; e g) não-pagamento de precatórios.

De acordo com o transcrito art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/90, é preciso, ainda, que a questão da desaprovação das contas não esteja sendo discutida pelo Poder Judiciário. Num primeiro momento, entendeu-se que a ressalva implicava na singela propositura de ação anulatória. Esse entendimento estava cristalizado no enunciado nº 01 da Súmula de jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, redigida nos seguintes termos: “Proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade.”

Posteriormente, com o julgamento do RO nº 912 (relator Min. Fernando Neves. Publicado em sessão de 24.08.2006) a Corte passou a entender que seria preciso obter uma decisão liminar favorável para afastar a causa de inelegibilidade. No particular, merece registro a lição de Gomes (2010, p. 175), no sentido de que:

[...]deveras, é de se repudiar o ajuizamento oportunista da ação em tela, ou seja, aquele que tenha por único propósito ilidir a incidência da inelegibilidade, e não propriamente discutir seriamente os fundamentos em que a rejeição das contas se assenta.

O entendimento jurisprudencial foi positivado pela Lei Complementar nº 135/2010, que fixou a necessidade de suspensão ou anulação da decisão administrativa pelo Poder Judiciário para se afastar sua eficácia. A alteração legislativa suprimiu a expressão “houver sido ou estiver sendo submetida” que constava da alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC 64/90, que dava margem, como visto, ao entendimento de que bastava o singelo ajuizamento da ação para se afastar a inelegibilidade.

Outra questão associada ao tema que não gera muita discussão diz respeito à aprovação das contas pelas Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas ou Congresso Nacional, no caso de chefes dos Poderes Executivos Municipal, Estadual e Federal. Nessas hipóteses, os Tribunais de Contas não proferem julgamento das contas, mas apenas promovem um exame prévio, conforme art. 31, §2º, 33. §2º (no caso do DF) e art. 71, inciso I, todos da Constituição da República de 1988. Nesses casos, compete ao Parlamento a caracterização da irregularidade como insanável ou não, mantendo-se a última palavra com o Poder Judiciário.

A propósito do tema, colhe-se pensamento de Castro (2008, p. 215) que assim conclui:

Em resumo, pode-se dizer que, toda vez que o Tribunal de Contas aprecia gestão do orçamento, ele se limita a emitir parecer prévio, hipótese em que o julgamento é da Casa Legislativa propriamente dita, porque o julgamento é político. Por conseguinte, o **órgão competente**, neste particular, é o Congresso Nacional, ou a Assembléia Legislativa, ou a Câmara Municipal. É essa decisão que vai gerar a inelegibilidade de que trata a alínea g.

Desse modo, a competência para o julgamento das contas pode se originar tanto do Tribunal de Contas quanto do Poder Legislativo, diretamente, por meio das Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas ou Congresso Nacional.

4. A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA

Superadas essas questões examinaremos a aplicabilidade do princípio da insignificância relativamente ao julgamento das contas. É que algumas contas podem ter sido desaprovadas unicamente em função de pequenos pagamentos indevidos mas que não representam montante expressivo.

Nessa hipótese, indaga-se se a sanção daí decorrente (inelegibilidade) não seria desproporcional à infração cometida, em agressão ao princípio da proporcionalidade (*verhältnismässigkeitsprinzip*), notadamente no seu subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito.

No campo penal, o princípio da insignificância exige o cumprimento cumulativo dos seguintes parâmetros (STF, HC 84.412. DJ 19.11.2004, p. 37): a) mínima ofensividade da conduta do agente; b) reduzido grau de ofensividade do comportamento; c) nenhuma periculosidade social da ação e d) inexpressiva lesão ao bem jurídico tutelado pela norma.

Na seara eleitoral, por sua vez, como se verificou anteriormente, para a caracterização da insanabilidade, faz-se necessário que o agente tenha atuado com má-fé ou que o ato questionável tenha provocado lesão ao erário. Com amparo, então, nesses vetores interpretativos, pode-se indicar o princípio da proporcionalidade como referência para aferir a inexpressividade da lesão ao erário.

Além disso, não se pode esquecer que no campo tributário, o próprio Estado fixou como limite para a punibilidade do agente a quantia de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com amparo no art. 20 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, de acordo com o julgamento do HC 99.594 pelo Supremo Tribunal Federal (Relator Min. Carlos Britto. Dje 28.10.2009).

Ora, se o próprio Estado não possui interesse na persecução penal em função de prática de crime que provoque lesão ao erário em patamar inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), mostra-se necessária a adoção de um juízo de proporcionalidade a fim de aferir e ponderar o sancionamento decorrente de mínima lesão ao erário no campo eleitoral.

Essa inexpressividade deve ser aferida de acordo com o caso concreto, dependendo das circunstâncias fáticas que orbitam a atuação do agente público. É certo, por exemplo, que a condenação de um gestor em R\$ 100,00 (cem reais) frente ao total de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) não evidencia de forma significativa lesão ao erário, sendo, nessa hipótese, desproporcional que o agente não possa se qualificar como candidato nas eleições ao cargo eletivo desejado. Mostrou-se, suficientemente, que sua gestão não compromete os recursos públicos.

Com relação à aplicação desse princípio, o Tribunal Superior Eleitoral tem acolhido sua incidência na prestação de contas dos candidatos após as eleições, como se infere do julgamento do Agravo Regimental

em Recurso em Mandado de Segurança nº 704 (Acórdão de 08/04/2010, Relator Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, Publicação: DJe - Diário da Justiça Eletrônico, Data 04.05.2010, Página 28)

O caso julgado envolvia irregularidades da ordem de R\$ 2.740,00 (dois mil, setecentos e quarenta reais) frente ao total de despesas no montante de R\$ 35.935,50 (trinta e cinco mil, novecentos e trinta e cinco reais e cinquenta centavos), representativo de um percentual de 7,60% (sete vírgula sessenta por cento).

No âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, a aplicação do princípio mereceu acolhida em sede de verificação do julgamento das contas pela Corte de Contas, como se infere do julgamento do Recurso Eleitoral nº 4687 (Relator Paulo Frassinetti de Oliveira. Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 04.09.2004 LIV - Livro de Decisões do TRE-RN, Volume 38, Tomo 10, Página 182).

As mesmas conclusões podem ser transferidas para a prestação de contas por ocasião do registro de candidatura. Não é razoável ou proporcional que a um agente seja negado o registro por conta de inexpressiva lesão ao erário. A desproporcionalidade entre a sanção e a infração seria evidente, não se ajustando ao postulado da justiça.

Com relação aos efeitos temporais da desaprovação, a nova redação conferida ao art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/90 pela Lei Complementar nº 135/10, autoriza a conclusão de que apenas as decisões administrativas proferidas, no máximo, há 8 (oito) anos poderão provocar a inelegibilidade, em alteração ao prazo anteriormente fixado de 5 (cinco) anos.

5. CONCLUSÕES

O art. 1º, inciso I, alínea “g” da Lei Complementar nº 64/90 foi introduzido no ordenamento jurídico iluminado pelos princípios da moralidade e probidade administrativas, na medida em que serve de elemento de seleção dos agentes que se desincumbiram do ônus da boa gestão dos recursos públicos em detrimento daqueles outros que desrespeitam a coisa pública.

Por outro lado, é preciso que se examine a natureza da reprovação das contas, a fim de aferir a nota da insanabilidade, apta a provocar a grave sanção da inelegibilidade do pretendente ao cargo eletivo. Nesse sentido, por exemplo, o não-atendimento aos limites mínimos da receita de impostos em educação e saúde é caracterizado pelo Tribunal Superior Eleitoral como irregularidade sanável e, portanto, não provoca a inelegibilidade do agente responsável.

Ainda sobre o tema, não se constata a existência de obstáculo à aplicação do princípio da insignificância, tendo-se em mente o princípio da proporcionalidade, a fim de não se excluir do pretendente a candidato o seu legítimo exercício de cidadania diante de inexpressiva lesão ao erário.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Lei Complementar nº 05*, de 29 de abril de 1970. Estabelece, de acordo com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, art. 151 e seu parágrafo único, casos de inelegibilidades, e dá outras providências. Brasília, 1970. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp05.htm>. Acesso em: 10 jul. 2010.
- _____. *Lei Complementar nº 64*, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 10 jul. 2010.
- _____. *Lei Complementar nº 135*, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: 10 jul. 2010.
- _____. *Lei nº 8.443*, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 10 jul. 2010.
- _____. *Lei nº 10.522*, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10522.htm>. Acesso em: 10 jul. 2010.
- _____. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 99.594*, Primeira Turma. Relator: Min. Carlos Britto. Diário de Justiça Eletrônico, n. 204, 29 out. 2009. Página 32
- _____. _____. *Habeas Corpus nº 84.412*, Segunda Turma n. 36. Relator: Min. Celso de Mello. Diário de Justiça Eletrônico, 19 nov. 2004.
- _____. _ Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 30169*, Acórdão de 28/04/2009, Relator: Min. Eros Roberto Grau. Diário da Justiça Eletrônico, 19 maio 2009, página 16.
- _____. _____. *Agravo regimental no Recurso em mandado de segurança nº 704*. Relator: Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, DF, n. 082, 4 de maio de 2010. Página 28.
- _____. _____. *Agravo Regimental no Recurso ordinário nº 1.208*. Relator: Min. Caputo Bastos. Sessão 31 out. 2006.
- _____. _____. *Recurso Especial Eleitoral nº 16433*, Acórdão nº 16433 de 05/09/2000, Relator: Min. Fernando Neves da Silva. Sessão 5 set. 2000.
- _____. _____. *Recurso Especial Eleitoral nº 23.565*. Relator: Min. Luiz Carlos Madeira. Sessão 21 out. 2004.
- _____. _____. *Recurso Ordinário nº 588/PR*. Relator: Min. Fernando Neves. Sessão 23 nov. 2002.
- _____. _____. *Recurso Ordinário nº 912*. Relator: Min. Fernando Neves. Sessão 24 ago. 2006.
- CÂNDIDO, Joel J. *Inelegibilidades no direito eleitoral*. Bauru, SP: Edipro, 1999.
- CASTRO, Edson de Resende. *Teoria e prática do direito eleitoral*. 4. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.
- CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti. *Inelegibilidade: inelegibilidade e proporcionalidade. Inelegibilidade e abuso de poder*. Curitiba, PR: Juruá, 2008.
- COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 6. ed. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2006.
- GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 4. ed. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2010.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- PINTO, Djalma. *Elegibilidade no direito brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2008.
- RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Eleitoral. *Recurso Eleitoral nº 4687*. Relator Paulo Frassinetti de Oliveira. Sessão, 04 set. 2004. *Livro de Decisões do TRE-RN*, v, 38, Tomo 10. Página 182.

NOTA

- 1 O veto foi direcionado ao art. 1º, inciso II, alínea "c" do projeto que tratava da atuação dos radialistas nos quatro meses antes do pleito.

BDI Referencial com base no porte e localização da obra

Alan de Oliveira Lopes

1. INTRODUÇÃO

O papel de regulamentador das referências de preço nas licitações de obras públicas, na ausência de regulamentação por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), tem cabido ao Congresso Nacional, que tem se apoiado nos acórdãos e relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU). Todavia, com relação à definição do referencial para taxa de BDI ainda existe a necessidade de maior orientação aos órgãos públicos, alguns extremamente carentes em termos de equipe técnica especializada. No art. 127 da última Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO de 2011 (Lei nº 12.309, de 09 de agosto de 2010) foi estabelecido o seguinte:

§ 7º O preço de referência das obras e serviços de engenharia será aquele resultante da composição do custo unitário direto do sistema utilizado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, evidenciando em sua composição, no mínimo:

- I. taxa de rateio da administração central;
- II. percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;
- III. taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e
- IV. taxa de lucro. (BRASIL, 2010b)

De fato, houve um avanço no trato da matéria, mas ainda aquém de suprir as necessidades de um orçamentista. Na tentativa de suprir essa carência o Serviço de Perícias de Engenharia (SEPEMA) do Instituto Nacional de Criminalística (INC) da Polícia Federal (PF), elaborou um modelo matemático, que possibilita ajustar parâmetros componentes da taxa de BDI basicamente em função de 4 variáveis: porte do empreendimento, localização em relação a centros urbanos, valor corrente da taxa SELIC e percentual do Imposto Sobre Serviços (ISS) conforme legislação municipal.

Como todo modelo matemático¹, o apresentado no presente trabalho visa a expressar a realidade de forma simplificada. Um modelo matemático é elegante e prático quando consegue ter razoável precisão e evita a tentação da inserção de todas as variáveis conhecidas e imagináveis.

Alan de Oliveira Lopes é Perito Criminal Federal da Polícia Federal, graduado em Engenharia Civil pela Universidade de Brasília (UnB)

O presente texto, por concisão, não fará uma revisão bibliográfica sobre BDI nem discorrerá exaustivamente por cada um dos motivos que levaram a configuração do modelo aqui apresentado. Apenas se pretende oferecer uma ferramenta prática à comunidade técnico-científica, que envolve todos os profissionais que lidam com a orçamentação de obras públicas, desde os que atuam na sua concepção até os que trabalham em eventuais investigações ou tomadas de contas especiais. A expectativa é que com o uso o modelo possa ser dia a dia aperfeiçoado, visando a mitigar os conflitos administrativos e judiciais em torno dessa matéria.

2. MOTIVAÇÕES PARA A PROPOSTA DE TAXA DE BDI REFERENCIAL

É atribuição do SEPEMA² orientar o corpo de Peritos Criminais Federais da Polícia Federal, por meio de padronizações de procedimentos e quaisquer tipos de orientação metodológica.

A atual Orientação Técnica nº. 001-DITEC, de 10 de março de 2010, estabelece, no seu art. 17, que o órgão central da Criminalística divulgue a taxa de BDI para a devida compatibilização da referência adotada, transcreve-se:

§ 4º. A compatibilização deve contemplar o BDI, que deve ser:

(...)

III. de 30%, ou outro percentual divulgado pelo órgão central da Criminalística responsável pelas perícias de engenharia legal, nos casos omissos; ou

IV. percentual tecnicamente calculado pelo Perito Criminal Federal. (BRASIL, 2010a)

Um dos focos do presente trabalho está na necessidade de racionalizar os recursos materiais e humanos necessários à orçamentação, licitação, contratação, fiscalização, controle e eventual perícia de obras públicas. Tendo em vista a carência de diversos órgãos das esferas federal, estadual, municipal, com relação à existência de corpo técnico especializado.

As referências de maior destaque atualmente, Portaria nº 1.186/2009-DNIT e Acórdão nº 325/2007

– Plenário/TCU, foram base inicial para o modelo matemático, mas o processo de modelagem resgatou o fato de que as taxas de BDI históricas, nos anos 90, incluíam as despesas de Administração Local, Mobilização/Desmobilização e implantação do canteiro de obras, e situavam-se na faixa de 20% a 30%.

O maior conhecimento da realidade, com base nas informações obtidas de documentos físicos e eletrônicos durante investigações da Polícia Federal (PF) e os recentes laudos periciais criminais produzidos relativos a obras de grande porte, permitiram a modelagem para definição da taxa de BDI referencial com base em algumas variáveis. A primeira premissa foi que os orçamentos devem ser ajustados de acordo com o porte da obra, observando, inclusive, determinação legal da Lei nº 8.666/93, a ser transcrita:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...) As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à **ampliação da competitividade sem perda da economia de escala**. (BRASIL, 1993, grifo nosso)

Igualmente norteador foi considerar que, preferencialmente, na planilha de custos diretos somente devem constar itens (serviços) que sejam expressos por unidades de medição físicas (m, m², m³, kg, km e unidade ou conjunto – e suas combinações e subdivisões) e que possam ser aferidas diretamente no projeto básico ou executivo, por exames de campo durante a execução da obra e no seu controle e perícia posteriores, objetivando a agregação de valor ao empreendimento.

Historicamente, a Criminalística da Polícia Federal optava por homologar as taxas de BDI apresentadas ou embutidas nos contratos investigados. Todavia, vários questionamentos foram encaminhados à Criminalística sobre a ocorrência de taxas de BDI abusivas, especialmente em grandes

empreendimentos. Nessas análises foi constatada a ocorrência recente, nesta primeira década do século XXI, de taxas de BDI oficiais da ordem de 35% a 50%, ao se somar a taxa de BDI declarada às despesas de Administração Local e Mobilização/Desmobilização incluídas na planilha de custos diretos.

Foi considerado que o detalhamento das despesas de Administração Local na planilha de custos diretos pode influenciar na liberdade administrativa das contratadas ao estipular a quantidade mínima de engenheiros, mestres-de-obras, topógrafos, técnicos de segurança, dentre outros. Além de incentivar que a contratada instale grande parte da sua administração central dentro dos grandes canteiros de obras. Logo, é proposta a sua inclusão na taxa de BDI com base nos modelos vigentes ajustados pela experiência adquirida nos últimos anos.

O modelo simplificado aqui proposto também visa a mitigar as dificuldades metodológicas³ impostas pelas novas referências para a definição analítica das despesas com Administração Local e Mobilização/Desmobilização, já que aumentamos custos com orçamentista e o tempo para conclusão de análises, havendo, ainda, grande chance de dissociação da realidade. Também foi levado em consideração o fato que as despesas com Administração Local podem ser efetivamente infladas por imposições contratuais, como a contratação de um número maior de engenheiros do que o realmente necessário.

Por fim, o presente modelo quer chamar a atenção para a necessidade de se focar as atividades de orçamentação, licitação, contratação, fiscalização, controle e eventual perícia de obras públicas, em aspectos relativos ao superdimensionamento, subdimensionamento, má qualidade, falta de funcionalidade e a real necessidade do empreendimento, evitando a alocação de esforços de fiscalização em itens que não agregam valor ao empreendimento. Ressalta-se a importância de se focar as licitações e contratações nas exigências de capacidade financeira e na qualidade das garantias financeiras apresentadas.

2.1 ESTRUTURA DE BDI REFERENCIAL

No intuito de apresentar uma proposta de taxa de BDI referencial de maior compreensão e assimilação

foi utilizada estrutura semelhante às preconizadas pelo acórdão nº 325/07-Plenário-TCU e da portaria de nº 1.186/2009 do DNIT. Utilizando uma formulação clássica para o cálculo do BDI, que não é uma simples soma algébrica:

$$\text{BDI} = (\text{Despesas indiretas}) \times (\text{Despesas financeiras}) \times (\text{Lucro}) / (\text{Impostos})$$

Existe uma convergência de entendimentos, porém, na ótica da Criminalística, o mais apropriado era que as despesas diretas fossem todos os serviços prestados que deixassem evidências físicas de sua execução, logo poderiam ser auditados em qualquer tempo e sem a necessidade de pesadas análises documentais, que podem ser fraudadas. Por essa ótica, as despesas indiretas são as demais despesas para completar o custo de reprodução da obra.

Historicamente, as despesas de Mobilização/Desmobilização, construção do canteiro de obras e Administração Local eram incorporados as taxas de BDI, que variavam de 20% a 30%. Todavia, com o passar dos anos a taxa de BDI começou a ser discretizada por parcelas (Lucro Bruto, Despesa financeira, Administração Central etc.) e foram sendo atribuídos arbitrariamente grandes percentuais para as despesas descritas anteriormente, o que começou a elevar as taxas históricas de BDI.

Apesar da falta de consenso sobre o tema, alguns acórdãos do TCU, no intuito de garantir transparência e mitigar os pesados percentuais, foram determinando que as despesas de Implantação do Canteiro de Obras, Administração Local e Mobilização/Desmobilização fossem incorporadas ao custo direto. Com isso, a taxa “nominal” do BDI voltou a patamares históricos, porém, o custo das obras continuou se elevando, principalmente nas obras de grande porte. Quando se simula a taxa de BDI como se essas despesas incluídas nas planilhas de custo direto retornassem ao BDI, as atuais taxas alcançam valores bem superiores às taxas históricas, valores que vão de 35% a 50%, mesmo para obras de grande porte.

O modelo simplificado proposto exigirá do orçamentista, como dado de entrada as seguintes variáveis:

- a. Valor do custo direto (CD) – deve ser considerado o valor do custo direto obtido das composições de preços unitários, aqui tomados como referência orçamentos elaborados majoritariamente com serviços baseados nas composições e insumos do SINAPI (medianos) e SICRO (DNIT), ambos tidos como teto. O uso de outras referências pode tornar necessários ajustes nas curvas de interpolação propostas. Esse valor representará o porte da obra.
- b. Localização da obra – deve ser considerada a distância rodoviária da obra ao centro urbano mais próximo com os meios produtivos disponíveis (o uso do Google Maps pode ajudar nessa tarefa). Foi considerada uma distância mínima de 50 km para o caso de obras dentro do centro urbano. Essa distância serve de parâmetro para a despesa de Mobilização/desmobilização.
- c. SELIC – aplicar taxa Selic corrente como referência para as despesas financeiras.
- d. ISS – inserir valor da alíquota a ser realmente cobrada nas futuras faturas. No modelo proposto, a título ilustrativo, é apresentado ajuste da alíquota do ISS considerando que o custo da mão-de-obra corresponde a 30% do custo total.

O modelo considera o efeito do porte da obra em curvas que interpolam em escala logarítmica os limites atuais para carta convite, tomada de preços e concorrência (Lei nº 8.666/93). Nisso é feita a devida diferenciação da taxa de BDI de obras de pequeno, médio e grande porte, diminuindo as discrepâncias e arbitrariedade no ajuste da taxa de BDI ao porte do empreendimento. Destaca-se que os estudos realizados até essa fase demonstraram que o tipo de obra se mostrou uma variável de menor significância que as demais apresentadas, razão pela qual ela não é utilizada. As despesas que variam com o porte da obra são a Administração Local, Administração Central (definida como 50% da Local), lucro bruto declarado e Mobilização/Desmobilização.

Quanto à taxa de lucro bruto declarado, essa está considerada como relativa a todas as demais despesas para composição do custo de reprodução do empreendimento, tais como IRPJ, CSSL, expectativa de inflação etc. Ela foi batizada de declarada, pois a taxa de lucro real será apurada após a execução do

empreendimento e dependerá do ajuste do custo direto à realidade.

Não se propõe inserir as despesas administrativas na planilha direta devido à complexidade para a sua estimativa e pelo fato de que as tentativas desse tipo de previsão têm se mostrado dissociadas da realidade, ou pior, a distorcendo. Isso porque as empresas têm formas de administrar e executar que justamente são o seu diferencial com relação às concorrentes.

Se uma empresa está acostumada a fazer obras com dois engenheiros e o edital/planilha estima que 5 são o mínimo, ela terá que contratar cinco profissionais para atender ao edital, inflacionando a obra e recebendo lucro sobre salários desnecessários.

Inseridas as variáveis, o modelo fornece um valor de referência para taxa de BDI para custos diretos com e sem encargos sociais complementares.

2.2 MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO

Os custos com Mobilização/Desmobilização são constituídos por despesas incorridas para a preparação da infraestrutura operacional da obra e a sua retirada no final do contrato:

- Transporte, carga e descarga de materiais para a montagem do canteiro de obra. Montagem e desmontagem de equipamentos fixos de obra, incluindo eventual aluguel horário de equipamentos especiais para carga e descarga de materiais ou equipamentos pesados que componham a instalação;
- Transporte do pessoal próprio ou contratado para a preparação da infraestrutura operacional da obra.

No presente trabalho foi parametrizado o custo de Mobilização/Desmobilização em função do porte da obra, tendo como base a distância rodoviária da obra ao centro urbano com os meios produtivos (máquinas e equipamentos) mais próximo. Essa definição ainda exigirá do orçamentista um maior conhecimento do mercado, por meio de diligências (nem que por telefone), para confirmação se sua hipótese.

Cabe ressaltar que os custos com Mobilização/Desmobilização inseridos na taxa de BDI evitam a

antecipação de pagamentos e conseqüente superfaturamento. Essa definição ainda exigirá do orçamentista um maior conhecimento do mercado, por meio de diligências (nem que por telefone), para confirmação de sua hipótese.

2.3 USO DE ENCARGOS SOCIAIS COMPLEMENTARES

Algumas planilhas de custo diretos têm incluído despesas que podem ser associadas à taxa de encargos sociais. São itens relativos ao vale transporte, alimentação, botas, uniforme, equipamentos de proteção individual, dentre outras associáveis à mão de obra. Esse tipo de serviço é extremamente difícil de ser orçado e fiscalizado posteriormente, o que pode levar ao superfaturamento de despesas. A aplicação de um percentual na taxa de BDI é uma alternativa à tarefa hercúlea de orçar item a item essas despesas. Todavia, a proposta aqui apresentada sugere o uso de encargos plenos (soma dos encargos básicos com os complementares) aplicados sobre a mão de obra das composições de custo unitária. Isso, segundo estimativa da CEF/GEPAD (Regional PB), elevaria a taxa de encargos sociais plenos horários de 122,4% para 155,8%. Essa mudança metodológica visa a ajustar o custo dos encargos complementares ao percentual de representatividade da mão de obra no custo total. Nesse trabalho apresentam-se duas taxas de BDI referencial, uma onde se considera que o custo direto foi calculado com os encargos sociais plenos horários de 155,8% e outra para orçamentos que ainda sejam calculados com base na taxa de encargos sociais básicos horários de 122,4%.

2.4 CÁLCULO DO CANTEIRO DE OBRAS

A orçamentação do canteiro é um tema que também tem apresentado certa dificuldade aos órgãos públicos. O ideal é que se elabore um projeto detalhado do canteiro como parte do projeto. Nisso existe o risco de superdimensionamento ou subdimensionamento. Alguns órgãos optam por tratar a despesa com uma verba/conjunto ou percentual do total. Novamente, de uma forma ou de outra a busca da eficiência e da associação às despesas reais é fundamental.

Os custos diretos do canteiro de obras compreendem as seguintes instalações dimensionadas de acordo com o porte:

- Preparação do terreno para instalação do canteiro; Cerca ou muro de proteção e guarita de controle de entrada do canteiro; Construção do escritório técnico e administrativo da obra constituído por sala do engenheiro responsável, sala de reunião, sala do assistente administrativo, sala dos engenheiros, sala de pessoal e recrutamento, sala da fiscalização, entre outros; Sala de enfermaria, almoxarifado, carpintaria, oficina de ferragem, dentre outros; Vestiários, sanitários, cozinha e refeitório; Oficina de manutenção de veículos e equipamentos; Alojamento para os empregados; Placas da obra, dentre outras.

Em resumo, o custo de implantação do canteiro de obras poderia ser parametrizado e inserido como parte da taxa de BDI, conforme ocorria em orçamentos da década de 90. Todavia, se optou por sugerir a inserção dessa despesa na planilha de custo direto pela sua associação as demais etapas da obra (consumo de mão de obra e insumos) e também para destacar que os materiais aplicados no canteiro que forem pagos pela Administração são de sua propriedade. Logo, a Administração deve exercer o direito de avaliar materiais reaproveitáveis e descartar o que não for útil, como entulho de obra (despesa inclusa na limpeza final).

3. MODELO MATEMÁTICO DA TAXA DE BDI REFERENCIAL

A seguir é apresentada a tabela da planilha tipo Excel para cálculo da taxa de BDI referencial:

Tabela 1 - Modelo orientativo para estimativa da taxa de BDI para Obras Públicas orçadas predominantemente com preços e composições baseados no SICRO e SINAPI¹

Custo Direto - CD com encargos complementares de 155,80% (R\$) ⁷	15.000	150.000	1.500.000	15.000.000	150.000.000
Grupo A - Despesas Indiretas – DI					
Administração Local – AL	6,00	5,75	5,50	5,25	5,00
Administração Central - AC ³	3,00	2,88	2,75	2,63	2,50
Seguro de Responsabilidade Civil / Garantia	0,97	0,97	0,97	0,97	0,97
Risco de Engenharia / Imprevistos	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21
Mobilização e desmobilização (100 km)	3,20	1,60	0,80	0,40	0,20
Sub-total Grupo A	13,38	11,41	10,23	9,46	8,88
Grupo B – Benefício					
Lucro Bruto Declarado (%) ⁶	7,00	6,75	6,50	6,25	6,00
Sub-total Grupo B	7,00	6,75	6,50	6,25	6,00
Grupo C – Impostos					
PIS	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65
COFINS	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
ISS / ISSQN ⁴	1,05	1,05	1,05	1,05	1,05
Sub-total Grupo C	4,70	4,70	4,70	4,70	4,70
Grupo D (incluído)					
Despesas Financeiras	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85
Sub-total Grupo D	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85
BDI TOTAL² estimado com um custo direto - CD com encargos complementares de 155,80%	28,38%	25,85%	24,23%	23,07%	22,13%

¹ A atual proposta visa o uso dos preços de referência pelo teto dos sistemas oficiais de custo (mediana do SINAPI etc.)

² A estimativa aqui apresentada não exige o orçamentista da análise de compatibilidade com o mercado no caso concreto. Sugere-se que o uso de taxa de BDI superior ao valor aqui apresentado seja acompanhado de relatórios circunstanciados com o detalhamento das justificativas para extrapolação.

³ O custo da Administração Central foi estimado como sendo equivalente à metade do custo com a Administração Local

⁴ Com relação ao ISS deve estudar o real percentual a ser pago no caso concreto. No caso, está sendo aplicada a alíquota sobre 30% do custo (percentual de mão de obra estimado).

⁵ No campo DIST (km) deve ser inserida a distância rodoviária do centro de obra até o centro geográfico do centro urbano mais próximo com os meios de produção disponíveis. Foi considerada uma distância mínima de 50 km para obras em zonas urbanas desenvolvidas.

⁶ Na taxa de lucro bruto declarada está considerada todas as demais despesas para composição do custo de reprodução do empreendimento, tais como IRPJ, CSSL, expectativa de inflação etc.

⁷ Adotou-se uma escala logarítmica para escalonar o porte da obra partindo dos valores limite para carta convite, tomada de preços e concorrência (Lei nº 8.666/93).

Tabela 2 – Células para inserção dos dados de entrada e apresentação dos dados de saída

	Coluna de cálculo do BDI	Fórmulas, observações, campos de entrada e saída
Custo direto - CD com encargos complementares de 155,80% (R\$) ⁷	170.000,00	
Grupo A - Despesas Indiretas – DI		
Administração Local – AL	5,73	=-0,109*LN(CD)+7,044
Administração Central - AC ³	2,87	=AL*0,50
Seguro de Responsabilidade Civil / Garantia	0,97	Fixo
Risco de Engenharia / Imprevistos	0,21	Fixo
Mobilização e desmobilização (DIST=100 km) ⁵	1,54	=57,84672*CD ^ -0,30103*(DIST/100)
Sub-total Grupo A	11,32	
Grupo B – Benefício		
Lucro Bruto Declarado (%) ⁶	6,73	=-0,109*LN(CD)+8,044
Sub-total Grupo B	6,73	
Grupo C – Impostos		
PIS	0,65	Fixo
COFINS	3	Fixo
ISS / ISSQN ⁴	1,05	ISS (%) = 3,5
Sub-total Grupo C	4,7	
Grupo D (incluído)		
Despesas Financeiras	0,8	Selic (%) = 10
Sub-total Grupo D	0,8	
BDI TOTAL² estimado com um custo direto da obra - CD com encargos complementares de 155,80%	25,66%	=((1+A)*(1+B)*(1+D))/(1-C)-1
	213.629,54	Preço total - BDI com uso dos encargos complementares (R\$)
	4,23%	Percentual estimado de acréscimo da taxa de BDI no caso de orçamentos com base em CD sem o uso dos encargos complementares sobre a mão-de-obra
	30,98%	BDI TOTAL ² estimado com um custo direto da obra - CD sem encargos complementares
	222.669,11	Preço total - BDI sem uso dos encargos complementares (R\$)

Quanto a eventuais necessidades de termos aditivos, sugere-se as seguintes abordagens:

- Administração Local e Central – em aditivos quantitativos deve ser glosada da taxa de BDI sobre a quantidade excedente;
- Administração Local e Central – em aditivos de prazo, cabe à contratada demonstrar o efetivo acréscimo de custos, sempre parametrizado com os valores da taxa de BDI original; e
- Mobilização/Desmobilização – em aditivos decorrentes de paralisações motivadas pela Administração, cabe à contratada demonstrar o efetivo acréscimo de custos, sempre parametrizado com os valores da taxa de BDI original, não eximindo uma análise de responsabilidades dos agentes públicos que derem ensejo à paralisação imprevista.

4. CONTEMPORANEIDADE DOS ORÇAMENTOS

A aplicação dessa metodologia nas análises de orçamentos de obras realizadas pelos Peritos Criminais Federais de Engenharia da PF devem realizadas sempre mediante reconstituição da estrutura da planilha orçamentária questionada. Isto quer dizer que se evita alterar a planilha, salvo omissões. Assim, deve-se usar o método do custo de reprodução sempre à luz do estado da arte na época dos fatos: isso é o que se denomina de compatibilização temporal.

O uso do presente método em obras pretéritas deve ser feito com cautela, com maior aplicação na simulação de cenário paralelo, já que a comparação de resultados de orçamentos antigos analisados à luz de modernos conceitos de orçamentação pode levar a conclusões dissociadas das práticas então vigentes. Essa ponderação exige experiência e boas referências técnicas para evitar distorções. Como, por exemplo, orçar valores atuais e retornar por índice inflacionário que distorça muito os valores reais. Logo, o custo de reprodução deve ser calculado na data-base dos contratos.

5. CONCLUSÃO

Essas orientações são apenas norteadoras. Ressalta-se que é fundamental não proceder a uma análise puramente matemática, sendo necessário contextualizá-la nos aspectos construtivos e de relevância envolvidos. A estimativa aqui apresentada não exime o orçamentista da análise de compatibilidade com o mercado no caso concreto. Sugere-se que se o gestor considerar devido o uso de taxas de BDI superiores aos valores aqui apresentados (para qualquer um dos parâmetros – AL, AC etc.), que essa taxa de BDI seja acompanhada de relatório circunstanciado com o detalhamento das justificativas para incremento da referência. E que essas despesas sejam efetivamente fiscalizadas e controladas posteriormente, vislumbrando a possibilidade de glosa de despesas não realizadas.

Espera-se, contudo, que esse trabalho, apresente subsídios que simplifiquem a atuação do Agente Público na elaboração de orçamentos de obras e sua fiscalização, sem prejuízo da boa técnica orçamentista e da economicidade dos orçamentos resultantes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, de 22 jun. 1993, p. 8269. Disponível em: < <http://legislacao.planalto.gov.br/LEGISLA/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2FLEGISLA%2Flegislacao.nsf%2FviwTodos%2F8b594de385c4fbd603256a0300672d6b%3FOpenDocument%26Highlight%3D1%2C%26AutoFramed>>.

_____. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Orientação Técnica nº. 001-DITEC, de 10 de março de 2010a. Dispõe sobre a padronização de procedimentos e exames para cálculo do dano ao erário em obras e serviços de engenharia no âmbito da perícia de Engenharia Legal (Engenharia Civil). *Boletim de Serviço*, nº. 53, de 19 mar. 2010. Suplemento.

_____. Lei nº 12.309, de 09 de agosto de 2010b. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2011 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 ago. 2010, Seção 1, p. 1.

NOTAS

- ¹ Um **modelo** matemático é uma representação ou interpretação simplificada da realidade, ou uma interpretação de um fragmento de um sistema, segundo uma estrutura de conceitos mentais ou experimentais. – Fonte: Wikipédia, acesso em: 01 out. 2010.
- ² PORTARIA nº 1.300, de 04 de setembro de 2003 do Ministério da Justiça e IN 013/2005-DG/DPF (BS 113, de 16.06.05).
- ³ Ver método preconizado no Sistema de Custos Referenciais de Obras - SICRO 3. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/servicos/sicro-3-em-consulta-publica>.

As influências da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Licitações e Contratos Administrativos

Daniel Bulha de Carvalho

INTRODUÇÃO

Em desencontro, de certa forma, com a ideia disseminada no Brasil de que sempre prevalece a impunidade na gestão da coisa pública, adveio a Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de regulamentar a gestão fiscal e punir o mau administrador público.

Sua criação veio disciplinar os artigos 163 e 169 da Constituição Federal que exigem lei qualificada para disciplinar as “finanças públicas”, ou seja, a entrada e saída de recursos financeiros dos cofres públicos. O desequilíbrio orçamentário, o gasto excessivo com pessoal, as operações irresponsáveis de crédito, o descuido com o patrimônio público, tudo passou a ser fiscalizado e controlado através de critérios estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante, diferente não seria que o alcance de tão importante lei estendesse seus “braços” em outros textos legais e refletisse diretamente nas licitações e contratos administrativos.

Isto porque, um dos princípios que ornamenta a Administração Pública e que a caracteriza, principalmente, é a obrigatoriedade da licitação. Quando a Administração Pública resolve contratar com particulares, resolve contratar com um e não com outro, de alguma forma interfere na vida de ambos, ampliando direitos em relação a um e restringindo direitos em relação a outro.

Assim, para que as decisões tomadas pelo poder público, de forma unilateral, tenham legitimidade, faz-se necessária a participação daqueles que serão atingidos, seguindo um procedimento formal que permita ao administrado pedir, alegar, provar. Tal procedimento deve ser pautado nos princípios que norteiam a Administração Pública e, principalmente, naqueles que expressamente regem as licitações.

Dentre estes, é importante o destaque dos princípios da moralidade e probidade administrativa, que vêm ao encontro dos princípios constitucionais exaltados na Lei de Responsabilidade Fiscal, que objetiva a transparência na gestão fiscal, mencionando níveis prudentes de atuação na área orçamentária e fiscal.

Daniel Bulha de Carvalho é consultor jurídico e bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Nesse diapasão, a Lei de Responsabilidade Fiscal influenciou diretamente as licitações e contratos administrativos, acrescentando uma série de comandos, condicionamentos e cautelas nas suas estruturas jurídicas.

Estes influxos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas licitações e nos contratos administrativos provocaram mudanças significativas nos procedimentos e atuação do gestor público, merecendo uma abordagem objetiva e técnica acerca da questão.

1. A DECISÃO DE CONTRATAR E SEUS LIMITES LEGAIS

Como em toda gestão, seja ela privada ou pública, a decisão de contratar é requisito essencial, para não dizer inerente, ao cargo do administrador. Entretanto, diferentemente do administrador da esfera privada, que possui liberdade e discricionariedade plena para a tomada de decisão, o gestor público somente poderá agir de acordo com a legislação.

Isto porque a decisão de contratar na esfera pública deve ser estritamente pautada nos princípios constitucionais, com destaque ao princípio da legalidade que, diferentemente do particular que pode fazer tudo que a lei não proíbe, ao administrador público cabe fazer somente o que está autorizado em lei.

A Administração Pública, seja por suas entidades estatais, autárquicas ou empresariais, realiza obras e serviços, faz compras e aliena bens em prol do interesse público. E para o desempenho de tais atividades, necessário se faz contratar e seus contratos, em geral, dependem de um procedimento seletivo prévio, que é a licitação.

Nossa Carta Política de 1988 constitucionalizou formalmente os principais pontos do instituto da licitação, que anteriormente somente eram mencionados doutrinariamente. “O que era uma disputa teórica entre os autores, passa a ser princípio insculpido em norma constitucional” (OLIVEIRA, 2008, p. 494).

Com a finalidade de preservar os princípios da legalidade, igualdade, impessoalidade, moralidade, probidade e da própria ilevidade ao patrimônio público, determinou o legislador constituinte ao

administrador público, conforme artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que: ressaltados os casos especificados na legislação, o contrato para obras, serviços, compras e alienações seja precedido de licitação pública; que essa licitação assegure igualdade de condições a todos os concorrentes; e que estabeleça obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas das propostas.

Assim, diante da necessidade de regulamentar o comando constitucional, foi instituída a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que disciplinou o procedimento das licitações e contratações, bem como as situações de dispensa e inexigibilidade de competição.

A partir do comando constitucional e, principalmente, após a Lei n.º 8.666/93, observa-se o surgimento de inúmeros diplomas legislativos que figuram como “instrumentos auxiliares” à aplicação da Lei Nacional de Licitações, sejam eles leis estaduais, leis municipais, decretos, instruções normativas, dentre outros.

O artigo 3º, *caput*, da referida lei, conceitua o procedimento licitatório, reafirma parâmetros éticos e estabelece seu objetivo, elencando os princípios norteadores do certame que precede a contratação.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

São princípios básicos das licitações, definidos no referido artigo, o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento procuratório, do julgamento objetivo, entre outros correlatos.

Importante o destaque dos princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade, que vão ao encontro do propósito do presente estudo.

O princípio da legalidade é condição indispensável do Estado Democrático de Direito, sendo que todos os artigos constitucionais, em última análise, velam por este princípio que possibilita a aplicação dos demais, sendo um princípio fundamental de primeira grandeza.

Evidente que no procedimento licitatório não se deve seguir um formalismo exacerbado, devendo a anulação do procedimento ocorrer somente quando ocorrido qualquer lesão aos cofres públicos.

Isso porque, outro importante princípio a ser destacado é o da moralidade, que obriga à correta aplicação do dinheiro público, constituindo um dos mais importantes princípios constitucionais e que sua má aplicação traz grande impacto à sociedade.

Na lapidar frase do saudoso administrativista Professor Hely Lopes Meirelles, “o povo é titular do direito subjetivo ao governo honesto”(MEIRELLES, 2008, p. 127).

A obrigatoriedade da licitação como antecedente dos contratos com a Administração Pública, expressa no artigo 2º da Lei 8.666/93, é reflexo do princípio da moralidade.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Junto à moralidade, podemos citar o princípio da publicidade, no qual preconiza a visibilidade dos atos da administração para viabilizar o exercício pleno do controle externo do cidadão. A publicidade obrigatória dos atos administrativos do procedimento licitatório, está prevista em diversos artigos da mencionada lei de licitações, como por exemplo no artigo 21, inciso I, sobre a publicação do resumo do edital em datas prefixadas, entre outros.

Todos os princípios ora mencionados, bem como outros correlatos, possuem o condão de controlar os atos administrativos, possibilitando a fiscalização do cidadão na utilização dos recursos públicos, evidenciando uma maior transparência e planejamento, principalmente após a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme se verá a seguir.

2. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

O processo de deteriorização das contas públicas brasileiras iniciou-se através dos inúmeros problemas acumulados na sociedade que dependiam de grandes investimentos para serem sanados de forma definitiva. A repetida acumulação de capitais gerados no país nas mãos de poucos indivíduos fez com que se criasse uma maior concentração de renda com efeitos negativos sobre a qualidade de vida de uma larga faixa da população.

Ao longo de décadas o país assiste aos desmandos por parte de muitos gestores da administração pública em nosso país, além de verdadeiros indicadores de distorções das atribuições do Estado, em que se observa a clara tendência à apropriação privada do patrimônio público.

Nesse contexto, aliado aos propósitos de alcançar e tentar manter a relativa estabilidade econômica que passava o Brasil, as autoridades fazendárias remeteram em abril de 1999, inspirados nas experiências internacionais acerca da matéria e pressionados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal ao Congresso Nacional, com o objetivo principal da transparência e responsabilidade na gestão fiscal e, conseqüentemente, na gestão pública do país.

A referida lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal em consonância com o explicitado nos artigos 163 a 169, todos do Capítulo II, Título VI, da Constituição Federal.

Porém, o surgimento de uma lei regulamentadora de responsabilidade aos gestores públicos não é uma novidade no Brasil. Mecanismos legais como a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 e a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 (Lei da Improbidade Administrativa), são bastante conhecidos e dedicam-se a esse tema.

A novidade da Lei de Responsabilidade Fiscal está no fato de responsabilizar o administrador público especificamente na gestão financeira, partindo de um acompanhamento sistemático do desempenho de seu governo, seja mensal, trimestral, anual ou plurianual. A autoridade pública que administra e usufrui do ente estatal como se seu fosse, passou a ter problemas sérios com o advento desta lei complementar.

Assim, o objetivo principal da referida lei foi impor normas de conduta, de forma organizada, para os gestores públicos dos entes federativos, seja da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não somente aos gestores das administrações diretas, como também de toda a administração pública indireta.

A matriz neozelandesa, secundada pela lei brasileira, apresenta seis princípios de gestão fiscal responsável: i – prudência; ii – transparência; iii – planejamento; iv – equilíbrio; v – controle; e vi – responsabilidade (*accountability*).

A forma pela qual se opera a gestão fiscal deve ter a mais absoluta transparência, com ampla divulgação, em estrito cumprimento ao comando constitucional do artigo 37. A publicidade é requisito de eficácia e de moralidade dos atos administrativos, por meio do qual se torna público o comportamento da Administração Pública, especialmente, em relação ao aspecto financeiro. (OLIVEIRA, 2008, p. 476-7).

O objetivo primeiro da LRF é fixar a responsabilidade fiscal como um dos princípios da gestão pública, redefinindo a cultura da atividade política no país. Responsável é a pessoa que deve suportar a consequência de sua ação antijurídica, típica e punível. (OLIVEIRA, 2008, p. 476-7). As determinações inaugurais da lei definem e conceituam os atos de gestão, sobre os quais recairá responsabilidade, bem como os órgãos, poderes e entidades aos quais se vinculam estruturalmente estes atos.

Pertinente a manifestação do Professor Jessé Torres Pereira Júnior (*apud* MOTTA, 2005, p.753), em palestra ministrada intitulada “Reflexões sobre a aplicação da lei de responsabilidade fiscal à administração judiciária”, sobre o conceito de responsabilidade fiscal:

Não se extraia do rótulo ‘responsabilidade fiscal’ a idéia de que se estaria a criar nova espécie de responsabilidade, na clássica acepção jurídica de obrigação secundária, derivada da inexecução de obrigação principal. Os atos atinentes à execução do orçamento e à gestão dos dinheiros, bens e valores públicos são atos jurídicos da Administração, ou, na linguagem consagrada em sede doutrinária, atos administrativos. Sujeitam-se, como todos os atos jurídicos da Administração Pública, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, tais nominados no art. 37, *caput*, da CF/88, com redação da Emenda Constitucional 19/98.

Significa dizer que a LRF veio estabelecer não uma nova espécie de responsabilidade, mas estatuir condições, termos e requisitos para o regular exercício da gestão financeira e patrimonial do Poder Público, cujo eventual descumprimento atrairá, em processo administrativo regular, juízos de reprovação a ilícito administrativo, com possíveis repercussões nos campos da responsabilização civil do Estado e da responsabilização penal pessoal do gestor. A violação dos procedimentos previstos na LRF ensejará, portanto, apuração nas três conhecidas esferas de responsabilidade, a iniciar-se pela administrativa, qualificando-se o objeto pelo fato de constituir ilícito contra a gestão pública.

Ou seja, cabe ao gestor público, ou ordenador de despesa, a prática concreta dos atos administrativos em estrita observância à concepção de “ação planejada institucional”, contida não somente na LRF, mas também nas leis relativas ao Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (art. 165, I a III, da Constituição Federal).

Nas palavras do Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2000, p. 93):

O que a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, pretende introduzir no País é [...] muito mais que anuncia em sua epígrafe: tornar efetiva a responsabilidade fiscal. É sobretudo uma mudança de hábitos políticos, marcando a desejada passagem do patrimonialismo demagógico para o gerenciamento democrático.¹

Uma gestão fiscal responsável impede o gestor de recursos públicos de implementar novas despesas sem que haja a previsão do correspondente aporte de receita, para que não ocorra no final do exercício financeiro a geração de *déficit* nem seja comprometido o resultado fiscal planejado.

3. OS REFLEXOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Diante do exposto anteriormente acerca da obrigatoriedade da licitação para contratação na esfera pública e acerca da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios, lastreada na transparência e planejamento da gestão dos recursos públicos, fica evidente que ambas as leis, Licitações e Responsabilidade Fiscal, se complementam, criando laços estreitos na gestão da coisa pública.

A licitação e o contrato administrativo são atos decisórios definidores do exercício da gestão pública. Por conseguinte, quando a LRF menciona em seu artigo 1º a “responsabilidade na gestão fiscal”, é, precisamente, a conformidade desses procedimentos – a licitação e a contratação administrativa – com o planejamento institucional fortalecidos pela mencionada lei.

Neste esteio, a Lei Complementar 101/00, veio acrescentar uma série de comandos, condicionamentos e cautelas à estrutura jurídica das licitações e contratos administrativos.

Segundo os ensinamentos do Professor Carlos Pinto Coelho Motta (2005),

A LC 101/00 veio, concretamente, mudar alguma coisa nas licitações públicas. É verdade que a Lei 8666/93 contemplava já, de alguma forma, o necessário liame entre a geração de despesa em obras, serviços e fornecimentos, e o equilíbrio das contas públicas. [...] A LRF veio corporificar, entretanto, maior rigor na fidedignidade e integração dos planos orçamentários, e na fiscalização no atingimento de metas.

É possível se verificar que as determinações específicas da LRF modificaram e sistematizaram ainda mais a geração de despesa nas licitações e contratos administrativos. Foram aduzidas novas cautelas, houve um crescimento da importância da fase interna dos certames, com especificações e controles adicionais.

A principal conexão entre a Lei Nacional de Licitações e a Lei de Responsabilidade Fiscal está no momento procedimental que passa no interior da Administração Pública, antes mesmo da publicação do aviso de edital ou do envio dos convites, na denominada fase interna da licitação.

Por tratar, principalmente, da caracterização do objeto e da existência de dotação orçamentária específica, é que a fase interna da licitação aumentou sua relevância no processo licitatório após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (RAMOS NETO, 2005, p. 413).

Notoriamente, a Lei Complementar n.º 101/00 (LRF) traz exigências para o equilíbrio de receitas e despesas públicas, permitindo que o saneamento financeiro resultante proporcione uma atuação mais eficaz do Estado em benefício dos interesses sociais. Assim, como a maior parte dos processos de licitação terá ao seu fim uma despesa, e a decisão de seguir ou não com o certame se dá ainda na fase interna, esta deverá adequar-se a algumas normas da LRF.

O artigo 16, §4º, inciso I, menciona expressamente que todos os ditames contidos no *caput* constituem condições prévias para o empenho e licitação de serviços, fornecimentos de bens ou execução de obras.

O principal objetivo das restrições descritas no artigo 16 da LRF é evitar que o excesso de contratações comprometa o equilíbrio orçamentário. O conteúdo do artigo 16, *caput*, dispõe que o aumento de despesa gerado a partir da **criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental** será acompanhado de:

- I. estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- II. declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Observa-se, a partir da leitura do inciso I, que não basta a medição do impacto sobre o exercício corrente e sim sobre três exercícios, o vigente e os dois subsequentes. Há também uma referência não somente do impacto orçamentário, mas do financeiro, demonstrando uma preocupação com o lastro financeiro que extinguirá, através do pagamento, a obrigação criada.

O inciso II exige a declaração formal do ordenador da despesa, que é “toda e qualquer autoridade de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda” (BRASIL, 1967, art. 80, §1º), cria um comprometimento direto do ordenador pelo rigoroso acompanhamento do aumento de despesa. Como decorrência de tal medida, o gerenciamento orçamentário e financeiro tem mais um elemento de checagem obrigatória antes de emitir qualquer empenho ou autorizar movimentações financeiras: verificar se implica ou não aumento de despesa.

O artigo 17, do já mencionado diploma legal, também impõe requisitos prévios para os atos de criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, devendo ser aplicado juntamente com artigo 16 acima mencionado.

Neste esteio, o artigo 15 da referida lei é expresso no sentido de que:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos artigos 16 e 17.

Logo, o cuidado no cumprimento interno das normas mencionadas é mister, sendo prudente a adoção de uma linha doutrinária mais ortodoxa a respeito. Ou seja, qualquer aumento de despesa deve ser analisado antecipadamente, até mesmo antes do início do processo licitatório, evitando prejuízos no erário.

Os reflexos da LRF na fase interna das licitações possuem o condão de alterar toda a série de procedimentos antes somente regidos pela Lei Nacional de Licitação. A análise jurídica prévia dos editais adquire uma maior dimensão e complexidade quanto aos comandos impostos pela Lei Complementar n.º 101/00.

A decisão da necessidade de instalação do certame passou a ser vinculada diretamente ao “poder de gasto” da Administração Pública, explícito no artigo 4º, I, alíneas “a”, “b”, “e” e “f”, da LRF.

A previsão de recursos orçamentários não se confunde com a disponibilidade de recursos financeiros, sendo que a primeira é uma previsão de gastos estabelecida na lei orçamentária e, a segunda, refere-se a existência de numerário disponível para pagamento no momento oportuno.

Assim, ambas são exigidas para a realização das licitações de obras, serviços e compras, apesar de diferidas no tempo: os recursos orçamentários como pré-requisito da licitação e os recursos financeiros como decorrência.

Evidente que qualquer contratação que não implique despesas para a Administração não está sujeita às regras ora descritas. Da mesma forma, por exemplo, podemos citar o registro de preços (artigo 22, §2º, da Lei nº 8.666/93), que representa o cadastramento de fornecedores para fornecimento futuro e incerto, não sendo sujeito às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal ora mencionadas.

Seguindo o princípio do planejamento e de prevenção de riscos já nitidamente incorporados aos dispositivos da LRF destacados anteriormente (arts. 15, 16 e 17), temos, ainda, o artigo 42, que assim dispõe:

Art. 42 - É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos 2(dois) quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Pode-se destacar aqui efeitos diretos sobre o processo licitatório, pois tal dispositivo pode dificultar o cumprimento do contrato, caso seja verificado que o pagamento não poderá ser realizado até o fim do ano corrente.

A ideia do dispositivo em comento é que não se comprometa o orçamento do exercício vindouro e, mais do que isso, não se comprometa o orçamento do novo titular do Poder ou órgão referido no artigo 20 da LRF, com despesas inscritas em “restos a pagar”.

Assim, o mencionado artigo 42 disciplina que a obrigação de despesa deve ser cumprida integralmente, ou seja, paga em sua integralidade no exercício vigente, ou ao menos que exista no último dia do exercício, disponibilidade de caixa para pagamento no próximo exercício financeiro vigente.

Portanto, a interpretação do *caput* do artigo 42, está em conformidade com os dispositivos dos artigos 7º, 14 e *caput* do artigo 57 da Lei Nacional de Licitação e com o comando constitucional esculpido no artigo 167, §1º, da Constituição Federal, ou seja, o contrato deve estar atrelado à respectiva vigência do crédito orçamentário.

Ou seja, se a despesa deve ser paga no exercício, não há como assumir obrigação acima de tal período. Parece óbvio que as despesas referidas sejam aquelas para as quais não há previsão específica. Se tal despesa, por exemplo, estiver prevista na lei orçamentária e há recursos disponíveis, não há qualquer obstáculo por parte da lei.

Neste sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, respondendo a consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Curitiba, em julho de 2004, decidiu que os prefeitos podem assinar contratos para a realização de obras que ultrapassem o mandato, desde que tenham recursos para o pagamento das parcelas que vencerão no último exercício (CRUZ, 2006, p. 171).

Por fim, o parágrafo único do artigo 42 da LRF dispõe que:

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Ora, tal dispositivo cria mais um procedimento a ser observado pelos ordenadores de despesa, ou seja, deverá verificar e planejar o cálculo dos compromissos assumidos com o volume total da despesa, considerando todos os encargos que serão empregados na vigência do contrato.

Assim, por tudo o que foi discorrido sobre o artigo 42 da LRF, evidente é sua aplicação na fase interna da licitação, devendo a Administração Pública antes da publicação do aviso de edital, na hipótese de oito meses antes do término de mandato, projetar os custos atual e final, programar a obra ou serviço em sua totalidade, bem como prazos de execução (art. 8º, *caput*, da Lei n.º 8.666/93) e, principalmente, através da programação financeira mensal e o mecanismo de limitação de empenho, evitar o prejuízo de suspender todo o processo licitatório ou, até mesmo, incorrer no crime de assunção de obrigação no último ano de mandato ou legislatura.

Como já dito, a licitação é condição prévia para a formalização do contrato administrativo e, portanto, todas as influências por aquela sofrida refletem indiretamente o contrato administrativo, mesmo antes de seu formal surgimento.

Entretanto, um dispositivo que alcança os contratos administrativos em curso é o §2º do artigo 9º da LRF, que estabelece:

§2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

O dispositivo acima mencionado determina que sejam satisfeitas as obrigações constitucionais, como educação e saúde, as legais (pagamento dos servidores) e o pagamento da dívida, contraída em forma de financiamento, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Ou seja, o restante poderá ser objeto de contingenciamento ou limitação, podendo haver suspensão do pagamento das despesas assumidas contratualmente. Logo, os contratos firmados com a Administração, como os de fornecimento de obra, serviços e compras, podem ter o pagamento sustado (OLIVEIRA, 2008, p. 502).

No efetivo contingenciamento, o maior prejudicado será o fornecedor contratado, que não poderá interromper a prestação dos serviços ou fornecimento, tendo em vista o princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos, sendo o contratado obrigado a suportar os encargos financeiros gerados, podendo ser objeto de futura ação indenizatória.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Diante de todo o estudo ora apresentado, evidentemente que muito do que foi explanado ainda é motivo de divergências entre doutrinadores, operadores do Direito, gestores públicos e as Cortes de Contas de nossos estados.

Entretanto, o presente estudo procurou não abordar assiduamente os conflitos doutrinários em evidência, adotando uma posição mais ortodoxa acerca das exigências expressa ou tacitamente impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal nos procedimentos licitatórios e nos contratos administrativos.

Alguns comandos da Lei Complementar 101/00, que influenciam diretamente a fase interna da licitação, ainda não ganharam a corporificação necessária que sua importância merecere. Decisões recentes dos Tribunais de Contas do país ainda recomendam aos gestores públicos o cumprimento das exigências ora descritas no estudo, quando, na verdade, deveriam impor tais medidas.

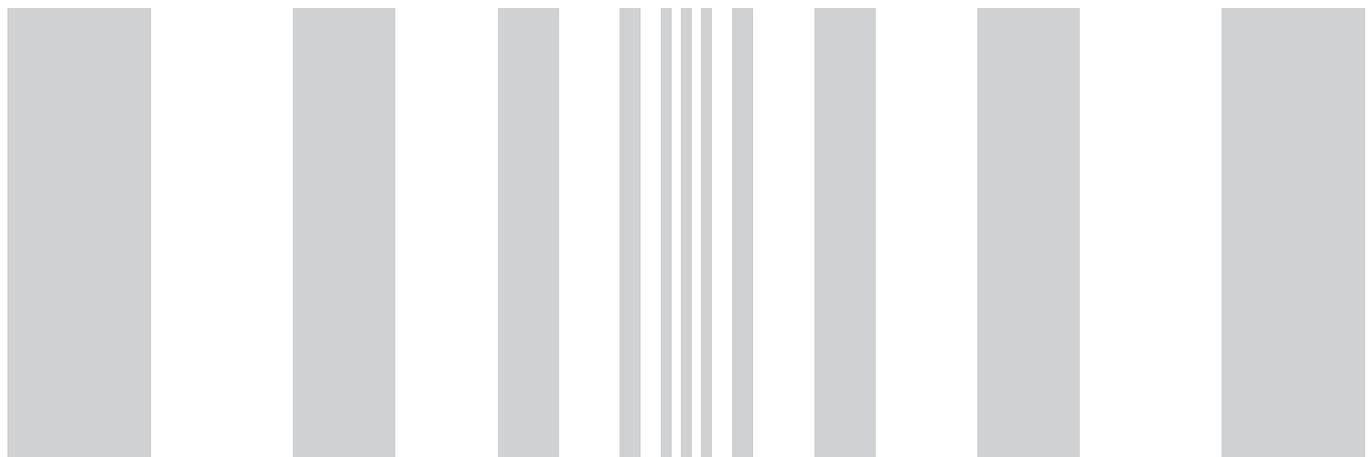
Fica evidente que, toda a complexidade imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal na fase interna da licitação, não é mera burocratização do procedimento, mas sim, atos necessários para a busca da transparência, responsabilidade e eficiência na gestão pública.

Apesar da Lei Nacional de Licitação já ter previsto restrições efetivas para o cumprimento dos princípios norteadores do procedimento licitatório, a Lei de Responsabilidade Fiscal procurou corporificar os princípios ora citados, exaltando ainda mais a importância dos princípios da moralidade, publicidade e eficiência da gestão pública, através do planejamento e transparência conforme expressamente disposto no artigo 1º da Lei Complementar n.º 101/00.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cláudia. *Licitações e contratos administrativos*: Lei n.º 8.666/93 anotada e referenciada. São Paulo: Editora NDJ, 2007.

BARROS, Márcio dos Santos. *502 comentários sobre licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Editora NDJ, 2005.



Os conteúdos da Lei Orçamentária Anual

Flávio C. de Toledo Jr.

1. A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tendo em mira que, no setor público, não se gasta um centavo sem autorização do Legislativo, à vista dessa demanda constitucional, a lei orçamentária constitui vital instrumento para que se realizem as ações de governo (art. 167, I e II da CF).

Põe-se aqui essencial ponto de divergência entre as finanças pública e privada: o orçamento formulado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Legislativo.

A peça orçamentária mostra quais programas serão beneficiados com os valores recolhidos compulsoriamente da sociedade. Depois, ao final do ano, o balanço revela como foi a execução programática daquela lei de meios, bem assim os resultados de exercício, quer o bruto da execução, quer o primário, ambos produzindo impacto direto sobre a dívida pública.

Em outras palavras, *superávits* brutos de execução reduzem a dívida de curto prazo, aquela cujos débitos já foram compromissados em anos anteriores (empenhados). Em sentido inverso, os *déficits* orçamentários aumentam tal endividamento, também conhecido como *déficit* financeiro.

Por seu turno, os *superávits* primários amortizam a dívida de longo curso (consolidada), ou seja, a empenhada no próprio exercício de pagamento. Ao revés, os *déficits* primários incrementam tal endividamento.

Bem por isso, os resultados orçamentários assumem destacada importância na avaliação fiscal das entidades estatais.

Diferente, no setor privado da economia, o resultado patrimonial é relevante indicador para sócios, acionistas, credores e, mesmo, para os empregados, visto que o patrimônio líquido bem revela o nível de solvência das empresas privadas, respondendo pelas dívidas assumidas por tais pessoas jurídicas.

Já os ativos governamentais são, a princípio, inalienáveis e impenhoráveis; além disso, não incorporam os bens de uso comum do povo; ademais, tanto o ativo quanto o passivo, em regra, não sofrem atualização de valor; tampouco depreciação. E, aqui há de se convir, os entes governamentais não estão sujeitos à concordata; tampouco à falência.

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

Bem por isso, a inadimplência da União, Estados e Municípios não impõe, de pronto, entrega de bens públicos ao credor particular; vai daí que, no contexto de tais entes, é mais atraente analisar as áreas estatais que recebem dinheiro público; saber se foram cumpridas as metas físicas e fiscais da lei de diretrizes orçamentárias; quanto restou de dívida; qual foi a magnitude do investimento; quanto foi gasto com pessoal ativo e inativo; quanto se repassou para organizações não-governamentais; se os limites fiscais foram cumpridos, entre tantas outras informações retiradas do orçamento anual.

Dito de outra maneira, o sistema orçamentário, no setor governo, é mais relevante que o sistema patrimonial, sem embargo de que este tenha também importância na contabilidade governamental, especialmente no tocante aos fluxos do ativo e passivo financeiro e à demonstração da grandeza da dívida de longo prazo (consolidada).

Ora em trâmite no Congresso Nacional, o hoje muito comentado Projeto de Lei de Qualidade Fiscal dispõe, em seu art. 64, que, a exemplo da L. 4320, as receitas continuarão sendo contabilizados sob o regime de caixa, nisso demonstrado a preocupação orçamentária; não patrimonial do legislador:

Art. 64 – Para fins da elaboração e execução das leis que compõem o ciclo orçamentário, pertencem ao exercício financeiro:

- I. as receitas nele arrecadadas.
- II. as despesas nele empenhadas (grifo nosso)

Ante o exposto e a despeito de submeter-se ao plano plurianual e à detalhada e norteadora lei de diretrizes orçamentária, malgrado isso, a lei do orçamento é ferramenta essencial no dia-a-dia, no cotidiano da administração financeira do setor público.

Não obstante tudo o se disse, e apesar de o planejamento orçamentário compor pilastra da responsabilidade fiscal, a realidade tem nos mostrado orçamentos divorciados da realidade, modificados, em demasia, por créditos adicionais e pelos institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência (art. 167, VI da CF).

Obtendo, de forma prévia e genérica, elevada margem para abrir créditos suplementares, pode o gestor executivo alterar, por simples decreto, boa parte da inicial distribuição orçamentária, o que desnatura a função do Legislativo, abrindo portas para o hoje tão combatido *déficit* orçamentário.

Nesse passo, é ainda frequente ver-se balanços de execução orçamentária com números muito divergentes dos inauguralmente previstos na lei do orçamento.

Não bastasse isso, ainda se pratica o artificioso ajuste da receita ao desejado tamanho da despesa, o que acarreta o irregular

financiamento por fornecedores que não recebem seus créditos, a partir dos Restos a Pagar sem lastro monetário. Assim fazendo, nega o dirigente cumprimento aos artigos 12 da LRF e 30 da Lei 4.320, posto que aquela superestimativa de arrecadação, por óbvio, não considerou a inflação esperada para o ano seguinte, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), tampouco os efeitos das alterações na legislação tributária.

Bem verdade que contra aquele desvio apresenta a LRF o antídoto da limitação de empenho, cujo desrespeito coloca o gestor à mercê de pesada multa pessoal, equivalente a 30% de seus vencimentos anuais (*art. 5º, III da Lei de Crimes Fiscais*).

Em audiência pública, a proposta orçamentária será discutida com entidades representativas da população local. É o que dispõe o art. 48, par. único da LRF e o art. 44 do Estatuto da Cidade. A prática vem-nos mostrando que os níveis de governo pouco anunciam as tais audiências, vindo daí a baixíssima participação da sociedade.

De qualquer modo e oriundos de tal processo participativo, salutar que os projetos estejam bem individualizados na lei orçamentária, podendo ser melhor acompanhados pelos segmentos sociais envolvidos. Aliás, foi essa uma das recomendações no Parecer de 2009 sobre as contas do Governador do Estado de São Paulo:

[...] identificar na lei orçamentária anual, sob a forma de Atividade ou Projeto, as dotações que se destinem a satisfazer proposta popular feita por ocasião das audiências públicas a que o projeto de lei orçamentária é submetido.

Feitas essas considerações preliminares, passaremos a ver conteúdos do orçamento anual:

2. OS CONTEÚDOS DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

2.1 COMPATIBILIDADE COM O PLANO PLURIANUAL (PPA) E A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

Hoje, mais do que nunca, a articulação entre os três planos orçamentários é regra essencial de boa conduta fazendária. Em vários trechos, a Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal condicionam a movimentação orçamentária à adequada previsão no PPA e na LDO.

De pronto, as emendas legislativas ao orçamento haverão de compatibilizar-se com o plurianual e as diretrizes orçamentárias (art. 166, § 3º, I da CF).

Sob pena de crime de responsabilidade, resta vedado o investimento plurianual não antevisto no PPA ou em lei específica que autorize a inclusão (art. 167, § 1º da CF).

Além disso, são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as novas despesas não explicitadas no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias. Eis aqui forte remédio contra o planejamento fictício, simulado, de papel, uma vez que a aludida não-inclusão remete à tipificação do art. 359-D do Código Penal.

2.2 A AGREGAÇÃO DE TODAS AS ENTIDADES DO MESMO NÍVEL DE GOVERNO

A modo do art. 165, § 5º da Constituição, a lei orçamentária anual deve incluir a Administração direta, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Resta aqui consagrado o princípio orçamentário da unidade.

Não dependentes do Tesouro, as empresas estatais só apresentarão seu plano de investimentos, bem assim o modo de financiamento de tais iniciativas (*recursos próprios, operações de crédito, outras fontes*).

Após a promulgação da Carta de 1988, tornou-se inconstitucional o art. 107 da Lei nº 4.320/64, segundo o qual o orçamento da Administração era aprovado por mero decreto executivo.

2.3 A VINCULAÇÃO ALUSIVA À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E AO FUNDO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (FUNDEB).

Nos moldes da Constituição e da Lei do FUNDEB (nº 11.494, de 2007), Estados e Municípios devem aplicar, na educação básica, os seguintes pisos percentuais:

- 25% da receita de impostos nas etapas da educação básica: fundamental e médio para o Estado; infantil e fundamental para o Município (art. 212, c.c art. 211, §§ 2º e 3º da CF).
- 60% do FUNDEB na remuneração do profissional do magistério da educação básica (art. 60, XII do ADCT).
- Para evitar a inconveniente acumulação financeira que se deu, à época do extinto FUNDEF, a Lei nº 11.494/07 preceitua, no art. 21, que todo o FUNDEB seja aplicado já no próprio exercício da arrecadação; contudo, logo no § 2º, abre-se uma ressalva: 5% podem ser aplicados até o 1º trimestre do ano seguinte.

Deve-se ressaltar que os diferidos 5% haverão de se somar à aplicação do ano anterior e, não, à despesa do próprio ano corrente; eis os motivos que balizam tal entendimento:

1. No Brasil, há muitos entes federados que perdem dinheiro com o FUNDEB; contribuem mais do que dele recebem. Sob tal hipótese, todo recebimento compõe, de forma indissociável, os 25% de impostos, visto que não há aqui ganho financeiro: o denominado “*plus*” do FUNDEB. Nessa trilha, e caso os 5% não fossem aplicação do ano anterior, aqueles entes, perdedores, não atenderiam ao art. 212 da Constituição, apesar de cumprirem, à risca, a legislação do FUNDEB (§ 2º do art. 21 da Lei nº 11.494, de 2007).
2. O § 2º do art. 21 da Lei do FUNDEB excepciona o princípio da anualidade do orçamento. Restaura, somente para os 5% do FUNDEB, o que se chama, em Contabilidade Pública, período adicional. Segundo João Angélico (1995),

[...] período adicional é o tempo acrescentado ao ano financeiro com o objetivo de, nesse período, concluir-se a arrecadação de tributos e o pagamento de despesas relativas ao ano financeiro findo. Pode o período adicional abranger um ou mais meses seguintes ao ano financeiro e, como é óbvio, correm nesse período, concomitantemente, as operações relativas ao ano findo....

Em Comunicado ao público jurisdicionado, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que as dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intuito de, especialmente no fim do ano, acomodar eventual crescimento da receita de impostos e de repasses do Fundo da Educação Básica (FUNDEB).

2.4 A VINCULAÇÃO PARA AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE

Deve o Estado aplicar, todo ano, ao menos 12% da receita de impostos na Saúde. O percentual do Município é maior: 15% (*art. 77, II e III do ADCT*).

Para o Ensino, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), enuncia, nos art. 70 e 71, os gastos típicos e também os estranhos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

De outra banda, ressentem-se a Saúde de lei complementar a regular o mesmo que fez a LDB. Nesse vazão legal, a Resolução nº 322 do Conselho Nacional de Saúde, bem assim a doutrina e a jurisprudência vem apontado que a despesa obrigatória não comporta os seguintes gastos: planos de saúde para servidores públicos (*clientela fechada*), merenda escolar, limpeza urbana, preservação do meio ambiente e ações de assistência social.

A mencionada Resolução igualmente veda incluir os gastos com aposentados e pensionistas que militaram na Saúde. De outro lado, alguns Tribunais de Contas aceitam tais despesas, sob o argumento de que, no outro setor de vinculação – *o da Educação* – enquanto a pretérita Lei nº 7.348/85 permitia, de forma expressa, a respectiva incorporação, agora, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), se não permite, tampouco proíbe os dispêndios da inatividade no piso obrigatório; há, portanto, vacilo legal que remete à possibilidade daquela não revogada, de forma expressa, legislação de 1985.

De todo modo, essas despesas com aposentados e pensionistas só serão embutidas quando o ente estatal cobre *déficits* do regime previdenciário local - RPPS; é bem assim, pois as contribuições funcionais e patronais a tal regime também ingressam no cálculo. Nessa marcha, não se pode contar duas vezes uma mesma despesa; a primeira, como contribuição ao RPPS; a segunda, bancada pela primeira: o pagamento dos inativos.

2.5 A VINCULAÇÃO DESTINADA À CÂMARA DE VEREADORES

A Emenda Constitucional nº 58, de 2009, veio reduzir os limites para a despesa total das Câmaras Municipais, disso somente excetuado os dispêndios com inativos.

Alcançado seis faixas populacionais, os tetos de despesas vão, agora, de 3,5% a 7% da receita tributária ampliada do ano anterior:

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

Considerando que o orçamento legislativo é elaborado perto do mês de agosto, quando ainda não se sabe a magnitude da receita que baseia o limite legislativo, à vista dessa incerteza, eventual superação orçamentária da barreira constitucional obriga, logo no início do ano de execução, o permanente corte da despesa excedente.

Incorre em crime de responsabilidade o Prefeito que à Câmara transfere mais do que possibilita a Constituição (art. 29, § 2º).

Na proposta orçamentária da Edilidade, deve a Mesa Diretora observar outros limites, que alcançam a específica execução do orçamento camarário, são eles:

- 5% da receita para a remuneração total dos Vereadores.
- Em função do tamanho populacional, os subsídios do Vereador não podem superar entre 20% a 75% da remuneração do Deputado Estadual.
- A folha de pagamento nunca ultrapassará 70% das transferências feitas pela Prefeitura.

2.6 A VINCULAÇÃO PARA OS ROYALTIES, MULTAS DE TRÂNSITO E CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO (CIDE)

Sob pena de descumprimento do art. 8º, parágrafo único da LRF, os recursos vinculados só podem amparar gastos especificados na lei respectiva. Eis a caracterização do fundo natural de despesa.

No dimensionamento das dotações, há de se observar que os Royalties não podem financiar despesas de pessoal e, na hipótese dos Royalties do Petróleo, Xisto Betuminoso e Gás Natural, os recursos só bancam programas de energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico (*art. 8º da Lei n.º 7.990, de 1989; art. 24 do Decreto Federal n.º 1, de 1991*).

Já as multas de trânsito apenas financiam a sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação do trânsito (*art. 320 do Código de Trânsito Brasil*).

De seu turno, a CIDE há de ser destinada aos programas de infraestrutura de transporte (*art. 1º-A e 1º-B da Lei nº 10.336, de 2001*).

2.7 A VINCULAÇÃO PARA OS PRECATÓRIOS JUDICIAIS

Para atender a tal passivo, o tamanho das dotações deve conformar-se à opção feita no decreto executivo aludido na Emenda Constitucional nº 62, de 2009 (*art. 97, § 1º, I e II do ADCT*).

A escolha pode recair em percentual incidente sobre a receita corrente líquida ou, alternativamente, em parcelamento de até quinze anos.

Aquelas verbas judiciais geram depósitos nas contas administradas pelo Tribunal de Justiça, mesmo que o precatório tenha índole trabalhista.

Nos termos do *Comunicado nº 1, de 2010*, do Tribunal de Justiça de São Paulo, o Estado e os Municípios devem atentar que, sob a opção percentual da receita corrente líquida, os depósitos mensais acontecem

em duas contas especiais do Banco do Brasil; uma delas para recepcionar ao menos 50% do valor (*pagamentos em ordem cronológica, respeitadas as preferências*); a outra para quitar sob as alternativas *leilão e/ou ordem de menor valor e/ou acordos locais de conciliação*.

Já na opção parcelada em 15 (quinze) anos (*art. 97, § 1º, II do ADCT*), o depósito anual acontece em uma única conta especial do Banco Brasil.

A contrariedade dessa nova sistemática enseja sequestro judicial nas contas bancárias das entidades devedoras; responsabilização do Chefe do Poder Executivo; vedação para contrair empréstimos e receber transferências voluntárias; retenção nas transferências dos Fundos de Participação de Estados e Municípios.

2.8 A RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Reserva de Contingência servia apenas para cobrir a abertura de créditos adicionais (*art. 91 do Decreto-lei nº 200, de 1967*).

Desta feita, a Reserva de Contingência pode ser utilizada em mais três objetivos:

1. Atendimento de riscos fiscais antes quantificados na lei de diretrizes orçamentárias (*art. 4º, § 3º c.c. art. 5º, III, ambos da LRF*).
2. Evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência, desvio que afronta o inciso XI do artigo 167 da Constituição.
3. Bloquear gastos para assegurar *superávit* orçamentário que reduza a dívida de curto prazo. Apesar do veto presidencial ao art. 5º, III, “a” da LRF, entendemos que nada impede apor, no campo da despesa, reserva técnica que gere sobra de caixa para solver tal dívida.

A regulamentação desses vários usos da Reserva de Contingência enuncia-se na Portaria Interministerial nº 163, de 2001 (STN/SOF), com as alterações da Portaria Conjunta nº 1, de 2010:

Art. 8º A dotação global denominada Reserva de Contingência, permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para o atendimento ao disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 2000, sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, bem como a Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS, quando houver, serão identificadas nos orçamentos de todas as esferas de Governo pelos códigos ‘99.999.9999.xxxx.xxxx’ e ‘99.997.9999.xxxx.xxxx’, respectivamente, no que se refere às classificações por função e subfunção e estrutura programática, onde o ‘x’ representa a codificação das ações correspondentes e dos respectivos detalhamentos.

2.9 A DECOMPOSIÇÃO ATÉ O ELEMENTO DE DESPESA

Sob padrão nacional, a classificação econômica da despesa acontece nos seguintes níveis:

- Categoria Econômica;
- Grupo de Natureza de Despesa;
- Elemento de Despesa.

De acordo com o art. 15 da Lei nº 4.320/64, o gasto orçamentário será decomposto até o nível do elemento de despesa.

De outra parte, a Portaria STN/SOF Nº 163/01 quer menor detalhamento do gasto público; até o grau da modalidade de aplicação, categoria que é informação gerencial; assim, a desagregação, de fato, limita-se à instância mais elevada: o grupo de natureza de despesa.

A nosso ver, a Portaria não pode nunca se sobrepor a uma lei formal.

Além do mais, o desdobramento até a natureza de despesa está a contrariar os princípios da especificação e da transparência fiscal. Com efeito, o grupo “*Outras Despesas Corrente*” reúne nada menos que 84 elementos de gasto, entre os quais material de consumo, precatórios judiciais, serviços de consultoria, subvenções, contribuições, diárias, indenizações e restituições.

Não bastasse isso, estar-se-ia impossibilitando o controle do art. 100, § 1º da Constituição, que determina específica previsão, no orçamento anual, de verba necessária ao pagamento de precatórios judiciais. De outro lado, nos termos daquela Portaria SOF-STN, as Sentenças Judiciais não estariam orçamentariamente evidenciadas, mas embutidas na genérica e ampla categoria “*Outras Despesas Correntes*”.

Não bastassem tais argumentos, é de se ver que o hoje muito comentado Projeto de Lei de Qualidade Fiscal, em trâmite no Congresso Nacional, assim estabelece:

Art. 101 – A classificação da despesa orçamentária segundo a sua natureza compreenderá, pelo menos:

- I – categoria econômica;
- II – grupo de despesa;
- III- elemento de despesa. (grifo nosso)**

2.10 A INCLUSÃO DOS NOVOS PROJETOS

Consoante a Lei de Responsabilidade Fiscal, o orçamento anual só incorporará novos projetos após a devida previsão dos que estão em andamento e das despesas de conservação do patrimônio público (art. 45).

2.11 A IDENTIFICAÇÃO ESPECÍFICA DE DESPESAS VULNERÁVEIS A DESVIOS

Em ano eleitoral, as despesas com propaganda e publicidade sofrem limite quantitativo; um deles solicita comparação com o mesmo gasto dos três últimos exercícios (*art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral*). Assim, necessário que, todo ano, tais dispêndios estivessem orçamentariamente distinguidos; isso, claro, para garantir aquela comparação trienal.

Tendo em vista o contumaz abuso no regime de adiantamento, é interessante que tais gastos estejam bem individualizados na lei de orçamento. Da mesma forma, os gastos de representação, entre outros.

Bem verdade que alguns entes estatais, nos subelementos de despesa, mostram, em apartado, esses gastos de natureza mais vulnerável. Contudo, nem todas as entidades detalham até o nível do subelemento e, mesmo que assim o fizessem, o parlamentar, na apreciação do orçamento, não teria conhecimento da magnitude de tais dispêndios, conquanto, tal qual antes se viu, o gasto é legalmente detalhado até o elemento de despesa.

À guisa de exemplo, vale anotar que a LDO da União (2010) discrimina vários gastos que, necessariamente, devem compor específica categoria de programação. Apresentamos, a seguir, apenas o que podem também alcançar Estados e Municípios.

Art. 12. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2010 discriminarão, **em categorias de programação específicas, as dotações destinadas:**

- V. às despesas com previdência complementar;
- VII. às despesas com auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica e auxílio-transporte, inclusive das entidades da Administração indireta que recebam recursos à conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;
- VIII. à concessão de subvenções econômicas e subsídios;
- IX. à participação em constituição ou aumento de capital de empresas;
- XV. às despesas com publicidade institucional e com publicidade de utilidade pública, inclusive quando for produzida ou veiculada por órgão ou entidade integrante da Administração Pública Federal; (grifo nosso)

2.12 OS ANEXOS DETERMINADOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No art. 5.º, I dessa lei, é solicitado anexo atestando a compatibilidade do orçamento com as metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias; se esta prevê um *superávit* bruto de 0,5% para dirimir o *déficit* financeiro, na lei de orçamento haverá Reserva de Contingência de 0,5% para conter fração da despesa.

O inciso II do mencionado dispositivo reparte-se em duas exigências:

- A primeira reitera mandamento constitucional (art. 165, § 6.º), determinando a anexação de documento que apresente o impacto orçamentário de toda e qualquer renúncia fiscal que ainda persista na vida financeira do Município. Não importa a época em que foram concedidas essas desistências fazendárias. O parlamentar e a sociedade precisam saber, ao certo, quanto elas significam e o que deixou de ser feito por isso.
- A segunda exigência diz respeito à inserção de outro documento, revelando as estratégias para se compensar as despesas obrigatórias continuadas e as novas renúncias de receita.

3- CONCLUSÃO

No contexto governamental, o exame das variações do patrimônio é menos importante que a análise da execução orçamentária, de onde é possível ver se as metas físicas e fiscais foram cumpridas; a adimplência dos mínimos constitucionais da Educação e Saúde; o tamanho do investimento; a magnitude do repasse a entidades não-governamentais; o tamanho do gasto com terceirização de serviços públicos; o atendimento dos limites fiscais; a dívida que passou para o ano seguinte; a realização das obras aprovadas nas audiências com a sociedade, entre várias outras informações.

Bem por isso, a adequada formulação do orçamento é etapa fundamental para o êxito das ações governamentais; tanto é verdade que a correlata lei é tida a mais importante da Administração Pública.

REFERÊNCIA

ANGÉLICO, João. *Contabilidade pública*. 8. ed., 3. tiragem. São Paulo: Atlas, 1995.

O comportamento dos recursos destinados à Saúde no Brasil: uma transferência de renda (1995-2009)

Gislaine Messias de Lima
Carlos Alberto Ferreira Lima

INTRODUÇÃO

É notória a necessidade de desenvolvimento da saúde pública para o satisfatório atendimento de toda a população brasileira, conforme garante o texto constitucional do país, tanto na literatura especializada quanto na percepção e vivência do cidadão comum. Esse cenário vem sendo muito bem retratado pelos meios de comunicação de massa.

Ao voltar o olhar para um dos aspectos desse universo, o presente trabalho buscará examinar o comportamento dos recursos destinados à saúde no Brasil, de 1995 a 2009. O recorte examinado parte do trabalho de Gentil (2006), visitando os números dos resultados do Orçamento da Seguridade Social da União, definido pela Constituição de 1988, de 1995 a 2005, e, em seguida, a observação debruça-se sobre os números da execução orçamentária da função saúde no governo federal, de 1995 a 2009.

O Orçamento da Seguridade Social é destinado constitucionalmente para a Previdência, Saúde e Assistência Social. Visando ao entendimento do porquê dessa conformação, no presente trabalho fez-se uma leitura histórica do desenvolvimento da previdência e do atendimento à saúde no Brasil, ao longo do século XX. Isso porque as Políticas de Saúde no Brasil têm relação histórica com as Políticas de Previdência Social. A partir da história do sistema de proteção social brasileiro, percebe-se a conformação das políticas públicas de saúde no Brasil (COHN; ELIAS, 1996; MENDES, 1993).

Assim, apresentar-se-á a história do sistema de previdência social e sua relação com o sistema de saúde no Brasil, além das políticas de saúde no século XX. Em seguida, faz-se a observação dos números da Seguridade Social, de 1995 a 2005, e dos números da execução do orçamento da função saúde no âmbito federal, de 1995 a 2009, passando-se pelo entendimento das regras constitucionais definidas para aplicação mínima de recursos no setor saúde, em todas as esferas federativas (União, Estados e Municípios), adicionadas pela Emenda Constitucional 29, de setembro de 2000 (EC 29/00).

Gislaine Messias de Lima é Servidora da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, graduada em Psicologia pela Universidade de São Paulo (USP), especialista em Contabilidade Pública pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP). Carlos Alberto Ferreira Lima é Professor Adjunto IV do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília (UnB), graduado em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e Professor Colaborador da Universidade Federal do Pará (UFPA), mestre em Análise Regional e Remanejamento do Espaço e doutor em Política e Programação de Desenvolvimento pela Université Paris 1 (Pantheon-Sorbone).

Por fim, à luz dos números apresentados, discute-se o quanto o país, diga-se, a União, vem restringindo à aplicação de recursos na função saúde, ao passar diversos degraus de redução: primeiro pela sistemática redução do orçamento da seguridade social, sendo calçada a partir de 2000 pela EC 29/00, com o limite mínimo de aplicação de recursos na saúde na esfera da União, além de ser acompanhada, por todo o período observado, pela perene execução orçamentária abaixo do limite legal autorizado.

Com base no caminho percorrido, tem-se que, nos últimos 15 anos, aproximadamente potenciais 292 bilhões de reais deixaram de ser aplicados no setor saúde, recursos suficientes para transformar radicalmente essa área social do país, cumprindo e fazendo cumprir os desígnios constitucionais de promoção da equidade entre os cidadãos.

COLETA DOS DADOS

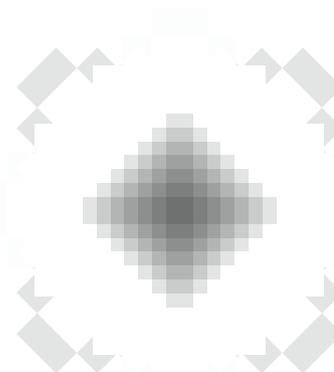
Os dados apresentados no presente trabalho foram coletados na literatura especializada e nos relatórios públicos divulgados pelo Governo Federal, disponíveis na rede mundial de computadores (internet), por meio do sítio eletrônico http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp.

Os relatórios de execução da despesa do Governo Federal analisados, ao longo dos anos, foram sofrendo modificações de formatação e nomenclatura, e atualmente são denominados Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO). A coleta dos números ocorreu nos relatórios disponíveis no endereço eletrônico acima citado, em 09/06/2010.

Para se capturar o percentual do orçamento executado a cada exercício financeiro, foi realizado o cálculo do índice de execução orçamentária, que é a razão entre o montante do orçamento executado (liquidado) e o montante da dotação orçamentária (montante legalmente autorizado a se executar). Esses cálculos foram efetuados ano a ano, de 1995 a 2009, e apresentados nas Tabelas 2 e 3 do presente estudo. Complementarmente, são apresentadas as Tabelas 4 e 5, com o montante em reais dos recursos não executados, bem como seus índices percentuais.

A HISTÓRIA DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E SUA RELAÇÃO COM O DO SISTEMA DE SAÚDE NO BRASIL

Nos primórdios do sistema previdenciário brasileiro tem-se o seguro de acidente do trabalho, instituído em 1919. Em seguida, o governo instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), primeira modalidade de seguro para trabalhadores do setor privado, organizadas por empresas, administradas e financiadas por empresários e trabalhadores. Tinham a função de prestação de benefícios (pensões e aposentadorias) e a assistência médica aos seus filhos e dependentes,



com serviços médicos comprados por meio de credenciamentos. Essas podem ser consideradas as raízes da privatização da assistência médica no Brasil, sob uma política previdenciária instituída pelo Estado, custeada pelo trabalhador e sem ônus algum para os cofres públicos (COHN; ELIAS, 1996; MENDES, 1993).

As CAPs multiplicaram-se rapidamente entre os vários tipos de empresas, principalmente no Sudeste do país. Na década de 30 foram unificadas e absorvidas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), sucessivamente criados por categorias profissionais, tais como dos Marítimos, dos Comerciais, dos Bancários etc. Estes Institutos passam a ter um caráter nacional, por setor de atividade e não mais por empresa e a contribuição passa a ser tripartite, agregando-se, como contribuinte, o Estado.

Instala-se, na Previdência Social, um seleto grupo de tecnocratas, os denominados cardeais do IAPI, portadores de uma teoria do seguro social e que viriam a dar os rumos do projeto de saúde hegemônico até o início dos anos oitenta.

A constante ameaça de insuficiência de recursos por parte dos IAPs devido à grande demanda faz com que se adote um regime de capitalização, utilizando os recursos dos Institutos como capital de investimentos, em empresas estatais ou em empresas nas quais o Estado fosse acionista majoritário. Expande-se o patrimônio imobiliário da Previdência Social e fica evidente a drenagem dos recursos previdenciários para o financiamento de empreendimentos econômicos estratégicos para a industrialização do país, tendo como exemplos a Companhia Hidrelétrica Vale do São Francisco, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Petrobrás, Itaipu e até a construção de Brasília.

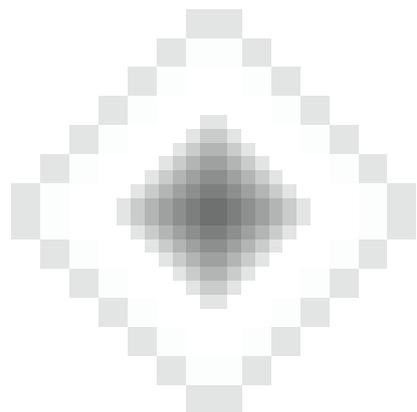
Isso demonstra que os investimentos escapavam totalmente do controle dos trabalhadores, embora fossem destes e das empresas também o dinheiro. E caracteriza os traços principais da política previdenciária brasileira: centralização, burocratismo (gigantesco aparato institucional) e ineficiência.

A partir da década de quarenta, com a denominada democracia populista, os trabalhadores passaram a reivindicar o controle dos investimentos por eles financiados, numa disputa entre Estado e trabalhadores. Durante a década de cinquenta, com a grande industrialização, cresce em volume todo o sistema previdenciário (recursos, aparato institucional e clientela a ser atendida). Na década de sessenta ocorre a uniformização dos benefícios prestados pelos Institutos (Lei Orgânica da Previdência Social), passando a ser assumida como parte inerente da Previdência Social a responsabilidade pela assistência médica individual aos seus beneficiários. A Previdência Social passa então de fonte de recursos para investimentos em setores básicos da economia para possibilitar a manutenção da força produtiva de trabalho.

A partir do golpe de 64 é intensificado o caráter assistencialista da Previdência Social. O governo militar implementa a unificação da Previdência Social: em 1966 cria-se o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social). Nenhuma forma de participação da sociedade civil ocorreu neste período.

Na década de setenta a Previdência passa a representar um orçamento importante para o Estado, é criado em 1974 o MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social. No início dessa década também é criado o FUNRURAL, fundo específico para os trabalhadores rurais, uma extensão da Previdência Social. Outras extensões foram também assistidas no decorrer dessa década para pessoas acima de 70 anos e inválidos que em algum período contribuíram para a Previdência, trabalhador rural acidentado no trabalho, salário-maternidade, empregadas domésticas, autônomos, desde que contribuintes. Porém, esbarrava-se na centralização, no ritual de papéis e carimbos, no gigantismo da máquina, o que acabava por restringir o acesso real a essas medidas. Todas essas medidas emergem na segunda metade da década de setenta, quando a crise pós-milagre econômico começa a se apresentar.

Em 1977 ocorre uma reformulação do sistema previdenciário: é instituído o SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social. O SINPAS separa a Previdência Social da Assistência Médica. Esta última que era também da responsabilidade do antigo INPS, passa a ser responsabilidade de um novo órgão, o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social). A partir deste período os serviços médicos passam a ter destaque e não mais as aposentadorias e pensões, avança-se num discurso universalizante.



A assistência médica passa a ter um importante volume de recursos, que foram destinados, de maneira garantida e sem riscos, aos setores que proporcionavam esses serviços, pois era da responsabilidade do Estado o repasse das verbas.

O SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social) era formado pelos seguintes órgãos:

- INPS (Instituto Nacional de Previdência Social);
- INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social);
- IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social);
- DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social);
- LBA (Fundação Legião Brasileira de Assistência);
- FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) e
- CEME (Central de Medicamentos).

No final da década de setenta veio a público que o SINPAS apresentava um enorme rombo financeiro da Previdência Social, o qual vinha ocorrendo há anos e só o governo tinha acesso a tais informações.

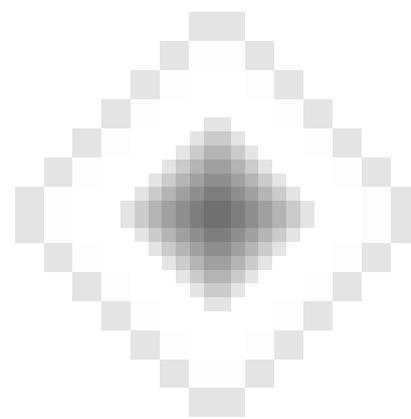
O Brasil passa pelos anos oitenta marcado com o início da construção de uma sociedade democrática e com a promulgação da Constituição de 1988. Ocorrem avanços significativos na área da proteção social: a universalidade do direito aos benefícios previdenciários a todos os cidadãos, contribuintes ou não do sistema, a equidade ao acesso e na forma de participação no custeio, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a diversidade da sua base de financiamento e a gestão administrativa descentralizada, com participação da comunidade.

O atual texto constitucional inaugurou não mais um sistema de seguro social, mas de Seguridade Social, constituído por um conjunto integrado de ações nas áreas da Saúde, Assistência e Previdência Social. Foi destacado o Orçamento da Seguridade Social, com fontes próprias de financiamento. A Constituição? Define em seu art. 195 que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos dos da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e também das seguintes contribuições sociais: do empregador (sobre a folha de salários, sobre a receita ou faturamento, sobre o lucro) e do empregado; sobre a receita de concursos prognósticos e sobre o importador de bens e serviços do exterior. Gentil (2006) destaca que a Constituição estabeleceu que os governos devem participar com recursos do orçamento fiscal para atender às necessidades da seguridade social.

Dessa forma, a partir da construção do sistema previdenciário brasileiro, consolidou-se o Sistema de Saúde no Brasil, como área específica e com fonte de financiamento estabelecida constitucionalmente, pertencente à Seguridade Social.

AS POLÍTICAS DE SAÚDE NO SÉCULO XX

Nas primeiras décadas do século XX o operariado brasileiro vivia situação de extrema penúria. O Brasil veio de uma perene dominação externa ao longo de sua história, começando pelo colonialismo dos portugueses, os quais sugaram nossas riquezas por mais de três séculos, depois os ingleses e os norte-americanos. Estes últimos de certa forma continuam ditando o ritmo da organização político-econômica do Brasil, de acordo com seus interesses. As consequências dessa opressão generalizada foram desastrosas, e a saúde é um exemplo disso (SIQUEIRA-BATISTA, 1996; MENDES, 1993).

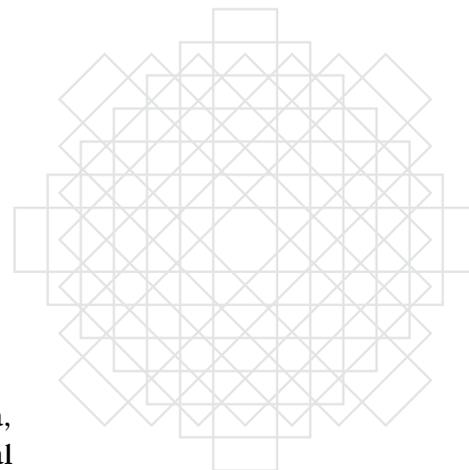


O Sistema de Saúde brasileiro passou de Sanitarista Campanhista para o modelo Médico-Assistencial Privatista, desde o começo deste século até os anos oitenta, quando chegou ao Projeto Neoliberal. Consolidou-se a hegemonia deste último e se conformou uma contra-proposta, a Reforma Sanitária Brasileira, que culminou com a instituição de um Sistema de Saúde, previsto na Constituição de 1988 (MENDES, 1993; COHN; ELIAS, 1996).

O modelo Sanitarista Campanhista vigorou até a metade dos anos sessenta, com uma visão de inspeção militarista, policial campanhista, para combater doenças de massa, intervindo de maneira repressora sobre os corpos individual e social, sendo as decisões altamente concentradas.

Esse modelo serviu ao contexto econômico-político. A economia era baseada na agroexportação, principalmente de café. A erradicação ou controle de doenças era fundamental para que não viessem a prejudicar as exportações. Portanto, o que se exigia do sistema de saúde no Brasil era essa política de saneamento dos lugares por onde passavam as mercadorias a serem exportadas.

A partir do processo de industrialização houve o fim do modelo econômico agroexportador e o aparecimento da Assistência Médica da Previdência Social. As ações campanhistas foram diminuindo e a atenção médica da Previdência Social aumentando, levando à conformação e hegemonização do modelo Médico-Assistencial Privatista. O importante não era mais o saneamento dos lugares de exportação das mercadorias, mas sim manter e restaurar a capacidade produtiva do trabalhador operário.



Em 1975 é consolidado o modelo Médico-Assistencial Privatista, com a separação das ações de “saúde pública” para o setor estatal (não-rentáveis) das ações de “atenção médica” para o setor privado (rentáveis). O Estado comporta-se como grande financiador do sistema através da Previdência Social, o setor privado nacional apresenta-se como o maior prestador de serviços de atenção médica e o setor privado internacional torna-se o mais significativo produtor de insumos, especialmente equipamentos biomédicos e medicamentos.

No final da década de setenta o modelo Médico-Assistencial Privatista deflagra seus problemas, por excluir parcelas importantes da população e pela própria crise financeira (nacional e internacional) que atinge este setor. A necessidade de se desenvolver e expandir uma modalidade assistencial de baixo custo para os contingentes populacionais excluídos (das periferias das cidades e das zonas rurais) se faz presente.

Inicia-se um grande desenvolvimento de Cuidados Primários de Saúde buscando-se difundir o ideário de saúde como um bem universal e desejável. No Brasil assiste-se um sucateamento da assistência à saúde ao invés de uma nova maneira de se promover a saúde a todos. A crise no campo da saúde ficou evidente e os meios de comunicação retrataram muito bem o que ocorria no cotidiano. A partir dessa situação desenvolve-se o movimento contra-hegemônico da saúde, surgido nas Universidades, vindo a tornar-se a Reforma Sanitária Brasileira.

A Reforma Sanitária e as políticas de saúde no Brasil se conformam nas décadas de oitenta e noventa dentro de uma profunda crise econômica e do processo de redemocratização do país, assim conceituada:

[...] um processo modernizador e democratizante de transformação nos âmbitos político-jurídico, político-institucional e político-operativo, para dar conta da saúde dos cidadãos, entendida como um direito universal e suportada por um Sistema Único de Saúde, constituído sob regulação do Estado, que objetive a eficiência, eficácia e equidade e que se construa permanentemente através do incremento de sua base social, da ampliação da consciência sanitária dos cidadãos, da implantação de um outro paradigma assistencial, do desenvolvimento de uma nova ética profissional e da criação de mecanismos de gestão e controle populares sobre o sistema. (MENDES, 1993, p.42)

São ressaltados três aspectos fundamentais: um conceito abrangente de saúde; a saúde como um direito de cidadania e dever do Estado; e a instituição de um Sistema de Saúde que tenha como princípios essenciais a universalidade, a integralidade das ações, a descentralização e a participação popular.

O processo de descentralização e municipalização da saúde vai se organizando gradualmente. E como etapas deste processo estão as implantações das Ações Integradas de Saúde (AIS) e do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), culminando com o Sistema Único de Saúde (SUS). E para reforçar os princípios e propostas do SUS, o Ministério da Saúde (MS) elaborou e incentivou a implantação do Programa Saúde da Família (PSF) (BRASIL, 1997B)

As AIS tiveram dois momentos, um de 1983 a 1985 e outro de 1985 a 1987. No segundo momento das AIS, profissionais oriundos do movimento sanitário assumiram postos de importância estratégica nas instituições federais mais relevantes ligadas à saúde, o que significou uma institucionalização do projeto da Reforma Sanitária. Neste momento, as AIS adquirem nova qualidade, num mecanismo de planejamento descentralizado e integrado.

Em teoria, as Ações Integradas de Saúde propunham-se a integrar os serviços públicos de saúde, descentralizar o sistema de assistência médica, e criar uma 'porta de entrada' para o sistema através de uma rede básica de serviços de saúde. A regionalização do sistema era fundamental e o gerenciamento, através de órgãos colegiados interinstitucionais, deveriam contar com a participação da comunidade usuária dos serviços (PIMENTA, 1993).

Ocorreu a expansão da cobertura a baixo custo por meio da recuperação da capacidade instalada ociosa dos serviços estaduais e municipais da saúde. Ao mesmo tempo havia um esvaziamento econômico e político do poder local, o que tornou a maioria dos municípios brasileiros incapazes de enfrentar problemas básicos, como os relacionados à saúde.

Assim, as AIS teriam que contar com recursos significativos para assumirem a expansão da cobertura, e, ao mesmo tempo, não conseguiram romper com a visão privatista da saúde, uma vez que utilizavam os repasses de recursos na mesma lógica

do setor privado, privilegiando as ações individuais e curativas em detrimento das ações coletivas e da qualidade do atendimento.

As AIS em 1987 chegam a atingir 70% da população total do país. Neste momento o país atravessava um aprofundamento da crise econômica, e as AIS vão mostrando sua fragilidade, a descentralização não passa do discurso, os governos municipais não definem políticas de saúde, depende da boa vontade dos dirigentes locais trabalhar de forma integrada ou não. E a necessidade de consolidar juridicamente a proposta de descentralização surge, e recebe apoio da maioria dos estados. Havia a necessidade de superar a forma de pagamento por produtividade. O Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), através do INAMPS, propõe um reordenamento do sistema de saúde, através de um Decreto Presidencial: é criado o SUDS.

O SUDS foi um aprofundamento das AIS, um avanço no processo de descentralização. Propunha a "municipalização" dos serviços básicos de saúde, ou seja, os governos municipais passariam a gerenciar os serviços estaduais e receberiam recursos financeiros para custearem parte de seus serviços próprios. Também neste caso a realidade de cada município determinou o grau de implantação da descentralização/integração. Os recursos para investimento no setor, ao contrário dos recursos para custeio, dependiam de negociações político-partidárias entre os governos estaduais e municipais.

Em 1986 ocorreu a VIII Conferência Nacional De Saúde, a qual confluíu todo o movimento sanitário, o projeto contra-hegemônico. Foi um processo amplo de discussão, ocorrendo desde conferências municipais, estaduais, até chegar à nacional. As finalidades da Conferência eram contribuir para a reformulação do Sistema Nacional de Saúde, proporcionando subsídios para a Assembleia Nacional Constituinte. As propostas da VIII Conferência foram contempladas em linhas gerais na Constituição de 1988 (MENDES, 1993; PIMENTA, 1993).

Até 1990 o Sistema de Saúde continuou operando nos moldes do SUDS. No fim desse ano o Presidente da República homologa as Leis de Regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS). São as Leis Orgânicas da Saúde 8080 e 8142.

A partir de 1991 vários municípios fazem suas primeiras Conferências e formam seus Conselhos Municipais de Saúde. É elaborada a Norma Operacional Básica nº 1, a qual estabelece a nova sistemática de repasse de recursos para Estados e Municípios, através do pagamento por produção de serviços. Os Municípios passam a ser tratados como meros prestadores de serviços e as ações melhor remuneradas são as que envolvem alta tecnologia, de caráter curativo e individual. As ações coletivas são mal remuneradas, ou até não-remuneradas. Estratégias passam a ser propostas como alternativas para transformar o modelo vigente de assistência à saúde.

Em 1997 o Ministério da Saúde publica ‘Saúde da Família: Uma Estratégia para a Reorientação do Modelo Assistencial’, onde é explanado o que ficou conhecido como Programa Saúde da Família (PSF), o qual busca o estabelecimento de vínculos e a criação de laços de compromisso e de co-responsabilidade entre os profissionais de saúde e a população. A família passa a ser o alvo de atenção, entendida a partir do ambiente onde vive.

As ações sobre esse espaço representam desafios a um olhar técnico e político mais ousado, que rompa os muros das unidades de saúde e enraíze-se para o meio onde as pessoas vivem, trabalham e se relacionam. (BRASIL, 1997B, p. 8).

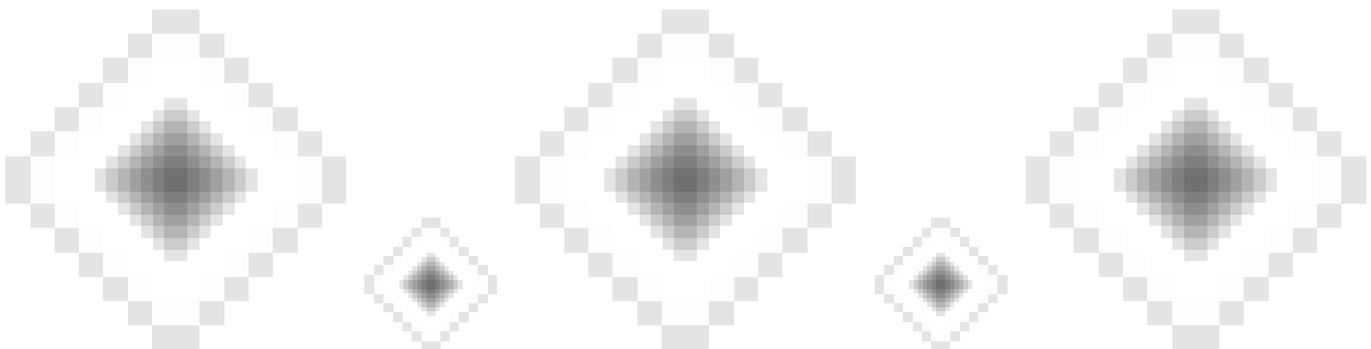
Segundo Marques & Mendes (2003), é clara a intenção de expansão da Atenção Básica de Saúde a partir da segunda metade da década de noventa, partindo do governo federal e em seguida dos estaduais, avançando-se no processo de municipalização da saúde, com a priorização das transferências de recursos em detrimento do pagamento direto ao prestador de serviços, com incentivos para o financiamento de ações de em

nível da atenção básica, sendo o PSF um exemplo. Os governos federal e estaduais incentivaram a implantação do PSF, como a principal estratégia para o fortalecimento da atenção básica, sendo para o SUS a sua porta de entrada.

O avanço do SUS aumentou a participação dos municípios no financiamento da saúde, embora a participação da União continue sendo a principal fonte de recursos. Houve uma grande expansão do PSF, estando presente na grande maioria dos municípios brasileiros (4.266), sendo esse ente federativo largamente responsável pelos recursos despendidos nesse programa. Com isso, apesar dos incentivos financeiros destinados à atenção básica, a crise das finanças dos municípios, aliadas às limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir de 2000, no tocante às despesas com pessoal, contribuiu para a dificuldade na administração dos gastos com pessoal do PSF.

Os recursos transferidos pelo governo federal não cobriram os custos dos serviços do PSF. Os municípios acabam por executar outras políticas de saúde federais, por meio de transferências voluntárias, mesmo quando não atendiam às necessidades locais de saúde prioritárias de sua população, enfraquecendo no país o Programa de Saúde da Família.

Nesse cenário percebe-se uma contradição do sistema, pois, ao mesmo tempo em que se busca a regionalização dos serviços de saúde, aumentando a importância das transferências, há um engessamento na destinação dos recursos, tornando os governos locais executores das políticas de saúde definidas na esfera federal, ao se “carimbar” os recursos dentro de determinados programas, tornando a descentralização e a participação da comunidade princípios enfraquecidos (MARQUES & MENDES, 2003).



OS NÚMEROS DA SEGURIDADE SOCIAL (1995-2005)

Em que pese o imaginário de que não há recursos suficientes para os gastos com a Seguridade Social (destinados à Saúde, Previdência e Assistência Social) no Brasil, Gentil (2006) demonstra que o sistema de seguridade social no Brasil possui bases de financiamento sólidas e gera *superávit*.

Segundo a autora, a captação de receitas para a Seguridade inclui contribuições sociais que incidem sobre o faturamento, o lucro, a apuração das loterias, a movimentação financeira (à época, CPMF), além da contribuição previdenciária, tornando o sistema de seguridade social menos vulnerável ao ciclo econômico e promovendo a participação de toda a sociedade na contribuição da manutenção da saúde, da assistência social e da previdência, gerando condições para o Estado cumprir suas obrigações ao garantir os direitos de cidadania.

Em sua tese de doutoramento, Gentil (2006) concluiu que há margem considerável para a expansão da política social com gastos sociais e que não há sintoma de crise financeira na seguridade, diversamente do que é divulgado pela visão liberal-conservadora dominante.

Para se ter ideia de alguns dos números apresentados, de maneira sintética, pode-se observar a Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Resultado Seguridade Social (receita – despesa), de 1995 a 2005, apresentado por Gentil (2006) nas tabelas 3 e 4 de sua Tese de Doutorado, em milhões.

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Resultado*	4.348	6.697	8.615	3.434	10.915	27.389	28.317	34.883	36.133	48.165	58.137

*Considerando a Receita total da Seguridade Social, sem a Desvinculação das Receitas da União (DRU) no valor de 20%.

A Desvinculação das Receitas da União (DRU) foi estabelecida por emenda ao texto constitucional, autorizando o governo a utilizar 20% das receitas de contribuições (não partilhadas com estados e municípios) de forma livre de qualquer vinculação a despesas específicas. A somatória dos valores Desvinculados das Receitas da União no período demonstrado pela autora foi de aproximadamente 160 bilhões de reais, a valores correntes de 2005. E a somatória do resultado da Seguridade Social, de 1995 a 2005 é de 267 bilhões de reais.

O *superávit* da seguridade tem servido aos propósitos da política fiscal, com geração de *superávits* primários em escala crescente.

O problema do déficit fiscal, portanto, não está nos gastos excessivos da seguridade social, mas no montante de recursos que o governo decide empregar no pagamento de juros da dívida pública. (GENTIL, 2006, p. 18).

Outro aspecto que pode ser percebido nos números apresentados por Gentil (2006) é o salto superavitário da Seguridade Social a partir de 2000, como pode ser visto na Tabela 1, com DRU acima de 20% principalmente a partir desse ano.

OS NÚMEROS DA SAÚDE

Em setembro de 2000 foi estabelecido um valor mínimo a ser aplicado na área da Saúde, para as três esferas de governos, com a Emenda Constitucional 29 (EC 29), e o que era para ser um patamar mínimo a ser aplicado pela União na área da Saúde, passou a ser entendido praticamente como o valor em si a ser aplicado.

Essa Emenda Constitucional vinculou recursos tributários das três esferas de governo para os gastos em ações e serviços de saúde, consolidando o co-financiamento na política de saúde. Definiu um patamar mínimo inicial, para 2000, de 7% das receitas municipais e estaduais a serem aplicadas em saúde e para a União um acréscimo de 5% sobre o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde pelo Ministério da Saúde (União) em 1999 (FAVERET, 2003).

Nos anos seguintes, até 2004, estados e municípios deveriam elevar esse percentual até atingir 12% e 15%, respectivamente, enquanto a União corrigiria seu percentual de acordo com a variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB).

A regulamentação desse texto constitucional deverá ser feita por de lei complementar, mas como ainda não existe tal norma, continuaram a ser aplicadas as regras do texto da EC 29/00: 12% para estados; 15% para municípios e para a União o cálculo é baseado no montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde apurado no ano anterior (1999), acrescido de 5% a cada ano e corrigido, ou seja, corrigindo as despesas com a saúde, de acordo com a variação nominal do PIB.

Esse entendimento para a União foi dado pela Procuradoria Jurídica do Ministério da Fazenda, por meio do seu parecer PGFN/CAF n. 2.561/2000, de 7 de dezembro de 2000, no qual “ano anterior” foi entendido como 1999, para fins de acréscimo dos 5%. Desse modo, para Faveret (2003) o parecer “congelou” o orçamento do Ministério da Saúde entendendo que, ainda mesmo em 2004, o “ano anterior” é 1999 (acrescido de 5%).

A EC 29/00 garantiu, por um lado, recursos adicionais para a saúde, responsabilizando todos os entes federativos com o financiamento do SUS. Buscou-se um aumento gradual para os gastos em saúde dos entes federados, visando a minimizar as disparidades em relação aos valores despendidos em ações e serviços públicos de saúde pelas esferas subnacionais. Entretanto, na perspectiva da União, essa Emenda tornou-se irrelevante, levando em conta somente a indexação ao crescimento do PIB, podendo implicar no esvaziamento definitivo da relação do Orçamento da Seguridade Social como fonte de financiamento da Saúde (FAVERET, 2003).

Após a observação do comportamento dos recursos destinados à saúde na esfera federal em suas primeiras instâncias (definição do quanto seria direcionado à saúde), passa-se a notar o comportamento dos números a partir da execução orçamentária, ou seja, a partir da concretização dos números a cada exercício financeiro, de 1995 a 2009.

Tabela 2: Execução da Despesa do Governo Federal, na Função Saúde, de 1995 a 2002. Em Milhões.

	95	96	97	98	99	2000	2001	2002
Dotação (A)	16.055	17.153	20.199	18.577	19.756	20.998	24.586	26.970
Execução (B)	14.782	14.727	17.986	16.610	19.150	20.270	23.634	25.435
% (B/A)	92,07%	85,86%	89,04%	89,41%	96,93%	96,53%	96,13%	94,31%

Tabela 3: Execução da Despesa do Governo Federal, na Função Saúde, de 2003 a 2009. Em Milhões.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dotação (A)	28.026	34.415	39.000	42.291	49.173	52.738	59.559
Execução (B)	27.172	32.973	36.483	40.577	45.723	50.138	58.149
% (B/A)	96,95%	95,81%	93,55%	95,95%	92,98%	95,07%	97,63%

À Execução de 2007 foram somados os Restos a Pagar não Processados no valor de 5.507.719. Se descontados, o percentual B/A vai a 81,78%

À Execução de 2008 foram somados os Restos a Pagar não Processados no valor de 5.585.939. Se descontados, o percentual B/A vai a 84,48%

À Execução de 2009 foram somados os Restos a Pagar não Processados no valor de 8.415.815. Se descontados, o percentual B/A vai a 83,3%

Tabela 4: Montante do Orçamento não Executado na função Saúde, de 1995 a 2002, em Reais e em Porcentagem. Em Milhões.

	95	96	97	98	99	2000	2001	2002
Montante (R\$)	1.273	2.426	2.213	1.967	606	728	952	1.535
Porcentagem	7,93%	14,14%	10,96%	10,59%	3,07%	3,47%	3,87%	5,69%

Tabela 5: Montante do Orçamento não Executado na função Saúde, de 2003 a 2009, em Reais e em Porcentagem. Em Milhões.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Montante (R\$)	854	1.442	2.517	1.714	3.450	2.600	1.410
Porcentagem	3,05%	4,19%	6,45%	4,05%	7,02%	4,93%	2,37%

A partir dos números observados nas Tabelas de 2 a 5, pode-se observar que em todos os anos (1995 a 2009) não houve a utilização completa dos recursos que estavam destinados para a Função Saúde no Governo Federal, gerando uma média de ociosidade de aplicação de recursos na ordem de um bilhão e setecentos milhões de reais por ano, totalizando, aproximadamente, nos últimos 15 anos, sem atualização de valores, vinte e cinco bilhões de reais. Esses resultados são fruto de uma somatória simples da linha “Montante (R\$)” das Tabelas 4 e 5.

Vale ressaltar que nos anos de 2007, 2008, e 2009, parte considerável da execução foi registrada por meio de Restos a Pagar não processados, como pode ser observado na Tabela 3, o que pode gerar um aumento ainda mais significativo do montante não executado nesses exercícios financeiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos números apresentados neste estudo, percebe-se que a União sistematicamente restringe os recursos que poderiam ser aplicados no campo da saúde, tanto com base em ditames legais quanto discricionários. Essa restrição ocorre no decorrer de vários degraus.

Primeiramente com a redução do orçamento da seguridade social, por meio de seu sistemático *superávit* (despesas menores que receitas), totalizando aproximadamente 267 bilhões de reais a valores correntes de 2005, de acordo com Gentil (2006). Desse montante, por volta de 160 bilhões de reais são das Desvinculações das Receitas da União.

Num segundo momento, “congelou-se” o orçamento destinado à saúde com a edição da EC 29/00, definindo-se um limite mínimo de aplicação de recursos na saúde na esfera da União, tomando-se por base os números de 1999 (FAVERET, 2003).

Em terceiro lugar, apurado no âmbito deste trabalho, nos últimos 15 anos deixou-se de aplicar, na função saúde do Governo Federal, sem atualização de valores, 25 bilhões de reais, por não execução orçamentária, observando-se uma perene execução orçamentária abaixo do limite legal autorizado.

A partir dos números observados, pôde-se notar, nos últimos 15 anos, que o comportamento dos recursos destinados à saúde no Brasil, no âmbito da União, apresentou o potencial para aplicar, aproximadamente 292 bilhões de reais, designados para outros setores com base em autorizações constitucionais, legais e discricionárias.

Campos (1996), em seu trabalho “Saúde: o diagnóstico do diagnóstico”, discorre sobre a marcha da privatização da saúde que se observa na história do país, voltando os custos da saúde para o próprio trabalhador, em vez de recair sobre os capitalistas que continuam a receber o pagamento dos juros da dívida pública, deixando clara a situação de transferência de renda, dos mais pobres para os mais ricos, transferindo os recursos oriundos de toda a sociedade para, prioritariamente, os detentores dos direitos sobre a dívida infinita que assola o país, em detrimento das necessidades presentes, e de toda a ordem, das camadas mais carentes da população.

O autor destaca também sobre a indústria da doença:

A doença e a sua preservação são tão necessárias ao capitalismo como a produção de remédios, pois a indústria é garantida pela preservação da doença, pelo alargamento do mercado de doentes. Um medicamento que eliminasse a doença seria mortal para as finanças da indústria capitalista de remédios e para os investimentos em pesquisas privadas. (CAMPOS, 1996, p. 06)

Além disso, o sistema de saúde no país vem se constituindo na lógica do lucro, desviando recursos para empresas hospitalares, rebaixando o nível de prestação de serviços médico-hospitalares e criando inúmeras possibilidades de fraudes. Não é por falta de recursos que se não se cria uma recuperação do sistema de saúde pública.

Os recursos públicos vazam pelas veias abertas do SUS para alimentar os lucros dos hospitais privados, o sistema capitalista revela sua exclusão do social, ao tamponar as despesas com a vida: 56% das disponibilidades do orçamento federal para com a infância não foram utilizados no exercício de 1995 (CAMPOS, 1996, p. 12-13).

Numa situação limite, a utilização de 292 bilhões de reais no setor saúde seriam recursos suficientes para transformar radicalmente essa área social do país, cumprindo e fazendo cumprir os desígnios constitucionais de promoção da equidade entre os cidadãos. A própria deficiência na execução da administração da coisa pública pode ser sanada com investimentos sérios e vultosos na formação do capital humano.

No presente trabalho pôde-se perceber que no setor Saúde o Brasil apresenta tanto a tecnologia do fazer saúde, com programas e propostas que alcançam a população e seus anseios com cuidados preventivos e de promoção da saúde, quanto recursos para serem aplicados generosamente neste setor. O que falta? Parece que decisão de se construir um país onde as pessoas são respeitadas e consideradas. A decisão de se construir um mundo onde o mais importante seja o sujeito e não o objeto-capital.

LIMITES DO ESTUDO E RECOMENDAÇÕES

Alguns limites foram observados no decorrer da elaboração do presente estudo. O primeiro deles está ligado à não-captação dos recursos relacionados com a área da saúde e que estão no interior de outras funções orçamentárias, fora da função saúde. É bem possível que esse montante não seja significativo, porém, deveria ser investigado em outros trabalhos.

Um segundo limite apresentado é a não-correção dos valores observados a valores correntes de 2010. Essa correção poderia atualizar os dados ora apresentados, atividade que deve ser realizada em futuros estudos.

Outro aspecto que pode ser explorado em estudos futuros é a discussão dos números deste trabalho à luz das contingências históricas, econômicas e políticas do período pesquisado, construindo-se inclusive comparações relacionadas ao desempenho da economia do país, de acordo com a variação do PIB nacional.

Esses destaques podem vir a contribuir para o campo da economia da saúde, incentivando estudos nas seguintes áreas: i) modelos e formas de financiamento, relacionando os gastos setoriais e níveis de saúde, ii) incentivos que afetam o comportamento dos agentes profissionais de saúde e usuários; iii) tendências contemporâneas do financiamento e da gestão dos serviços de saúde; iv) instrumentos de avaliação econômica — custo-benefício, custo-efetividade e custo-utilidade; v) concepções sobre custos, com destaque ao custo-oportunidade, custo médio marginal e as diferenças entre custo econômico e contábil, entre outros, destacando-se, no âmbito do papel do Estado, principalmente três: a função distributiva dos sistemas de saúde; a institucionalização do direito à saúde; e a provisão de serviços de saúde pelo setor público ou pelo setor privado e sua regulação.

Ademais, vale estimular o estudo desse campo das Finanças Públicas da área da saúde para os setores de controle interno e externo do país, visando a contribuir para com a fiscalização e o monitoramento da aplicação dos preciosos recursos do Erário nas políticas sociais dos governos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Organizadores: Valmir Ascheroff de Siqueira, Ana Paula Lorena Leitão Rosa e Patrícia Boni de Azevedo. Rio de Janeiro: Esplanada, 1997A. (Coleção ADOCAS).

_____. Ministério da Saúde. *Saúde da família: uma estratégia para a reorientação do modelo assistencial*. Brasília: MS, 1997B.

CAMPOS, Lauro. *Saúde: o diagnóstico do diagnóstico*. Brasília: Senado Federal, 1996.

CONH, Amélia; ELIAS, Paulo E. *Saúde no Brasil: políticas e organizações de serviços*. São Paulo: Cortez, 1996.

FAVERET, Ana Cecília de Sá Campello. A vinculação constitucional de recursos para a saúde: avanços, entraves e perspectivas. *Ciência & saúde coletiva para a sociedade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2003.

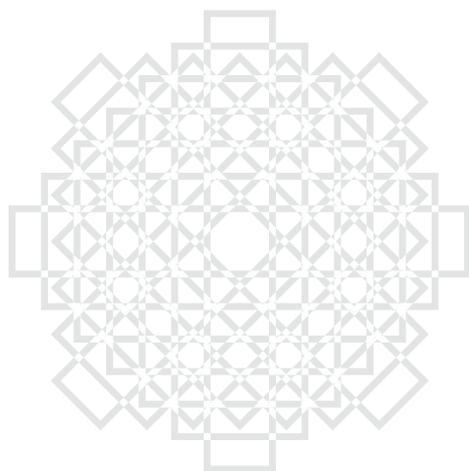
GENTIL, Denise Lobato. A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira : análise financeira do período 1990-2005. Rio de Janeiro, 2006. Tese apresentada à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Atenção básica e Programa de Saúde da Família (PSF): novos rumos para a política de saúde e seu financiamento? *Ciência & saúde coletiva para a sociedade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2003.

MENDES, Eugênio Vilaça (Org.). Distrito sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1993.

PIMENTA, Aparecida Linhares. O SUS e a municipalização à luz da experiência concreta. *Saúde e sociedade*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 25-40, 1993.

SIQUEIRA-BATISTA, Rodrigo. Contexto de formação da sociedade brasileira: impactos sobre a saúde. *Arquivos Brasileiros de Medicina*, Rio de Janeiro, v. 70, n. 10, p. 531-537. 1996.



Comparação de custos referenciais do DNIT e licitações bem sucedidas

Marcos Cavalcanti Lima

1. INTRODUÇÃO

Com a imposição da utilização do SINAPI a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano de 2003, a ocorrência de sobrepreços em relação ao mercado vem diminuindo em quantidade e em valores, pois essa regulamentação legal criou um teto para os preços cobrados da Administração.

Apesar do SICRO não ser citado pela LDO como referência obrigatória de preços, desde sua implantação, em outubro de 2000, é referência para quase todas as obras de infraestrutura implantadas no país.

Com a definição mais precisa dos custos de referência e com maior atuação dos órgãos de controle (principalmente o TCU), os contratos tendem cada vez mais a apresentarem subpreço, ou seja, desconto em relação ao referencial.

Uma das consequências da mudança de comportamento dos preços das licitações é a obrigação da manutenção do desconto percentual (equilíbrio econômico-financeiro) a partir da LDO-2009 (Art. 109):

§ 6º A diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do SINAPI não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

Outra consequência é uma maior preocupação com as metodologias de coleta de preços, de aferição de composições de preços e de fatores que aumentam e diminuem os custos das obras. Assim, a CAIXA desenvolve o processo de criação de composições referenciais (aferidas pela equipe técnica) e o DNIT está finalizando a criação do SICRO 3 que visa ter composições e serviços mais próximos da realidade.

E é nesta linha que este trabalho se desenvolve, comparando os preços globais e o número de concorrentes.

Marcos Cavalcanti Lima é Perito Criminal Federal do Instituto Nacional de Criminalística da Polícia Federal, graduado em Engenharia Civil (UnB) e Especialista em Engenharia de Controle da Poluição Ambiental (USP), atua em perícias criminais de obras de engenharia desde 2006, com foco no cálculo de superfaturamento.

2. COMPETITIVIDADE NAS LICITAÇÕES

Existe uma noção comum entre as pessoas de que: quanto maior a competitividade maior o desconto obtido nas licitações. Contudo, existem poucos estudos que mostrem quanto a competitividade afeta os preços contratados pela administração, assim, para os técnicos existe uma noção intuitiva da existência deste desconto, mas não há clareza sobre quanto realmente a competitividade afeta o valor final alcançado pelo processo licitatório.

Este trabalho teve como inspiração o trabalho realizado por Pereira, que realizou tratamento estatístico de licitações públicas no estado de Pernambuco.

3. AMOSTRA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Obtiveram-se os dados para o estudo por meio dos “Relatórios Finais” das licitações disponível no site do DNIT. Pelo estudo se concentrou em obras mais importantes e de maior valor, os relatórios analisados são todos de licitações realizadas pela sede do DNIT e da modalidade concorrência.

Foram analisados 235 contratos realizados pelo DNIT entre 2002 e início de 2009 exclusivamente para a contratação de obras. Os valores contratados variaram de 147 mil a 272 milhões de reais sendo o valor total de R\$ 5.533.540.886,71 e a média de R\$ 23.546.982,50.

Ressalta-se que 94,83% dos contratos têm valor superior a 1,5 milhão de reais.

Os 235 contratos tiveram de 1 a 32 concorrentes distribuídos conforme exposto no gráfico da Figura 1. No gráfico nota-se que existe uma grande amostra uniforme entre 1 e 19 concorrentes e que não há concentração excessiva em nenhum ponto.

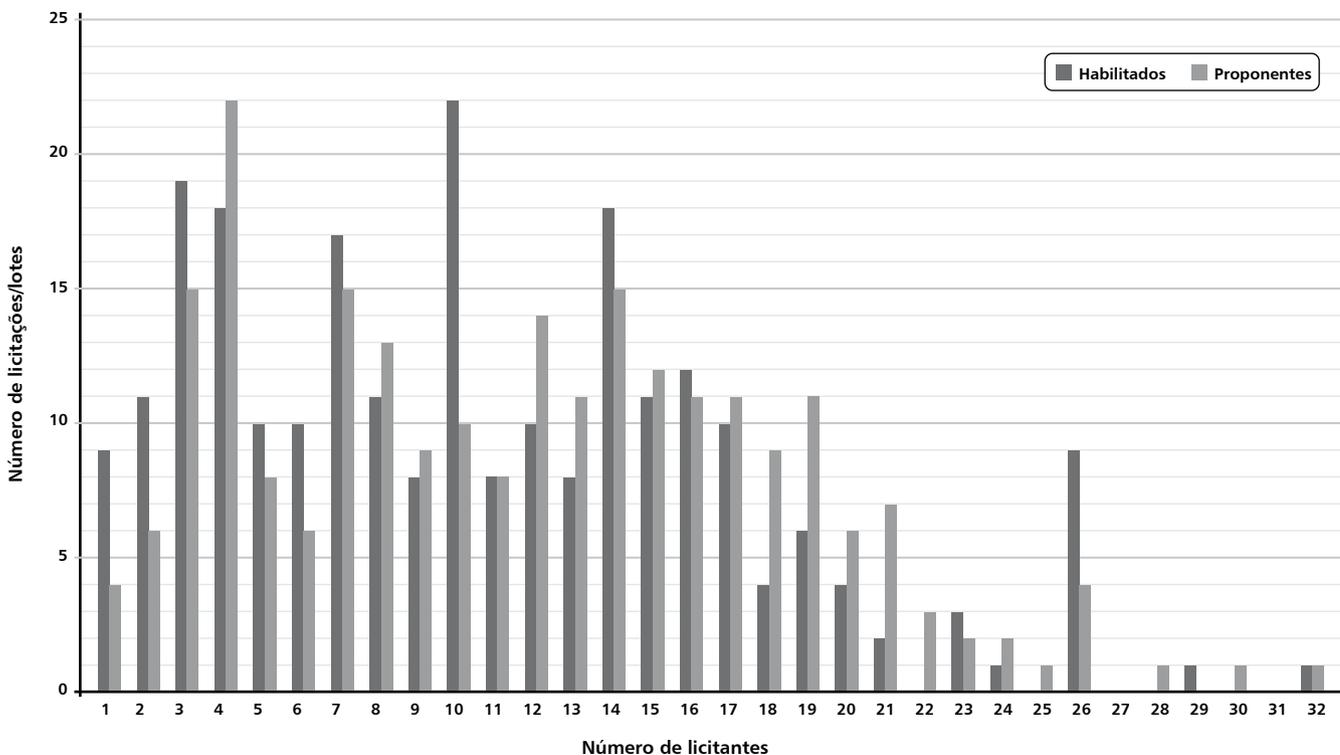


Figura 1: Número de licitações/lotes na amostra em função do número de licitantes.

Para a elaboração do gráfico da Figura 2, foram classificados em ordem crescente os valores dos 235 contratos e comparados com os valores orçados pela Administração (DNIT) e colocado em um gráfico linear-logaritmo (monolog).

Os valores orçados e os valores contratados foram aproximados por equações exponenciais que servem para mostrar que há uma tendência de redução do desconto em função do aumento do preço global da obra. Também pode ser visualizado na distância entre as duas curvas que tende a diminuir com o aumento do valor global dos contratos.

Esse comportamento era intuitivamente esperado, contudo notou-se que a redução do desconto se deu em valores absolutos, o que a torna ainda mais significativa.

Como se tratavam de licitações da modalidade concorrência, verificou-se pequena ocorrência de valores abaixo do limite legal da exigência deste tipo de licitação, ou seja, 1,5 milhão de reais.

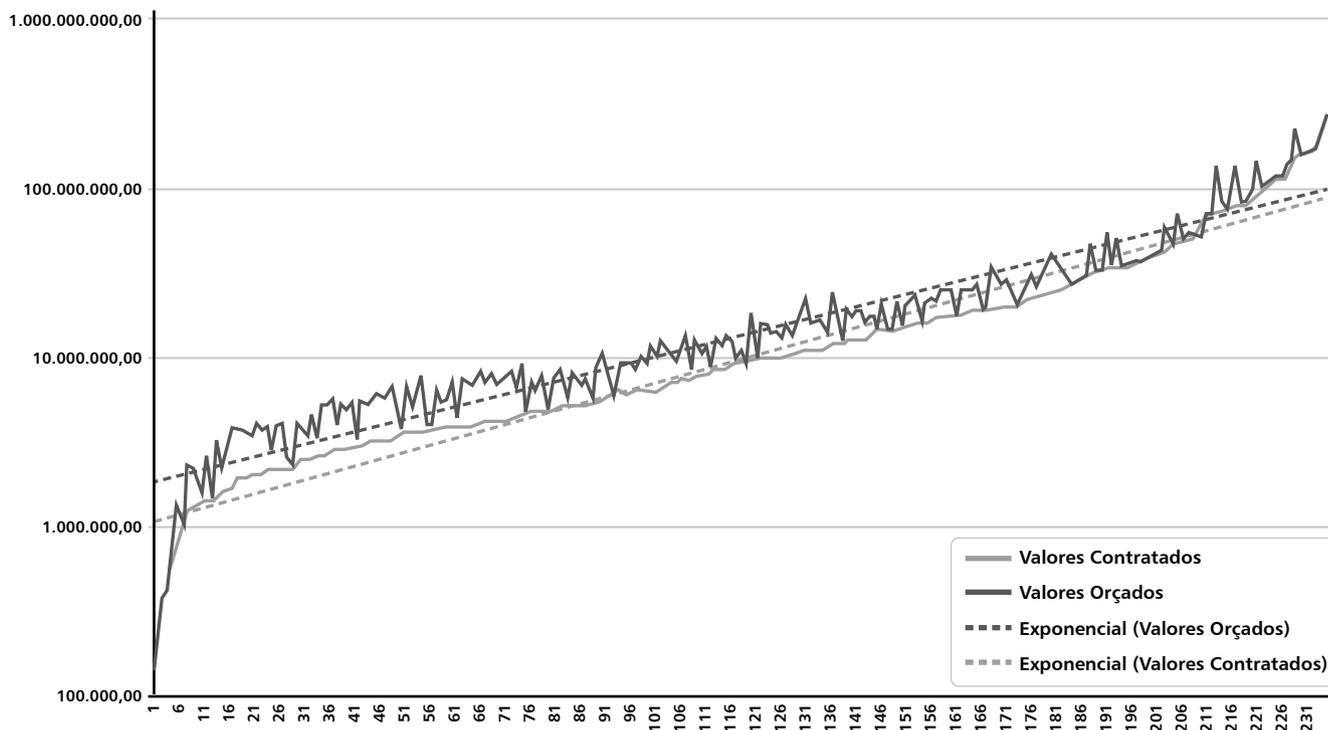


Figura 2: Gráfico do valor em função da posição ordenada por contrato. Comparação dos 235 contratos classificados do menor ao maior valor com os valores orçados.

3.1 ESTUDO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO

Uma pesquisa elaborada por Pereira, servidor do Tribunal de Contas de Pernambuco (PEREIRA, 2002), que analisou 1.035 processos licitatórios num total de recursos de R\$ 215 milhões de licitações dos anos de 2000 e 2001, comprovou a lógica de que quando o número de licitantes é suficientemente grande o preço da proposta vencedora é significativamente menor que o orçamento de referência do órgão contratante (Gráfico da Figura 3). Segundo o estudo, as licitações com poucos participantes teriam preços vencedores de 5 a 15% (cinco a quinze por cento) superiores ao valor de referência do órgão contratante.

No citado estudo definiu-se um Índice Preço Custo do Contrato – IPCC como:

IPCC - Índice Preço Custo do Contrato: Representa a relação entre o valor global proposto para a realização da obra de engenharia pela empresa vencedora do certame licitatório e o custo da obra, estimado com base nos preços unitários dos serviços obtidos nas tabelas de preços.

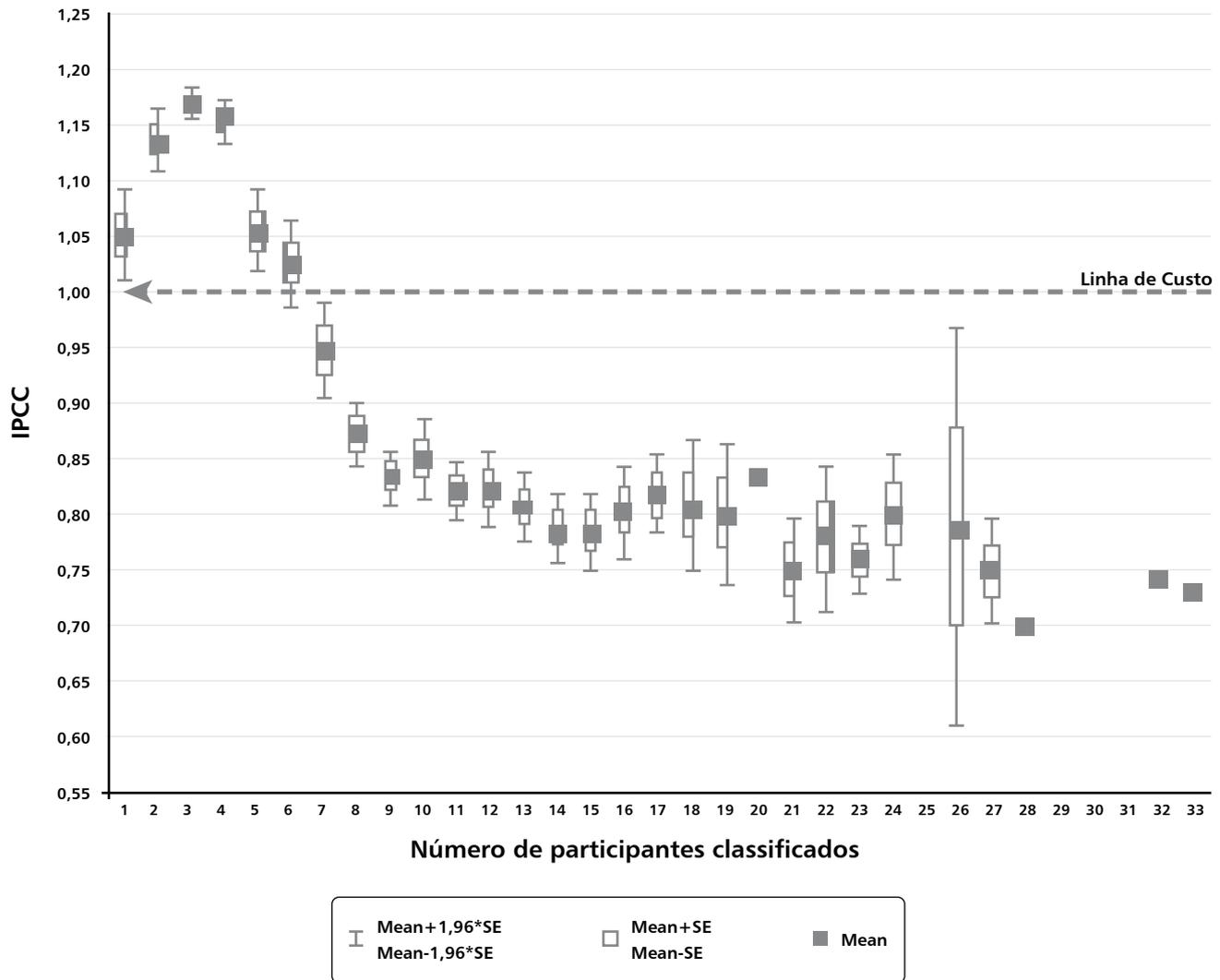


Figura 3: Comportamento do IPCC em função do número de participantes classificados (Pereira, 2002).

Esse estudo conclui que:

A linha de tendência do IPCC aponta para um ponto de corte com média em 5 (cinco) participantes; abaixo de 5, a média do IPCC encontra-se acima do custo, em 5 participantes o preço é igual ao custo, e para mais de 5, o preço médio proposto é inferior ao custo de tabela.

Assim como realizado pelos servidores do TCE-PE, os Peritos fizeram levantamento de licitações para comparar o desconto obtido pela Administração e compará-lo ao número de licitantes habilitados. Contudo, o foco foi exclusivamente em obras de maior porte e referenciadas ao SICRO por serem obras do DNIT.

3.2 INTERPRETAÇÃO DOS DADOS LEVANTADOS

O gráfico da Figura 4 mostra a relação da variação financeira do IPCC (como definido anteriormente) e do número de licitantes habilitados em função do valor estimado da licitação. Nota-se claramente que existe uma concorrência maior, com grandes descontos em obras com valores estimados de até 25 milhões de reais, que existem poucas concorrências com competitividade até 75 milhões de reais e acima deste valor dificilmente o desconto passa de 6%.

Para obras com valor previsto acima de 75 milhões existem apenas quatro ocorrências de desconto maior que 15% ($IPCC < 85\%$), que são também os únicos casos em que, acima deste valor, se verificou mais que 8 concorrentes (variando de 12 a 18 concorrentes).

Ao observar esta dispersão de dados já se nota uma elevada convergência entre o IPCC e o número de concorrentes habilitados.

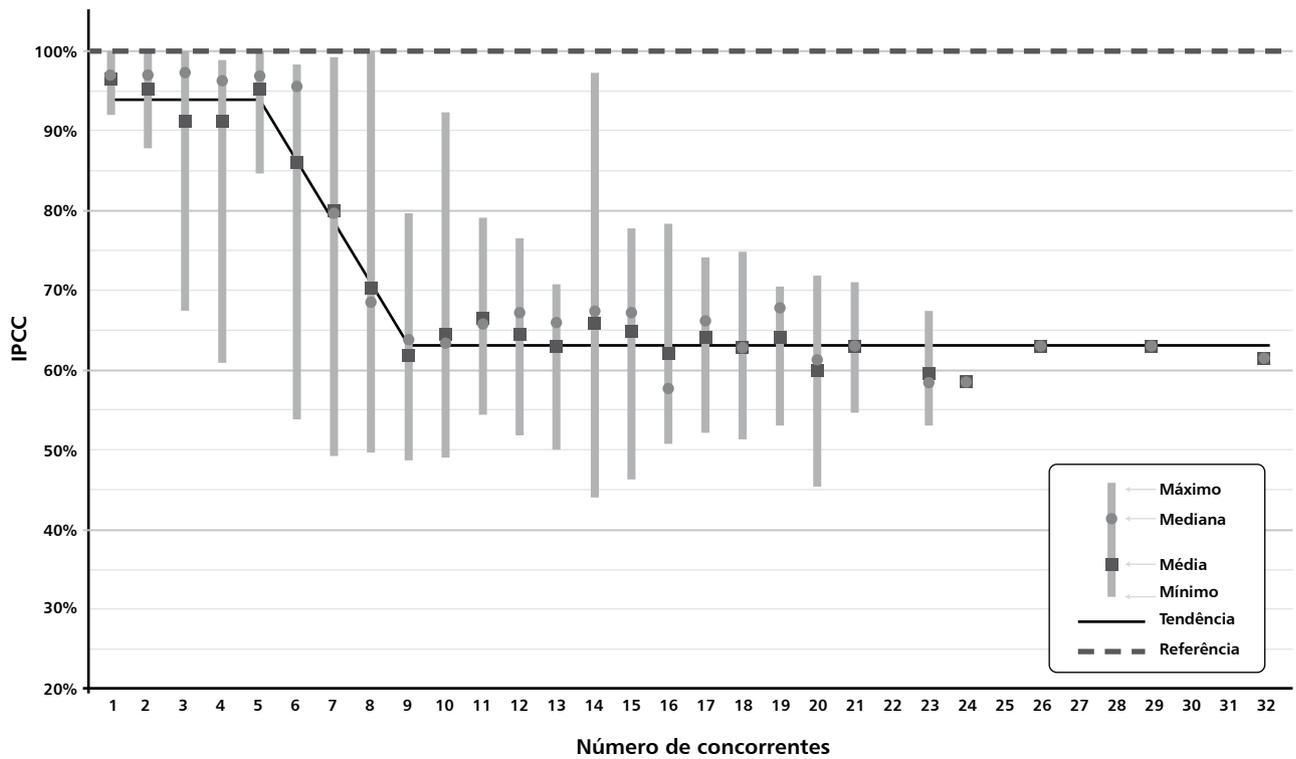


Figura 4: Gráfico do IPCC e Número de concorrentes habilitados em função do valor estimado em milhões de reais.

Deste modo, finalmente, compara-se, no gráfico da Figura 5, o IPCC e o número de concorrentes habilitados em cada licitação.

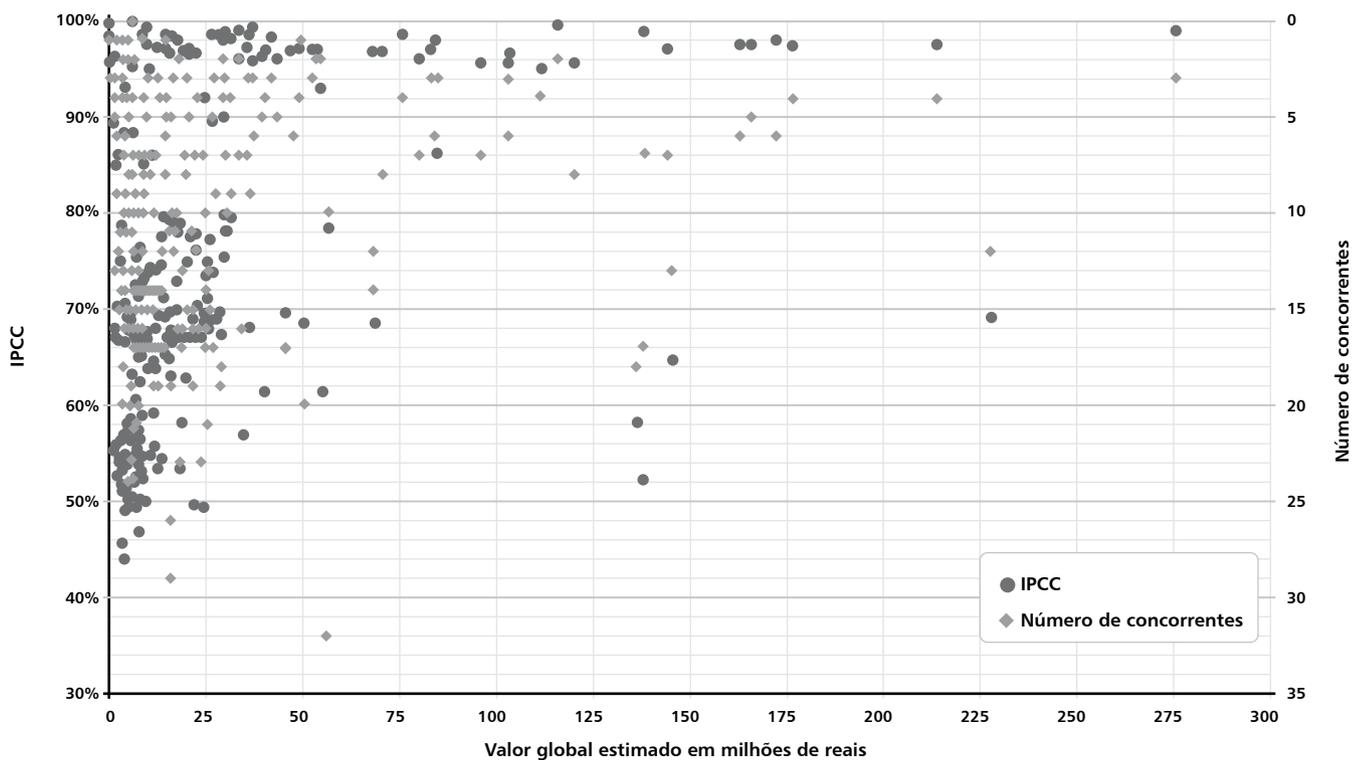


Figura 5: Gráfico do Índice Preço Custo do Contrato – IPCC em função do número de participantes habilitados para as licitações do DNIT.

No gráfico da figura 5, verifica-se grande convergência com as conclusões de Pereira (2002), ou seja, a partir de 5 concorrentes há queda no IPCC e a clara tendência de queda e estabilização dos preços com o aumento da concorrência.

Ainda pela análise do gráfico verifica-se que a linha de tendência mostra que a média do IPCC é 93,85% entre 1 e 5 concorrentes, 62,92% entre 9 e 32 concorrentes e varia quase linearmente entre 5 e 9.

A visualização dos pontos de mediana é muito importante, uma vez que se sabe que divide em dois (metade acima e metade abaixo) as ocorrências de cada número de concorrentes. Assim, com a mediana do IPCC é praticamente constante de 1 a 6 concorrentes, conclui-se que mais da metade das licitações que tiveram de 1 a 6 concorrentes não obteve sequer 5% de desconto ($IPCC > 95\%$) e que mais da metade das licitações com 8 ou mais concorrentes obteve mais de 30% de desconto ($IPCC < 70\%$).

4. CONCLUSÃO

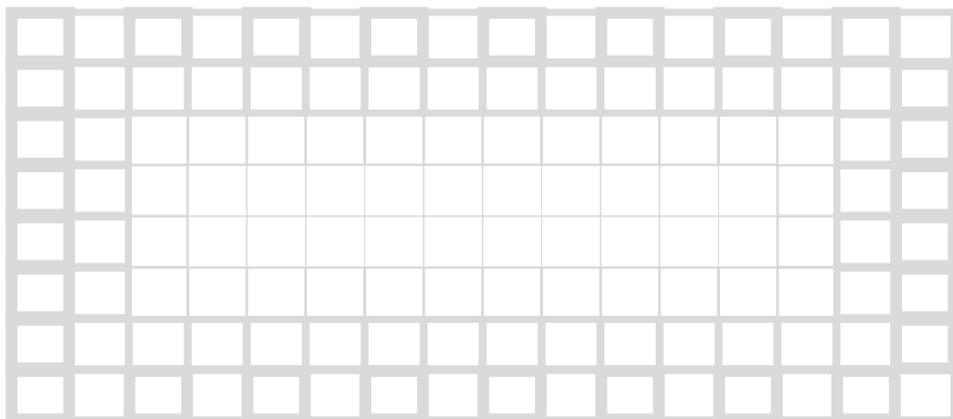
A tendência intuitiva de queda de preços com o aumento da competitividade tem forte aplicabilidade a obras rodoviárias.

Há uma tendência de que obras de infraestrutura de valor global estimado acima de R\$ 75 milhões tenham baixa competitividade e, conseqüentemente, um desconto pequeno em relação aos valores estimados.

Em média, quando foi verificada competitividade real (acima de oito habilitados) foi verificada uma oferta de desconto médio de 37,08% dos valores estimados. Assim, pode-se concluir que as bases de dados utilizadas pelo DNIT (principalmente o SICRO) estão 58,93% acima dos custos médios de mercado apurado por meio de obras onde foi verificada competitividade real.

REFERÊNCIA

PEREIRA, G. P. C. *O mercado da construção civil para obras públicas como instrumento de auditoria: uma abordagem probabilística*. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.



O manejo do registro de preço e o compromisso com a eficiência

Jessé Torres Pereira Junior
Marinês Restelatto Dotti

1. INTRODUÇÃO

Superação de contingenciamentos orçamentários, afastamento de fracionamento ilegal de despesas, precatório de colaboração entre órgãos administrativos em fraude à licitação, pluralidade de aquisições *just-in-time*¹, de modo a prevenir a formação de estoques ociosos, são temas para os quais o adequado manejo do Sistema de Registro de Preços habilita a Administração Pública comprometida com eficiência e eficácia.

Tal o objeto dos apontamentos que se seguem, destinados a realçar, em brevíssima síntese, a relevância desse ainda pouco utilizado instrumento legal de gestão na contratação de bens e serviços, a partir da premissa de 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 (PEREIRA JUNIOR, 2009, p. 64.).

Ou seja, desde que a Emenda Constitucional nº 19/98 inseriu, na cabeça do art. 37 da CF/88, o princípio da eficiência, ao lado dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade, os gestores de órgãos da administração direta e de entidades da administração indireta, situados em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não estão concitados ao exercício politicamente correto da eficiência, mas submetidos ao dever jurídico de gerir segundo padrões de eficiência, cuja inobservância tenderá a constituir vício de ineficiência, tão grave quanto o vício de ilegalidade ou a afronta à moralidade, à impessoalidade ou à publicidade.

Em resumidas contas – arrematam os aludidos **Comentários** à Lei Geral das Licitações – tangenciaria a improbidade administrativa um sem-número de práticas enraizadas no cotidiano das licitações administrativas, tais como licitar sem especificar corretamente o objeto, nem planejar os resultados a serem atingidos; deixar de estimar, com apuro, o valor de mercado do objeto a ser contratado, com o fim de evitar a aceitação de preços excessivos ou inexequíveis; criar, artificialmente, situações que afastem o dever de licitar; aditar contratos sem justificativa plausível, na medida em que foram imperfeitos e superficiais os projetos básicos de obras e serviços. Notem os gestores que, nos termos dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92, improbidade administrativa não se configura apenas nas hipóteses de enriquecimento ilícito do agente público, mas, também, quando de suas decisões decorrerem prejuízos ao erário ou ofensa aos princípios regentes da Administração (*op. cit.*, p. 64-65).

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

2. SRP E FRACIONAMENTO

O fracionamento refere-se à despesa, ou seja, à divisão do seu valor. Caracteriza-se quando a Administração, no mesmo exercício, divide a despesa para a contratação, por etapas, de determinado serviço ou compra mediante a utilização de modalidade de licitação diversa da cabível para o valor da integralidade do serviço ou da compra suficiente para atender às necessidades de todo o exercício, ou para efetuar diversas contratações, no mesmo exercício, com dispensa de licitação, graças ao pequeno valor de cada contrato (art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/93).

O contingenciamento de créditos orçamentários e a ausência de planejamento são fatores que levam ao fracionamento de despesas. Indevido porque frustra a possibilidade de obtenção de melhor preço, segundo as regras da economia de escala.

A criação da modalidade licitatória do pregão afastou, parcialmente, a problemática do fracionamento de despesas, já que o cabimento dessa modalidade independe do valor estimado do objeto, seguindo-se que nenhum sentido haveria em subdividir-se o quantitativo global do objeto a contratar, apenas com o fim de possibilitar o emprego de modalidade de licitação menos ampla do que seria a legalmente exigida em função do valor estimado (convite no lugar de tomada de preços, ou esta no lugar da concorrência).

Mas a ausência ou a deficiência de planejamento quanto ao quantitativo adequado ao atendimento das necessidades do serviço ou da compra no exercício poderá levar à realização de vários pregões para a contratação do mesmo objeto ao longo do ano, resultando custos pertinentes a publicações, eventuais impugnações e recursos administrativos, bem como à repetição de tarefas para os setores respectivamente competentes, além de expor a Administração à possibilidade de resultar, em cada pregão, preço maior para quantidade menor - como da índole da economia de escala -, preço esse que poderia reduzir-se se maiores fossem as quantidades licitadas num só pregão.

O SRP pressupõe o planejamento do quantitativo adequado ao atendimento da demanda anual do serviço ou da compra, a obter-se por meio de uma única licitação. A Ata do SRP harmoniza, durante o prazo de sua validade, o valor obtido para a integralidade do quantitativo estimado para todo o exercício com a variação do ritmo da demanda de sua execução ou prestação, e com a disponibilidade dos recursos orçamentários. Na vigência da Ata, a Administração efetua as contratações do objeto na medida em que os recursos forem sendo liberados ou em que as necessidades forem surgindo, traduzindo-se em agilidade nas contratações através de número menor de licitações e de acordo com o fluxo das liberações orçamentárias.

Uma vez que o art. 15, § 3º, III, da Lei nº 8.666/93 estabelece a validade do registro por até um ano, as contratações podem realizar-se no mesmo exercício ou no seguinte, observado prazo de eficácia da Ata.

O Tribunal de Contas da União estimula o emprego do SRP para evitar o fracionamento de despesas:

j.2) com o intuito de evitar o fracionamento de despesa, vedado pelo art. 23, § 2º, da Lei n.º 8.666/93, utilizar-se, na aquisição de bens, do sistema de registro de preços de que tratam o inciso II. e §§ 1º e 4º, do art. 15, da citada Lei, regulamentado pelo Decreto nº 2.743, de 21.8.1998; (Decisão nº 472/1999, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, Processo TC 675.048.1998-2);

3.1.7. Quanto à diminuta disponibilidade orçamentária e financeira da UG 153076, bem como quanto à liberação fracionada dos créditos orçamentários, temos que o gestor poderia contornar essas dificuldades com um planejamento eficiente. Ademais, o Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93 e regulamentado pelo Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998, presta-se bem às dificuldades apresentadas pelos responsáveis. (Acórdão nº 3.146/2004, Primeira Câmara, Rel. Min. Guilherme Palmeira Processo TC 009.989/2003-1).

3. O PERFIL DO SRP

São algumas características do Sistema de Registro de Preços:

- a. a instauração da licitação para a formação do SRP independe da existência de recursos orçamentários²;
- b. admissível o ingresso na licitação de outros órgãos e entidades públicas, na condição de participantes (art. 1º, parágrafo único, inciso IV, e art. 3º, § 3º, do Decreto nº 3.931/01);
- c. as contratações, com base no SRP, não são obrigatórias e se efetivam na medida em que as necessidades do órgão administrativo forem surgindo ou que os recursos forem sendo liberados (art. 15, § 4º, da Lei nº 8.666/93 e art. 7º do Decreto nº 3.931/01);
- d. a Ata resultante da licitação registra outros preços, que podem ser considerados, a critério do órgão gerenciador do sistema, quando a quantidade cotada pelo primeiro colocado não for suficiente para atender às demandas estimadas, desde que se trate de objetos de qualidade ou desempenho superior, devidamente justificada e comprovada a vantagem, e as ofertas sejam em valor inferior ao máximo admitido no edital (art. 6º, parágrafo único, do Decreto nº 3.931/01);
- e. o edital pode exigir a apresentação de propostas de preços diferenciadas por região, na hipótese de fornecimento de bens ou prestação de serviços em locais diferentes, de modo que aos preços sejam acrescidos os respectivos custos, variáveis por região (art. 9º, § 2º, do Decreto nº 3.931/01);

- f. a Ata de Registro de Preços é vinculante para as partes - Administração e licitantes -, dada a sua natureza obrigacional, de que decorre compromisso para futuras aquisições (art. 15, § 3º, III, da Lei nº 8.666/93 e art. 1º, parágrafo único, inciso II, do Decreto nº 3.931/01);
- g. a Ata de Registro de Preços gera tantos contratos quantos forem as solicitações da Administração, cada qual observando o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666/93 (art. 4º, § 1º, do Decreto nº 3.931/01);
- h. outros órgãos ou entidades da Administração Pública, que não tenham participado do certame, podem vir a aderir à Ata de Registro de Preços - são os chamados “caronas” (art. 8º do Decreto nº 931/01).

O registro de vários fornecedores para se atingir o total estimado do item e a revisão do preço registrado diante da redução ou aumento daquele praticado no mercado para o mesmo objeto do registro, embora previstos no Decreto nº 3.931/01, não são características exclusivas do SRP, como se depreende do disposto nos artigos 23, § 7º, e 65, II, “d”, § 5º, da Lei nº 8.666/93, respectivamente³.

4. AS HIPÓTESES PREFERENCIAIS DO SRP

O art. 2º do Decreto nº 3.931/01 elenca as hipóteses em que a Administração Pública deve, preferencialmente, realizar licitação para a formação do registro de preços, a saber:

Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes;

II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e

IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. Poderá ser realizado registro de preços para contratação de bens e serviços de informática, obedecida a legislação vigente, desde que devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica.

A possibilidade de realizar-se a licitação para a formação do SRP, almejando a futura aquisição de um só bem ou a entrega única de bens - situações não previstas no art. 2º do Decreto nº 3.931/01 -, encontra supedâneo no disposto no art. 15, II, da Lei nº 8.666/93, para o qual as compras, **sempre que possível**, deverão ser processadas através do SRP.

A expressão **sempre que possível**, adotada pela Lei Geral, é de maior latitude, quer dizer, a Administração Pública confronta as peculiaridades do SRP com o caso concreto, podendo por ele optar mesmo que a hipótese não se encontre dentre aquelas previstas no Decreto nº 3.931/01.

O Tribunal de Contas da União interpreta a regra do art. 15, II, da Lei nº 8.666/93 como um comando cogente, não apenas uma faculdade, *verbis*:

Com efeito, a Lei n. 8.666/1993 não faz vedação à utilização do SRP para a contratação de serviços, em que pese ser expressa quanto à obrigatoriedade para a aquisição de compras, sempre que a utilização de tal sistema mostrar-se possível: (Acórdão nº 1.487/2007, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo. Processo TC nº 008.840/2007-3).

Para Marçal Justen Filho (2009, p. 193),

Em princípio, o registro de preços apenas apresenta sentido quando for possível realizar uma pluralidade de aquisições. Não teria sentido promover licitação de registro de preços e concretizar uma única aquisição. Não que isso seja proibido – apenas não se caracterizará registro de preços quando se facultar que a Administração esgote todo o quantitativo em uma única aquisição.

O elenco previsto no art. 2º do Decreto nº 3.931/01 exemplifica⁴ as situações em que a Administração deva dar preferência à utilização do SRP para a aquisição de bens e serviços. Outras situações em que o sistema mostrar-se compatível podem recomendar sua adoção, dentre elas a da inexistência de recursos financeiros para a contratação imediata. Nessa circunstância, mesmo que o interesse seja pela futura aquisição de um só bem, para a entrega única de bens ou para a prestação de um serviço esporádico, incerto ou não contínuo, e não havendo recursos financeiros disponíveis para a contratação imediata ao desfecho do certame, pode a Administração realizá-lo para a formação do registro de preços, permanecendo no aguardo da liberação de recursos para a contratação, dentro do prazo de validade da Ata de Registro de Preços.

Desnecessária seria a apresentação de um rol de hipóteses atrativas da utilização preferencial do SRP, como o fez o art. 2º do Decreto nº 3.931/01, quando a ordem da Lei Geral é, justamente, para que seja utilizado **sempre que possível**. Por ocasião do planejamento da licitação, o administrador público poderá deparar-se com um quadro indicativo de sua utilização para o alcance da eficácia e eficiência da atuação administrativa, e assim o privilegiará.

5. A ADOÇÃO DO SRP TAMBÉM PARA SERVIÇOS

A utilização, sempre que possível, do SRP estende-se aos serviços⁵, uma vez que todo o respectivo procedimento licitatório já terá sido ultimado quando sobrevier a necessidade da contratação do objeto do registro (serviço) ou o recurso for liberado, bastando convocar o fornecedor registrado para a assinatura, aceite ou retirada do contrato, ou instrumento equivalente, dentro do prazo de validade da Ata de Registro de Preços. Acresce-se o fato de que a Administração não é obrigada a firmar as contratações que do registro poderão advir, sendo-lhe facultada a realização de licitação específica para a aquisição dos serviços pretendidos.

Veja-se, a título ilustrativo, que o Decreto nº 44.787, de 18.04.08, que regulamenta o SRP no âmbito do estado de Minas Gerais, permite que, a critério da Administração licitante, seja utilizado o SRP mesmo quando não caracterizada uma das hipóteses previstas nos três incisos de seu art. 3º. Leia-se o dispositivo:

Art. 3º Será adotado, preferencialmente, o SRP quando:

I – pelas características do bem ou serviço, houver a necessidade de contratações frequentes, com maior celeridade e transparência;

II – for conveniente a compra de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programa de governo; e

III – pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

§ 1º Poderá ser utilizado o SRP em outras hipóteses, a critério da Administração, observado o disposto neste Decreto.

O compromisso com resultados, conciliado com as vantagens próprias do SRP, tornaram-no forte aliado da Administração Pública. Por isso que, entender-se pela impossibilidade de utilizá-lo, seja para o registro de preços de um só bem, para a entrega única de bens ou para a realização de um serviço, mesmo que incerto, esporádico ou não-contínuo, quando justificado pela Administração Pública que sua adoção atende superiormente ao interesse público, é negar aplicabilidade aos princípios da finalidade, da legitimidade, da razoabilidade e da eficiência da atuação administrativa.

Ainda que a Lei nº 8.666/93 aluda apenas ao processamento das compras, sempre que possível, por meio do SRP, não se vislumbra óbice ao seu uso, sempre que possível, também para serviços. O silêncio legislativo não pode, por isso, ser interpretado como vedação. Também não seria o caso de se aplicar o princípio da legalidade da atividade administrativa, no sentido de que a ausência de autorização na Lei nº 8.666/93 representa interdição. O Direito Administrativo pós-moderno não se ocupa tão somente com a legalidade estrita. Outros princípios da ordem jurídica podem incidir sobre a situação fática posta ao gestor público.

Rafael Maffini (2009, p. 43) leciona:

Especialmente após a vigência da Constituição Federal de 1988, doutrina e jurisprudência vêm convergindo num sentido mais amplo da noção de legalidade administrativa enquanto primazia da lei e do Direito. Ocorre que, antes da Constituição de 1988, a compreensão mais usual andava no sentido de que o **único** vetor da validade da atividade de Administração Pública era a estrita legalidade (ou legalidade *stricto sensu*), ou seja, tinha-se uma noção meramente formal da validade da ação administrativa, no sentido de que bastaria esta seguir formalmente o texto literal da lei, para que se concluísse pela sua validade. Nos dias de hoje, tem-se por correta uma noção mais abrangente do que seja a legalidade administrativa (aqui legalidade *lato sensu*). Não se está a defender, por óbvio, a desimportância da legalidade estritamente considerada, mas não se mostra adequado considerá-la o único elemento componente da validade da ação administrativa. Como já decidiu inúmeras vezes o STF (ex. RMS 24.699), exige-se mais do que isso, no sentido de que, para a validade da ação administrativa, não basta que seja formalmente compatível com a lei; é também necessário que esteja substancialmente em consonância com toda a principiologia do Direito Administrativo.

Reproduz-se, a seguir, excerto de julgado do Tribunal de Contas da União, publicado em 2003, quanto à vantagem de licitar-se a formação do registro de preços para serviços não-contínuos, esporádicos ou incertos, em razão da agilidade e da flexibilidade proporcionadas pela adoção do sistema:

18. Conforme advertido pela Secob, a caracterização dos serviços de sinalização como de natureza continuada é equivocada, visto que as necessidades da administração são esporádicas e incertas, vale dizer, descontínuas. Não se pode profetizar, por exemplo, que a exigência de instalação de placas de sinalização se renove em períodos exatos. Pode

ser exigível a qualquer momento ou mesmo não ser exigível no tempo em que o contrato vigorar, dependendo das condições de deterioração a que a sinalização esteja submetida.

19. É certo que para o DNIT, como alegado, essa forma de contratação permite grande agilidade e flexibilidade no uso dos recursos disponíveis. Mas só por isso não deixa ela de ser irregular e de ter os seus inconvenientes, entre os quais o de facultar que as licitações sejam feitas apenas a cada cinco anos (prazo de duração contratual exceptivo, aplicável aos serviços de natureza continuada, nos termos do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93) e o de criar expectativas de serviço e faturamento para a contratada, que podem não se concretizar.

20. Na minha opinião, a sugestão formulada pela Secob, no sentido de que o DNIT passe a adotar o sistema de registro de preços como base das contratações dos serviços de sinalização, além de juridicamente adequada é consonante com uma ação administrativa eficiente. Em linhas gerais, o sistema, estabelecido no art. 15 da Lei nº 8.666/93 para os casos de compras e regulamentado pelo Decreto nº 3.931/2001, onde passou a ser permitido também para a aquisição de serviços, seleciona preços a cada ano, período em que, havendo necessidade, a empresa vencedora da concorrência para o registro é contratada. Ou seja, somente há contratação diante da efetiva exigência dos serviços.

21. Sendo assim, a contratação pelo sistema atende aos requisitos de agilidade e flexibilidade, como anseiam o DNIT e o interesse público, porquanto todos os atos e prazos requeridos para o processamento de uma licitação já terão sido cumpridos quando surgir a necessidade do serviço de sinalização, bastando convocar a empresa para a assinatura do contrato, com objeto e duração perfeitamente demarcados.

22. Ademais, trata-se de um procedimento pertinente com o serviço de sinalização, ao contrário da contratação com fundamento em natureza continuada. A teor do próprio decreto que regulamenta o registro de preços, o sistema se presta a 'contratações futuras' de 'prestação de serviços' (art. 1º, inciso I) e "será adotado, preferencialmente", 'quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes' ou 'quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração' (art. 2º, incisos I e IV). Também a Lei nº 8.666/93, ao dispor sobre o sistema, fala que ele deverá ser utilizado 'sempre que possível' (art. 15), e sua possibilidade no caso dos serviços de sinalização é manifesta. [...]

Acórdão [...]

9.1.3 - se abstenha de contratar serviços de sinalização rodoviária sob o fundamento da natureza continuada, recomendando-lhe a adoção do sistema de registro de preços nessas contratações, na forma do Decreto nº 3.931/2001; (Acórdão nº 1365/2003, Plenário, Processo nº 012.835/2002-9, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça).

6. A QUESTÃO DO PREÇO

Há, no mínimo, vinte e duas possíveis acepções qualificadas para o termo “preço” na legislação licitatória (preço estimado, preço oferecido, preço aceitável, preço contratado, preço reajustado, preço revisto, preço corrigido, preço atualizado, preço máximo, preço mínimo, preço simbólico, preço irrisório, preço excessivo, menor preço, melhor preço, técnica e preço, registro de preços, preço de mercado, preço baseado nas ofertas dos demais licitantes, preço global, preço unitário, tomada de preços).

Na raiz de todas essas acepções encontra-se a ideia do preço que, por ser competitivo em relação ao de mercado, justifica e exige a licitação como o seu instrumento revelador da proposta mais vantajosa para a Administração. Não poderia ser diferente, como não é, no SRP.

Por isto que, qualquer que seja a modalidade, o tipo ou o objeto da licitação, haverá, sempre, na fase preparatória de seu respectivo procedimento, o passo de estimar o valor de mercado do bem ou serviço a ser licitado (Lei nº 8.666/93, artigos 4º, parágrafo único, 7º, § 2º, 14 e 38, Lei nº 10.520/02, art. 3º, III e IV e Decreto nº 3.931/01, art. 3º, *caput*).

O passo de estimar o preço cumpre três principais objetivos: (a) definir a modalidade cabível, se em função do valor estimado (concorrência, tomada de preços e convite, não se aplicando na definição das modalidades que se distinguem em função da natureza do objeto – leilão, concurso e pregão) – Lei nº 8.666/93, art. 23, e Lei nº 10.520/02, art. 1º; (b) vincular a aquisição à previsão orçamentária (Lei nº 8.666/93, artigos 7º, § 2º, III, e 14); (c) ministrar elementos, à comissão de licitação ou ao pregoeiro, para a formulação do juízo de aceitabilidade das propostas de preço e sua classificação/desclassificação (Lei nº 8.666/93, artigos 7º, § 2º, II e § 7º; 14; 40, X e § 2º, II; e Lei nº 10.520/02, art. 4º, XI).

A legislação não explicita os critérios de estimação do valor de mercado, mas faz referências balizadoras, em face das quais a jurisprudência das cortes de controle externo examina os casos concretos, em cujo centro de gravidade está, invariavelmente, o valor de mercado, a saber:

- a. na Lei nº 8.666/93, artigos 7º, § 2º, II (planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, no caso de obra ou serviço); 15, V e § 6º (preços praticados no âmbito da Administração Pública e incompatibilidade com preço vigente no mercado); 23, § 1º (recursos disponíveis no mercado e economia de escala); 26, parágrafo único, III (justificativa do preço na contratação direta); 40, X (permitido preço máximo, vedados preço mínimo e preços de referência); 43, IV (compatibilidade com preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente, ou constantes do sistema de registro de preços); 45, § 1º, I (preço em correspondência com as especificações); 48, II (custos coerentes com os de mercado);

b. na Lei nº 10.520/02 artigos 1º, parágrafo único (especificações usuais no mercado); 3º, I (critérios de aceitação, estabelecidos na fase preparatória).

O decisório do Tribunal de Contas da União denota permanente preocupação pedagógica - preventiva e punitiva - acerca do valor estimado do objeto a ser licitado, que deve corresponder aos praticados no mercado, *vg*:

Ac. nº 2.986/06, 1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes

Os processos de dispensa de licitação devem conter documentos que indiquem a prévia pesquisa de preços de mercado, em relação ao objeto a ser contratado/adquirido, e a habilitação do respectivo fornecedor/prestador de serviços

Ac nº 1.024/07, Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz

Possibilidade de estabelecimento de patamares de remuneração mínima a ser paga aos profissionais empregados de eventual vencedora de licitação... não se mostra irregular regra editalícia desta natureza, que vise a obstar a competição danosa ente os licitantes e a garantir a qualidade e a eficiência dos serviços contratados. Insta frisar, contudo, que, por óbvio, deve ser observado o princípio da razoabilidade no estabelecimento desses valores, os quais devem ser consentâneos com as funções a serem executadas e com os preços praticados no mercado [...]

Ac. nº 904/06, Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar

Na licitação do tipo menor preço deve ser escolhido o melhor preço para a administração, aí entendido preço consentâneo com o praticado no mercado, assegurada a prestação do serviço ou a entrega do bem a contento, não havendo impedimento a que se determinem requisitos de qualidade técnica mínima.

Igualmente na experiência dos tribunais judiciais se encontra a mesma orientação, *vg*:

A licitação da modalidade menor preço compatibiliza-se com a exigência de preços unitários em sintonia com o valor global... Previsão legal de segurança para a Administração quanto à especificação dos preços unitários, que devem ser exequíveis com os valores de mercado, tendo como limite o valor global (STJ, ROMS nº 15.051/RS-2002, Rel. Min. Eliana Calmon).

7. DEFEITOS NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

As vantagens proporcionadas pelo SRP não exclui a possibilidade de defeitos na Ata de Registro de Preços.

Órgãos ou entidades públicas que não tenham participado da licitação para a formação do registro de preços poderão aderir à Ata, com o fim de adquirirem um ou mais itens registrados de que necessitem, desde que demonstrada a vantagem dessa opção. Esse procedimento vulgarizou-se sob a denominação de “carona”.

A adesão à Ata de Registro de Preços exige identidade do objeto, ou seja, o bem ou serviço registrado deve ser exatamente aquele de que necessita o órgão ou entidade “carona”. Valer-se de Ata visando a contratar bem ou serviço distinto do registrado constitui burla à regra geral da licitação (CR/88, art. 37, XXI).

É atribuição do órgão gerenciador da Ata, de acordo o art. 3º, § 2º, do Decreto nº 3.931/01, a prática de todos os atos de controle e administração do SRP. A eventual existência de defeitos na Ata de Registro de Preços, tais como a indefinição dos quantitativos do objeto, ou a presença de custos unitários na planilha de formação de preços com valores superiores ou acentuadamente inferiores aos de mercado (“jogo de planilhas”), é motivo bastante para que o órgão gerenciador não autorize a adesão à Ata - devendo anulá-la.

Tão grave e lesiva ao erário é a prática do chamado “jogo de planilhas”, que o Tribunal de Contas da União assim deliberou:

9.6. encaminhar sugestão às mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para que as comissões técnicas incumbidas de examinar o Projeto de Lei 7.709/2007, que trata de alteração de dispositivos da Lei 8.666/1993, avaliem a possibilidade de incluir dispositivo que permita à Administração ou ao respectivo Tribunal de Contas, após o devido processo legal, declarar a inidoneidade da empresa para licitar ou contratar com a Administração Pública, em decorrência de cometimento de fraude à execução de contrato administrativo, notadamente o

jogo de planilhas; (Acórdão nº 2408/2009, Plenário, Processo nº 005.991/2003-1, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

Outro julgado do TCU sumariou irregularidades em licitação para a formação do registro de preços, impondo-lhe a anulação:

10. Necessário observar, além do mais, que também foi constatado que não houve, no edital, a devida definição dos quantitativos a serem executados no âmbito da possível contratação em questão. Essa imprecisão na fixação dos quantitativos pode, de fato, resultar na adoção de preços não condizentes com as demandas futuras, vez que o licitante não tem como avaliar a sua capacidade de atender às solicitações do possível contratante.

11. Noto que estes autos tratam de irregularidades verificadas em pregão eletrônico destinado a efetuar registro de preços. Assim, caso autorizada a sua continuidade, esse certame poderá ser utilizado mediante ‘carona’ por outro órgão da Administração Pública, o que amplia ainda mais o potencial prejuízo ao erário.

12. Portanto, ante as graves irregularidades verificadas no Pregão Eletrônico nº 2/2009 (preços dos itens licitados em valores muito superiores aos de mercado e fixação de limites mínimos de exequibilidade das propostas) e considerando o aumento no risco de dano ao erário decorrente de novas adesões à ata de registro de preços, concordo com a proposta de determinar ao órgão que adote providências com vistas à anulação do certame, bem como de todos os atos dele decorrentes, inclusive a ata de registro de preços e o Contrato nº 39/2009, celebrado entre o [...] e a empresa [...]. (Acórdão nº 1.720/2010, Segunda Câmara, Processo nº 017.287/2009-2, Rel. Min. André Luís de Carvalho).

8. CONCLUSÃO

O SRP é eficaz instrumento posto à disposição da Administração Pública. Simplifica os procedimentos para a aquisição de bens e serviços, diminui o tempo necessário para a efetivação das contratações e aproxima a Administração a conceitos modernos de logística, como o do *just-in-time*.

Deve ser utilizado sempre que a situação o recomende, em vista de suas inúmeras vantagens, *vg*: (a) afasta o fracionamento de despesas; (b) evita a contratação emergencial do objeto (art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93), quando de sua necessidade premente, em vista da existência de preço e fornecedor registrados; (c) rapidez na contratação e racionalização de gastos, em decorrência da redução do número de licitações; (d) não há a obrigação de firmar as contratações que do registro poderão advir, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida; (e) redução de estoques; (f) possibilidade de contratar bens e também serviços além do exercício financeiro em que é realizada a licitação, tendo em vista que o prazo de validade da Ata de Registro de Preços pode ser de até um ano; (g) a realização da licitação independe da indicação de recursos financeiros; (h) possibilidade de ampliar a economia de escala em vista do agrupamento de vários órgãos e entidades públicas numa mesma licitação; (i) do registro de preços pode decorrer um contrato a ser celebrado entre a Administração e o fornecedor registrado, cuja duração subordina-se às regras do art. 57 da Lei nº 8.666/93, ou seja, o contrato decorrente da Ata de Registro de Preços pode ter sua vigência pelo período de até sessenta meses, caso o objeto do registro seja a prestação de serviços de natureza contínua (art. 57, II), ou até quarenta e oito meses, quando se tratar do aluguel de equipamentos de informática e à utilização de programas de informática (art. 57, IV), desde que celebrado dentro do prazo de validade da Ata de Registro de Preços.

Mas não é por tratar-se de eficaz e dinâmica alternativa de gestão de contratos que a Administração Pública cogitará de se distanciar dos princípios constitucionais e administrativos aplicáveis. São estes inseparáveis de toda atuação administrativa.

Não há um *ranking* entre os princípios, ou seja, todos estão num mesmo plano de importância no sistema jurídico e nenhum deles, *a priori*, terá o condão de esgotar o conteúdo dos demais. Existirão colisões, em termos concretos, entre princípios, as quais deverão ser solvidas através de construções hermenêuticas que buscarão a satisfação do interesse público, conformada por mecanismos de ponderação.



REFERÊNCIAS

- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.
- MAFFINI, Rafael. *Direito administrativo*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da Administração Pública*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

NOTAS

- 1 O *just-in-time* é um princípio de gestão que se caracteriza pela manutenção de estoques apenas em quantidade suficiente para manter o processo produtivo no momento.
- 2 “A celeridade fica caracterizada pelo fato de não ser necessário orçamento prévio para a utilização do SRP. Assim, a Administração pode realizar a licitação e aguardar a liberação dos recursos para efetivar a contratação da empresa vencedora do certame. Esta vantagem toma maior relevância ao se considerar que, muitas vezes, o Congresso Nacional não aprova a Lei Orçamentária antes do final do exercício anterior.” (Acórdão nº 1.487/2007, Plenário. Tribunal de Contas da União. Relator Min. Valmir Campelo. Processo TC nº 008.840/2007-3).
- 3 “Art. 23 [...] § 7º Na compra de bens de natureza divisível e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, é permitida a cotação de quantidade inferior à demandada na licitação, com vistas a ampliação da competitividade, podendo o edital fixar quantitativo mínimo para preservar a economia de escala. [...] Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: [...] II - por acordo das partes: [...] d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. [...] § 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.”
- 4 Jorge Ulisse Jacoby Fernandes, sobre o art. 2º do Decreto nº 3.931/01, leciona: “O artigo contém comando indicativo da aplicação do SRP, servindo como balizador maior de sua aplicação. A norma, de conteúdo meramente exemplificativo, reflete, na verdade, os casos em que, mais freqüentemente, se fará a aplicação do *sistema*. Exemplificou o Decreto os quatro tipos de aquisições em que é recomendável o uso do SRP.” (2005, p. 369).
- 5 De acordo com a Lei nº 10.520/02: “Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

Governo ajusta critérios da tarifa social após atuação do TCU

A revisão da lei de concessão de descontos na tarifa de energia elétrica (Lei 12.212/2010) saiu quase sete anos após auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) apontar inadequação dos critérios para definição dos beneficiários. A primeira decisão do TCU, em 2003, recomendava ao Ministério de Minas e Energia aprofundar estudos sobre a relação entre consumo de energia e renda familiar, tendo em vista a possibilidade de os critérios serem ineficientes para alcançar o objetivo de beneficiar os mais carentes e reduzir desigualdades sociais. Em 2008, o TCU reforçou a necessidade de redefinição das regras para isenção de pagamento de tarifas de energia elétrica.

Segundo avaliação do Tribunal, metade das pessoas beneficiadas não deveria receber o desconto. Esse desvio ocorria porque o enquadramento dos consumidores de baixa renda era baseado, principalmente, no consumo mensal de até 80 kWh. Isso permitia que pessoas das classes alta e média com imóveis que não ultrapassam esse limite

fossem beneficiadas, e que consumidores de baixa renda pagassem por consumidores com condição financeira superior.

De acordo com a nova lei, para ter direito à tarifa social os moradores devem pertencer a uma família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com renda familiar mensal *per capita* menor ou igual a meio salário mínimo nacional. Ou, entre os moradores, deve ter alguém que receba o benefício de prestação continuada da assistência social. Em 2004, a inscrição no Cadastro Único do governo federal ficou estabelecida como requisito para o recebimento do benefício, mas não atingia àqueles com consumo mensal até 80 kWh. De acordo com o ministro Ubiratan Aguiar, que relatou as conclusões do monitoramento em 2008, é urgente e necessário que se alcance a eficácia do programa. Estima-se que a adoção das determinações do Tribunal para revisar os critérios gere, em cinco anos, economia de aproximadamente R\$ 2,7 bilhão.

TCU fiscaliza gastos com a Copa do Mundo de 2014

O Tribunal de Contas da União (TCU) já iniciou a fiscalização das ações em preparação para a Copa do Mundo de 2014. A estimativa é de que os gastos deverão superar R\$ 25 bilhões, considerando apenas os recursos da União e os empréstimos dos bancos oficiais. Isso inclui financiamento da construção ou reforma dos estádios, obras de transporte urbano, como metrô e corredores de ônibus, ampliação de aeroportos e de portos, desenvolvimento da infraestrutura urbana voltada para o turismo, investimentos em segurança e em saúde, além da aquisição de equipamentos e da promoção de eventos.

A área técnica do TCU entende que, em função da diversidade de agentes envolvidos – União, estados, municípios, Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e empresas –, o planejamento e a execução das ações precisam ser muito bem orquestrados. Isso porque, a julgar pela experiência dos Jogos Pan-Americanos do Rio de Janeiro, em 2007, existe o risco de que a despesa total venha a ser muito superior à inicialmente prevista, principalmente em função de deficiências no planejamento e do conseqüente atraso na execução das obras, o que pode gerar correria e descontrole nas etapas finais de preparação da Copa.

Mapeamento - O primeiro trabalho do TCU relacionado à Copa foi concentrado no mapeamento dos riscos a que o evento está sujeito. As próximas fiscalizações abrangerão desde a análise dos projetos básicos das obras até o acompanhamento das principais contratações. No que se refere à ampliação da capacidade de aeroportos ou portos, o Tribunal analisará a execução das obras, o cumprimento dos cronogramas e a compatibilidade dos preços com as referências de mercado. Já nas obras dos estádios e nas de mobilidade urbana, nas quais a participação da União deverá se restringir a financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Caixa Econômica Federal, caberá ao TCU a análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e a verificação da adequação e da suficiência das garantias, enquanto os tribunais de contas dos estados fiscalizarão o andamento das obras.

A fiscalização do Mundial de 2014 foi escolhida como uma das ações prioritárias da Rede de Controle instituída pelo TCU, que reúne os órgãos encarregados de fiscalizar o uso do dinheiro público. O TCU, juntamente com a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, tem compartilhado com os tribunais de contas estaduais e dos municípios informações e métodos de trabalho, de modo a facilitar o controle das obras, que serão auditadas pelos diversos tribunais segundo os mesmos procedimentos e tendo como referência as mesmas planilhas de preços.

O TCU participa também, juntamente com o Ministério Público da União, a Controladoria Geral da União e outros órgãos, de uma série de ações preventivas para reduzir o risco da ocorrência de sobrepreços, direcionamento de licitações e outras irregularidades. A soma das competências dos órgãos de fiscalização e o compartilhamento de informações e de métodos de trabalho são fundamentais para a efetividade do controle das despesas de um evento do porte da Copa do Mundo, no qual há diversidade de agentes políticos envolvidos, além de um número elevado de executores e de um prazo inflexível para conclusão dos empreendimentos.

O Tribunal é o órgão responsável pela fiscalização da aplicação de recursos federais quanto à legalidade, à eficiência, à economicidade e ao atendimento do interesse público. O controle é feito por meio de auditorias, cuja iniciativa pode ser do próprio TCU ou do Congresso Nacional. Estão sujeitas à fiscalização do TCU todas as pessoas físicas ou jurídicas que administrem, guardem, arrecadem ou utilizem dinheiros, bens e valores da União ou pelos quais ela deva responder. Isso inclui, além dos gestores federais, aqueles que recebem transferências da União por meio de convênios ou outros ajustes, sejam eles agentes públicos, privados ou organizações não-governamentais. Em decorrência das conclusões das auditorias, o Tribunal pode determinar a correção de procedimentos, aplicar multas, exigir a restituição de valores aos cofres públicos, declarar empresas inidôneas para participar de licitações e até mesmo enviar informações à Justiça Eleitoral com vistas à inelegibilidade de maus administradores. O TCU cumpre seu papel para que os compromissos assumidos pelo Brasil em função da organização da Copa do Mundo de 2014 sejam honrados dentro dos preceitos legais, nos prazos acordados e ao menor custo possível.

Fiscalização em TI gera economia de R\$ 7 bilhões para os cofres públicos

Criada em 2007, a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) do Tribunal de Contas da União (TCU) já desenvolveu trabalhos que geraram uma economia superior a R\$ 7 bilhões para os cofres públicos. Com fins de assegurar que a tecnologia da informação agregue valor ao negócio da administração pública federal em benefício da sociedade, a unidade técnica realiza auditorias nos órgãos públicos para aperfeiçoar os serviços em TI, combater fraudes e corrupção. Neste ano, a Sefti vai verificar quais são os principais projetos na área e as bases de dados dos sistemas públicos, para conferir se há confiabilidade nas informações.

Isso porque, segundo o secretário da Sefti, Cláudio Castello Branco, o tribunal não pode, hoje, atestar que as informações públicas estejam totalmente seguras, confiáveis, íntegras e disponíveis. Com base nos trabalhos relevantes realizados pelo TCU na área, o secretário afirmou que toda informação pública tem que estar em três pilares: ser confiável, íntegra e estar disponível no momento em que você quiser. “O tribunal hoje não pode garantir que a informação pública contemple estes três pilares de segurança”, observou.

Nas fiscalizações de TI são avaliados desde pequenos contratos até uma política pública de informatização. Para Castello Branco, os aspectos principais analisados envolvem a questão de segurança e a gestão contratual. “Nesse leque, nós passamos por políticas públicas para sistemas em si - de segurança pública, de cadastro único, de óbitos, de controle do tráfego aéreo -, por auditorias de dados para verificar se são confiáveis e íntegros e pela infraestrutura para checar se a parte física da TI é segura e suficiente. Numa segunda etapa, são analisados os contratos”, observou.

Em um trabalho que envolveu 300 órgãos públicos, o TCU pesquisou a situação da governança de TI para verificar se os órgãos têm os objetivos da TI bem claros, se identificam seus riscos, se controlam a tecnologia da informação, isso tudo alinhado e

suportado por bons contratos. A conclusão foi que há uma fragilidade na segurança da informação. “Se não tiver uma boa gestão contratual, não vai ter infraestrutura nem uma política boa de TI. Devido à dependência da administração pública da tecnologia da informação, a TI é basilar”, explicou.

Além da área de segurança, outro foco das auditorias é em relação aos contratos. Devido ao número reduzido de gestores de TI e com a indução à terceirização para contratação desses serviços, a administração pública fica, cada vez mais, nas mãos de terceirizados.

Castello Branco informou que um trabalho na área de contratações e de maior significância para o tribunal, realizado em 2007 e 2008, foi a terceirização em serviço de TI. Foram analisados tanto a parte de governança e de planejamento quanto a parte de contratos. A partir disso, o tribunal tem determinado a utilização do pregão para aquisições de TI. “Hoje, nesta área, quase tudo é padronizado, quase tudo é um serviço comum e pode e deve ser contratado mediante pregão e não mais por técnica e preço”, observou o secretário.

A constatação de insegurança na governança de TI e de imprecisão da base de dados decorreu de auditorias realizadas em órgãos públicos. O secretário citou o exemplo do cadastro único do Programa Bolsa Família, no qual foi detectado que pessoas com renda ou patrimônios incompatíveis recebiam o benefício do programa. “Hoje o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome está avaliando e cortando estes benefícios indevidos”, disse.

Outro trabalho nessa linha foi o do cadastro de óbitos, Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi), onde o tribunal identificou que pessoas falecidas continuavam a receber os benefícios previdenciários. Por fraude ou por erro, a informação não era confiável ou não estava disponível, mas o Ministério da Previdência continuava realizando os pagamentos.

O secretário citou, ainda, o trabalho realizado nas consignações do sistema de pagamento do funcionalismo, em que auditorias constataram que havia uma sistemática de se retirar valores dos salários, mediante consignação, de forma indevida, sem controle. “A partir desse trabalho, o governo federal parou por 90 dias todas as consignações do Brasil, exceto Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, para criar os controles que o Tribunal estava determinando. Foi um trabalho muito relevante que nós estamos monitorando”, informou. Em 2010, a unidade espera chegar a resultados expressivos como os observados dos em anos anteriores.

TAV: inovação no transporte, mas com preço justo

O Trem de Alta Velocidade (TAV) vai interligar Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas e será operacionalizado na modalidade concessão de serviço público, definida pela Lei nº 8.987/95. Uma vez que se trata de serviço público, é obrigação do TCU acompanhar todo o procedimento licitatório. A análise começa com os estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira que, a partir das premissas de investimentos, custos operacionais, estimativa de demanda e rentabilidade do projeto, fixam a tarifa máxima admitida para o serviço e o valor máximo de financiamento a ser concedido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Nessa primeira etapa, o TCU busca verificar a consistência das premissas adotadas, a exatidão dos cálculos, a correção das planilhas eletrônicas desenvolvidas, as observâncias das questões ambientais e a adequabilidade do projeto de investimento, visando a assegurar, mesmo na hipótese de não haver uma efetiva disputa na licitação, tarifas razoáveis frente aos encargos da concessão, bem como que não haja prejuízos aos usuários e ao País. O objetivo do trabalho é a busca do equilíbrio, visto que o valor estabelecido como teto para a tarifa básica deve ser, ao mesmo tempo, suficiente para atrair os investidores e módico para os usuários dessa modalidade de transporte.

O acompanhamento dessas variáveis por parte do TCU é fundamental para o aperfeiçoamento dos estudos realizados e para garantir a transparência do empreendimento. A análise do edital e do futuro contrato de concessão busca assegurar a prestação de serviço adequado aos usuários, pressuposto definido no § 1º do art. 6º da Lei nº 8.987/95.

Em 2007, o TCU havia aprovado, com ressalvas, o primeiro estágio do acompanhamento para concessão do TAV (Acórdão nº 693/2007 – TCU – Plenário). Decorridos mais de dezoito meses sem que fosse dada continuidade ao procedimento licitatório e verificada uma substancial modificação no primeiro projeto, o Plenário do Tribunal manifestou-se, por meio do Acórdão nº 241/2009, pelo reinício do acompanhamento, cujos prazos passariam a contar a partir da apresentação dos novos estudos de viabilidade econômico-financeira.

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), atualmente responsável pelo projeto, estima que o empreendimento totalize aproximadamente R\$ 33 bilhões em investimentos durante os 40 anos de concessão e que a tarifa-teto prevista no edital seja de R\$ 0,50 por km.

Muito embora uma versão preliminar dos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira (EVTE) tenha sido encaminhada ao TCU em dezembro de 2009, as audiências públicas para discussão do projeto, exigidas pelo art. 32 do Decreto nº 4.130/2009, que podem vir a alterá-lo, somente foram finalizadas em 29 de janeiro de 2010. O TCU somente poderá manifestar-se conclusivamente após o encaminhamento de todas as informações e dados finais do projeto, ou seja, de posse do EVTE definitivo, consolidado com o resultado das audiências públicas. Cientes dessa questão e considerando a relevância, complexidade e a magnitude deste empreendimento, os auditores do Tribunal já vêm analisando a documentação recebida, fazendo diligências e realizando diversas reuniões técnicas com ANTT, BNDES e consultores contratados, a fim de dar celeridade ao processo.

TCU e STJ assinam acordo de cooperação

O Tribunal de Contas da União assinou acordo de cooperação com o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam) para promover a capacitação de juízes e servidores do Judiciário. O acordo tem como objeto a capacitação, o aperfeiçoamento e a especialização técnica de servidores de ambos os órgãos e de magistrados, além da melhoria na administração de recursos humanos, materiais, orçamentários, financeiros e patrimoniais, com ênfase em boas práticas na área de gestão de pessoas.

Durante a assinatura do acordo, o presidente do TCU, ministro Ubiratan Aguiar, ressaltou que esse é um momento importante para o Tribunal, que tem investido na capacitação dos quadros da administração pública para evitar irregularidades que muitas vezes ocorrem, não por má fé, mas por desconhecimento de uma legislação complexa.

Para o ministro do STJ, Fernando Gonçalves, a parceria que será estabelecida entre a Enfam e o Instituto Serzedello Corrêa (ISC) trará diversos benefícios. “O principal desafio que se coloca é o de formar magistrados com conhecimento necessário

para promover as mudanças que a sociedade espera de nós”, disse. O ministro também afirmou que o problema de gestão é uma das principais causas da tão falada morosidade da Justiça.

O presidente do STJ, ministro César Asfor Rocha, salientou a importância do acordo de cooperação para que o Judiciário brasileiro possa se ajustar à nova postura exigida pela sociedade. “O juiz não pode se preocupar apenas com a atividade jurisdicional, também deve estabelecer pontos fortes em seu gabinete para não incorrer em erros que possam prejudicar os trabalhos do Judiciário”.

Participaram da assinatura do acordo o presidente, Ubiratan Aguiar, o vice-presidente, Benjamin Zymler, os ministros Walton Alencar Rodrigues e Valmir Campelo, o presidente do STJ, César Asfor Rocha, e os ministros, Fernando Gonçalves e Benedito Gonçalves. Digitalização - Após a assinatura do acordo, o presidente do STJ apresentou aos ministros do TCU o trabalho de digitalização dos processos do STJ. Cerca de 30 mil processos são digitalizados e indexados por mês. A digitalização é realizada por cerca de 300 deficientes auditivos, que fazem parte de um projeto de inclusão social realizado pelo STJ.

TCU é elogiado por ONG internacional

O Tribunal de Contas da União (TCU) foi mencionado em estudo da Global Integrity, ONG sediada em Washington D.C., como um instrumento positivo para o combate à corrupção no Brasil. “No geral, o desempenho do Brasil em medidas-chave de governança continua a mostrar um cenário ambíguo. O país tem boas avaliações nas áreas de sociedade civil, privatização e regulamentações anticorrupção, e o Tribunal de Contas da União é bastante ativo na abertura de investigações sobre irregularidades financeiras, com todos os procedimentos, documentos e questionamentos publicados em seu portal”, diz o documento.

A pesquisa conduzida pela ONG abrangeu, além do Brasil, que apresentou problemas como a regulamentação desigual do direito ao acesso a informação, países como os Estados Unidos, Coreia do Sul, Azerbaijão, China, Líbano e Vietnã. O objetivo do trabalho foi o de avaliar os mecanismos de responsabilidade em prestar contas e as medidas de transparência vigentes e determinar onde há facilidades para a prática de corrupção.

As análises basearam-se na avaliação de mais de 300 “Indicadores de Integridade” e incluíram textos jornalísticos cobrindo casos de corrupção, além de pesquisas de campo e coletas de dados feitas por mais de 150 jornalistas e pesquisadores nos diferentes países.

TCU lança Portal da Rede de Controle

A Rede de Controle da Gestão Pública, parceria entre órgãos de controle, ganhou um portal na internet. O lançamento do novo ambiente virtual aconteceu durante comemoração do aniversário da Rede de Controle, no final de março. O evento teve a presença do presidente, Ubiratan Aguiar, do secretário-executivo da Controladoria-Geral da União, Luiz Navarro, de ministros e secretários do Tribunal e de representantes de outros órgãos participantes da rede.

O presidente do TCU, ministro Ubiratan Aguiar, além de elogiar o primeiro ano da parceria entre órgãos de controle, fez sugestões para o futuro da rede, que agora conta com um site para integração entre os membros e interação com a sociedade. “Fixamos uma data para convidar parceiros da rede, governadores e prefeitos de municípios, TCEs e técnicos do TCU a agir de forma propositiva e preventiva sobre a Copa do Mundo”, afirmou. Outra meta a ser traçada, segundo o presidente do TCU, é a implementação de um cadastro nacional de gestores públicos, criado em conjunto pelos vários órgãos de controle. “O Estado vencerá a corrupção, o desperdício de dinheiro público e as fraudes se os órgãos se unirem em ações de controle”, declarou.

O portal foi apresentado por Flávia Macedo, chefe do Serviço de Soluções e Gestão de Conteúdos, que o descreveu como uma ferramenta de comunicação entre os participantes da rede e de transparência da atividade de controle. “Foi desenvolvido para que os membros da rede se comuniquem, produzam conhecimento e que esse conhecimento chegue à sociedade”, contou.

O site contém áreas com informações sobre a rede, acordos de cooperação entre os órgãos, biblioteca, ações e resultados, notícias, eventos e trabalhos de capacitação, além de um fórum de discussão para os membros das diferentes instituições. “Esse portal pretende ser ambiente de discussões, preservando a independência de cada órgão”, explicou Paulo Wiechers, Secretário Geral de Controle Externo.

O endereço da Rede de Controle da Gestão Pública na internet é www.rededecontrole.gov.br.

Acordo - Durante a cerimônia, foi celebrado acordo de cooperação entre o TCU e a CGU, com o objetivo de estabelecer a cooperação técnica com vistas a ampliar a articulação, por meio de ações integradas, apoio mútuo, intercâmbio de experiências, informações e tecnologias.

Em seguida, foi realizada a 8ª oficina da Rede de Controle.

TCU lança 5ª edição da Cartilha para Conselheiros do Pnae

O TCU lançou a 5ª edição da Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). A cartilha traz informações e orientações essenciais para o desempenho dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) no acompanhamento do programa da merenda, que se estende a todo o território nacional. A publicação foi revista com o objetivo de atualizar as referências à legislação e incorporar as mudanças ocorridas no programa desde a última edição, em 2006. A versão original foi lançada em 2003.

“A demanda pelas orientações que integram essa cartilha retrata a importância dessa ação educativa do TCU como instrumento de auxílio à atuação do controle social e como apoio aos conselhos”, destacou o presidente, Ubiratan Aguiar, em comunicação ao Plenário.

O Pnae é um programa do Ministério da Educação, também conhecido como merenda escolar, que investe mais de R\$ 2 bilhões por ano. Tem como objetivo complementar a alimentação dos alunos, contribuindo para que permaneçam na escola, tenham bom desempenho escolar e bons hábitos alimentares. O FNDE transfere recursos, em até dez parcelas mensais, para as prefeituras municipais, secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, creches, pré-escolas e escolas federais. Os recursos transferidos só podem ser usados na compra de gêneros alimentícios para a merenda escolar. A merenda, por sua vez, deve ser fornecida aos alunos matriculados na educação infantil, no ensino fundamental e médio, bem como na educação de jovens e adultos das escolas públicas, inclusive as localizadas em áreas indígenas e em áreas remanescentes de quilombos.

TCU e CNJ assinam acordo de cooperação técnica para capacitação de servidores

O Tribunal de Contas da União (TCU) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) assinaram acordo de cooperação técnico-científica e acadêmica para aperfeiçoamento e especialização dos servidores das duas instituições. Serão implementadas, ainda, ações, programas, projetos e atividades complementares de interesse comum entre o CNJ e o TCU.

Segundo o presidente do CNJ, Gilmar Mendes, o acordo foi criado devido à preocupação com as práticas desenvolvidas no Poder Judiciário e com o treinamento dos servidores. “Em nossas andanças pelo Brasil, verificamos a falta de informação técnica dos servidores, o que não poderia ser suprido sem treinamento adequado. Por isso, estamos fazendo

acordo com instituições que têm expertise em treinamento”, explicou.

O presidente do TCU, Ubiratan Aguiar, comemorou a participação do Tribunal no acordo: “Sinto-me feliz de mais uma vez poder trazer cooperação técnica e participar desse momento tão importante para o CNJ e para o Estado brasileiro. O TCU não poderia estar ausente a esse chamamento”. Segundo o ministro, “o Tribunal investe e aposta na ação pedagógica com a certeza de que estará contribuindo para o aprimoramento das instituições”.

O CNJ assinou cooperação técnica também com o Interlegis, a AGU e o Banco do Brasil.

ANTEPROJETO DE SÚMULAS

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

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

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

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

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

e ao público em geral as diretrizes estabelecidas por esta Corte de Contas para os gestores públicos. Esse serviço, conhecido por Jurisprudência Sistematizada, está atualmente disponível no Portal TCU.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

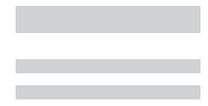
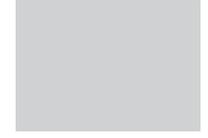
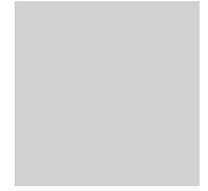
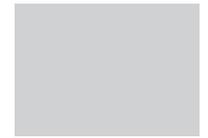
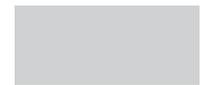
No âmbito dessa Comissão os anteprojetos experimentam rigoroso escrutínio antes de serem finalmente encaminhados ao Plenário para apreciação.

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

Na última sessão plenária de abril foram aprovados os primeiros seis enunciados, frutos desse grande trabalho de síntese em que se envolveram os Exmos. Srs. Ministros, seus gabinetes, as unidades técnicas e a Secretaria das Sessões.

TC-010.471/2009-1

Relator: Ministro Valmir Campelo



SÚMULA Nº 252

A INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS, A QUE ALUDE O INCISO II DO ART. 25 DA LEI Nº 8.666/1993, DECORRE DA PRESENÇA SIMULTÂNEA DE TRÊS REQUISITOS: SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO, ENTRE OS MENCIONADOS NO ART. 13 DA REFERIDA LEI, NATUREZA SINGULAR DO SERVIÇO E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO CONTRATADO.

Fundamento legal

Constituição federal, art. 37, Inciso xxi;

Lei nº 8.666/1993, Art. 25, Inciso ii.

TC-008.450/2009-4

Relator: ministro augusto nardes

SÚMULA Nº 253

COMPROVADA A INVIABILIDADE TÉCNICO-ECONÔMICA DE PARCELAMENTO DO OBJETO DA LICITAÇÃO, NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO EM VIGOR, OS ITENS DE FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS DE NATUREZA ESPECÍFICA QUE POSSAM SER FORNECIDOS POR EMPRESAS COM ESPECIALIDADES PRÓPRIAS E DIVERSAS E QUE REPRESENTEM PERCENTUAL SIGNIFICATIVO DO PREÇO GLOBAL DA OBRA DEVEM APRESENTAR INCIDÊNCIA DE TAXA DE BONIFICAÇÃO E DESPESAS INDIRETAS - BDI REDUZIDA EM RELAÇÃO À TAXA APLICÁVEL AOS DEMAIS ITENS.

Fundamento Legal

Lei 8.666/1993, art. 23, § 1º.

“Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: (...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala”.

[VOTO]

Antes mesmo de realizar a licitação para contratar o empreendimento, o gestor deve, em atenção ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, providenciar estudos técnicos sobre a possibilidade de adquirir os equipamentos e materiais de natureza específica em separado, procedendo ao parcelamento do objeto. Por essa razão, é adequado colocar em primeiro plano o teor deste dispositivo da Lei 8.666/1993.

[...] a redução do BDI somente se justifica no fornecimento de equipamentos e materiais que possam ser contratados diretamente do fabricante ou de fornecedor com especialidade própria e diversa da contratada principal.

Em todos os precedentes do Tribunal, o objetivo de diferenciar o BDI, conforme proposto no presente projeto de súmula, é reduzir o seu valor em relação ao BDI do empreendimento [...].

TC-008.458/2009-2

Relator: Ministro Augusto Nardes

SÚMULA Nº 254

O IRPJ – IMPOSTO DE RENDA PESSOA JURÍDICA – E A CSLL – CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO – NÃO SE CONSUBSTANCIAM EM DESPESA INDIRETA PASSÍVEL DE INCLUSÃO NA TAXA DE BONIFICAÇÕES E DESPESAS INDIRETAS – BDI DO ORÇAMENTO-BASE DA LICITAÇÃO, HAJA VISTA A NATUREZA DIRETA E PERSONALÍSTICA DESSES TRIBUTOS, QUE ONERAM PESSOALMENTE O CONTRATADO.

Fundamento Legal

Lei 9.430/1996, arts. 1º e 28.

[RELATÓRIO]

9. Em síntese, esses tributos não devem compor o BDI dos orçamentos, tendo em vista possuírem natureza direta e personalística, não sendo razoável a Administração suportar o ônus destes, haja vista as contratantes não poderem compensá-los, a exemplo dos tributos indiretos. Soma-se a esse fato, a questão da falta de garantia da realização de lucro nas atividades da contratada, para fins de recolhimento de IRPJ e CSLL.

TC-010.470/2009-4

Relator: Ministro José Jorge

SÚMULA Nº 255

NAS CONTRATAÇÕES EM QUE O OBJETO SÓ POSSA SER FORNECIDO POR PRODUTOR, EMPRESA OU REPRESENTANTE COMERCIAL EXCLUSIVO, É DEVER DO AGENTE PÚBLICO RESPONSÁVEL PELA CONTRATAÇÃO A ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS PARA CONFIRMAR A VERACIDADE DA DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA DA CONDIÇÃO DE EXCLUSIVIDADE.

Fundamento Legal

Constituição Federal, art. 37, inciso XXI;

Lei n.º 8.666/1993, art. 25, inciso I.

TC-015.296/2009-2

Relator: Ministro Augusto Nardes

SÚMULA Nº 256

NÃO SE EXIGE A OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NA APRECIÇÃO DA LEGALIDADE DE ATO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO E DE ATO DE ALTERAÇÃO POSTERIOR CONCESSIVO DE MELHORIA QUE ALTERE OS FUNDAMENTOS LEGAIS DO ATO INICIAL JÁ REGISTRADO PELO TCU.

Fundamento Legal

Constituição Federal, art. 71, inciso III;

Enunciado nº 3, da Súmula Vinculante do STF;

Lei nº 8.443/1992, art. 39, inciso II.

TC-008.446/2009-1

Relator: Ministro José Múcio Monteiro

SÚMULA Nº 257

O USO DO PREGÃO NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA ENCONTRA AMPARO NA LEI Nº 10.520/2002.

Fundamento Legal

Constituição Federal, art. 37, inciso XXI;

Lei nº 10.520/2002, art. 1º;

Decreto nº 5.450/2005, art. 6º.

Índice de Assunto

A

Acordo de cooperação - TCU - Superior Tribunal de Justiça (STJ)

TCU e STJ assinam acordo de cooperação
Revista 118/2010, 81

Acordo de cooperação técnica - TCU - Controladoria Geral da União (CGU)

TCU lança portal da Rede de Controle
Revista 118/2010, 82
TCU e CNJ assinam acordo de cooperação técnica para capacitação de servidores
Revista 118/2010, 83

Acordo de Cooperação Técnica - TCU - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Os conteúdos da Lei Orçamentária Anual
TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de
Revista 118/2010, 35

Administração pública

As influências da Lei de Responsabilidade Fiscal nas licitações e contratos administrativos
CARVALHO, Daniel Bulha de
Revista 118/2010, 25

B

Benefícios e Despesas Indiretas (BDI)

BDI Referencial com base no porte e localização da obra
LOPES, Alan de Oliveira
Revista 118/2010, 17

C

Candidato político

A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável
FREITAS, Adrian Soares Amorim de
Revista 118/2010, 7

Concessão de serviço público

TAV: inovação no transporte, mas com preço justo
Revista 118/2010, 80

Contas irregulares

A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável
FREITAS, Adrian Soares Amorim de
Revista 118/2010, 7

Contratação de bens e serviços - Licitação

O manejo do registro de preço e o compromisso com a eficiência
DOTTI, Marinês Restelatto
PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres
Revista 118/2010, 65

Contratação de obras e serviços

BDI Referencial com base no porte e localização da obra
LOPES, Alan de Oliveira
Revista 118/2010, 17

Contrato administrativo

As influências da Lei de Responsabilidade Fiscal nas licitações e contratos administrativos
CARVALHO, Daniel Bulha de
Revista 118/2010, 25

Controle social

TCU lança 5ª edição da cartilha para conselheiros do Pnae
Revista 118/2010, 83

Copa do Mundo (2014)

TCU fiscaliza gastos com a Copa do Mundo de 2014
Revista 118/2010, 77

Corrupção - combate

TCU é elogiado por ONG internacional
Revista 118/2010, 81

D

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

Comparação de custos referenciais do DNIT e licitações bem sucedidas
LIMA, Marcos Cavalcanti
Revista 118/2010, 59

Despesa

O manejo do registro de preço e o compromisso com a eficiência
DOTTI, Marinês Restelatto
PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres
Revista 118/2010, 65

Despesa - fiscalização - controle

TCU fiscaliza gastos com a Copa do Mundo de 2014
Revista 118/2010, 77

E

Economicidade

BDI Referencial com base no porte e localização da obra

LOPES, Alan de Oliveira

Revista 118/2010, 17

Eficiência

O manejo do registro de preço e o compromisso com a eficiência

DOTTI, Marinês Restelatto

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres

Revista 118/2010, 65

Energia elétrica - consumo

Governo ajusta critérios da tarifa social após atuação do TCU

Revista 118/2010, 77

Energia elétrica - tarifa - pagamento - isenção

Governo ajusta critérios da tarifa social após atuação do TCU

Revista 118/2010, 77

Execução orçamentária

Os conteúdos da Lei Orçamentária Anual

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de

Revista 118/2010, 35

O comportamento dos recursos destinados à Saúde no Brasil: uma transferência de renda (1995-2009)

LIMA, Carlos Alberto Ferreira

LIMA, Gislaine Messias de

Revista 118/2010, 45

I

Inelegibilidade

A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável

FREITAS, Adrian Soares Amorim de

Revista 118/2010, 7

L

Lei de Responsabilidade Fiscal

As influências da Lei de Responsabilidade Fiscal nas licitações e contratos administrativos

CARVALHO, Daniel Bulha de

Revista 118/2010, 25

Lei orçamentária anual (LOA)

Os conteúdos da Lei Orçamentária Anual

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de

Revista 118/2010, 35

Licitação

As influências da Lei de Responsabilidade Fiscal nas licitações e contratos administrativos

CARVALHO, Daniel Bulha de

Revista 118/2010, 25

Licitação - competitividade

Comparação de custos referenciais do DNIT e licitações bem sucedidas

LIMA, Marcos Cavalcanti

Revista 118/2010, 59

M

Merenda escolar

TCU lança 5ª edição da cartilha para conselheiros do Pnae

Revista 118/2010, 83

O

Obras públicas - Fiscalização

TCU fiscaliza gastos com a Copa do Mundo de 2014

Revista 118/2010, 77

Obras públicas - licitação - fiscalização - orçamento

BDI Referencial com base no porte e localização da obra

LOPES, Alan de Oliveira

Revista 118/2010, 17

Organização não governamental (ONG)

TCU é elogiado por ONG internacional

Revista 118/2010, 81

P

Política de saúde

O comportamento dos recursos destinados à Saúde no Brasil: uma transferência de renda (1995-2009)

LIMA, Carlos Alberto Ferreira

LIMA, Gislaine Messias de

Revista 118/2010, 45

Portal corporativo

TCU lança portal da Rede de Controle

Revista 118/2010, 82

Preço de referência

Comparação de custos referenciais do DNIT e licitações bem sucedidas

LIMA, Marcos Cavalcanti

Revista 118/2010, 59

Pregão

Fiscalização em TI gera economia de R\$ 7 bilhões para os cofres públicos
Revista 118/2010, 79

Previdência Social

O comportamento dos recursos destinados à Saúde no Brasil: uma transferência de renda (1995-2009)
LIMA, Carlos Alberto Ferreira
LIMA, Gislaine Messias de
Revista 118/2010, 45

Princípio da insignificância

A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável
FREITAS, Adrian Soares Amorim de
Revista 118/2010, 7

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

TCU lança 5ª edição da cartilha para conselheiros do Pnae
Revista 118/2010, 83

R**Rede de Controle da Gestão Pública**

TCU lança portal da Rede de Controle
Revista 118/2010, 82

Registro de preços

O manejo do registro de preço e o compromisso com a eficiência
DOTTI, Marinês Restelatto
PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres
Revista 118/2010, 65

Renda familiar

Governo ajusta critérios da tarifa social após atuação do TCU
Revista 118/2010, 77

Responsabilidade fiscal

Os conteúdos da Lei Orçamentária Anual
TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de
Revista 118/2010, 35

S**Saúde - orçamento**

O comportamento dos recursos destinados à Saúde no Brasil: uma transferência de renda (1995-2009)
LIMA, Carlos Alberto Ferreira
LIMA, Gislaine Messias de
Revista 118/2010, 45

Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti)

Fiscalização em TI gera economia de R\$ 7 bilhões para os cofres públicos
Revista 118/2010, 79

Seguridade social - orçamento

O comportamento dos recursos destinados à Saúde no Brasil: uma transferência de renda (1995-2009)
LIMA, Carlos Alberto Ferreira
LIMA, Gislaine Messias de
Revista 118/2010, 45

Sistema de Custos Referenciais de Obras (SICRO)

Comparação de custos referenciais do DNIT e licitações bem sucedidas
LIMA, Marcos Cavalcanti
Revista 118/2010, 59

Sistema de registro de preços

O manejo do registro de preço e o compromisso com a eficiência
DOTTI, Marinês Restelatto
PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres
Revista 118/2010, 65

Superfaturamento

BDI Referencial com base no porte e localização da obra
LOPES, Alan de Oliveira
Revista 118/2010, 17

T**TCU - fiscalização - controle**

TCU fiscaliza gastos com a Copa do Mundo de 2014
Revista 118/2010, 77

Tecnologia da Informação - fiscalização - segurança

Fiscalização em TI gera economia de R\$ 7 bilhões para os cofres públicos
Revista 118/2010, 79

Terceirização

Fiscalização em TI gera economia de R\$ 7 bilhões para os cofres públicos
Revista 118/2010, 79

Transporte ferroviário

TAV: inovação no transporte, mas com preço justo
Revista 118/2010, 80

Treinamento de pessoal

TCU e STJ assinam acordo de cooperação
Revista 118/2010, 81
TCU e CNJ assinam acordo de cooperação técnica para capacitação de servidores
Revista 118/2010, 83

Trem de alta velocidade (TAV)

TAV: inovação no transporte, mas com preço justo
Revista 118/2010, 80

Índice de Autor

C

CARVALHO, Daniel Bulha de

As influências da Lei de Responsabilidade Fiscal nas licitações e contratos administrativos

Revista 118/2010, 25

D

DOTTI, Marinês Restelatto

O manejo do registro de preço e o compromisso com a eficiência

Revista 118/2010, 65

F

FREITAS, Adrian Soares Amorim de

A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável

Revista 118/2010, 7

L

LIMA, Carlos Alberto Ferreira

O comportamento dos recursos destinados à Saúde no Brasil: uma transferência de renda (1995-2009)

Revista 118/2010, 45

LIMA, Gislaine Messias de

O comportamento dos recursos destinados à Saúde no Brasil: uma transferência de renda (1995-2009)

Revista 118/2010, 45

LIMA, Marcos Cavalcanti

Comparação de custos referenciais do DNIT e licitações bem sucedidas

LIMA, Marcos Cavalcanti

Revista 118/2010, 59

LOPES, Alan de Oliveira

BDI Referencial com base no porte e localização da obra

Revista 118/2010, 17

P

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres

O manejo do registro de preço e o compromisso com a eficiência

Revista 118/2010, 65

T

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de

Os conteúdos da Lei Orçamentária Anual

Revista 118/2010, 35

Endereços do TCU

Distrito Federal

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

Acre

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

Alagoas

Telefone: (82) 3221-5686
Telefax: (82) 3336-4799/ 3336-4788
E-mail: secex-al@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas
Avenida Assis Chateaubriand,
nº 4.118 – Trapiche da Barra
CEP: 57010-070, Maceió – AL

Amapá

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

Amazonas

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

Bahia

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

Ceará

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

Espírito Santo

Telefone: (27) 3324-3955
Fax: (27) 3324-3966
E-mail: secex-es@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no
Estado do Espírito Santo
Rua Luiz Gonzalez Alvarado, s/ nº – Enseada do Suá
CEP: 29050-380, Vitória – ES

Goiás

Telefone: (62) 3242-9209/ 3242-9502/ 3255-3995
Fax: (62) 3242-3966
E-mail: secex-go@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás
Avenida Couto Magalhães, Qd. S-30 Lt.03 nº 277
Setor Bela Vista
CEP: 74823-410, Goiânia – GO

Maranhão

Telefone: (98) 3232-9970
Fax: (98) 3232-9970 – Ramal 220
E-mail: secex-ma@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão
Av. Senador Vitorino Freire, nº 48 Areinha – Trecho Itaqui/Bacanga
CEP: 65010-650, São Luís – MA

Maranhão

Telefone: (98) 3232-9970
 Fax: (98) 3232-9970 – Ramal 220
 E-mail: secex-ma@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão
 Av: Senador Vitorino Freire, nº 48 Areinha – Trecho Itaqui/Bacanga
 CEP: 65010-650, São Luís – MA

Mato Grosso

Telefone: (65) 3644-2772/ 3644-8931
 Telefax: (65) 3644-3164
 E-mail: secex-mt@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado de Mato Grosso
 Rua 2, Esquina com Rua C, Setor A, Quadra 4, Lote 4
 Centro Político Administrativo (CPA)
 CEP: 78050-970, Cuiabá – MT

Mato Grosso do Sul

Telefones: (67) 3382-7552/ 3382-3716/ 3383-2968
 Fax: (67) 3321-3489
 E-mail: secex-ms@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado de Mato Grosso do Sul
 Rua da Paz, nº 780 – Jardim dos Estados
 CEP: 79020-250, Campo Grande – MS

Minas Gerais

Telefones: (31) 3374-7277/ 3374-7239/ 3374-7233
 Fax: (31) 3374-6893
 E-mail: secex-mg@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado de Minas Gerais
 Rua Campina Verde, nº 593 – Bairro Salgado Filho
 CEP: 30550-340, Belo Horizonte – MG

Pará

Telefone: (91) 3326-7499/ 3226-7758/ 3226-7955
 Fax: (91) 3326-7499
 E-mail: secex-pa@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará
 Travessa Humaitá, nº 1.574 – Bairro do Marco
 CEP: 66085-220, Belém – PA

Paraíba

Telefones: (83) 3208-2000/ 3208-2003/ 3208-2004
 Fax: (83) 3208-2005
 E-mail: secex-pb@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba
 Praça Barão do Rio Branco, nº 33 – Centro
 CEP: 58010-760, João Pessoa – PB

Paraná

Telefax: (41) 3218-1358
 Fax: (41) 3218-1350
 E-mail: secex-pr@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná
 Rua Dr. Faivre, nº 105 – Centro
 CEP: 80060-140, Curitiba – PR

Pernambuco

Telefone: (81) 3424-8100
 Telefax: (81) 3424-8109 – Ramal 204
 E-mail: secex-pe@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado de Pernambuco
 Rua Major Codeceira, nº 121 – Santo Amaro
 CEP: 50100-070, Recife – PE

Piauí

Telefones: (86) 3218-1800/ 3218-2399
 Fax: (86) 3218-1918
 E-mail: secex-pi@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí
 Avenida Pedro Freitas, nº 1.904
 Centro Administrativo
 CEP: 64018-000, Teresina – PI

Rio de Janeiro

Telefones: (21) 3805-4200/ 3805-4201
 Fax: (21) 3805-4206
 E-mail: secex-rj@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado do Rio de Janeiro
 Avenida Presidente Antônio Carlos, nº 375
 Ed. do Ministério da Fazenda, 12º andar
 Sala 1.204 – Centro
 CEP: 20020-010, Rio de Janeiro – RJ

Rio de Janeiro

Telefones: (21) 3805-4200/ 3805-4201
 Fax: (21) 3805-4206
 E-mail: secex-rj@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado do Rio de Janeiro
 Avenida Presidente Antônio Carlos, nº 375
 Ed. do Ministério da Fazenda, 12º andar
 Sala 1.204 – Centro
 CEP: 20020-010, Rio de Janeiro – RJ

Rio Grande do Norte

Telefones: (84) 3211-2743/ 3211-8754/ 3211-3349
 Fax: (84) 3201-6223
 E-mail: secex-rn@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado do Rio Grande do Norte
 Avenida Rui Barbosa, nº 909 – Tirol
 CEP: 59015-290, Natal – RN

Rio Grande do Sul

Telefone: (51) 3228-0788
 Fax: (51) 3228-0788 – Ramal 8
 E-mail: secex-rs@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado do Rio Grande do Sul
 Rua Caldas Júnior, nº 120
 Ed. Banrisul 20º andar – Centro
 CEP: 90018-900, Porto Alegre – RS

Rondônia

Telefones: (69) 3223-1649/ 3223-8101/ 3224-5703
 Fax: (69) 3224-5712
 E-mail: secex-ro@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia
 Rua Afonso Pena, nº 345 – Centro
 CEP: 76801-100, Porto Velho – RO

Roraima

Telefones: (95) 3623-9411/ 3623-9412
 Telefax: (95) 3623-9414
 E-mail: secex-rr@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima
 Avenida Ville Roy, nº 5.297 – São Pedro
 CEP: 69306-665, Boa Vista – RR

Santa Catarina

Telefone: (48) 3952-4600
 Fax: (48) 3224-8954
 E-mail: secex-sc@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado de Santa Catarina
 Rua São Francisco, nº 234 – Centro
 CEP: 88015-140, Florianópolis – SC

São Paulo

Telefone: (11) 3145-2600/ 3145-2601/ 3145-2626
 Fax: (11) 3145-2602
 E-mail: secex-sp@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo
 Avenida Paulista, nº 1842
 Ed. Cetenco Plaza Torre Norte 25º andar – Centro
 CEP: 01310-923, São Paulo – SP

Sergipe

Telefones: (79) 3259-2767/ 3259-2773/ 3259-3106
 Fax: (79) 3259-3079
 E-mail: secex-se@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe
 Avenida Dr. Carlos Rodrigues da Cruz, nº 1.340
 Centro Administrativo Augusto Franco – CENAF
 CEP: 49080-903, Aracaju – SE

Tocantins

Telefone: (63) 3224-7772
 Fax: (63) 3224-6076
 E-mail: secex-to@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins
 302 Norte, Av. Teotônio Segurado
 Lote 1A – Plano Diretor Norte
 CEP: 77001-020, Palmas – TO

Como publicar artigos na Revista do TCU

A REVISTA

A Revista do TCU é publicação oficial da instituição e veicula artigos técnicos com temática relativa aos Tribunais de Contas, ao Controle Externo, à Administração Pública, ao Direito Público, à Contabilidade, às Finanças e à Auditoria no âmbito do setor estatal.

O CONSELHO EDITORIAL

O Conselho Editorial da Revista, órgão colegiado de natureza técnica e de caráter permanente, é responsável pela seleção final das matérias publicadas. O Conselho é presidido pelo Vice-Presidente do Tribunal e integrado pelo Auditor mais antigo em exercício, pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, pelo Secretário-Geral de Controle Externo, pelo Secretário-Geral da Presidência e pelo Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa.

A SELEÇÃO DE MATÉRIAS

O exame e seleção do material a ser publicado observa os seguintes critérios:

1. compatibilidade com a temática da Revista;
2. contribuição ao aprimoramento técnico e profissional dos servidores do TCU e ao estudo de temas de trabalho;
3. qualidade, objetividade e impessoalidade do texto produzido.

AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista do TCU não dá aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do periódico, resguardados os direitos autorais na forma da Lei.

Cada autor receberá cinco exemplares do número da revista no qual seu trabalho tenha sido publicado.

RESPONSABILIDADE INTELECTUAL

Os textos aprovados são publicados sem alteração de conteúdo. Os conceitos e opiniões emitidas em

trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

Os trabalhos publicados poderão ser divulgados em outros lugares desde que citada a Revista do TCU, ano, número e data de publicação.

COMO ENVIAR CONTRIBUIÇÕES

Os interessados em publicar artigos na revista do TCU devem encaminhar o texto para o seguinte e-mail: revista@tcu.gov.br, com as seguintes especificações:

QUANTO À FORMATAÇÃO

1. Formato do programa Microsoft Word.
2. Fonte Times New Roman - tamanho 11.
3. Títulos e subtítulos em negrito.
4. Primeira linha dos parágrafos com 1 cm de recuo e com alinhamento justificado.
5. Espaçamento simples entre as linhas.
6. Evitar linhas em branco entre os parágrafos.
7. Formato da página: A4 (21x29,7 cm)
8. Todas as margens com 2 cm.
9. Máximo de 7 (sete) páginas (desconsideradas as referências bibliográficas).
10. Todo destaque que se deseje fazer no texto deverá ser feito com o uso de negrito. O uso do itálico se restringe ao uso de palavras que não pertençam à língua portuguesa.

QUANTO À IDENTIFICAÇÃO DO AUTOR

1. Incluir currículo resumido no artigo com máximo de cinco linhas, no seguinte padrão:

Fulano de Tal é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Administração pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

2. Informar endereço de correspondência para envio de exemplares da edição da Revista em que for publicado o artigo.

QUANTO AO CONTEÚDO

Os textos deverão apresentar linguagem adequada à norma culta da língua portuguesa.

Sugere-se que seja evitado o uso excessivo de notas de rodapé e citações.

QUANTO ÀS CITAÇÕES

As citações deverão ser feitas de acordo com a versão mais atual da NBR 10520, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

As informações oriundas de comunicação pessoal, trabalhos em andamento ou não publicados devem ser indicados exclusivamente em nota de rodapé da página onde forem citados;

As citações deverão ser cuidadosamente conferidas pelos autores e suas fontes deverão constar no próprio corpo do texto, conforme os exemplos abaixo.

CITAÇÃO DIRETA

Segundo Barbosa (2007, p. 125), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (BARBOSA, 2007, p. 125).

Citação indireta

A teoria da ... (Cf. BARBOSA, 2007, p. 125), ou,
A teoria da ... (BARBOSA, 2007, p. 125).

As citações de diversos documentos de um mesmo autor, publicados num mesmo ano, são distinguidas pelo acréscimo de letras minúsculas, após a data e sem espaçamento, conforme a ordem alfabética da lista de referências.

Segundo Barbosa (2007a, p. 125), ...
(BARBOSA, 2007b, p. 94).

QUANTO ÀS REFERÊNCIAS

Ao final, o texto deverá conter lista de referências completas dos documentos utilizados pelo autor para seu embasamento teórico.

Somente deverão ser citados na lista de referências trabalhos editados ou disponíveis para acesso público.

As referências deverão ser elaboradas de acordo com a versão mais atual da NBR 6023 da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

As referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e alinhadas à esquerda.

As obras poderão ser referenciadas em parte ou no todo, em formato impresso ou digital, conforme os exemplos abaixo.

MONOGRAFIAS NO TODO

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas*. Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2002.

PARTE DE MONOGRAFIA

QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. A importância da dimensão ambiental nas contas públicas: alguns temas para análise no Tribunal de Contas de Santa Catarina . In: CONCURSO de Monografia do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 1, 2006 , Florianópolis. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina : contas públicas : transparência, controle social e cidadania. Florianópolis : TCE, 2006. p. 73-147

ARTIGO OU MATÉRIA DE REVISTA, BOLETIM ETC.

CUNHA, Jatir Batista da. Legitimação ativa para exigir quitação. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v.31, n.83, p.19-21, jan./mar. 2000.

TRABALHO APRESENTADO EM EVENTO

Conflito de interesses: como identificar e prevenir. In: ENCONTRO DE REPRESENTANTES SETORIAIS DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 5., 2004, BRASÍLIA. *Ética na gestão*. Brasília : ESAF, 2004. p. 93-104

CABRAL, Analúcia Mota Vianna. Estudo de modelo de eficácia da gestão de obras públicas municipais. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, VII, 2002, Brasília. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO/OBRAS_PUBLICAS/ANAIS_DO_VII_SIMPOSIO_NACIONAL.PDF> Acesso em: 23 de março de 2006.

TESES E DISSERTAÇÕES

BUENO, H. *Utilização da sala de situação de saúde no Distrito Federal*. Brasília. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde), Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2003.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Lei nº 11.474 , de 15 de maio de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Ano 144, nº 93, 16 maio 2007. Seção I, p.1.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>> . Acesso em: 8 maio 2006.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 016/2002-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 30 de janeiro de 2002. *Diário Oficial de União*, 15 de fev. 2002.

REVISTA DO TCU

FUNDADOR

Ministro Iberê Gilson

SUPERVISOR

Ministro Benjamin Zymler

CONSELHO EDITORIAL

Auditor Augusto Sherman Cavalcanti
Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
Ana Cláudia Messias de Lima Martins
Paulo Roberto Wiechers Martins
Luciano Carlos Batista

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

COLABORADORES

Secretaria das Sessões
Assessoria de Comunicação Social
Biblioteca Ministro Ruben Rosa

DIAGRAMAÇÃO

Claúdio Holanda
Pablo Frioli

CAPA

Pablo Frioli

EDITORIA DO TCU

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

Impresso pela Sesap/Segedam

Compromisso com a Administração e a Gestão Pública

