

# REVISTA DO TCU

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO · BRASIL · ANO 40 · NÚMERO 113 · SETEMBRO/DEZEMBRO 2008



**Ministro Emérito Luciano Brandão  
discorre sobre o trabalho dos  
tribunais lusófonos no biênio 2007/8**

**Odilon Cavallari discute a  
constitucionalidade de uma  
lei nacional de processo  
dos tribunais de contas**



República Federativa do Brasil

---

Tribunal de Contas da União

### **Ministros**

Ubiratan Aguiar, *Presidente*  
Benjamin Zymler, *Vice-Presidente*  
Marcos Vinícios Vilaça  
Valmir Campelo  
Walton Alencar  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Raimundo Carreiro  
José Jorge

### **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*  
Maria Alzira Ferreira, *Subprocuradora-Geral*  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, *Procurador*  
Cristina Machado da Costa e Silva, *Procuradora*  
Júlio Marcelo de Oliveira, *Procurador*  
Sérgio Ricardo Costa Caribé, *Procurador*

---

### **Missão**

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

### **Visão**

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

### **Negócio**

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

# REVISTA DO TCU

ANO 40 . NÚMERO 113 . SET/DEZ 2008



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

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

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

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

---

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

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

ISSN 0103-1090

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

---

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

---

# Editorial

**Benjamin Zymler**

É com alegria que anunciamos o lançamento de mais uma edição da Revista do TCU, que chega ao número 113 cumprindo seu papel de divulgar a atuação do Tribunal de Contas da União e de fomentar a discussão acerca de temas de relevância para a Administração Pública Brasileira. Entendemos que a divulgação deste periódico propicia a desejável disseminação do conhecimento técnico em matérias conexas à atividade do controle externo, estabelecendo, com isto, um canal de diálogo com a sociedade brasileira.

Neste contexto, o estabelecimento de ampla interface com a sociedade faz-se oportuno, na medida que irrompem questionamentos acerca da competência institucional e, até mesmo, da eficácia do TCU no exercício de suas atribuições, mais especificamente no tocante à fiscalização de obras públicas. Em parte, tais questionamentos são contraditados nesta edição, que veicula dados hauridos do relatório de atividades do Tribunal, segundo os quais para cada Real do Orçamento da União destinado à Corte obtém-se o retorno de R\$ 21,85 (dados do segundo trimestre de 2008).

Outrossim, temos o prazer em apresentar artigos de alta qualificação técnica, produtos de trabalhos de especialistas e membros da própria Casa. A este respeito, gostaria de destacar a contribuição ofertada pelo eminente Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, no qual Sua Excelência discorre sobre os trabalhos dos tribunais de contas lusófonos, no biênio 2007/2008. Destaco, de igual modo, o substancioso artigo de autoria do Analista de Controle Externo Odilon Cavallari, intitulado “Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas?”.

Além do conteúdo doutrinário e informativo, que abrange as mais variadas questões, tais como integração entre tribunais de contas e ministério público, licitações públicas, precaução ambiental e controle externo, mantém-se a linha editorial já consagrada nesta publicação, que conta com uma sessão que trata de jurisprudência e outra de notícias. Pretende-se, com isto oferecer um panorama de assuntos relevantes conexas com as demais matérias divulgadas.

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

Esperamos atender assim às expectativas de nossos leitores, para quem direcionamos nossos sinceros esforços editoriais.

---

# Sumário

<b>Destaque</b>	<b>7</b>
<b>Tribunais de contas lusófonos: mais dois anos de conagração e trabalho</b>	<b>7</b>
Luciano Brandão Alves De Souza	
<b>Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas?</b>	<b>13</b>
Odilon Cavallari De Oliveira	
<b>Doutrina</b>	<b>33</b>
<b>O exercício do poder cautelar pelos tribunais de contas</b>	<b>33</b>
Bernardo Alves da Silva Júnior	
<b>A necessidade de ações integradas dos Tribunais de Contas e do Ministério Público no combate à corrupção nas obras públicas</b>	<b>41</b>
Carnot Leal Nogueira	
<b>O princípio da precaução ambiental e o controle externo pelo Tribunal de Contas da União</b>	<b>51</b>
Geraldo Márcio Rocha de Abreu	
<b>A competência para julgamento e aplicação de penalidade de demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade em processo administrativo disciplinar no Tribunal de Contas da União</b>	<b>65</b>
José Silva de Souza Leal	
<b>O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade</b>	<b>71</b>
Magno Antônio da Silva	

---

---

<b>Notícias</b>	<b>85</b>
Ação do TCU proporciona benefício de R\$ 5,2 bi	85
TCU e AGU estreitam cooperação	86
TCU promoveu seminário internacional sobre o Poder Legislativo	86
TCU vai fiscalizar hospitais universitários	87
TCU faz acordo de cooperação com governo de Minas Gerais	87
País deixa de arrecadar R\$ 10 bilhões por perdas de energia	88
TCU entrega relatório de obras irregulares ao Congresso Nacional	89
Ministro participa de debate na Comissão de Orçamento	90
Auditor encerra seminário sobre tecnologia da informação	90
TCU aprova distribuição dos fundos de participação de estados e municípios para 2009	91
TCU discute a nova matriz energética brasileira	92
Seminário discute melhorias do controle da dengue em todo País	92
TCU firma acordo de cooperação com Ipea	94
Atuação preventiva do TCU evita prejuízos de R\$ 658 milhões	94
<b>Jurisprudência</b>	<b>95</b>
<b>Índice de Assunto</b>	<b>98</b>
<b>Índice de Autor</b>	<b>99</b>
<b>Endereços do TCU</b>	<b>100</b>

---



A capa desta edição retrata detalhe da passarela suspensa que une o prédio principal da sede do Tribunal de Contas da União a seus dois anexos, em Brasília, Distrito Federal.

O edifício-sede foi planejado por Renato C. Alvarenga e inaugurado em 1975, com projeto paisagístico de autoria de Roberto Burle Marx

Cada um dos edifícios anexos conta com seis pavimentos e instalam diversas assessorias, unidades técnicas e secretarias. Juntamente com o prédio de três pavimentos em que funciona o restaurante, integram o complexo arquitetônico projetado por Oscar Niemeyer, que foi inaugurado em 1998.

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

O Instituto Serzedello Corrêa situa-se na Asa Norte, em Brasília e as Secretarias Regionais de Controle Externo nas capitais dos estados.

## Tribunais de contas lusófonos: mais dois anos de conagraçamento e trabalho

Luciano Brandão Alves de Souza

### INTRODUÇÃO

No nº 106, correspondente a outubro/dezembro de 2005, desta Revista do Tribunal de Contas da União/Revista do TCU, p. 7-14, coube-nos a oportunidade de resumir as atividades da Organização que temos a honra de secretariar, historiando os primeiros passos da Entidade desde 1995 até sua IV Assembleia-Geral, reunida de 19 a 21 de julho de 2006 em Maputo, sob a presidência do Juiz-Conselheiro António Luís Pale, Presidente do Tribunal Administrativo da República de Moçambique.

De lá para cá, foram muitas e variadas as atividades da OISC/CPLP, com destaque para a V Assembleia-Geral, realizada, em obediência ao critério estatutário de bianualidade, nos dias 8 e 9 de maio de 2008, na Cidade do Porto, Portugal, sob a presidência do Juiz-Conselheiro Francisco José Fadul, digno Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, sobre cujas decisões trataremos mais adiante.

Antes, em Brasília, no período de 27 de novembro a 8 de dezembro de 2006, ocorreu o Ciclo de Estudos em Controle de Gestão Ambiental.

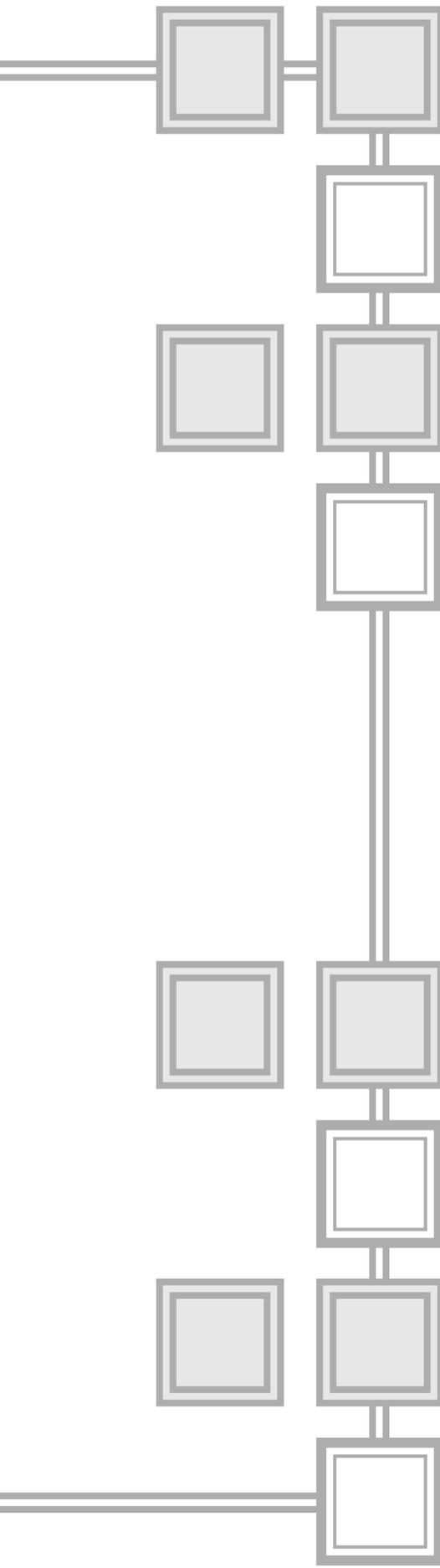
De acordo com a autorização do então Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Guilherme Palmeira, foram convidadas as Instituições de Contas da Organização a participarem desse Ciclo de Estudos.

Frequentaram essa atividade de capacitação Técnicos dos Tribunais de Contas de Angola, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Seguiu-se então, em 9 de maio de 2007, em Lisboa, a Reunião Anual do Conselho Directivo da Organização. Dela participaram, sob a presidência do Juiz-Conselheiro Certório Biote, Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, representantes das ISC do Brasil e de Portugal, integrantes do Conselho, e da Secretaria-Geral.

**Luciano Brandão Alves de Souza** é Ministro Emérito do Tribunal de Contas da União.

Secretário-Geral da Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP)



Examinou-se nessa ocasião proposta do Tribunal de Contas de Cabo Verde, aprovada durante a IV Assembleia-Geral, no intuito de a Organização elaborar seu Plano Estratégico.

A respeito desse tópico, a Secretaria-Geral, na oportunidade, sugeriu a composição de uma Comissão integrada por dois Membros para desenvolver o assunto e oferecer à V Assembleia-Geral proposta para os desdobramentos da matéria.

A propósito, o Presidente Certório Biote observou que, tendo sido do Tribunal cabo-verdiano a ideia do Plano Estratégico, sugeriu fosse aquele Tribunal um dos Membros da Comissão. Manifestando-se a respeito, o Juiz-Conselheiro Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, propôs que também o Tribunal de Contas da União (TCU/Brasil), por sediar a Secretaria-Geral da OISC/CPLP, integrasse igualmente a mesma Comissão. É que essa participação em muito facilitaria a coordenação dos trabalhos a serem feitos em conjunto com a Instituição de Contas da República de Cabo Verde.

Tal sugestão foi integralmente acolhida pelo Conselho Directivo.

Ocorreu também na mesma Reunião que, concordando com a ideia da Secretaria-Geral, aprovou-se o envio de Moção de Congratulações ao consagrado Arquitecto brasileiro Oscar Niemeyer, autor do logotipo da OISC/CPLP, pela passagem de seu Centenário natalício no dia 15 de dezembro daquele ano de 2007. Dessa Moção destacamos o seguinte trecho:

Merecidamente consagrado e respeitado não só no Brasil, como também na Europa, em outros Continentes e onde quer que o seu ilustre nome seja conhecido, Oscar Niemeyer, para honra nossa tem sua pessoa ligada a esta Instituição, sendo de sua autoria o Logotipo representativo da Organização que congrega os sete Tribunais de Contas dos Países lusófonos. Se outros motivos não houvesse, bastaria esse para que viéssemos juntar nossa múltipla voz às justas homenagens já em curso a essa desassomburada figura humana e artística, tão marcante e contemporânea nossa pela passagem de seu Centenário de Nascimento. Assim, este Conselho Directivo envia, a OSCAR NIEMEYER, sua mais efusiva e cordial manifestação de respeito e alegria pelos seus 100 anos de tão exemplar e operosa vida, acompanhada de cordiais votos de muito bem-estar pessoal.

Perfeitamente sintonizado com o permanente intercâmbio técnico, científico e cultural da Organização, realizou-se, ainda em 2007, em Brasília, de 18 a 29 de junho, Encontro Técnico sobre Auditoria de Obras Públicas, reunindo vários Tribunais de Contas da CPLP.

Em duas outras oportunidades, aquiescendo com muita satisfação a solicitações do Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde, Juiz-Conselheiro José Carlos Delgado, o Tribunal de Contas da União recebeu, em Brasília, primeiro no período de 30 de julho a 10 de agosto, ainda em 2007, as Técnicas daquela Instituição, em Visita de Estudos ao Tribunal brasileiro. O evento teve como objetivo a obtenção de conhecimentos a respeito da estrutura e funcionamento da Secretaria-Geral de Controle Externo e do Ministério Público junto ao TCU. O sentido da Visita era reunir subsídios à organização interna prevista no Plano de Desenvolvimento Institucional da ISC cabo-verdiana para 2007/2010.

Em sequência, já agora com vistas a fornecer apoio à reordenação na mesma Instituição, o Tribunal do Brasil recebeu, de 4 a 14 de setembro de 2007, em outra Visita de Estudos, o Senhor Juiz-Conselheiro José Pedro da Costa Delgado, acompanhado de Auditores, e os da Inspeção-Geral, todos da República de Cabo Verde. Esses Representantes mantiveram contato com as autoridades e servidores do Controle Externo e do Ministério Público especializado do TCU, este na pessoa de seu ilustre Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado.

O mesmo ano de 2008 foi sobretudo proveitoso para os trabalhos a cargo da Organização das Instituições Supremas de Controle da CPLP. O ponto alto dessas atividades foi a realização da V Assembleia-Geral, ocorrida na Cidade do Porto, Portugal, nos dias 8 e 9 de maio, sob a presidência do Juiz-Conselheiro Francisco José Fadul, Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau. A Reunião contou, também, com a presença de Representantes das Instituições lusófonas, inclusive o Ministro Ubiratan Aguiar, Vice-Presidente do TCU/Brasil, e o Ministro Benjamin Zymler, também da Instituição brasileira, representando o Secretário-Geral da OISC/CPLP. Prestigiaram a Assembleia, como convidados, a Comissária da Auditoria de Macau, Fátima Choi, e o Presidente da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Timor-Leste, Cláudio de Jesus Ximenes.

Esse Encontro aprovou, durante sua Reunião Deliberativa, a Declaração do Porto, documento

que sintetiza as conclusões e as recomendações emanadas dos debates acerca do Tema Técnico sobre os impactos da atividade das ISC.

Ademais, cumprindo deliberação da IV Assembleia-Geral, como referido, a citada Declaração aprovou o primeiro Plano Estratégico da OISC/CPLP, a ser executado no período 2008-2010. Esse documento define a missão, a visão e os objetivos estratégicos da Organização, além de apresentar estratégias para alcançar as metas do triênio. Essa iniciativa inovadora coloca a Organização em posição de vanguarda, se comparada a outros grupos regionais, na medida em que passou-se a contar com uma metodologia de planejamento de médio e longo prazos.

Ainda nesse contexto, a V Assembleia-Geral aprovou a constituição de Grupo de Trabalho formado pelas ISC do Brasil, Cabo Verde, Moçambique e Portugal, com o objetivo de elaborar um Projeto Operacional capaz de viabilizar a execução do Plano Estratégico da Organização. Esse Grupo, como veremos adiante, contou com o apoio técnico de Equipe de Servidores dos mencionados quatro Tribunais, tendo cumprido inteiramente sua missão em dezembro de 2008.

Outra decisão de destaque naquele momento foi a escolha da sede da próxima VI Assembleia-Geral, a ter lugar em 2010. Convém lembrar que, em consonância com o art. 11º do Estatuto da Organização, a Assembleia-Geral reúne-se ordinariamente de 2 em 2 anos. Posto esse item em discussão, foi aprovada a proposta para a realização do Evento na República de São Tomé e Príncipe.

Finalmente, ficou decidido na Cidade do Porto que o Seminário de Auditoria da OISC/CPLP em Macau ocorreria em 2009, nos dias 26 e 27 de fevereiro. Os temas escolhidos para os debates, em conformidade com sugestão apresentada pela Comissária da Auditoria de Macau, Senhora Fátima Choi, foram os seguintes: Tema 1 – Controle Interno (Subtema 1.a. Controle Interno nas entidades públicas e Subtema 1.b. Controle interno das ISC) e Tema 2 – Desenvolvimento da auditoria de resultados.

Encerrados os trabalhos da V Assembleia-Geral, prosseguiram, ainda em 2008, as atividades de cooperação técnica, científica e cultural da Organização.

Assim, em julho do ano anterior, o Presidente da Instituição de Contas cabo-verdiana, Juiz-Conselheiro José Carlos Delgado, solicitou ao então Presidente do TCU, Ministro Walton Alencar Rodrigues, o envio de instrutores da ISC brasileira para ministrarem dois cursos em Cabo Verde: um sobre Auditoria de Obras Públicas e o outro acerca das Normas Internacionais de Auditoria.

Com a concordância da Presidência do TCU, o servidor Carlos Sebastião da Costa, titular da 1ª Diretoria Técnica da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob/TCU), ministrou o primeiro daqueles cursos, no período de 8 a 13 de setembro, na Cidade da Praia.

Logo a seguir, o Secretário de Fiscalização de Tecnologia da Informação do Tribunal brasileiro, Cláudio Souza Castello Branco, lecionou, de 27 a 31 de outubro, o Curso sobre Normas Internacionais de Auditoria editadas pela Intosai (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) e pela IFAC (*International Federation of Accountants*) para 16 servidores do Tribunal de Contas da República de Cabo Verde.

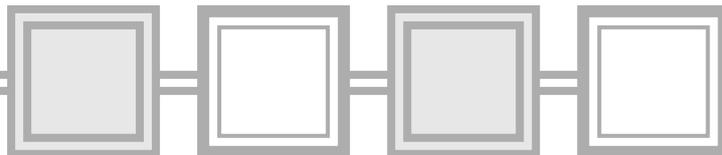
Outra iniciativa de intercâmbio, realizada no segundo semestre de 2008, foi o Encontro Técnico sobre Auditoria Governamental para Tribunais de Contas da CPLP, no período de 8 a 16 de setembro, em Brasília.

Toda essa ação educacional foi coordenada pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU/Brasil), em parceria com a Assessoria de Relações Internacionais (Arint) do Tribunal de Contas brasileiro. Essa atividade atendeu solicitação da Secretaria-Geral da Organização, em cumprimento ao Programa de Atividades de Cooperação (PAC) 2007/2008, aprovado, como já vimos, na IV Assembleia-Geral da Organização (Maputo, julho de 2006).

Além de estreitar os laços culturais que unem os países lusófonos, esses eventos tiveram como objetivo mais amplo identificar tipologias da auditoria governamental; conhecer o uso de metodologias de auditoria; promover intercâmbio de conhecimentos, experiências e práticas de controle nessa área e aumentar a qualidade dos trabalhos nesse particular.

De lembrar, como já registrado, que, entre 15 e 18 de setembro de 2008, foi realizada em Cabo Verde, na Cidade da Praia, Reunião da Equipe Técnica de Servidores. Na ocasião, os trabalhos correram sob a direção do Juiz-Conselheiro José Carlos Delgado, Presidente do Tribunal de Contas cabo-verdiano, e contaram com a participação de Técnicos dos quatro Tribunais já mencionados.

À referida Equipe coube a missão de elaborar o Anteprojeto a ser submetido ao Grupo de Trabalho para, posteriormente, já sob a forma de Projeto Operacional, ser apreciado pelo Conselho Directivo da OISC/CPLP, o que sucedeu logo após, em dezembro do mesmo ano.



Aprovado o Projeto Operacional do Plano Estratégico, a Organização passou, já em 2009, à fase de execução do mesmo Plano. Assim, passou a agir no sentido de operacionalizar cada estratégia, para tanto recorrendo a indicadores que medissem o seu cumprimento.

Prosseguindo sem interrupção nas atividades de capacitação de servidores, com a intermediação da Secretaria-Geral e autorização do Presidente do TCU, o Instituto Serzedello Corrêa selecionou os auditores André Jacintho dos Santos e Jefferson Lima de Sousa, da Instituição de Contas brasileira, para participarem do Curso sobre Auditoria de Performance nos Serviços Públicos, realizado pelo Tribunal de Contas de Portugal, em Lisboa, de 2 a 5 de dezembro de 2008, tendo como instrutor o Senhor Robert Reeve, do *National Audit Office* (ISC do Reino Unido).

Também em dezembro de 2008, em Lisboa, reuniu-se no dia 15 daquele mês o Grupo de Trabalho constituído para desenvolver o Projeto Operacional do Plano Estratégico 2008-2010 da OISC/CPLP.

A Reunião foi presidida pelos Juízes-Conselheiros Guilherme d'Oliveira Martins e Carlos Alberto Morais Antunes, respectivamente Presidente e Vice-Presidente do Tribunal de Contas português, assessorados pelo Juiz-Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares, Diretor-Geral da mesma Instituição. Participaram da Reunião os Representantes dos quatro Tribunais componentes do Grupo de Trabalho e o Titular da Secretaria-Geral da Organização.

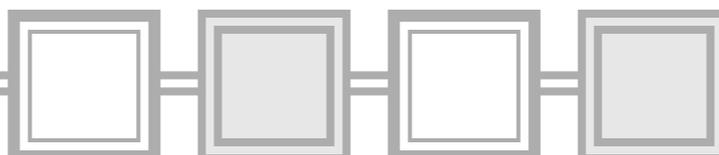
Após ampla discussão dos principais tópicos do Anteprojeto elaborado pela Equipe Técnica de Servidores, o Grupo de Trabalho aprovou o documento intitulado Projeto Operacional do Plano Estratégico 2008-2010 da OISC/CPLP. Nesse mesmo dia, foi ele apreciado e aceito pelo Conselho Directivo, ficando sujeito à ratificação da VI Assembleia-Geral da Organização, em 2010.

Essa Reunião do Conselho Directivo da OISC/CPLP, presidida pelo Juiz-Conselheiro Francisco Fortunato Pires, Presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, contou com a presença dos Tribunais Membros do Conselho.

Acolhido o Projeto Operacional e buscando o cumprimento das ações nele previstas, o Conselho Directivo criou duas Equipes Técnicas com dois Representantes de cada um dos Tribunais lusófonos. À primeira delas cabe a concepção e a elaboração do diagnóstico institucional das ISC da CPLP, bem como a definição de modelo comum de avaliação do seu desempenho. À outra Equipe, por sua vez, cumpre oferecer minuta de proposta de aperfeiçoamento da estrutura, da administração e dos mecanismos de decisão da OISC/CPLP.

Ambas as tarefas serão coordenadas pela Secretaria-Geral dos Tribunais de Contas da CPLP.

De destacar que, no intuito de aprimorar a comunicação no âmbito das Entidades lusófonas, decidiu também o Conselho que cada Instituição Membro designará Funcionário de Ligação junto à Organização.



Ainda no contexto dessa Reunião do Conselho Directivo, o Presidente do TC português, Juiz-Conselheiro Guilherme d'Oliveira Martins, sugeriu o envio de ofício da Secretaria-Geral da OISC/CPLP à sua congênere da Intosai, sediada em Viena (Áustria), pleiteando a admissão da OISC/CPLP naquela Organização, na condição de Membro Associado. A proposição será analisada em próxima Reunião do Conselho Directivo daquela Entidade, a ter lugar em novembro de 2009.

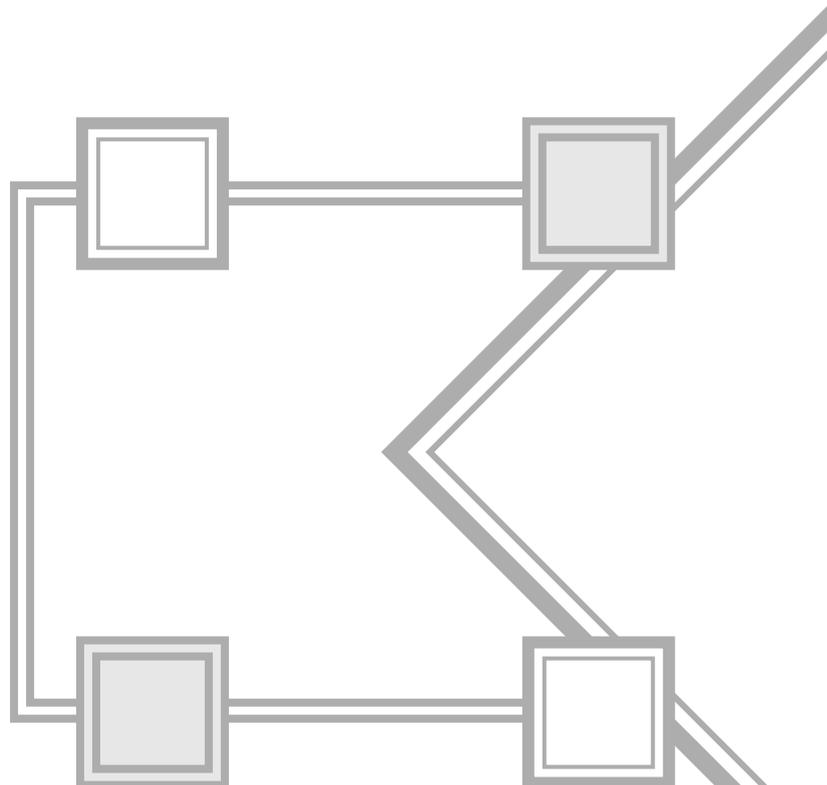
Igualmente durante a V Assembleia-Geral, o Presidente Francisco Fortunato Pires sugeriu que a próxima Assembleia, a realizar-se em São Tomé e Príncipe, se reunisse em princípio na última semana do mês de setembro de 2010, o que foi unanimemente aprovado.

Atendendo a justificada solicitação do Comissariado da Auditoria de Macau, o Conselho Directivo decidiu que o anunciado Seminário da Organização, a ter lugar naquela Região Administrativa Autónoma chinesa em fevereiro de 2009, fosse presidido pelo Tribunal de Contas de Portugal. Na oportunidade, foram também atribuídas, entre as ISC da Organização, as funções de Presidentes, Moderadores e Relatores dos temas técnicos do Seminário. Com efeito, o Seminário de Macau realizou-se com pleno sucesso nos dias 26 e 27 de fevereiro de 2009, presentes as Delegações de todas as Cortes de Contas lusófonas.

A cerimônia de abertura foi prestigiada pelo Auditor-Geral da República Popular da China, Senhor Liu Jiayi, e pelo Chefe do Poder Executivo da Região Administrativa Especial de Macau, Senhor Edmond Wa, autoridades que compuseram a Mesa de honra da abertura, juntamente com a anfitriã, Senhora Fátima Choi, Comissária da Auditoria de Macau, com o Vice-Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Juiz-Conselheiro Carlos Alberto Morais Antunes, Presidente do Seminário, e com o Ministro Valmir Campelo, representando o Tribunal de Contas da União e a Secretaria-Geral da Organização.

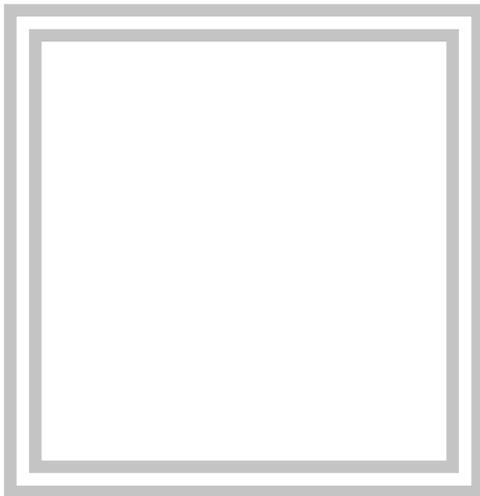
Conforme programado, no Seminário foram debatidos os temas técnicos acima indicados. De notar também que, como sede da Secretaria-Geral da Organização, o TCU/Brasil teve papel saliente junto à Presidência do Seminário na redação da Declaração de Macau. Esse documento resume as considerações dos debates e reúne recomendações às Instituições Membros da Organização a respeito dos assuntos ali discutidos. Além disso, a Secretaria-Geral participou não somente das etapas preparatórias do Evento, como atuou ativamente no apoio ao secretariado da Reunião.

Essas, em destaque, as principais atividades da OISC/CPLP, aqui resumidas, e que marcaram o período que vai do segundo semestre de 2006 ao primeiro trimestre do corrente ano de 2009. As ações então realizadas pela Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa serviram como sempre ao alto propósito de fortalecer o intercâmbio técnico, científico e cultural entre as Cortes de Contas lusófonas. Objetivaram, ainda, promover uma vigilante ação de controle dos recursos públicos no âmbito dos países que a integram.



# Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas?

Odilon Cavallari De Oliveira



**Odillon Cavallari de Oliveira** é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado e pós-graduado em Direito e em Administração Financeira, Advogado, Analista de Controle Externo do TCU, atualmente exercendo a função de Secretário das Sessões.

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Tramita no Tribunal de Contas da União anteprojeto de lei nacional de processo dos tribunais de contas, apresentado à Corte Federal pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). O principal fundamento dessa iniciativa assenta-se no art. 75 da Constituição Federal, cujo comando afirma que as normas relativas ao Tribunal de Contas da União aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.<sup>1</sup>

A discussão sobre a uniformização dos procedimentos dos tribunais de contas ganha relevo no atual momento em que se busca a criação de uma eficiente rede de controle da Administração Pública, a ser formada pelos diversos órgãos incumbidos dessa missão, a começar pelos próprios tribunais de contas. Portanto, nada mais natural e louvável do que se preocupar com a uniformização dos processos e dos procedimentos dos tribunais de contas, especialmente aqueles que irão repercutir diretamente nos direitos dos jurisdicionados.

Não obstante os benefícios que poderão advir da uniformização de procedimentos dos tribunais de contas, é preciso perscrutar se, em face do princípio federativo, haveria respaldo constitucional para a edição de uma lei nacional de processo que não viesse a invadir a competência de autolegislação conferida pelo Texto Constitucional aos entes federados.

## 2. PRINCÍPIO FEDERATIVO

Nos termos do art. 60, §4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, o princípio federativo é cláusula pétrea, o que poderia induzir o intérprete a sustentar a inviabilidade jurídica de qualquer discussão relativa aos temas versados no aludido dispositivo constitucional.<sup>2</sup> No entanto, referido comando deve ser lido à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal, expresso no julgamento da ADIn 2024, no qual assentou não serem as cláusulas pétreas absolutamente intangíveis, pois o conteúdo a ser preservado é o seu núcleo essencial.

Por esse motivo, a discussão acerca da lei nacional de processo dos tribunais de contas não pode ser afastada, de modo açodado, sob a invocação de evidente ofensa ao princípio federativo, em virtude da competência de autolegislação dos Estados. Isso porque, desde que preservado o núcleo essencial do princípio federativo, será permitido à União editar a aludida lei nacional.<sup>3</sup>

## 3. ANÁLISE DO ART. 22, I, DA CF, COMO FUNDAMENTO PARA A EDIÇÃO DE UMA LEI NACIONAL DE PROCESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Diante da edição de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas, poder-se-ia negar, de plano, qualquer ofensa ao princípio federativo, ao argumento de se tratar de matéria inserta na competência privativa da União para legislar sobre direito processual, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal.<sup>4</sup>

Não parece adequada, porém, a invocação do citado art. 22, inciso I, da Constituição Federal, pois a competência privativa é, como o próprio nome indica, excludente, ou seja, significa a impossibilidade de qualquer outro membro da Federação legislar sobre o mesmo assunto, ainda que de forma suplementar, exceto se expressamente autorizado pela União, mediante lei complementar, nos termos do parágrafo único do citado artigo 22.<sup>5</sup> Certamente não é esse o caso dos tribunais de contas, cujos Estados editam as respectivas leis orgânicas sem depender de autorização da União.

Com efeito, a norma do inciso I do art. 22 tem como destinatário o processo judicial, em face da unidade do Poder Judiciário, conforme pacífica doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para quem, nas palavras do Ministro Cezar Peluso, “o Poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo, senão por metáforas e metonímias, ‘Judiciários estaduais’ ao lado de um ‘Judiciário federal’”.<sup>6</sup> Disso decorre, por exemplo, a necessidade de um único Código de Processo Civil, pois uma ação judicial pode ser oferecida na vara da Justiça estadual localizada em um município do interior de um Estado e vir a ser julgada, em última instância, pelo Supremo Tribunal Federal.

Evidentemente, essa peculiaridade não se verifica nos processos de controle externo, pois eles nascem e morrem dentro de cada tribunal de contas, não havendo a possibilidade de serem apreciados pelo Tribunal de Contas da União, em sede de recurso contra uma decisão prolatada por um tribunal de contas estadual. Eis aí o motivo pelo qual não se mostra apropriado invocar o art. 22, inciso I, da Constituição Federal como fundamento de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas.



De igual modo, não caberia recorrer à existência de uma Lei Orgânica Nacional da Magistratura para, fazendo um paralelo, concluir pela viabilidade de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas, pois o Estatuto da Magistratura tem previsão constitucional expressa no art. 93, *caput*.<sup>7</sup> O mesmo se pode dizer em relação ao Ministério Público, cuja lei nacional (Lei nº 8.625/93) foi editada com base em comando expresso contido no art. 61, §1º, inciso II, alínea d, da Constituição Federal, razão pela qual não caberia, aqui também, a analogia.<sup>8</sup>

#### 4. ANÁLISE DO ART. 24, XI, DA CF, COMO FUNDAMENTO PARA A EDIÇÃO DE UMA LEI NACIONAL DE PROCESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Por outro lado, poder-se-ia vislumbrar a autorização constitucional estampada no art. 24, inciso XI, relativa à competência da União para a edição de normas gerais sobre procedimentos em matéria processual, como fundamento para a edição de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas.<sup>9</sup> A questão, porém, demanda algumas considerações.

Segundo Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco, o processo foi, por muito tempo, confundido com o procedimento, mas, a partir de 1868, com a obra de Bülow, **Teoria dos pressupostos processuais e das exceções dilatórias**, passou-se a entender que o processo tem uma “força que motiva e justifica a prática dos atos do procedimento, interligando os sujeitos processuais”, ao passo que o procedimento é “apenas o meio extrínseco pelo qual se instaura, desenvolve-se e termina o processo”.<sup>10</sup>

Portanto, pode-se afirmar, na esteira de Odete Medauar, ser o procedimento uma sucessão de atos encadeados, ao passo que o processo é, além disso, a relação jurídica estabelecida entre os interessados, inclusive a Administração Pública, relativamente aos direitos, deveres, poderes e faculdades.<sup>11</sup>

O próprio Código de Processo Civil, em seu Título VII, alude a processo e a procedimento, estabelecendo, quanto ao primeiro, a existência dos processos de conhecimento, de execução e cautelar e, quanto ao segundo, dos procedimentos comum - que se desdobra em ordinário ou sumário - e especial. Ou seja, o procedimento concerne ao modo pelo qual os atos encadeados irão ocorrer, revelando, assim, como irá se desenvolver o processo a que pertence.

Daí a conclusão de Carlos Ari Sundfeld, especificamente quanto ao citado art. 24, inciso XI, da Constituição Federal, para quem “não é possível disciplinar o procedimento sem a anterior regulação do processo”, pois “o exercício da competência para legislar sobre procedimentos em matéria processual pressupõe o anterior exercício da competência para legislar sobre processo”.<sup>12</sup>

Não se diga ser inaplicável ao processo administrativo a distinção feita acima, porque no direito administrativo não haveria processo, mas apenas procedimento. Conforme anota Marcelo Harger, é bem verdade que, por muito tempo, boa parte da doutrina negava a existência de um processo administrativo, ao argumento de que a expressão processo somente era adequada quando se tratava de contenda judicial. Entendia-se haver no âmbito administrativo apenas procedimentos nunca processos.<sup>13</sup>

A Constituição Federal de 1988, porém, não deixou dúvidas quanto à existência de um processo administrativo, pois empregou essa expressão em mais de uma oportunidade, consoante se depreende do art. 5º, incisos LV (contraditório e ampla defesa nos processos administrativos)<sup>14</sup>, e LXXVIII (duração razoável do processo administrativo)<sup>15</sup>, art. 37, inciso XXI (processo de licitação)<sup>16</sup>, e art. 41, §1º, inciso II (processo disciplinar, para fins de perda de cargo de servidor público estável)<sup>17</sup>. Do mesmo modo procedeu o legislador ordinário na elaboração da Lei nº. 9.784/99, fazendo constar desde logo na ementa tratar-se de diploma legal que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”.



A doutrina caminhou no mesmo rumo, sendo amplamente majoritária a adoção do termo processo administrativo, para indicar a relação jurídica administrativa da qual participa a Administração Pública, e o emprego da expressão procedimento para se referir ao iter do processo.<sup>18</sup>

Partindo-se, portanto, dessa compreensão da matéria, a competência da União para a edição de normas gerais sobre procedimentos em matéria processual, prevista no art. 24, inciso XI, da Constituição Federal deve ser entendida considerando-se que:

a) procedimento não é sinônimo de processo, mas sim parte deste, razão pela qual não se pode falar em procedimento sem a existência de um processo;

b) no âmbito administrativo, é de reconhecer a existência de processos e de procedimentos àqueles entrelaçados;

c) o art. 24, inciso XI, do Texto Constitucional autoriza a União a editar norma geral relativa aos procedimentos de fiscalização financeira previstos na própria Constituição Federal, como, por exemplo, o contido no art. 71, incisos IX e X, e §1º, no sentido de que, diante de uma ilegalidade, devem os tribunais de contas assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, cabendo-lhes, se não atendidos, sustar a execução do ato impugnado ou, no caso de contrato, comunicar o fato ao Congresso Nacional, a quem caberá a sua sustação;<sup>19</sup>

d) referido dispositivo constitucional não tem, no entanto, o alcance necessário para fundamentar a edição de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas que, como o próprio nome faz transparecer, tem por objetivo regular o processo dos tribunais de contas e não apenas os procedimentos.

#### **5. ANÁLISE DOS ARTS. 24, I, E 163, V, DA CF, COMO FUNDAMENTO PARA A EDIÇÃO DE UMA LEI NACIONAL DE PROCESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Nos termos do art. 24, inciso I, da Constituição Federal, compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre direito financeiro.<sup>20</sup> Consoante estabelecem os §§1º e 2º do citado art. 24 do Texto Constitucional, a competência da União limita-se à edição de normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados nem do Distrito Federal.<sup>21</sup>

A Atricon, na condição de autora do anteprojeto ora em comento, enxerga nesse art. 24, inciso I, um dos fundamentos autorizadores da edição de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas, tendo, nessa específica tarefa, contado com o assessoramento dos juristas

Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Juarez Freitas na elaboração de uma minuta de exposição de motivos. Sobre a natureza da referida lei diz a Atricon o seguinte:

Como fator informativo, ressalta-se que o anteprojeto deverá ter caráter principiológico, com normatização dos aspectos que valorizem uma moderna postura de controle, no sentido de harmonizar, nacionalmente, as ações fiscalizadoras dos Tribunais de Contas Brasileiros, buscando firmar a sua posição como órgão de vanguarda no controle econômico-financeiro dos recursos públicos utilizados pelo Estado, tendo em conta os interesses e necessidades do cidadão, juntamente com sua adequada aplicação aos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade, possibilitando o funcionamento de um sistema nacional de controle das contas públicas.

Por esta razão, o anteprojeto, como instrumento de princípios procedimentais, deverá fixar diretrizes e normas básicas para a existência de um processo nacional e democratizado, deixando as minúcias e peculiaridades locais para as respectivas Leis Orgânicas e Regimentos Internos.<sup>22</sup>

Quanto ao que se chamou de solução de conteúdo, o anteprojeto traz os seguintes temas dos quais pretende cuidar:

- a) Estabelecimento de diretrizes e bases para o processo fiscalizatório de contas;
- b) Admissão e disciplina de medidas cautelares;
- c) Defesa contra atos atentatórios à dignidade da fiscalização;
- d) Modulação dos efeitos das decisões dos tribunais de contas;
- e) Previsão de auditorias no campo da gestão ambiental e na atividade regulatória;
- f) Prestação de contas ao parlamento;
- g) A critério das cortes de contas, a realização de audiências públicas e a adoção do *amicus curiae*;
- h) Garantia do direito fundamental à duração razoável dos processos de fiscalização;
- i) Respeito às peculiaridades federativas e às respectivas leis orgânicas;
- j) Termo de ajustamento para correção de falhas;
- k) Introdução da figura do ouvidor e do controle social.

Abstendo-se, nesta oportunidade, de qualquer consideração quanto aos temas arrolados como “soluções de conteúdo” do anteprojeto, mas voltando o olhar para a sua viabilidade jurídica sob a perspectiva constitucional, deve-se considerar não apenas o art. 24, inciso I, mas também o art. 163, inciso V, da Constituição Federal, como possível fundamento para uma lei nacional de processo dos tribunais de contas, porquanto, a partir da redação que recebeu da Emenda Constitucional nº 40/2003, esse último dispositivo passou a apresentar conteúdo suficientemente denso para figurar como uma opção a ser investigada neste estudo.<sup>23</sup>

Aludido art. 163 está situado, na Constituição Federal, dentro da Seção relativa às normas gerais de finanças públicas e prevê que lei complementar disporá, entre outros assuntos, sobre fiscalização financeira da administração pública direta e indireta. Todavia, na busca da melhor interpretação desse comando constitucional, é preciso reconhecer a intrincada relação entre o art. 24, inciso I, e o art. 163, inciso V, da Constituição Federal, no tocante ao direito financeiro, por um lado, e o federalismo cooperativo, por outro, que os inspira e, ao mesmo tempo, os delimita, razão pela qual a análise dos citados dispositivos constitucionais passa, necessariamente, a demandar algumas considerações sobre o tema.

#### 5.1. FEDERALISMO COOPERATIVO, CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS E NORMAS GERAIS

Para Kelsen, “apenas o grau de descentralização diferencia um Estado unitário dividido em províncias autônomas de um Estado federal”.<sup>24</sup> O grau de descentralização, por sua vez, conforme observa Fernanda Dias Menezes de Almeida, é identificado pela quantidade de competências que são repartidas entre os entes da Federação.<sup>25</sup>

No início do período federalista, inaugurado com a Constituição norte-americana de 1787, prevalecia o chamado federalismo dual, no qual se adotava a repartição horizontal de competências, caracterizada pelo estabelecimento de competências mutuamente excludentes, de modo que as competências da União excluía as do Estado sobre o mesmo assunto e vice-versa, de maneira rígida. Essa forma de federalismo se amoldava à doutrina do *laissez faire* da função governamental, que é reflexo do *laissez faire* no plano econômico.<sup>26</sup>

Atualmente, porém, vige o que a doutrina classifica de federalismo cooperativo, particularizado pela interferência da União em algumas competências antes consideradas

exclusivas do Estado-membro, mas apenas no plano das normas gerais, permanecendo os demais entes da Federação com a competência para regular as questões específicas. É a chamada repartição vertical de competências. Contudo, no federalismo cooperativo passa a haver também uma cooperação econômico-financeira da União com os Estados, para a efetivação de políticas públicas.

As Constituições republicanas do Brasil revelam um federalismo de idas e vindas, ora mais descentralizado, ora mais centralizado. Conforme observado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a Constituição Federal de 1988, no entanto, restabeleceu o federalismo cooperativo, praticamente abandonado pela Constituição de 1967.<sup>27</sup>

Raul Machado Horta, ao tratar do tema, refere-se não apenas a federalismo cooperativo, mas também a federalismo de equilíbrio concernente a uma repartição de competências legislativas que não seja demasiadamente concentrada na União, mas, ao contrário, que busque um equilíbrio de forças. Para tanto, o autor, considerando as grandes diferenças existentes entre as unidades da Federação brasileira, no tocante às estruturas econômicas, sociais, financeiras e administrativas, defende o incremento das normas gerais a serem editadas pela União, reservando-se aos Estados-membros a competência da legislação suplementar, tendo em vista que a transferência total de matérias de competência da União para os Estados-membros “pressupõe requisitos complexos, dificilmente atendidos pelos Estados-membros, no seu conjunto”.<sup>28</sup>

A Constituição de 1988, por diversas vezes, previu a edição de normas gerais pela União, merecendo especial destaque o art. 24, que apresenta um elenco de matérias sobre as quais a competência da União, Estados e Distrito Federal é concorrente, cabendo à primeira a edição de normas gerais e aos demais

a legislação suplementar. Nesse diapasão, o Constituinte brasileiro entendeu por bem inserir, no inciso I do citado art. 24, a competência da União para editar normas gerais de direito financeiro, sobre a qual a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) talvez seja, atualmente, o exemplo mais emblemático.

Contudo, depreende-se do Texto Constitucional que a competência da União para a edição de normas gerais não se limita ao rol do art. 24. Incurrendo em atecnia, a Constituição Federal fixa no art. 22, inciso XXVII, a competência privativa da União para a edição de normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tema cuja regulamentação está assentada na Lei nº 8.666/93.<sup>29</sup>

No mesmo sentido, o art. 241 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.<sup>30</sup> Essa matéria está regulamentada pela Lei nº 11.107/2005, norma geral enaltecadora do federalismo cooperativo.

Não se pode deixar de considerar, ainda sobre o assunto, a importante observação de Raul Machado Horta quanto à tendência verificada no federalismo contemporâneo relativamente a um maior controle, pela União, da autonomia financeira dos Estados. Informa o autor a existência de disposição nesse sentido na Constituição da Alemanha, a fim de evitar uma excessiva pressão fiscal sobre os contribuintes e garantir uniformidade das condições de vida no território federal.<sup>31</sup>

A atual Constituição brasileira segue os mesmos passos, ao dispor no art. 52 sobre a competência do Senado Federal para, em relação não apenas à União, mas também aos Estados, Distrito Federal e Municípios, autorizar operações externas de natureza financeira (inciso V), fixar, por proposta do Presidente da República, os limites globais para o montante da dívida consolidada (inciso VI), dispor sobre os limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno (inciso VII), e estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária (inciso IX).<sup>32</sup> Horta conclui que o “propósito de evitar endividamento descontrolado das Unidades Federadas, com reflexos no crédito da União, explica limitações à autonomia financeira dos Estados-Membros”.<sup>33</sup>

Foi nessa esteira, também, que o Constituinte de 1988 insculpiu, na Seção relativa às normas gerais de finanças públicas, o art. 163, prevendo que lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização das instituições financeiras; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Em 2003, reconhecendo a impropriedade da redação do inciso V – cujo teor tratava de “fiscalização das instituições financeiras”, assunto que não tinha relação com as finanças públicas, mas sim com a ordem econômica -, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 40, dando nova redação ao mencionado dispositivo, para fazer constar, desta feita, a “fiscalização financeira da administração pública direta e indireta”.

Interessante observar que, na justificativa apresentada à Proposta de Emenda Constitucional nº 21, de 1997, cuja aprovação deu origem à citada Emenda Constitucional nº 40/2003, relata-se que o art. 69 do anteprojeto elaborado pela Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, na Assembléia Nacional Constituinte, previa a edição de um Código de Finanças Públicas, que teria por objeto, com pequenas variações, as matérias atualmente constantes dos incisos do art. 163 da Constituição Federal. Durante os trabalhos da Assembléia, porém, a Comissão de Sistematização alterou a redação do inciso V, que, agora, veio a ser resgatada, com maior clareza, pela Emenda Constitucional nº 40/2003.<sup>34</sup>

Extrai-se, portanto, do Texto Constitucional de 1988 a acentuada preocupação com as finanças públicas, concernentemente a todas as fases do ciclo orçamentário e também do financeiro, alcançando inclusive os atos e procedimentos administrativos necessários para se atingir os objetivos visados, motivo pelo qual há na Constituição disposições relativas à gestão responsável (arts. 163 a 169), às licitações e contratações (arts. 22, XXVII, e 37, XXI), aos consórcios públicos (art. 241) e ao controle das finanças públicas (arts. 52, V, VI, VII e IX, 70 a 75, e 163).

Foi essa mesma preocupação com as finanças públicas que levou o Constituinte a conferir à União a competência para a edição de normas gerais sobre direito financeiro CF, art. 24, I) e, particularmente, sobre fiscalização financeira da administração pública direta e indireta (CF, art. 163, V), sempre sob a ótica do federalismo cooperativo e do equilíbrio financeiro de todos os entes da Federação. É dentro desse quadro de intensa cooperação, tanto no campo legislativo quanto no da execução de políticas públicas, que se desenvolve a fiscalização exercida pelos tribunais de contas. Não sem razão, o Constituinte de 1988 estampou no art. 75 comando que, consoante anota Léo Ferreira Leony, a doutrina tem classificado de norma federal extensível,

porquanto estende aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios os preceitos constitucionais relativos ao Tribunal de Contas da União.<sup>35</sup>

## 5.2. FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA REALIZADA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Cumpra-se notar que todas as leis citadas fazem referência ao controle exercido pelos tribunais de contas. É o que se depreende da leitura, por exemplo, das seções V e VI do capítulo IX da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo art. 59, *caput*, bem retrata a amplitude das atribuições dos órgãos de controle sobre o tema.<sup>36</sup> Na mesma toada encontra-se o art. 5º da Lei nº 10.028/2005, ao considerar infração administrativa contra as leis de finanças públicas diversas condutas relacionadas às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao prever que aludida infração deve ser processada e julgada pelo tribunal de contas respectivo, a quem compete a aplicação de multa de até 30% dos vencimentos anuais do agente público faltoso.<sup>37</sup>

De igual modo, faz menção aos tribunais de contas o art. 113 da Lei nº 8.666/93, relativamente ao controle das despesas decorrentes dos contratos administrativos e instrumentos congêneres e à possibilidade de oferecimento de representação junto às cortes de contas em face de ilegalidades na aplicação da referida lei,<sup>38</sup> e ainda o art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 11.107/2005, no tocante à competência dos tribunais de contas para a fiscalização dos consórcios públicos.<sup>39</sup>

A atuação dos tribunais de contas é ainda mais uniforme no que diz respeito às transferências voluntárias realizadas pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios, para a consecução dos mais variados programas e projetos governamentais, principalmente na área social, visando à efetiva concretização de direitos fundamentais declarados na Constituição Federal. Considerando que essas transferências são complementadas por contrapartidas que devem ser aportadas pelos entes federados, o conveniente tem o dever de prestar contas tanto ao Tribunal de Contas da União quanto ao respectivo tribunal de contas do ente da Federação responsável pela contrapartida, tudo isso em relação a um mesmo objeto pactuado e às mesmas condutas administrativas praticadas pelo agente público.

Essa atuação dos tribunais de contas voltada para o controle das finanças públicas, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, nos termos preconizados pelo art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, é, por conseguinte, matéria que se insere no âmbito do direito financeiro, seja pela clareza do texto constitucional, ao nominar a Seção que trata do TCU de “Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, seja pelo fato de, conceitualmente, o controle fazer parte dos ciclos orçamentários e financeiros, tanto públicos quanto privados.<sup>40</sup>

E não poderia ser diferente, pois não se concebe um fluxo financeiro insubmisso a controles. De igual modo, não haveria coerência em se admitir a competência legislativa da União para a edição de normas gerais relativas à realização de despesas dos entes federados, com absoluta desconsideração do controle inerente a toda atividade financeira, o que, por certo, caminharía na contramão dos princípios de hermenêutica constitucional, segundo os quais se deve preferir a interpretação de confira a máxima efetividade às normas constitucionais e a máxima força normativa da Constituição.<sup>41</sup>

Ricardo Lobo Torres, após observar que a fiscalização financeira e orçamentária “é matéria que se integra à Constituição Orçamentária, que, por seu turno, faz parte da Constituição Financeira”, sustenta que a elaboração, a aprovação, a execução e a fiscalização do orçamento constituem um todo, do ponto de vista material. Por esse motivo, defende o autor que a fiscalização financeira e orçamentária, exercida pelos tribunais de contas, estaria melhor situada no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal, que trata “Das Finanças Públicas”.<sup>42</sup>

Lembra o referido jurista não ser novo o assunto. No Brasil, a Constituição de 1946 discorria sobre o Tribunal de Contas da União nos artigos 76 e 77, situados dentro da Seção VI (Do Orçamento) do Capítulo II (Do Poder Legislativo). A seu turno, na Alemanha e na Espanha até hoje a fiscalização financeira e orçamentária é tratada na parte da Constituição relativa às finanças daqueles países.

Mais que isso, a Constituição Federal de 1988 prevê, no art. 3º, como objetivos da República o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais.<sup>44</sup> Com o passar do tempo, o federalismo cooperativo revelou ser, nos diversos países onde é adotado, a forma de Estado mais indicada para a consecução de políticas públicas nacionais, em face dos obstáculos trazidos pela precária situação econômica de alguns Estados e de diversos municípios, que, por si sós, não teriam condições de implementar programas sociais nem de prestar serviços públicos essenciais.

Nesse sentido, a competência conferida à União para a edição de normas gerais de direito financeiro é medida de harmonização do ordenamento jurídico, porquanto não escapou ao Constituinte a necessidade de criação de instrumentos legislativos que permitissem, em nível infraconstitucional, disciplinar questões essenciais para o sucesso da ação estatal, com um mínimo de uniformidade, quanto à responsabilidade da gestão financeira, à moralidade nas licitações e contratações e à eficiência no controle das finanças públicas.

Desse modo, parece extema de dúvidas que a fiscalização financeira realizada pelos tribunais de contas é matéria regulada pelo direito financeiro, razão pela qual a União, nos termos do art. 24, inciso I, da Constituição Federal, é competente para a

edição de normas gerais relativas aos tribunais de contas, como, de fato, tem ocorrido, consoante anotado anteriormente, em relação às diversas leis editadas com base nessa competência. Reforça essa conclusão o fato de, dentro da Seção concernente às normas gerais de finanças públicas, a Emenda Constitucional nº 40/2003 ter dado nova redação ao inciso V do art. 163 da Constituição Federal, passando a prever que lei complementar disporá, entre outros assuntos, sobre a fiscalização financeira da administração pública direta e indireta.

O exposto até aqui autoriza, por conseguinte, extrair a seguinte conclusão: com fundamento no art. 24, incisos I e XI, e art. 163, inciso V, da Constituição Federal, a União tem competência para editar uma lei nacional de fiscalização financeira da administração direta e indireta ou, se assim se preferir, uma lei nacional dos tribunais de contas ou, ainda, uma lei nacional de controle externo.

Não se pode desconsiderar, porém, que a atuação de um órgão de controle, quando inserido em um Estado Democrático de Direito, desenvolve-se por meio do processo, como instrumento de transparência e viabilização da prática democrática nas suas mais variadas vertentes. Portanto, no intento de identificar o alcance dos arts. 24, inciso I, e 163, inciso V, da Constituição Federal, cumpre perscrutar se a competência da União para a edição de normas gerais de direito financeiro contempla apenas as normas de direito material ou se também alcançaria as de direito processual, e, com isso, se poderia assentar nesses dispositivos o fundamento constitucional para a edição, pela União, de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas.

### 5.3. PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO

Embora se costume referir aos processos dos tribunais de contas como processos administrativos, Carlos Ayres Britto sustenta que, na realidade, são processos de contas. Não são, portanto, processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos, pois as Cortes de Contas proferem julgamentos sobre as atividades de outros órgãos, agentes públicos e pessoas, e não sobre as suas próprias atividades. Além disso, sua atuação não é originária, mas sim consequente a uma atuação administrativa, e “seu operar institucional não é propriamente um tirar competências da lei para agir, mas ver se quem tirou competências da lei para agir estava autorizado a fazê-lo e em que medida”.<sup>45</sup>

As ponderações do citado autor, ainda que possam gerar algumas divergências na doutrina, têm a virtude de colocar em evidência os processos de controle externo como instrumentos necessários e condicionantes da boa ou má fiscalização das finanças públicas, a requererem especial atenção do legislador para as suas peculiaridades, que, se bem disciplinadas por norma infraconstitucional, contribuirão para a maximizar a efetividade do Texto Constitucional, relativamente à atuação dos tribunais de contas.

De qualquer modo, não se pode deixar de reconhecer a profunda convergência entre os processos de controle externo e os administrativos, aplicando-se àqueles, em regra, o que se disser em relação a estes. Considerada essa circunstância, o processo administrativo, na dicção de Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, é expressão da democracia, não mais havendo lugar para a atuação administrativa secreta.<sup>46</sup> Também por isso, a fiscalização exercida pelos tribunais de contas ocorre por meio de um processo de controle externo, que se submete a todos os princípios e regras constitucionais e legais aplicáveis, a fim de que se cumpra a exigência constitucional do devido processo legal.

O processo administrativo, porém, não se resume ao resguardo dos direitos do administrado, porquanto, atualmente, tem exercido a função de verdadeiro método de atuação do Poder Público. Esse é o entendimento de Benjamin Zymler, para quem a procedimentalização favorece a realização do princípio da igualdade, ao evitar que o ente estatal “faça uso de processos decisórios diferentes para regular duas situações idênticas”.<sup>47</sup>

Com efeito, a existência de uma norma geral de processo para os tribunais de contas que regule os aspectos principiológicos contribuirá significativamente para uma maior aproximação dos métodos de fiscalização financeira atualmente em prática, o que proporcionará ganhos de eficiência para o Poder Público e maior segurança jurídica para os administrados, especialmente àqueles que, pelas mais variadas circunstâncias, devem prestar contas a mais de um tribunal.

Cintra, Grinover e Dinamarco observam que “Processo é conceito que transcende ao direito processual. Sendo instrumento para o legítimo exercício do poder, ele está presente em todas as atividades estatais (processo administrativo e legislativo)”.<sup>48</sup> Portanto, diante da instrumentalidade do processo para a realização da fiscalização financeira, pode-se dizer que a competência da União para editar normas gerais de direito financeiro, prevista no art. 24, inciso I, numa leitura conjunta com os arts. 75 e 163, inciso V, todos da Constituição Federal, autoriza a edição de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas, que disponha sobre normas gerais do processo de fiscalização financeira ou, se assim se preferir, do processo de controle externo.

Remotamente, poder-se-ia objetar a invocação do art. 163, inciso V, da Constituição Federal, sob o argumento de que a Lei de Responsabilidade Fiscal já teria contemplado a fiscalização financeira da administração pública direta e indireta referida no citado dispositivo. Ainda que, por hipótese e somente por hipótese, isso fosse verdade, o que se demonstrará a seguir não ser, em nada abalaria o entendimento até aqui sustentado, porquanto restaria, incólume, a competência ampla da União para a edição de normas gerais de direito financeiro, com fundamento no art. 24, inciso I, combinado com o art. 75, ambos da Constituição Federal.

É de se notar, porém, que citada lei foi editada em data anterior à da promulgação da Emenda Constitucional nº 40/2003, ou seja, em momento no qual a redação do art. 163, inciso V, dizia respeito à “fiscalização das instituições financeiras”, e não como é atualmente que, em decorrência da aludida Emenda Constitucional, passou a reportar-se à “fiscalização financeira da administração pública direta e indireta”.

Adicionalmente, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238, na qual se arguia a inconstitucionalidade formal de toda a Lei de Responsabilidade Fiscal e a inconstitucionalidade material de diversos de seus dispositivos, não ofende a Constituição o fato de os incisos do citado art. 163 não terem sido, todos, regulamentados, de uma só vez, por uma única lei complementar.<sup>49</sup>

Referia-se o Supremo Tribunal Federal ao fato de a Lei de Responsabilidade Fiscal não ter regulamentado todos os incisos do aludido art. 163, deixando de fazê-lo em relação ao inciso V, entre outros. Significa isso reconhecer a existência de um espaço normativo a ser preenchido justamente por uma lei complementar, a ser editada na condição de norma geral de finanças públicas, concernente à fiscalização financeira da administração pública direta e indireta, em cumprimento ao disposto no art. 163, inciso V, da Constituição Federal.

Pelas razões expostas neste estudo, referida lei não só poderia como até mesmo deveria conter também matéria processual relativa ao processo de controle externo. Não se pode ignorar que o próprio art. 71 da Constituição Federal, ao tratar do Tribunal de Contas da União e de suas competências, inseriu matérias permeadas de comandos de natureza eminentemente processual. E não poderia ser diferente, pois a fiscalização é uma atividade dinâmica e, como tal, desenvolve-se por intermédio do processo.

Por essa razão, nada mais natural do que a edição, pela União, de uma norma geral sobre processo dos tribunais de contas, como forma de instrumentalizar, no plano infraconstitucional, a uniformidade do controle externo da Administração Pública, determinada pelo art. 75 da Constituição Federal e demandada pelo federalismo cooperativo, ao menos no tocante às questões mais sensíveis e relevantes, como meio de se permitir uma maior efetividade das normas constitucionais.

Raul Machado Horta chegou até mesmo a defender a previsão de competência à União para a edição de normas gerais de processo administrativo.<sup>50</sup> Sem querer ir aonde não é preciso, pode-se dizer, na trilha de José Cretella Júnior, que a competência da União para a edição de normas gerais de direito financeiro contempla a parte processual do direito financeiro e, por conseguinte, os processos de fiscalização conduzidos pelos tribunais de contas.<sup>51</sup>

Consoante se afirmou, as já citadas normas gerais editadas pela União, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações, a Lei que dispõe sobre as infrações administrativas contra as leis de finanças públicas e a Lei de Consórcios Públicos trazem em seus textos inúmeros comandos de natureza processual e procedimental. A própria prestação de contas da gestão pública tem em si um conteúdo de direito material, mas também de direito processual, pois é por intermédio do processo que as contas são prestadas, examinadas, contraditadas e julgadas.

Ressalte-se que, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea d, do Texto Maior, a prestação de contas da administração pública direta e indireta é princípio constitucional cuja inobservância autoriza a intervenção federal, denotando, assim, a preocupação do Constituinte de 1988 com a moralidade administrativa e com a higidez das finanças públicas. Reconheceu a Constituição Federal que a ausência de prestação de contas põe em risco as políticas públicas e, por consequência, a concretização de direitos fundamentais, como saúde e educação.

A prestação de contas realiza a transparência da atividade financeira do Poder Público e permite a correção de rumos quando constatados erros ou desvios de recursos. Não obstante, a prestação de contas somente atinge a sua finalidade, se for bem disciplinada material e processualmente. A drástica providência da intervenção federal, expressamente franqueada à União, no caso de ausência de prestação de contas, fornece, portanto, a exata dimensão da importância desse princípio constitucional para o pacto federativo.

Ensina Robert Alexy que os princípios devem ser vistos como mandados de otimização, no sentido de serem normas, cujo comando ordena que “algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”.<sup>52</sup> Desse modo, na concretização do princípio constitucional da prestação de contas, não há como ignorar a relação existente entre o direito material e o direito processual. O mesmo se diga, em sentido amplo, no tocante ao direito financeiro material e ao direito financeiro processual, pois a realização do primeiro se dá por intermédio do segundo que o complementa.

Por essa razão, na busca da otimização do princípio constitucional da prestação de contas, é de se reconhecer que a natureza instrumental do processo de controle externo, de modo geral, e do processo de prestação de contas, de modo particular, o insere, definitivamente, ainda que de forma implícita, no campo de abrangência do direito financeiro, autorizando, assim, a União a editar uma lei nacional de processo dos tribunais de contas.

Sobre o tema, não se pode ignorar a existência de competências que são explícitas e outras que são implícitas. As implícitas dizem respeito àquelas necessárias à efetiva realização das competências explícitas, razão pela qual se presume que, quando a Constituição confere competências explícitas, confere também, mesmo implicitamente, os instrumentos necessários à plena eficácia dessas competências.

Como bem lembra Fernanda Diaz Menezes de Almeida, a Constituição americana, por cautela do constituinte de Filadélfia, trouxe uma previsão na qual autorizava o Congresso a “elaborar todas as leis necessárias ao exercício dos poderes especificados e dos demais que a Constituição confere ao Governo dos Estados Unidos ou a seus Departamentos ou funcionários (I, 8, 18)”. Dessa previsão retirou a Suprema Corte norte-americana a doutrina dos poderes implícitos.<sup>53</sup>

No Brasil, Oswaldo Trigueiro já alertava para a existência de poderes implícitos decorrentes de poderes expressos da União, que, de igual modo, atuam como limitadores dos poderes remanescentes dos Estados.<sup>54</sup> O Supremo Tribunal Federal também reconhece a presença de poderes implícitos, inclusive em relação ao próprio Tribunal de Contas da União. No julgamento de mandado de segurança impetrado contra decisão cautelar do TCU, discutiu-se se a Corte de Contas teria poder geral de cautela, tendo a Suprema Corte deliberado que, apesar do silêncio da Constituição, era de se admitir a competência do TCU para a expedição de medidas cautelares, com fundamento na teoria dos poderes implícitos.<sup>55</sup>

Não se pretende, aqui, invocar a teoria dos poderes implícitos para sustentar a existência de uma competência concorrente não conferida à União pelo art. 24 da Constituição Federal. Ao contrário, busca-se apenas identificar o real alcance da competência da União para editar normas gerais de direito financeiro, prevista, de forma ampla, no art. 24, inciso I, e, de maneira específica, no art. 163, inciso V, do Texto Constitucional, sustentando, no ponto, a aplicação da teoria dos poderes implícitos como fundamento para se reconhecer que o direito

financeiro processual, como instrumento necessário à plena realização do direito financeiro material, também está contemplado nesses dispositivos, motivo pelo qual a União possui competência para a edição de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas.

É certo que o controle das finanças públicas realizado pelos tribunais de contas contribui significativamente para a efetivação de direitos fundamentais, especialmente para aqueles que requerem prestações positivas do Poder Público, como educação e saúde, cujos recursos necessários à sua concretização sujeitam-se à reserva do financeiramente possível, pois por meio da fiscalização financeira é possível evitar ou intimidar a prática de atos contrários aos princípios da Administração Pública, permitindo, assim, a maximização dos recursos públicos disponíveis.

Mas não é só. Stephen Holmes e Cass Sunstein observam com perspicácia que, na realidade, não faz muito sentido a dicotomia criada pela doutrina e encampada inclusive pela Suprema Corte norte-americana entre direitos fundamentais negativos e positivos, pois, a rigor, todo direito fundamental é positivo, na medida em que todo direito fundamental requer providências do Poder Público que, em menor ou maior grau, implicam custos para o Erário, mesmo em relação àqueles direitos cuja concreção depende, aparentemente, de uma abstenção do Estado, no sentido de não ir contra o exercício desse direito.<sup>56</sup>

Por essas circunstâncias, avulta a relevância do controle das finanças públicas, como importante instrumento na defesa e concretização dos direitos fundamentais, controle esse exercido, em grande medida, pelos tribunais de contas, seja de ofício seja com a participação popular, por meio das denúncias oferecidas às Cortes de Contas, nos termos do art. 74, §2º, da Constituição Federal.<sup>57</sup> É diante desse quadro que Ricardo Lobo Torres observa a íntima relação existente entre os direitos fundamentais e os tribunais de contas, os quais funcionam como verdadeiras garantias institucionais da liberdade



a serviço do cidadão, que a eles têm acesso por intermédio das garantias processuais.<sup>58</sup>

É certo que a ausência de controles pode levar a um estado caótico as finanças públicas. Mas é também correto afirmar que, a depender da forma como o controle é exercido, pode-se ter duas situações distintas, com seus desdobramentos: o controle inoperante e o controle operante. O primeiro caso é mais simples e equivale à ausência de controles, em virtude da quase absoluta ineficácia dos controles exercidos, geralmente de natureza formal.

O segundo, porém, apresenta desdobramentos. O controle operante é aquele que atua, que faz acontecer, mas cujos resultados não são necessariamente benéficos para a sociedade. Um controle atuante pode ser sinônimo de emperramento da Administração Pública, como, por exemplo, ocorria com o controle prévio, exercido pelos tribunais de contas, na vigência da Constituição brasileira de 1946 (art. 77, §2º). Por outro lado, o controle pode ser célere à custa das garantias processuais da parte. Ou, ainda, pode ser eficiente e ao mesmo tempo consistente juridicamente. Tudo isso depende diretamente das normas relativas ao processo de controle externo e aos procedimentos aplicáveis.

Nesse sentido, considerando a realidade brasileira, na qual as finanças públicas estão arquitetadas sobre a base do federalismo cooperativo, a disciplina concernente ao processo de controle externo e aos seus procedimentos apresenta-se de substancial relevância para o sucesso da atuação harmônica dos tribunais de contas, de modo a facilitar a consolidação de uma eficiente rede de controle, cujo alcance contemple todas as entidades da Federação, numa atuação conjunta, pautada por linhas mestras centrais, sem prejuízo, contudo, das peculiaridades de cada ente regional ou local.

Portanto, considerando que a interpretação constitucional deve privilegiar a concretização dos direitos fundamentais, e considerando ainda que os tribunais de contas prestam significativa contribuição na concretização desses direitos, pela otimização do uso dos recursos públicos diante da reserva do financeiramente possível e da necessidade de garantia do mínimo existencial, é de se reconhecer, com esteio na realidade brasileira, assentada no federalismo cooperativo, com intensa transferência de recursos entre os entes da Federação, a autorização constitucional, seja explícita ou implícita, para a edição de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas, a ser editada em benefício tanto do controle das finanças públicas quanto das garantias constitucionais processuais e ainda do devido processo legal substantivo.

## 6. CONCLUSÃO

Em face das considerações aqui apresentadas, pode-se, em síntese, concluir o seguinte:

a) Uma lei nacional de processo dos tribunais de contas é medida consentânea com a busca de criação de uma eficiente rede de controle da Administração Pública, o que demanda, no caso dos tribunais de contas, a uniformização de seus processos e procedimentos, respeitadas as peculiaridades de cada unidade da Federação;

b) Segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, as cláusulas pétreas não são absolutamente intangíveis, pois o conteúdo a ser preservado é o seu núcleo essencial, razão pela qual não cabe afastar, de plano, a discussão em torno de uma lei nacional de

processo dos tribunais de contas sob o argumento de ofensa ao princípio federativo;

c) Não serve de fundamento à lei nacional de processo dos tribunais de contas o art. 22, inciso I, da Constituição Federal, que confere à União a competência privativa para legislar sobre direito processual, pois, se isso fosse correto, as unidades da Federação somente poderiam editar as leis orgânicas dos respectivos tribunais de contas se a União, nos termos do parágrafo único do citado art. 22, mediante lei complementar, assim autorizasse, o que revela entendimento contrário à competência de autolegislação inerente às unidades federativas;

d) A competência da União para a edição de normas gerais de procedimentos em matéria processual, prevista no art. 24, inciso XI, da Constituição Federal não é suficiente para fundamentar uma lei nacional de processo dos tribunais de contas, porquanto não se pode confundir processo com procedimento, sendo este o iter daquele. Ademais, como o próprio nome diz, a lei é sobre processo e não apenas sobre procedimentos;

e) Os arts. 24, incisos I e XI, e 163, inciso V, da Constituição Federal conferem à União a competência para editar norma geral sobre fiscalização financeira da administração pública direta e indireta, que, inevitavelmente, trataria também sobre matéria processual e procedimental;

f) Os arts. 24, inciso I, 75 e 163, inciso V, da Constituição Federal, seja expressamente, seja implicitamente, com base na aplicação da teoria dos poderes implícitos, autorizam a União a editar uma lei nacional de processo dos tribunais de contas.



## REFERÊNCIAS

- ALEXU, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- BRITTO, Carlos Ayres. Regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José de et. al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. V. 4.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.
- HARGER, Marcelo. *Princípios constitucionais do processo administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: W. W. Norton & Company, 1999.
- HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- LEONCY, Léo Ferreira. *Controle de constitucionalidade estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 2. tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Competência legislativa em matéria de processo e procedimento. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 79, n. 657, p. 32-36, jul. 1990.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 5.
- TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito constitucional estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

## NOTAS

- 1 Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.  
  
Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.
- 2 § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
  
I - a forma federativa de Estado;
- 3 Ementa: (...) 1. A "forma federativa de Estado" - elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República - não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege. In: BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.024. Requerente: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF. Data do julgamento: 3 de maio de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=466214&codigoClasse=504&numero=2024&siglaRecurso=&classe=ADI>> Acesso em: 26.fev. 2009.



- 4 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- 5 Art. 22. (...)  
Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.
- 6 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3367-1/Distrito Federal. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, DF. Data do julgamento: 13 de abril de 2005. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=363371&codigoClasse=504&numero=3367&siglaRecurso=&classe=A DI>>. Acesso em: 26.fev. 2009. No mesmo sentido: ADC-MC 12 e ADI-MC 3854.
- 7 Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:
- 8 § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:  
II - disponham sobre:  
d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- 9 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
XI - procedimentos em matéria processual;
- 10 CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 285.
- 11 MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 189.
- 12 SUNDFELD, Carlos Ari. Competência legislativa em matéria de processo e procedimento. RT 657, p. 35.
- 13 HARGER, Marcelo. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 43.
- 14 LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;
- 15 LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.
- 16 XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
- 17 § 1º O servidor público estável só perderá o cargo:  
II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;
- 18 Cf.: FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 35-41; MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 189-190; HARGER, Marcelo. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 55-60; CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo Administrativo Federal. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 4-22; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 286; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 578-579.
- 19 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:  
IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;  
X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;  
§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.
- 20 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- 21 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.  
§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.



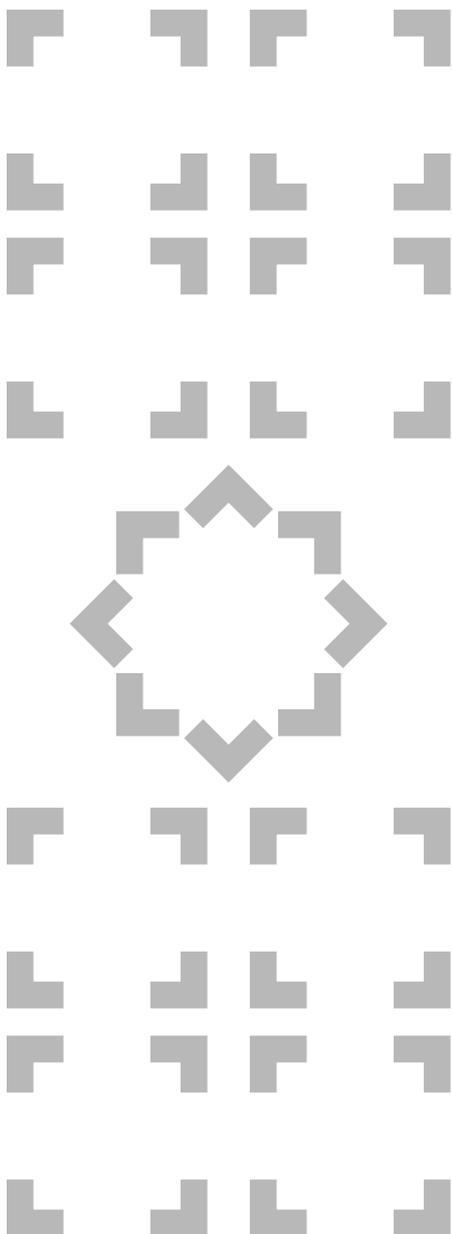
- <sup>22</sup> Informação disponível em <[http://www.atricon.org.br/noticias/lei\\_proc\\_carta\\_resp.htm](http://www.atricon.org.br/noticias/lei_proc_carta_resp.htm)>. Acesso em: 26.fev. 2009. Minuta de exposição de motivos disponível em <[http://www.atricon.org.br/doc/exp\\_motivos.doc](http://www.atricon.org.br/doc/exp_motivos.doc)>. Acesso em: 26.fev. 2009.
- <sup>23</sup> Art. 163. Lei complementar disporá sobre:
- I - finanças públicas;
  - II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
  - III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
  - IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
  - V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
  - VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
  - VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.
- <sup>24</sup> KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. Tradução de Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 451.
- <sup>25</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 19-20.
- <sup>26</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 19-20.
- <sup>27</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 57-58.
- <sup>28</sup> HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 314.
- <sup>29</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
- XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;
- <sup>30</sup> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.
- <sup>31</sup> HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 486-487.
- <sup>32</sup> Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
- V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
  - VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
  - VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;
  - IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- <sup>33</sup> HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 487.
- <sup>34</sup> In: Diário do Senado Federal. 12 de junho de 1997, p. 11236/11238.
- <sup>35</sup> LEONCY, Léo Ferreira. Controle de Constitucionalidade Estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 23-24.
- <sup>36</sup> Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:
- I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
  - II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
  - III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;
  - IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.
- § 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.
- § 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

- <sup>38</sup> Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.
- § 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.
- § 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.
- <sup>39</sup> Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.
- Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.
- <sup>40</sup> No mesmo sentido: OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 2. tir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 87.
- <sup>41</sup> Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1224-1226.
- <sup>42</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Volume V: O Orçamento na Constituição. 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 459.
- <sup>43</sup> *Ibidem*, p. 459-460.
- <sup>44</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- <sup>45</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José de et. al. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 73.
- <sup>46</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 22-23.
- <sup>47</sup> ZYMLER, Benjamin. Direito administrativo e controle. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 38-40.
- <sup>48</sup> CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 286.
- <sup>49</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2238-5/ Distrito Federal. Requerente: Partido Comunista do Brasil e outros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, DF. Data do julgamento: 09 de agosto de 2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=2238&classe=ADI-MC>> Acesso em: 26.fev. 2009.
- <sup>50</sup> HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 357.
- <sup>51</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. v. 4, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992, p. 1782.
- <sup>52</sup> ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 90.
- <sup>53</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 33.
- <sup>54</sup> TRIGUEIRO, Oswaldo. Direito Constitucional Estadual. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 84.
- <sup>55</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Constitucional. Mandado de Segurança nº 24.510. Impetrante: Nascimento Curi Advogados Associados. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF. Data do julgamento: 19 de novembro de 2003. Disponível em: < <http://www.stf.gov.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=24510&classe=MS>> Acesso em: 26.fev. 2009.
- <sup>56</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes. New York: W. W. Norton & Company. 1999, p. 35-48.
- <sup>57</sup> § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.
- <sup>58</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Volume V: O Orçamento na Constituição. 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 192 e seguintes.



## O exercício do poder cautelar pelos tribunais de contas

Bernardo Alves da Silva Júnior



**Bernardo Alves da Silva Júnior** é Procurador da Fazenda Nacional em Brasília-DF. É bacharel em Direito e especialista em Direito Processual pela Universidade Federal do Piauí.

### 1. INTRODUÇÃO

O controle das atividades de gestão e aplicação dos recursos financeiros auferidos pelo Estado é imprescindível para assegurar que sejam eles corretamente vertidos em benefício da população, sem desperdícios e desvios indevidos, em conformidade com o ordenamento jurídico e os anseios da sociedade.

Nesse contexto, exsurge a relevância dos Tribunais de Contas, a quem compete diversas ações afetas à fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos entes e gestores públicos. Sua atuação, diante das constantes inovações da sociedade da informação e da complexidade das relações travadas no seio social, demanda os correspondentes avanços, para que seja impregnada de maior celeridade, objetividade e eficiência.

O poder cautelar, consubstanciado na adoção de medidas urgentes dirigidas à garantia da utilidade de futura manifestação e a evitar perecimento de direitos, revela-se instrumento deveras profícuo ao Poder Judiciário no exercício de seu mister, no qual se insere o controle externo sob o viés jurisdicional.

Na esfera de atribuições dos Tribunais de Contas e diante do cenário atual, um questionamento em especial tem rendido ensejo a debates entre os estudiosos: pode o Tribunal de Contas exarar legitimamente pronunciamento de natureza cautelar?

O presente estudo ocupa-se do tema, trazendo a lume subsídios conducentes ao seu deslinde.

### 2. OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A RELEVÂNCIA DA SUA MISSÃO CONSTITUCIONAL

Os Tribunais de Contas são órgãos colegiados autônomos de estatura constitucional incumbidos de exercer o controle financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial e operacional da gestão pública, sob os ângulos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, auxiliando o Poder Legislativo no exercício do controle externo. Sua atuação ocorre no campo técnico-administrativo, não sendo, portanto, de índole política.

Sob o prisma jurídico-constitucional, controle externo, no seu sentido técnico, consiste na fiscalização exercida pelo Poder Legislativo sobre a administração direta e indireta dos demais Poderes, notadamente no tocante aos atos administrativos e atos de gestão de bens e valores públicos.

A Constituição Federal de 1988 conferiu especial atenção às Cortes de Contas, havendo-lhes contemplado com um rol de atribuições que as coloca em posição de destaque no ventre da Administração, segundo se observa da literalidade dos seus arts. 70 a 74. Com apoio nas competências desfiladas no art. 71 da Carta Magna, tem-se encontrado na doutrina várias classificações acerca da missão dos Tribunais de Contas, valendo à pena mencionar, por sua propriedade, a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001, p.602-603), que ressalta as funções: “de fiscalização financeira, de consulta, de informação, de julgamento, sancionatórias, corretivas e de ouvidor.”.

Diante do leque de atuações que lhes foram conferidas, é possível enquadrar a atuação dessas Cortes em uma categoria sobranceira no âmbito da Administração Pública, notadamente porque reflete verdadeiros atos de controle, que irradiam efeitos vinculantes. Em que pese os pronunciamentos emanados daquele órgão não se revestirem de roupagem jurisdicional, impõe-se admitir que não estão eles no mesmo patamar que os atos administrativos comuns. Nessa linha, afirma Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2003, p. 135) que “O tribunal de contas exerce a função de controle dos três poderes, incluído aí o poder legislativo.”

Nesse panorama, visualiza-se a relevância da atuação dos Tribunais de Contas e a nobreza de sua missão no sentido de preservar princípios motrizes da ação estatal e garantir a legítima aplicação dos recursos públicos.

### 3. O CONTROLE EXTERNO E O MOMENTO DO SEU EXERCÍCIO

Tendo em conta que aos Tribunais de Contas incumbem diversas atividades imbricadas ao controle externo, é conveniente tecer algumas considerações sobre o exercício de comentada tarefa constitucional no tocante ao momento de sua realização.

A doutrina classifica o controle da Administração, sob o prisma ora enfocado, em prévio, concomitante ou posterior. O controle prévio ostenta natureza preventiva, destinando-se a orientar os agentes públicos no sentido de evitar o cometimento de falhas, bem como de sanar vícios em procedimentos antecedentes a atos administrativos. O controle concomitante atine ao acompanhamento da conduta estatal na gestão e aplicação dos recursos públicos, bem como na execução de atos. A seu turno, o controle posterior tem em mira a promoção de avaliações e verificações, tendo natureza corretiva e, se for o caso, sancionadora.

Nessa seara, viceja controvérsia sobre a possibilidade de o Tribunal de Contas promover controle prévio ou concomitante da Administração.

Hely Lopes Meirelles (1997, p. 609) posiciona-se contra, averbando que “toda atuação dos Tribunais de Contas deve ser *a posteriori*, não tendo apoio constitucional qualquer controle prévio sobre atos ou contratos da Administração [...], salvo as inspeções e auditorias *in loco*, que podem ser realizadas a qualquer tempo.”

Por outro lado, exsurtem defensores da ideia de que o controle prévio e concomitante dos Tribunais de contas não só é possível como é indispensável para a adequada proteção do Erário. Esta é a orientação perfilhada pelo Tribunal de Contas da União, que em diversas oportunidades declarou a sujeição de procedimentos administrativos à sua fiscalização prévia.<sup>1</sup>

Esta segunda corrente é a que mais se adéqua aos parâmetros modernos de fiscalização da Administração. Com efeito, em diversos procedimentos levados a cabo no bojo da Administração o controle prévio ou concomitante afigura-se deveras salutar para a efetiva proteção do Erário, a exemplo da fiscalização de convênios, bem como de editais de licitações. Neste último caso, obtempera Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2003, p. 244) que “Com esse procedimento, obviam-se os transtornos de anulação do concurso e inicia-se o controle concomitante.” O controle exclusivamente posterior não raras vezes mostra-se tardio e inócuo para a recomposição do patrimônio público, desaguando em meras punições aos agentes infratores.

A par do desígnio irrogado pela Carta Magna aos Tribunais de Contas, e em homenagem aos princípios da legalidade e da eficiência, evidencia-se legítimo o controle prévio e concomitante pelos referidos órgãos nas hipóteses cabíveis, sem olvidar-se a predominância do caráter repressivo ou ulterior de sua atuação. Tal conclusão encontra suporte no ordenamento jurídico pátrio, valendo citar ilustrativamente a possibilidade de fiscalização concomitante das Cortes de Contas em decorrência de denúncias (art. 74, § 2º, da CF/88), assim como a análise, antes da contratação, de edital no curso de procedimento licitatório, albergado no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93.

#### **4. A TUTELA CAUTELAR E A SUA ADOÇÃO NO ÂMBITO DAS CORTES DE CONTAS**

Face às anotações precedentes, visualiza-se com nitidez a importância dos Tribunais de Contas no sistema jurídico pátrio, notadamente no que concerne ao impedimento da malversação de recursos públicos e ao zelo pela coisa pública. É certo, ainda, em homenagem à eficiência na proteção do Erário, que, nas circunstâncias pertinentes, deve-se admitir o controle prévio e concomitante por parte dos referidos órgãos. Convém, porém, perquirir se as manifestações daquelas Cortes vêm sendo levadas a cabo de maneira adequada e tempestiva, em ordem a atender ao seu escopo constitucional.

Sob esse enfoque, interessa fazer alusão à prerrogativa conferida ao Poder Judiciário que lhe garante celeridade e eficácia na prestação jurisdicional: o poder geral de cautela.

A tutela cautelar consubstancia-se em providência adotada com vistas a assegurar uma situação jurídica ou a efetividade da proteção do direito material, retratando medida de urgência tendente a evitar dano irreparável ou de difícil reparação. Nos dizeres de Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero (2008, p. 739), a tutela cautelar “É um instrumento que visa a assegurar a viabilidade da obtenção da tutela do direito ou a assegurar uma situação jurídica tutelável, conforme o caso. [...] É caracterizada pela instrumentalidade e pela referibilidade.”

Transportando tal conceito para a realidade dos Tribunais de Contas, insta questionar: podem aludidos órgãos exarar pronunciamento cautelar? Conquanto existam questionamentos sobre o tema, a resposta afirmativa se impõe.

O deslinde da questão perpassa inicialmente pela exegese da ordem constitucional pátria, importando trazer à baila o teor da regra encartada no art. 71, IX e X, da CF/88, segundo a qual compete ao Tribunal de Contas da União “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.” Caso não atendido, pode aquela Corte sustar “a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.”

Com lastro na citada norma constitucional, há quem defenda que a sustação de atos pelos citados entes de fiscalização, em sede cautelar, está condicionada à prévia concessão de prazo para a correção da ilegalidade detectada, havendo autorização para a indigitada medida excepcional somente em caso de desobediência. Sob essa óptica, averba José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 882) que “o poder de cautela também há de depender do descumprimento oportuno da recomendação prévia dirigida ao órgão administrativo.”

Diverso, porém, é o entendimento que prevalece nos tribunais pátrios. O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução nº 155, de 04 de dezembro de 2002, prevê em seu art. 276 que:

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

Comentada norma autoriza expressamente a prolação de medida cautelar pela Corte de Contas da União. Por relevante, importa consignar que a prerrogativa em apreço extrai seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal, encontrando-se, portanto, dentro da esfera de competência outorgada pelo Constituinte àqueles entes de fiscalização.

Tal conclusão decorre da ideia de que se aos indigitados órgãos foi imputada, por força de comando constitucional, a função de determinar a correção de ilegalidade e sustar a execução de ato que não se amolde aos preceitos normativos de regência, com maior força de razão podem eles adotar providências de natureza cautelar, com vistas a revestir suas decisões de eficácia e utilidade, paralisando ou mesmo impedindo situações de lesividade, amiúde irreversíveis. Do contrário, a prevalecer a impossibilidade do pronunciamento cautelar, estar-se-ia cerceando comentados tribunais de assegurar plena efetividade à sua atuação, esvaziando-a.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 24.510, Rel. Min. Ellen Gracie, dirimiu a controvérsia ao sufragar a possibilidade da expedição de medidas cautelares pelos Tribunais de Contas, fazendo-o nos seguintes termos:

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

Na trilha do raciocínio esposado pela Corte Suprema nacional, a produção de medidas cautelares é inerente ao exercício das atribuições irrogadas aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal, sendo-lhe um instrumento válido, e muitas vezes até mesmo indispensável, para obviar a frustração de sua atuação. Nas palavras do Min. Cezar Peluso, consignadas em seu voto no julgamento do feito acima referenciado, “é melhor prevenir do que remediar”.

Aplica-se, na espécie, a **teoria dos poderes implícitos**, originada do constitucionalismo norte-americano, segundo a qual para cada poder concedido pela Constituição a um determinado ente estatal, outorga-se-lhe, paralelamente e de forma implícita, amplos poderes para a efetivação desse poder. Em outros termos, a atribuição constitucional de um poder a um órgão está acompanhada automaticamente da possibilidade do uso dos meios e instrumentos conducentes ao seu exercício.

Assim, podem referidos órgãos determinar, até mesmo em decisão monocrática do relator sujeita a ulterior confirmação do colegiado, a suspensão de procedimento licitatório, o afastamento temporário de agente público do exercício de suas funções, indisponibilidade de bens,<sup>2</sup> dentre outras providências de caráter assecuratório. A título exemplificativo, vale mencionar a recente notícia de que o TCU suspendeu, em 17 de dezembro de 2008, a fusão entre duas grandes empresas do ramo de telefonia, até que o tribunal tenha acesso a mais informações sobre a operação.<sup>3</sup>

A prática do poder cautelar franqueado aos Tribunais de Contas, contudo, há de ser realizada em harmonia com o princípio constitucional do devido processo legal, mediante atuação, regra geral, orientada pelo contraditório e ampla defesa.<sup>4</sup> Nada obstante, é lícita a concessão da providência cautelar *inaudita altera parte*, pelas mesmas razões que a autorizam em sede judicial.

Aqui é importante ressaltar que a concessão de providência cautelar, na esteira dos ensinamentos jurisprudenciais do STF, somente se justifica quando configurados os requisitos encartados no art. 7º, II, da Lei nº 1.533/51, vale dizer: plausibilidade jurídica da pretensão (*fumus boni juris*) e risco de lesão irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*). É indispensável, ademais, que a decisão do Tribunal esteja devidamente fundamentada, expondo as razões que lhe servem de suporte.

Deve ser privilegiada, por conseguinte, uma leitura sistemática e teleológica da norma constitucional, em ordem a resguardar a relevante função constitucional imputada aos Tribunais de Contas, garantindo a força de suas decisões e, em última análise, a efetiva defesa do patrimônio público.

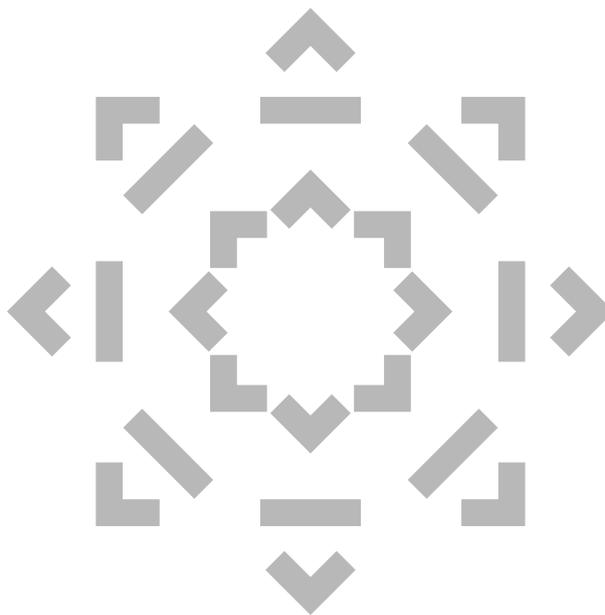
Por derradeiro, cabe registrar que a competência para expedir medida cautelar é amplamente permitida às Cortes de Contas estaduais, ex vi do disposto no art. 75 da Carta da República.<sup>5</sup>

## 5. CONCLUSÃO

Os Tribunais de Contas são órgãos colegiados de estatura constitucional dotados de autonomia, aos quais incumbe a relevante tarefa de exercer o controle financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial e operacional dos órgãos dos três Poderes do Estado. Suas manifestações sobrepassaram no âmbito da Administração e, nessa seara, emanam efeitos vinculantes.

Dadas as inovações da sociedade e complexidade das relações jurídicas, tem-se exigido avanços no exercício do controle externo. Com a finalidade de conferir-se maior eficiência a esta atividade e evitar-se prejuízos irreversíveis, os controles prévio e concomitante sobressaem-se como medidas deveras salutares.

Com suporte na missão imputada expressamente pela Constituição Federal aos Tribunais de Contas, e orientado pela teoria dos poderes implícitos, forçosa é a admissão da possibilidade desses entes prolatarem medidas de natureza cautelar, como forma de atingirem a máxima eficiência e eficácia na sua atuação, assegurando-se a utilidade de suas manifestações e evitando-se danos irreparáveis ao Erário.



## 6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8443.htm) >. Acesso em: 17 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de segurança nº 24.510*, Plenário. Relatora: Min. Ellen Gracie, 19 de novembro de 2003. Disponível em: < [http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(24510.NUME.%20OU%2024510.ACMS.\)\("ELLEN%20GRACIE".NORL.%20OU%20"ELLEN%20GRACIE".NORV.%20OU%20"ELLEN%20GRACIE".NORA.%20OU%20"ELLEN%20GRACIE".ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(24510.NUME.%20OU%2024510.ACMS.)() >. Acesso em: 17 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, ano 40, n 1, fev. 2007. Edição especial. Disponível em: < [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/BTCU\\_ESPECIAL\\_01\\_DE\\_13\\_02\\_2007.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/BTCU_ESPECIAL_01_DE_13_02_2007.pdf) >. Acesso em: 17 dez. 2008.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 18 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de Contas no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

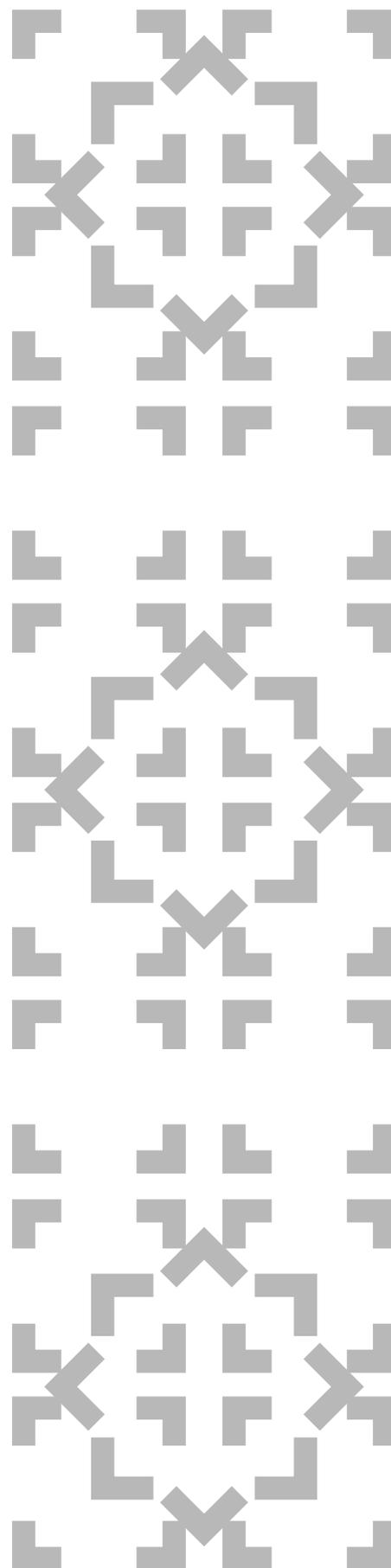
FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Controle de legalidade e medidas cautelares dos tribunais de contas. *Revista do TCU*, Brasília, DF, ano 38, n 110, p. 66-70, set./dez. 2007. Disponível em < [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca\\_tcu/biblioteca\\_digital/REVISTA0110\\_0.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/REVISTA0110_0.pdf) >. Acesso em 17 dez. 2008.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e questões de concursos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

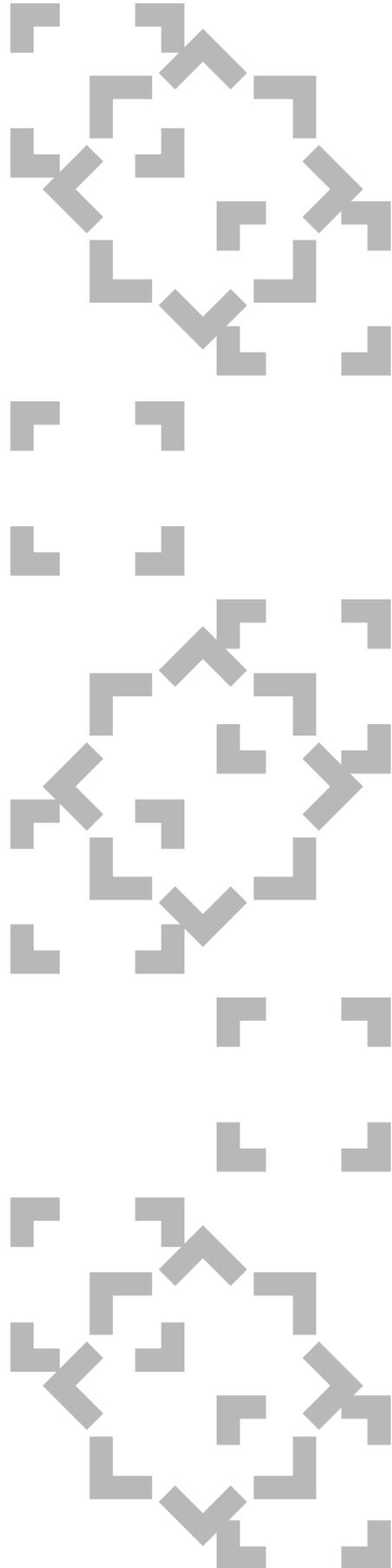
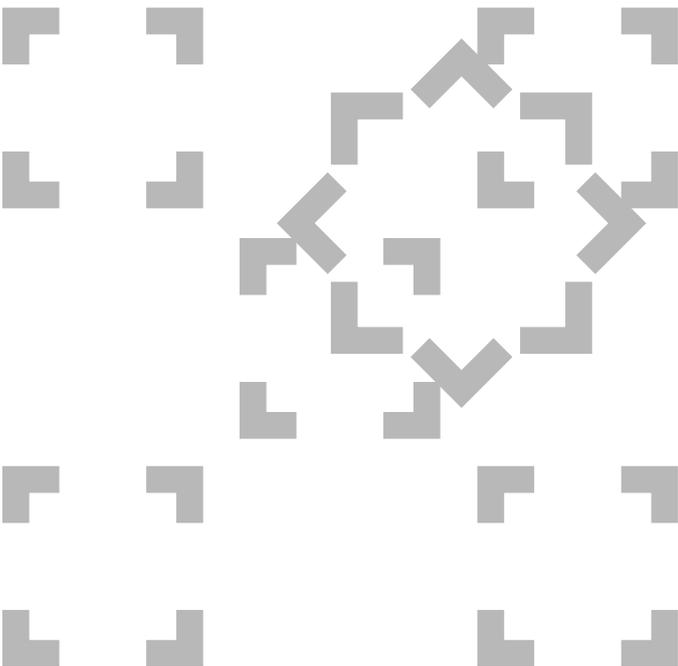
MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Código de processo civil: comentado artigo por artigo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.



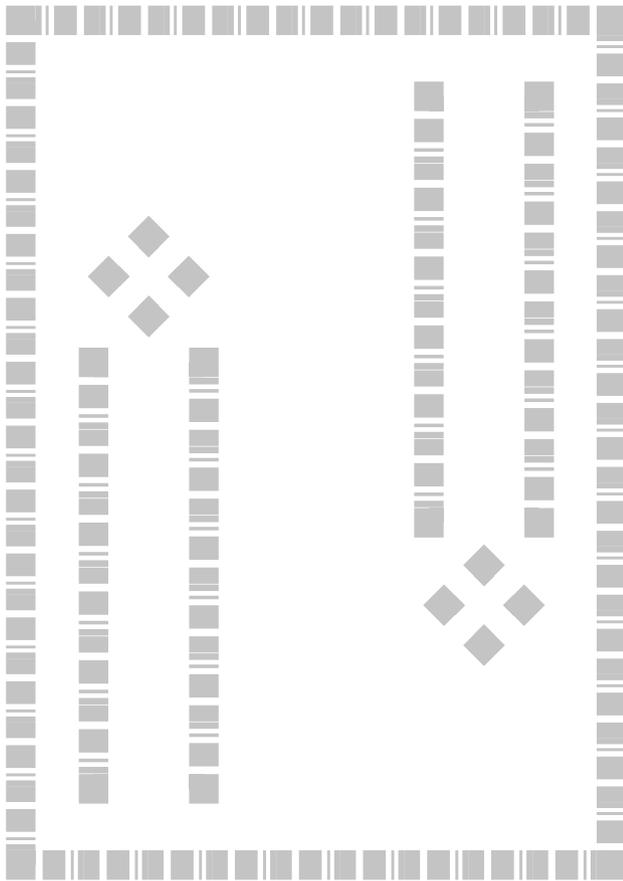
## NOTAS

- <sup>1</sup> Os processos de arrendamento de áreas e instalações portuárias cujos valores gerem receita mensal superior a R\$ 50.000,00 **sujeitam-se à fiscalização, prévia ou concomitante, do Tribunal de Contas da União**, nos moldes previstos na IN TCU 27/98, alterada pela IN TCU 40/02, ante o disposto no Decreto 4.391/02. (Acórdão nº 2338/2006, Rel. Min. Augusto Nardes.)
- <sup>2</sup> Vide art. 44 da Lei nº 8.443/92, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU.
- <sup>3</sup> Notícia colhida do site <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes\\_noticias?noticia=990522](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes_noticias?noticia=990522)>, acessado em: 17 dez. 2008. Como justificativa, foi ressaltado que “O TCU, no desempenho de suas prerrogativas constitucionais e de sua missão institucional de zelar pela boa regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade, busca, com a medida, certificar que a decisão da Anatel em anuir ou não a fusão das empresas seja tomada com a devida fundamentação. E também com as precauções necessárias para garantir a concorrência, a modicidade tarifária, a qualidade e a universalização desse serviço de telefonia, preservando o interesse público e respeitando os ditames da legislação.”
- <sup>4</sup> No ponto, interessa a leitura da súmula vinculante nº 3 do STF: Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.
- <sup>5</sup> Nesse sentido, a título exemplificativo, vale referir que a Lei Orgânica do TCE-MA (Lei Estadual nº 8.258/2005), no seu art. 1º, XXXI, estabelece que compete ao órgão expedir medidas cautelares a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, objetivando a efetividade das suas decisões.



# A necessidade de ações integradas dos Tribunais de Contas e do Ministério Público no combate à corrupção nas obras públicas

Carnot Leal Nogueira



**Carnot Leal Nogueira** é servidor do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Pernambuco, mestre e doutor em Estruturas pela Universidade do Colorado em Boulder, EUA, e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco.

## 1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública, em suas três esferas, federal, estadual e municipal, aloca considerável parte de seus recursos na execução de tarefas relacionadas a obras públicas. Tais recursos são, assim, empregados na contratação de estudos, projetos e obras de construção civil. A existência de vultosos recursos, aliada à **frouxidão** da forma como os ilícitos relacionados às obras públicas são tratados, sempre conduziu e ainda conduz a uma série – aparentemente infindável – de escândalos de reverberação nacional, envolvendo cifras milionárias. Em menor escala, mas não de menor importância face à grande quantidade, são as ilicitudes também perpetradas em obras públicas de menor envergadura; cujas contratações são **diluídas** em grandes áreas geográficas, normalmente envolvendo inúmeras pequenas obras.

O que há de comum a **praticamente todas** as obras públicas realizadas no Brasil é a **facilidade** com que podem ser usadas para atos de corrupção e a **quase absoluta certeza** da impunidade caso os atos de corrupção sejam perpetrados. Assim, o Brasil perde, **a cada obra pública onde há corrupção**, não somente uma oportunidade de construir as obras necessárias para seu desenvolvimento, mas também, os recursos empregados na obra, bem como aqueles necessários para o pagamento dos danos decorrentes das obras não executadas, executadas parcialmente, ou executadas sem a devida qualidade.



**Corrupção**, no sentido empregado no presente artigo, não está adstrito unicamente aos significados previstos nos tipos dos arts. 317 e 333 do Código Penal, i.e., corrupção passiva e corrupção ativa, respectivamente. Vez que as **obras públicas nacionais se constituem ubérrimo solo para os mais variados ilícitos**; lembrando que as partes intervenientes em obras públicas (construtores, projetistas, consultores etc.), enquanto **ligados à construção da obra pública**, desempenham **papel na estrutura do Estado**, adota-se, aqui, o vocábulo **corrupção** como o “comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal” (BOBBIO et. al., 2004:291). Assim, **corrupto** é o construtor que se locupleta com o superfaturamento da obra; **corrupto** é o fiscal do órgão contratante que autoriza os pagamentos de serviços não executados; **corrupto** é o engenheiro projetista que concebe o projeto básico sem a quantificação correta dos itens, permitindo, assim, que o construtor se beneficie com o aumento nos quantitativos nos itens cujos preços lhe são mais favoráveis; **corrupto** é o consultor que, mancomunado com o construtor, aquiesce com dilações injustificáveis no prazo para a execução da obra; e **corrupto** é o funcionário público do órgão contratante que concorda com a dilação injustificável. Também é **corrupto** o membro do Tribunal de Contas que, verificando a existência de crimes nos documentos que conhecer, deixa de remeter ao *Parquet* os documentos para o oferecimento da denúncia (Lei nº 8.666, art. 102); bem como é **corrupto** o membro do MP que, recebendo os documentos do membro do TC, injustificadamente, não apresenta a denúncia pertinente.

## 2. FORMAS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em 25 de janeiro de 2005, por volta das 23 horas, a ponte da represa do Rio Capivari, no sentido Curitiba-São Paulo da BR-116, desabou, provocando a morte de um caminhoneiro e ferindo mais 3 pessoas.<sup>1</sup> Com um fluxo médio diário de quinze mil veículos, o trecho onde se deu a queda ficou interditado parcialmente, provocando grandes prejuízos ao transporte de pessoas e cargas. O Ministério Público Federal impetrou **ação de improbidade administrativa** contra os funcionários do DNIT

responsáveis pela administração do trecho. Assim, com fundamento na alegação de que teria havido omissão, negligência e imperícia, o *Parquet* requereu que os funcionários da autarquia fossem punidos como ímprobos e, também, que fossem decretadas as perdas das funções públicas que ainda exerciam; requereu-se, ainda, a perda dos direitos políticos por cinco anos. Segundo o Ministério Público, houve “absoluta falta da necessária manutenção” dos dutos de escoamento da água da chuva que vinha se acumulando no aterro de aproximação. A queda poderia, ainda segundo o *Parquet*, ter sido perfeitamente evitada caso tivesse havido manutenção.

Na Região Metropolitana do Recife, foram construídos, nas últimas décadas, cerca de seis mil **prédios caixão**, cada um deles usualmente com quatro andares e quatro pequenos apartamentos por andar (OLIVEIRA et al., 2008). Ocorre que grande parte dessas obras, após cerca de quinze anos do término da construção, começaram a apresentar problemas estruturais graves e, após diversos estudos, restou provado que a concepção usada era inviável, inadequada, errada (ITEP, 2001). Vários prédios desabaram e centenas de outros apresentaram indícios de instabilidades estruturais, tendo sido, portanto, desocupadas. O problema trouxe graves implicações sociais, uma vez que levou à desocupação de dezenas e dezenas de prédios, e desalojou centenas de famílias dos estratos sociais menos economicamente afortunados. Em face do grave problema, o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual de Pernambuco, trabalhando conjuntamente, ajuizaram, na Justiça Federal de Pernambuco, **ação civil pública** contra a Caixa Econômica Federal e contra os diversos municípios da RMR onde foram construídos prédios caixão;<sup>2</sup> a ação visou ao levantamento de dados sobre as edificações existentes, à realização de estudos técnicos para a solução do problema, e, ainda, à suspensão da concessão de licenças para a construção daquele tipo de obra. Como desdobramentos da ação, foram realizados estudos, dados existentes sobre os prédios foram compilados e não mais foi permitida a construção de prédios com as deficiências daqueles anteriormente erigidos.



Em 17 de junho de 2004, a Barragem de Camará, em Alagoa Nova, interior da Paraíba, rompeu-se.<sup>3</sup> Obras públicas, na construção foram investidos quase vinte milhões de reais e o rompimento deu-se apenas alguns anos após a conclusão. O acidente provocou a morte de cinco pessoas; nos municípios a jusante da obra – Alagoa Nova, Alagoa Grande, Alagoinha, Mulungu, Araçagi e Mamanguape – mais de mil casas foram destruídas juntamente com pontes, escolas, muros e estabelecimentos comerciais. Mesmo nas casas que não foram destruídas, a água, que ultrapassou o nível de dois metros, destruiu os bens de milhares de pessoas. A causa da ruptura foi a execução malfeita da fundação da ombreira esquerda, que foi construída sobre rochas fraturadas. A ruptura deu-se quando ainda faltavam cerca de cinco a seis metros para o sangramento. Em decorrência do acidente, o Ministério Público Federal moveu, até o presente, um total de cinco medidas judiciais: duas **ações de improbidade administrativa**, uma **ação civil pública**, uma **ação civil pública ambiental** e uma **quebra de sigilo bancário**; o Ministério Público Estadual apresentou **uma denúncia criminal**.

Conhecida como Ponte Forte-Redinha, a **Ponte de Todos Newton Navarro**, com quase dois quilômetros de vão sobre o Rio Potengi, no Rio Grande do Norte, foi inaugurada em novembro de 2007.<sup>4</sup> Face às suspeitas de superfaturamento na obra, o Ministério Público Federal instaurou procedimento administrativo; as investigações – inclusive auditorias do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União – indicaram uma série de irregularidades, além daquelas inicialmente objeto de investigação. Dentre as principais irregularidades, constatou-se que o projeto básico não contemplou serviços necessários à obra, houve um item relevante de serviço que sofreu aumento de 45%, as soluções previstas no projeto básico para as fundações foram descartadas; assim, as alterações de projeto ocorridas ao longo da construção, aliadas a superfaturamentos, levaram a um aumento de quase R\$ 40 milhões de reais no orçamento inicial. Face a tais irregularidades, o *Parquet* federal ajuizou **ação civil pública por ato de improbidade administrativa** contra as empresas construtoras, seus sócios, e diversos funcionários ligados à contratação e condução das obras.

Os quatro exemplos de atuação do *Parquet* acima referidos ilustram as amplas possibilidades de sua atuação no combate à corrupção nas obras públicas. Os exemplos também mostram a inexorável, inafastável, intensa e evidente relação entre obras públicas (ou, em alguns casos, obras privadas<sup>5</sup>) e o **interesse público**, os **interesses difusos** de toda a sociedade. O interesse não está unicamente relacionado ao fato de as **obras públicas** serem construídas com **recursos públicos**; o interesse é mais intenso que o pecuniário: obras públicas podem causar malefícios intensos à população (e.g., ruptura da barragem, queda da ponte), além disso, as obras públicas de um país constituem grande parte de sua riqueza; uma represa bem construída é um patrimônio de grande valia para toda a sociedade; uma estrada, uma escola estadual, as instalações civis de uma universidade pública, são todos bens de grande valor. Não podem, assim, as obras públicas serem degradadas, degeneradas, depravadas em meios sofisticados – **aliás, eficientes meios** – de perpetração de ilícitos.

Com a Constituição Federal de 1988, ao Ministério Público **foi imposto o dever** (e outorgados os devidos poderes) de atuar como defensor dos interesses da sociedade.<sup>6</sup> Além da privativa titularidade da ação penal pública, ao *Parquet*, na esfera cível, foram disponibilizados instrumentos versáteis e poderosos para a defesa do patrimônio material e moral da sociedade, bem como para a defesa de qualquer interesse coletivo ou difuso.<sup>7,8</sup> Todas as medidas judiciais e administrativas citadas nos exemplos acima podem ser usadas para o combate à corrupção nas obras públicas, seja na fase de licitação, seja durante a construção, ou mesmo, após o término da obra, na verificação da sua qualidade, sua durabilidade e funcionalidade. Assim, com vistas a combater a corrupção nas obras públicas, os termos de compromisso (ou ajuste) de conduta, os inquéritos civis, as ações civis públicas, as ações de improbidade e ainda as ações criminais, são todas medidas que podem e devem ser aplicadas visando à punição das construtoras, dos seus funcionários, e dos funcionários públicos envolvidos.



Infelizmente, as ações do *Parquet*, no que concerne à corrupção que livremente grassa nas obras públicas brasileiras, têm se dado através de ações isoladas, em algumas obras de grande porte, ou quando da ocorrência de eventos catastróficos (e.g., queda de ponte, desabamento de prédios, rompimento de barragem). Mais adequada, eficiente e produtora seria uma atuação sistemática, juntamente com os Tribunais de Contas, quando da verificação de qualquer irregularidade relacionada à corrupção nas obras públicas. Deve-se ter em mente que, mais importante que o combate à corrupção em si, mais relevante que o combate ao **fato corrupção**, é a punição dos responsáveis, sejam eles as empresas, os funcionários das empresas ou os funcionários dos órgãos que contratam as obras públicas, e o **ressarcimento do erário**. Infelizmente as ações dos TCs muito frequentemente se concentram **unicamente na punição dos gestores relacionados aos ilícitos**; de forma que os recursos do erário nunca são recuperados, pois as condenações em valores imputados aos gestores – valores estes com os quais as **empresas** se locupletam – implica uma dívida **insolúvel** contra aqueles gestores, pessoas físicas. As empresas, por sua vez, seguem livres, libertas, com o proveito dos crimes e ilicitudes.

No que se segue, são expostas possíveis linhas de ação do *Parquet* no que concerne ao combate à corrupção nas obras públicas.

### 3. CORRUPÇÃO NAS OBRAS PÚBLICAS E MEDIDAS JUDICIAIS CABÍVEIS

Antes de adentrar na correlação **aproximada** entre as ilicitudes perpetradas em obras públicas e as possíveis ações a serem movidas pelo *Parquet*, convém destacar os **motivos de fato e de direito** que impõem a necessidade de integração TCs-MP. Pergunta-se, assim, o que impõe a integração de ações TCs-MP? A resposta é relativamente simples: os TCs dispõem de corpos técnicos que têm por função a realização de auditorias de obras onde são – **ainda que muitas vezes os auditores não disso** saibam – caracterizadas inúmeras ilicitudes. Assim, mês após mês, os TCs nacionais realizam auditorias onde restam caracterizados, provados ou evidenciados vários ilícitos. Entretanto, no âmbito dos próprios TCs, os processos com as ilicitudes são muitas vezes processados, julgados e arquivados sem que se proceda à comunicação dos ilícitos ao *Parquet* (contrariando o art. 102 da Lei nº 8.666/93). O MP, dessa forma, exceto em casos excepcionalíssimos, não tem acesso, não toma contato com os processos que correm no âmbito dos TCs. Nesse sentido, vale destacar a independência das instâncias administrativa (TCs) e criminal ou civil (no bojo das ações normalmente intentadas pelo MP). Nesse sentido (sem destaques no original):

EMENTA. HABEAS CORPUS. DENÚNCIA. INÉPCIA. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. IMPOSSIBILIDADE.

(...)

A conclusão do Tribunal de Contas da União pela inexistência de irregularidades administrativas na operação financeira em apreço não constitui óbice intransponível à persecução penal. A uma porque as **instâncias administrativa e criminal são autônomas e independentes**. A duas porque **o julgamento realizado pelo TCU diz respeito apenas à regularidade formal da operação, não se perquirindo, nessa sede, as circunstâncias que qualificam o fato como crime**. (STJ, HC no 12.236-GO, Min. José Arnaldo da Fonseca., 13 de março de 2001).

EMENTA. CRIMINAL. HC. PREFEITO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA NÃO EVIDENCIADA DE PLANO. (...)

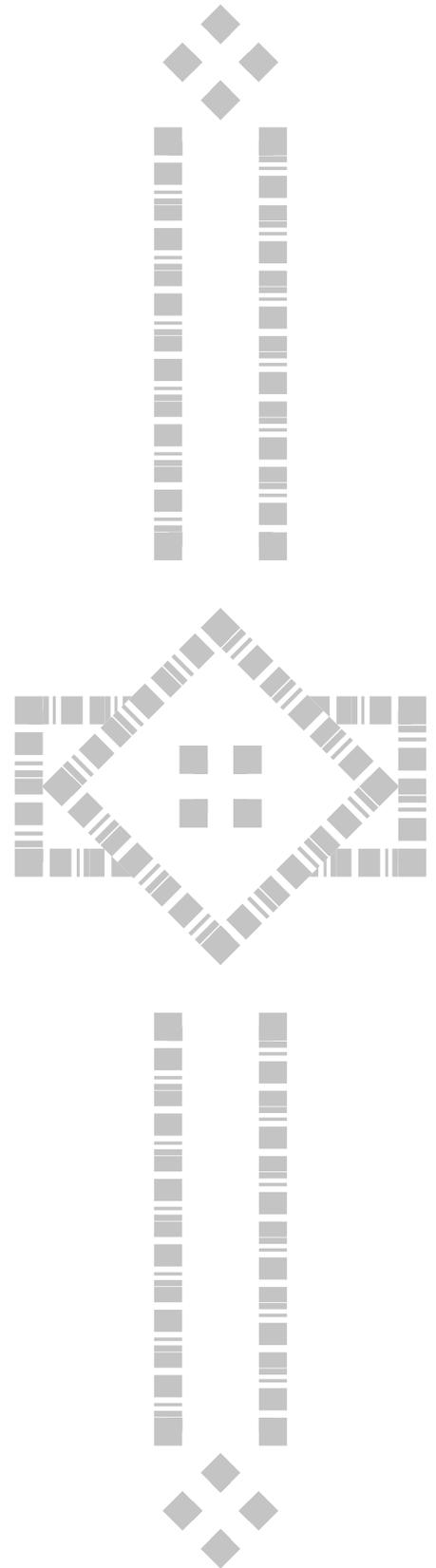
(...)

IV. A suspensão dos efeitos de atos proferidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, relacionados a irregularidades administrativas que envolviam o paciente, **não invalidam a sustentação fática da denúncia, que se reporta a irregularidades públicas**, além do pagamento de credores sem emissão de nota fiscal. (...) (STJ, HC no 16.518-CE, Min. Gilson Dipp., 28 de agosto de 2001).

As decisões acima, **que, aliás, são duas das poucas decisões do STJ em julgamentos de gestores públicos por crimes apurados por TCs**, destacando a independência entre as esferas de atuação dos TCs e do MP, deixam clara a necessidade de que os fatos apurados nas auditorias sejam levados ao *Parquet*, para a eventual oferecimento de denúncia ou ajuizamento da ação cível cabível.

A própria Lei de Licitações e Contratos com a Administração Pública, Lei no 8.666/93, em seu art. 102, impõe a remessa de documentos ao *Parquet*, quando constatado haver crime na licitação ou contratação de obra pública:

Art. 102. Quando em autos ou documentos de que conhecerem, os magistrados, os membros dos Tribunais ou Conselhos de Contas ou os titulares dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de qualquer dos Poderes verificarem a existência dos crimes definidos nesta Lei, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.



A norma acima, no que concerne aos TCs, deve ser interpretada com a maior flexibilidade possível, **de modo a sempre se proceder à remessa dos documentos ao MP e permitir o oferecimento da denúncia**. Ora, a princípio, qualquer conta de gestor público não aprovada nos julgamentos dos TCs permite inferir que houve crime ou outra ilicitude. O mesmo se aplica a qualquer conta aprovada com ressalvas. Por fim, ainda que as contas sejam aprovadas sem ressalvas, é possível tenham ocorrido crimes ou ilicitudes que passaram despercebidos no âmbito dos TCs.

Afinal, em que instância de um processo dentro de um TC seria possível responsabilizar **criminalmente** um construtor cuja obra desaba por problemas construtivos (art. 256 do Código Penal)? Como seria possível – **em um processo que se desenvolve em um TC** – a responsabilização, por ato de improbidade, de um gestor que não procedeu à manutenção de uma obra pública (primeiro exemplo do item 2 acima)? Ou, ainda exemplificando, como punir – **em uma prestação de contas** – o gestor público que, ao invés de chamar a construtora para consertar uma obra por ela executada e **ainda dentro da garantia quinquenal**, contratou emergencialmente uma outra empresa? Muitas vezes, a tipicidade do fato perpetrado, a própria caracterização do dano imposto ao erário ou o caráter ímprobo da ação dos gestores e construtores não é **sequer do conhecimento dos funcionários e membros dos TCs**.

No que se segue, algumas formas de possível atuação dos *Parquets* para a responsabilização dos que perpetraram ilicitudes através das obras públicas são referidas.

### 3.1. AÇÕES CRIMINAIS

Em uma das raras ações criminais envolvendo malbaratamento de recursos públicos através de obras construídas com recursos do erário que alcançaram o STJ, o MP do Estado de Sergipe ajuizou ação criminal em virtude do pagamento integral de duas obras, uma das quais não foi executada e a outra cuja execução foi parcial.<sup>9</sup> Muito embora o processo tenha sido anulado por ter prevalecido

o entendimento de que o descumprimento do contrato não se poderia caracterizar como **peculato-desvio**,<sup>10</sup> o voto-vista do Ministro Vicente Cernicchiaro reflete o entendimento correto, no sentido de que, uma vez que os pagamentos foram efetuados como se houvessem sido concluídas as obras, houve fato típico passível de responsabilização criminal. O caso descrito nos autos reflete bem a forte ligação entre os tipos penais e as irregularidades comumente encontradas em obras públicas. Obras públicas, da forma permissiva, frouxa e irresponsável como são frequentemente realizadas as licitações e conduzidos os contratos, são terreno fértil para a perpetração dos crimes previstos nos arts. 89 a 97 da Lei nº 8.666/93, bem como dos crimes contra a Administração Pública (arts. 312 a 337-A do Código Penal). Os crimes relacionados às obras públicas, entretanto, não se esgotam naqueles acima referidos, não é pouco frequente, e.g., que as obras públicas sejam tão mal construídas a ponto de desabarem ou desmoronarem (como os taludes em rodovias); e o só fato de haver o desabamento ou desmoronamento implica a necessidade de responsabilização criminal com base no art. 256 do CP.<sup>11</sup> Outras normas, como a Lei no 8.137/90, crimes contra a ordem tributária, e o Decreto-lei no 201/67, crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, também descrevem tipos penais frequentemente relacionadas às obras públicas. Por fim, vale ainda destacar o art. 29 da Lei das Contravenções Penais, que tipifica a contravenção de desabamento.<sup>12</sup> Como se pode concluir, as ilicitudes praticadas durante a licitação ou a execução de obras públicas, ou mesmo o seu desabamento após a entrega, têm repercussão na esfera penal, justificando a necessidade de maior integração entre os TCs e o *Parquet* para o oferecimento da pertinente denúncia criminal.

### 3.2. DEFESA DO PATRIMÔNIO MATERIAL E DE INTERESSES COLETIVOS OU DIFUSOS

Independentemente dos aspectos criminais referidos acima, as obras públicas se constituem em meios aptos e até propensos para agredir os interesses da sociedade. Não se trata **apenas** do

interesse patrimonial – muito embora seja tão frequente, através de obras, a agressão ao erário –, deve-se ter também em vista a necessidade de resguardar interesses outros, como a defesa do meio-ambiente e a proteção ao patrimônio histórico.

No que concerne à proteção do patrimônio histórico, não é incomum no repertório jurisprudencial brasileiro, a existência de ações que, com base no art. 18 do Decreto-lei no 25/37, levam à condenação de construtores de obras públicas ou privadas à demolição parcial ou total de suas obras. A norma visa à proteção da visibilidade de imóveis tombados através da proibição de construções em suas vizinhanças. Em tais casos, as ações civis públicas se prestam não somente para determinar a demolição das obras irregulares, mas também para forçar os construtores infratores à devolução dos montantes pagos, ao pagamento dos custos com a demolição, e ao ressarcimento de quaisquer danos infligidos ao patrimônio histórico.

Na defesa do patrimônio material e dos interesses difusos e coletivos da sociedade, as ações civis públicas – conforme exposto nos parágrafos primeiro e terceiro do item 2 acima – constituem-se em ferramentas processuais adequadas.

### 3.3. AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

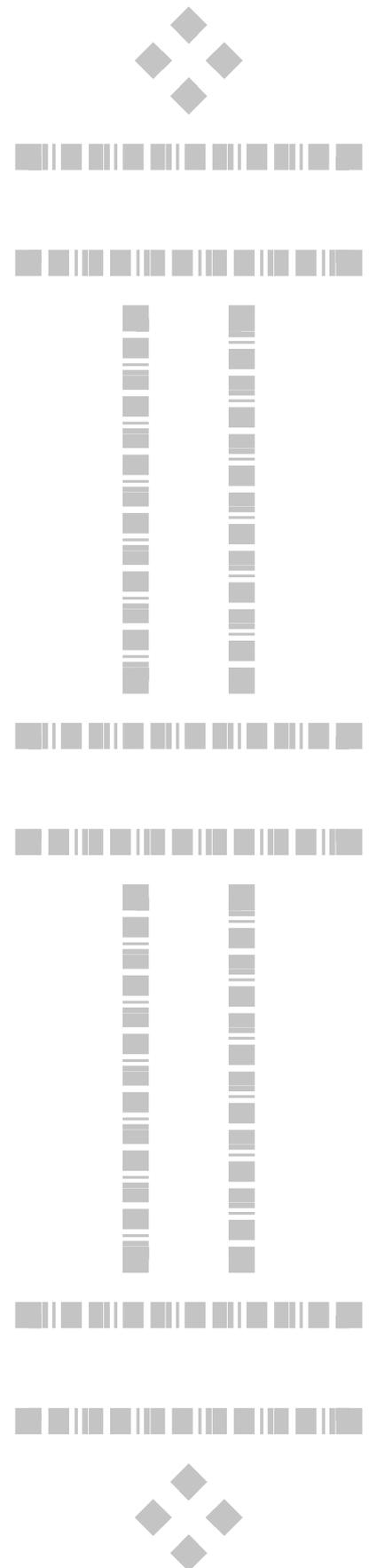
A Lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, de forma abrangente e flexível, permite a responsabilização de funcionários públicos, empresas e demais pessoas físicas ou jurídicas que causem lesão ao erário. No caso de obras públicas, merecem destaque os arts. 9 e 10 da Lei, onde se pode ler (sem destaques no original):

#### Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...)

#### Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...)



A Lei de Improbidade permite, assim, a responsabilização, tanto dos agentes públicos como a de qualquer um que concorra para a prática do ato (art. 3º), pelo ressarcimento integral dos danos impostos ao erário (art. 5º). Os causadores do dano deverão ter seus bens postos em indisponibilidade (art. 7º); e, ainda, perder a função pública que exerçam e ter suspensos seus direitos políticos por oito a dez anos (art. 12, I).

Na hipótese, por exemplo, de um gestor público que contrata uma empresa para realizar algum conserto em uma obra durante o lustro de garantia de solidez e segurança prevista no art. 618 do CC, deixando de responsabilizar a empresa que **por força da garantia legal deve ser acionada**; há ato de improbidade, pois este gestor permite que a empresa executora da construção defeituosa enriqueça ilicitamente ao deixar de responder pela garantia legal (art. 10, X e XII).

O exemplo da Ponte Forte-Redinha, referido no item 2 acima, em que o Ministério Público Federal promoveu ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra os construtores e gestores da obra, bem ilustra a versatilidade e utilidade das normas da Lei de Improbidade Administrativa para o combate à corrupção em obras públicas.

#### 4. COMO PROCEDER À INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES DOS TCS E DO MP

Conforme se pode inferir do exposto acima, por um lado, os TCs dispõem de corpos técnicos aptos à detecção das mais variadas formas de corrupção nas obras públicas. Podem, portanto, as Cortes de Contas, através do cumprimento das suas funções previstas na Constituição Federal, detectar fraudes em licitações, superfaturamentos, pagamentos por obras não realizadas, alterações ilícitas em projetos básicos – de forma a beneficiar os construtores, bem como caracterizar a existência e extensão de quaisquer **assaltos** ao erário e quaisquer agressões ao patrimônio

histórico e ao meio-ambiente. O Ministério Público, por sua vez, dispõe das ferramentas processuais e, claro, da necessária capacidade postulatória, e **ainda** dos meios materiais, para o ajuizamento das ações tendentes à persecução criminal ou civil dos gestores e empresas envolvidas nas ilicitudes.

Os Tribunais de Contas, portanto, devem estabelecer critérios **generosos** para o encaminhamento de quaisquer documentos em que haja indícios de corrupção para o *Parquet*. Em tal estabelecimento de critérios, têm relevância os membros do *Parquet* que atuam **junto** às Cortes de Contas; tais membros – que dispõem das mesmas garantias e prerrogativas dos membros do MP estadual e federal (CF/88, art. 130; nota de fim 6) – podem funcionar na imprescindível tarefa de detectar indícios de crimes relacionados à corrupção em obras públicas nos processos que tramitam nos Tribunais de Contas. Pois, se para um auditor de obras ou mesmo para um conselheiro de um TC, um laudo de engenharia onde está relatado um desmoronamento de um talude, à margem de uma rodovia, logo após a sua inauguração, deve trazer implicações cíveis (responsabilização da construtora para a reconstrução da obra); para um membro do MP, tal fato deverá ser visto, **também**, como um crime tipificado no art. 256 do Código Penal Brasileiro; crime este que deverá levar, através de denúncia, à reclusão do construtor por período de um a quatro anos.

Caso as denúncias criminais, as ações de improbidade e as ações civis públicas pertinentes possam ser ajuizadas e acompanhadas pelos membros do *Parquet* junto ao TC, desnecessária é a remessa dos documentos ao MP estadual ou federal. O que não se pode admitir é que as inúmeras formas de corrupção em obras públicas sejam referidas, caracterizadas e provadas nos processos administrativos no âmbito dos Tribunais de Contas, sem que as ações pertinentes – que visam à proteção da sociedade e do erário – nem sequer sejam levadas ao Poder Judiciário.

## 5. CONCLUSÕES

O repertório jurisprudencial brasileiro é paupérrimo em decisões referentes a condenações de construtoras, funcionários destas construtoras e mesmo de gestores públicos por crimes relacionados à corrupção em obras públicas. Por outro lado, as ilicitudes relacionadas a este tipo de corrupção são – sabidamente – extremamente frequentes. Enquanto muitas empresas que executam obras públicas se organizam entre si e em conjunto com funcionários da Administração Pública para fraudar licitações, superfaturar, receber por serviços nunca realizados, construir sem a devida qualidade, enfim, praticar toda sorte de atos de corrupção nas obras custeadas pelo erário; os Tribunais de Contas e o Ministério Público **ainda não integraram suas ações de forma a garantir que cada ilicitude detectada nos processos administrativos no âmbito das Cortes de Contas implique uma ação criminal ou cível, movida pelo Parquet para a punição dos envolvidos e ressarcimento dos cofres públicos.**

A necessária integração de ações dos TCs e do MP deve se dar através dos membros do *Parquet* que atuam junto às Cortes de Contas. Tais membros, que gozam das mesmas prerrogativas e têm os mesmos deveres dos membros do MP estadual ou federal, devem funcionar na detecção de indícios de crimes e outras ilicitudes nos autos dos processos administrativos dos TCs. Havendo, por parte dos membros do *Parquet* que atuam junto às Cortes, condições para o ajuizamento das ações criminais, ações de improbidade, ações civis públicas e demais medidas legais cabíveis, tais ações e medidas devem ser, por tais membros, ajuizadas e conduzidas junto ao Poder Judiciário. Em não havendo o *Parquet* junto ao TC já suficientemente estruturado – **além das medidas administrativas para a sua estruturação** – todo e qualquer indício de crime ou ilicitude relacionado à corrupção em obras públicas deve ser encaminhado ao MP estadual ou federal, conforme o caso.

A CF/88, em seus arts. 129 e 130, proveu o *Parquet* junto ao TC de condições plenas para a persecução criminal e cível dos que – através de obras públicas – perpetraram atos de corrupção. O art. 102 da Lei de Licitações e Contratos, por sua vez, obriga a remessa ao MP de quaisquer documentos dos TCs onde tenham sido caracterizados crimes relacionados à licitação ou à contratação de obras públicas. Considerando que as normas acima são de 1988 e de 1993, respectivamente, face à quantidade de escândalos, atos de corrupção e outros ilícitos relacionados a obras públicas no Brasil, a inexistência de farta jurisprudência relacionada à punição criminal e cível dos que praticam corrupção em obras públicas revela uma inobservância àquelas normas. Sem a devida punição criminal e cível dos envolvidos em corrupção em obras públicas, novos escândalos sempre surgirão, novas obras superfaturadas, novas obras sem qualidade; os corruptos seguirão incólumes, obra após obra, praticando seus ilícitos. Assim, para que as obras públicas nacionais não mais continuem sendo degradadas em meios sofisticados para a perpetração de atos de corrupção, é necessária a plena integração das ações do Ministério Público e das Cortes de Contas.

## REFERÊNCIAS

- BOBBIO, N.; MATTENCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.
- INSTITUTO TECNOLÓGICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. *Razões da inviabilidade técnica do sistema construtivo que utiliza alvenaria portante*. Recife, 2001.
- OLIVEIRA, Romilde de Almeida; SILVA, Fernando Artur Nogueira; PIRES SOBRINHO, Carlos Wellington de A. *Construção de edifícios em alvenaria resistente em Pernambuco: situação atual e perspectivas futuras*. Recife: SINAENCO, 2008.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Ref.: Ação Civil Pública no 2006.70.00.030582-4 (PR), 5a Vara Federal de Curitiba.
- <sup>2</sup> Ref.: Ação Civil Pública no 2005.83.00.008987-2 (PE), 12a Vara Federal de Pernambuco.
- <sup>3</sup> Ref.: Peças e documentos da ação de danos morais e materiais impetrada pelo Ministério Público Federal na Justiça Federal da Paraíba; processo no 2005.82.00.007725-9 (PB).
- <sup>4</sup> Ref.: Ação Civil Pública no 2007.84.00.006575-1 (RN), 4a Vara Federal do Rio Grande do Norte e AGTRs 82025-RN e 80150-RN.
- <sup>5</sup> Os apartamentos dos prédios tipo caixão, apesar de obras civis privadas, foram financiados e comercializados através de programas federais de financiamento.
- <sup>6</sup> CF/88. (sem destaques no original) Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; (...) III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (...) VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.
- <sup>7</sup> Lei da Ação Civil Pública. Lei no 7.347/85. (sem destaques no original) Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio-ambiente; II - ao consumidor; III - à ordem urbanística; IV - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; V - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (...)
- Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.
- <sup>8</sup> Lei Orgânica do Ministério Público. Lei no 8.625. (sem destaques no original) Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público: (...) III - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos; b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem; (...) VIII - ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores do dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas; (...)
- Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los: a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei; b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior; II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que oficie; III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível; (...) V - praticar atos administrativos executórios, de caráter preparatório; (...)
- <sup>9</sup> STJ, REsp no 77.183-SE, Min. Anselmo Santiago, 24 de novembro de 1997.
- <sup>10</sup> Em seu voto, o Ministro Relator destacou que o MP poderia ter ajuizado uma ação cível para a devolução dos recursos.
- <sup>11</sup> TÍTULO VIII - DOS CRIMES CONTRA A INCOLUMIDADE PÚBLICA. CAPÍTULO I - DOS CRIMES DE PERIGO COMUM (...) Desabamento ou desmoronamento. Art. 256 - Causar desabamento ou desmoronamento, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa. Modalidade culposa. Parágrafo único - Se o crime é culposo: Pena - detenção, de seis meses a um ano.
- <sup>12</sup> DECRETO-LEI Nº 3.688, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941. LEI DAS CONTRAVENÇÕES PENAIAS. (...) Art. 29. Provocar o desabamento de construção ou, por erro no projeto ou na execução, dar-lhe causa: Pena - multa, de um a dez contos de réis, se o fato não constitui crime contra a incolumidade pública.

# O princípio da precaução ambiental e o controle externo pelo Tribunal de Contas da União

Geraldo Márcio Rocha de Abreu



**Geraldo Márcio Rocha de Abreu** é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Agronomia pela Universidade de Brasília (UnB), em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e especialista em Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

## INTRODUÇÃO

O princípio da precaução no direito ambiental constitui tema já sobejamente visitado na doutrina brasileira, em função da importância de que o mesmo se reveste, relacionado que está à detecção e à erradicação do risco de dano ao meio ambiente. Todavia, sobre a junção dos temas **princípio da precaução e controle externo pelo Tribunal de Contas da União**, não consta haver merecido pesquisa doutrinária, muita embora constitua, na opinião do autor, tópico relevante para uma melhor compreensão da atuação da Corte de Contas em sede do direito ambiental.

Importa, portanto, estudar a possibilidade da aplicação do referido princípio pelo TCU nos seus julgados em matéria ambiental, bem como conhecer os requisitos e os limites que devem nortear essa aplicação.

## 2. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO AMBIENTAL

Na preleção de Miguel Reale (1994, p. 299), “princípios são ‘verdades fundantes’ de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, (...)”. Princípios gerais do direito, por sua vez, são assertivas, conclusões e enunciados normatizados ou logicamente estruturados que têm a prerrogativa de orientar a interpretação de um sistema jurídico com vistas à aplicação de uma norma ou à gênese de norma nova.

Princípios existem de grande importância na aplicação do direito e na distribuição da justiça, reconhecendo-lhes, legislador e operador do direito, uma verdadeira força de lei, isto se verificando inclusive na Constituição, haja vista os enunciados de que “todos sejam tratados com isonomia perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”; de que “todos são inocentes até prova em contrário”; de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”; de que “a pena não poderá passar da pessoa do condenado”; de que “será assegurado o contraditório e a ampla defesa”; de que “a propriedade deve cumprir sua função social”; e de que “a Administração Pública deve pugnar pela moralidade”.

Sob o título **Princípios Gerais do Direito Ambiental**, Paulo Affonso Leme Machado (2005, p. 53-99) enumera os seguintes institutos: princípio do direito à sadia qualidade de vida; princípio do acesso equitativo aos recursos naturais; princípios usuário-pagador e poluidor-pagador; princípio da precaução; princípio da prevenção; princípio da reparação; princípio da informação; princípio da participação, e princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público.

No seu relacionamento com a natureza, a humanidade se depara com situações de risco. Ao mesmo tempo inexpugnável e frágil, é o ambiente natural remetente e destinatário desses riscos, resultado que são da interação humana e contra esta mesma humanidade se voltando. Para Ulrich Beck (1997, p. 39), os riscos ambientais se manifestam sob duas formas, segundo o nível observado de conhecimento científico conjugado com o nível de incerteza: (a) risco concreto, quando visível e previsível pelo conhecimento técnico-científico, e (b) risco abstrato, quando invisível e imprevisível pelo conhecimento técnico-científico. Sobre as duas espécies de risco atua o Estado enquanto gestor da interação entre a sociedade e o meio ambiente, enquanto “moderador” destes mesmos riscos.

Ao passo que para o risco concreto se prescreve a prevenção, para o risco abstrato resta o remédio da precaução, ante a evidência da imprevisibilidade, ante a momentânea incapacidade humana de compreensão do risco em tela, da sua natureza, de suas causas e origens, e da extensão dos seus efeitos.

Conceitualmente, é o princípio da precaução, portanto, aquele que está a impor e a legitimar a adoção de urgente medida com relação a um dado risco ambiental, nas situações em que se depara com o desconhecimento acerca dos detalhes desse risco, suficiente, portanto, a mínima probabilidade da sua existência, a ensejar atitude eficaz com vistas à defesa do meio ambiente.

Importante, pela precisão, a lição de Juarez Freitas (2006, p. 37) em festejado artigo no qual ministra, magistralmente, ensinamentos sobre o princípio da precaução em relação aos princípios da proporcionalidade e da motivação:

Já o princípio constitucional da precaução, também diretamente aplicável, traduz-se, nas relações administrativas ambientais (mas não só), como o dever de o Estado motivadamente evitar, nos limites de suas atribuições e possibilidades orçamentárias, a produção de evento que supõe danoso, em face da fundada convicção (juízo de verossimilhança) quanto ao risco de, não sendo interrompido tempestivamente o nexo de causalidade, ocorrer um prejuízo desproporcional, isto é, manifestamente superior aos custos da eventual atividade interventiva.

O princípio da precaução surgiu na Alemanha, no início da década de 1970, segundo Martins (2002, p. 25 e seguintes), como resposta a uma política intervencionista e centralizadora na área de poluição atmosférica, e a um contexto de grande agitação política e de preocupação social para com a saúde pública, não só pela poluição do ar propriamente dita, mas, ainda, pela destruição das florestas e pelas chuvas ácidas.

Presente no direito alemão desde o século passado, como visto, veio a ser o princípio da precaução acolhido no direito internacional e no direito comunitário, bem como em diversos sistemas nacionais, além do alemão, a exemplo do Reino Unido, da Holanda, dos Estados Unidos, e do Brasil.

### 3. BASES NORMATIVAS DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO AMBIENTAL

#### 3.1 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO AMBIENTAL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição em vigor traz no seu texto várias menções às relações entre Estado, cidadania e meio ambiente, iniciando pelo inciso LXXIII do

art. 5º, que ao assegurar os “Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”, prevê o direito de “ação popular que vise a anular ato lesivo ao (...) meio ambiente”, seguindo-lhe o art. 23, inciso VI, ao inserir na competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o dever de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, bem como o art. 24, inciso VI, quando dispõe que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a “proteção do meio ambiente e controle da poluição”, e, ainda, o inciso VIII versando sobre a “responsabilidade por dano ao meio ambiente”.

Entre várias outras citações, máxima importância confere a Carta ao meio ambiente no Capítulo VI a ele dedicado, inaugurado pelo *caput* do art. 225, seguindo-se o inciso IV do § 1º, instituindo o estudo prévio de impacto ambiental, inquestionável medida de precaução, nos seguintes termos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

Acrescente-se que o constituinte ordinário propugnou, naquilo que se refere à relação entre o Estado e o meio ambiente, por uma postura claramente antropocentrista, na qual o meio ambiente é um dos elementos propiciadores e garantidores do bem-estar da população e da dignidade humana. Interpretação outra não se infere do teor do art. 225, *caput*. De fato, a Constituição anuncia, já no art. 1º, inciso III, a dignidade humana como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.

### 3.2 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL

O princípio da precaução foi reconhecido como regra do direito ambiental internacional ao ser evocado, de forma cogente, no princípio 15 da Declaração do Rio, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – RIO/92:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

### 3.3 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO AMBIENTAL NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Verificam-se menções de maior expressividade ao princípio da precaução, atribuindo-lhe mesmo um verdadeiro “reconhecimento legal”, não somente na Constituição Federal, mas também na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, no art. 54, § 3º, e na Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005 (Lei de Biossegurança), no art. 1º, respectivamente:

Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos a saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

(...)

§ 3º. Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

Art. 1º. Esta Lei estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente. (Grifos nossos).

Anterior à edição da Constituição Federal, a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, ao dispor sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, evoca, de modo implícito, o princípio da precaução, constatando-se, ante o dispositivo legal, que o referido princípio deve ser observado e resguardado pela Administração Pública, vez que claro resta não se tratar, o meio ambiente, de matéria que possa ser relegada a plano secundário pelo Estado:

Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:  
(...)

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

Acerca do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que tem como finalidades precípua diagnosticar o risco, dimensionar o impacto, bem como determinar se este é irreversível ou não, dispõe o art. 6º, inciso II, da Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o seguinte:

Art. 6º. O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

II - análises de impactos do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão de magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade, suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais;

Constata-se, pois, que a finalidade do EIA é prevenir, a tempo, o potencial dano ambiental, para evitar-se a necessária, mas por vezes improvável e inviável, reparação no futuro.

Cabe acrescentar que o princípio da precaução foi igualmente positivado por meio da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro em 5 de julho de 1992 e ratificada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, e pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotada em 9 de maio de 1992 e ratificada pelo Decreto-Legislativo nº 1, de 3 de fevereiro de 1994, respectivamente:

#### **Artigo 14**

Avaliação de Impacto e Minimização de Impactos Negativos

1. Cada Parte Contratante, na medida do possível e conforme o caso, deve:

a) Estabelecer procedimentos adequados que exijam a avaliação de impacto ambiental de seus projetos propostos que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica, a fim de evitar ou minimizar tais efeitos e, conforme o caso, permitir a participação pública nesses procedimentos;

b) Tomar providências adequadas para assegurar que sejam devidamente levadas em conta consequências ambientais de seus programas e políticas que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica;

**Artigo 3****Princípios**

(...)

3. As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível. Para esse fim, essas políticas e medidas devem levar em conta os diferentes contextos socioeconômicos, ser abrangentes, cobrir todas as fontes, sumidouros e reservatórios significativos de gases de efeito estufa e adaptações, e abranger todos os setores econômicos. As Partes interessadas podem realizar esforços, em cooperação, para enfrentar a mudança do clima.

no §1º do art. 2º da Resolução Conama nº 237/97; (b) se o empreendimento possui licença ambiental; (c) caso o empreendimento seja potencialmente causador de significativa degradação ambiental, exige-se o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para a concessão da Licença Prévia, de acordo com o art. 3º da Resolução citada; e (d) se o empreendimento está sujeito ao EIA/RIMA e possui Licença Ambiental, impõe-se verificar se as medidas mitigadoras estabelecidas pelo Estudo de Impacto Ambiental estão sendo tempestiva e adequadamente implementadas.

Possibilidades da aplicação do princípio da precaução pelo TCU se apresentam nas auditorias com vistas à legalidade dos atos e contratos do setor público relacionados com o meio ambiente, como no caso de obras públicas, ou com vistas à gestão ambiental, ou ainda com vistas ao desempenho dos órgãos ambientais. Poderá o Colegiado recorrer ao princípio, também, nas tomadas e prestações de contas dos órgãos jurisdicionados, bem como nas denúncias e representações.

Situações ocorrem em que um risco de dano ao meio ambiente, dada a sua magnitude, requer a adoção de medidas urgentes, inexigível a certeza científica acerca do próprio risco, do dano, das suas causas e dos seus efeitos. Em tais casos, basta que se identifique a possibilidade de danos ao meio ambiente, irreversíveis e desproporcionais em relação aos benefícios projetados para uma determinada atividade. Têm-se, na hipótese, casos em que medidas eficazes deverão ser adotadas por quem detenha poder para tanto. Nesse sentido a assertiva de Kiss (2004, p. 11):

Em determinadas situações, a aplicação do princípio da precaução é condição fundamental para proteger os direitos das gerações futuras. Uma das principais características desse princípio é que, naqueles casos em que há uma incerteza científica, a obrigação real de tomar decisões passa dos cientistas para os políticos, para aqueles cuja tarefa é governar.

#### **4. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO AMBIENTAL EM JULGADOS DO TCU**

Instância máxima no controle externo da Administração Pública no Brasil,<sup>1</sup> o TCU tem, entre as atividades que lhe são constitucional e legalmente incumbidas, a auditoria ambiental, considerando ser o meio ambiente um bem público, razão pela qual importância crescente vem sendo conferida pelo Tribunal aos aspectos ambientais, ante o risco de danos ao meio ambiente e de prejuízos à qualidade de vida. Na fiscalização de obras públicas financiadas com recursos da União, confere-se importância aos aspectos ambientais ante a possibilidade de risco concreto ou abstrato de danos ao meio ambiente. Dentre as questões ambientais levantadas nas auditorias de obras da Corte de Contas, enumeram-se: (a) se o empreendimento requer a licença ambiental prevista

Nos julgados do TCU, algumas decisões evocam, direta ou indiretamente, o princípio da precaução, merecendo menção o Acórdão nº 1147/2005 – Plenário, em processo de representação relacionado ao Ministério da Integração Nacional e ao Ibama, tendo por objeto projeto de integração do Rio São Francisco, com a seguinte determinação, entre outras:

9.3. autorizar a realização de diligência ao Ministério da Integração Nacional, endereçada ao Titular daquela Pasta, com vistas a colher sua manifestação a respeito do conteúdo da representação que constitui este processo, integrada a partir das representações formuladas pela equipe de levantamento de auditoria da SECOB e pelo Ministério Público Federal, informando a este Tribunal as providências que já vem adotando, ou que se propõe a adotar, com vistas ao saneamento das irregularidades nelas apontadas, notadamente com relação às seguintes questões:

(...)

9.3.2. saneamento das falhas e omissões do Estudo de Impacto Ambiental, apontadas no Parecer IBAMA nº 31/2005, que afrontam o art. 6º da Resolução Conama 01/86 e o art. 8º da Resolução Conama 237/97;

O Tribunal baseou-se na informação constante do relatório da equipe de auditoria, abaixo reproduzida, e que se refere expressamente ao princípio em comento:

Segundo a Cartilha de Licenciamento Ambiental elaborada pelo TCU, com parceria do Ibama, a licença prévia possui extrema importância no atendimento do **princípio da precaução**, inciso IV do art. 225 da Constituição Federal, pois é nessa fase que:

- levanta-se os impactos ambientais e sociais prováveis do empreendimento;
- avalia-se tais impactos, no que tange à magnitude e abrangência;
- formula-se medidas que, uma vez implementadas, serão capazes de eliminar ou atenuar os impactos;
- ouve-se os órgãos ambientais das esferas competentes;
- ouve-se órgãos e entidades setoriais, em cuja área de atuação se situa o empreendimento;
- discute-se com a comunidade, quando há audiência pública, os impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras; e
- toma-se a decisão a respeito da viabilidade ambiental do empreendimento, levando em conta a sua localização e seus prováveis impactos, em confronto com as medidas mitigadoras dos impactos ambientais e sociais. (Grifo nosso).

Também de interesse o Acórdão nº 557/2004 – Plenário, em processo de auditoria no Incra, envolvendo a desapropriação de imóveis para reforma agrária e a gestão ambiental do órgão. Dentre várias irregularidades constatadas, uma em especial, relacionada ao momento de providenciar a Licença Ambiental Prévia, estaria em desacordo com o princípio da precaução, segundo o TCU. De fato, o item 16 do relatório do Ministro-Relator consigna:

Apurou-se que o Incra requisita a licença ambiental prévia após a desapropriação do imóvel, procedimento que, além de ferir o **princípio da precaução**, um dos pilares da política ambiental brasileira, pode gerar despesa desnecessária, na hipótese de não ser possível a obtenção da referida licença ou que condicionantes tornem o assentamento inviável. (Grifo nosso).

A falha em comento ensejou, entre outras, a seguinte determinação ao Incra, e que interessa ao presente estudo:

9.2. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que, no prazo de 180 dias:

(...)

9.2.5. reveja o procedimento administrativo de desapropriação, considerando que a requisição de licença ambiental prévia após a expedição do decreto de desapropriação não só contraria o Princípio (ambiental) da Precaução, como pode acarretar prejuízo ao Erário e ao Meio Ambiente;

Decisão marcante fundada no princípio da precaução foi o Acórdão nº 1696/2003 - Plenário, em auditoria nas obras de ampliação dos molhes e dragagem de aprofundamento do canal de acesso ao Porto de Rio Grande, no Estado do Rio Grande do Sul. Constatado pela equipe de auditoria que o Estudo de Impacto Ambiental se limitou às obras de ampliação dos molhes, sendo incompleto em relação ao aprofundamento do canal de navegação, o Tribunal determinou ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT) que:

9.3.1 - obtenha, junto ao Ibama, parecer conclusivo quanto aos riscos de que a execução da obra de dragagem de aprofundamento do canal do Porto de Rio Grande se mostre ambientalmente inviável, contendo, inclusive a indicação das medidas de controle necessárias para mitigar os danos ambientais associados à obra;

(...)

9.3.5 - dê início à obra de dragagem de aprofundamento do canal do Porto de Rio Grande apenas após a obtenção do licenciamento ambiental correspondente;

O acórdão baseou-se na instrução realizada pela Secretaria de Controle Externo do Rio Grande do Sul (Secex/RS), cujo relatório sustentou:

A dragagem artificial é um dos principais fatores de risco ao meio ambiente em obras portuárias, devido à ressuspensão dos sedimentos do fundo por ocasião das operações de dragagem e a consequente devolução ao meio marinho de metais pesados e outros contaminantes que normalmente encontram-se em alta concentração sob esses sedimentos devido a décadas de deposição continuada, oriundos da própria região portuária, das indústrias e da agricultura ao longo de toda a bacia hidrográfica.

Esses sedimentos contaminados (metais pesados, cobre, zinco, cromo, óleos, graxas, matéria orgânica, resíduos de esgotos cloacais, agrotóxicos, etc.), quando ressuspensos pelo revolvimento do fundo na operação de dragagem com o uso de dragas mecânicas, ou pela operação de *overflow* (transbordamento da água excedente trazida pela draga junto com o sedimento) quando utilizadas dragas de sucção, podem afetar severamente o meio-ambiente, causando grande mortandade de espécies importantes do ecossistema do estuário. Além da contaminação da água, a própria ação mecânica das dragas promove a destruição dos organismos bentônicos, aumento da turbidez com conseqüências danosas às algas e outros organismos que dependem de fotossíntese e diminuição do oxigênio disponível na água causada pela demanda bioquímica de oxigênio para a degradação da matéria orgânica ressuspensa.

Desta forma, lembrando que o princípio da precaução está intimamente relacionado ao pressuposto da incerteza científica na execução de atividades que possam influir no meio ambiente, constata-se ter sido evocado o referido princípio na decisão ora em comento, implicitamente.

Em que pese o acórdão ter sido prolatado em 2003, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) só foi ultimado em 2007, tendo sido realizadas pelo Ibama duas audiências públicas para apresentação e discussão do documento e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima) do empreendimento, nas cidades de Rio Grande e São José do Norte, em 28 e 29 de fevereiro de 2008, respectivamente. Verifica-se, ante o exposto, um dos efeitos de ato administrativo, tendo por objetivo suspender ou paralisar uma atividade que apresente risco de danos irreversíveis ao ambiente. De fato, o tempo decorrido entre o acórdão e o seu atendimento pelos executores da obra pode ter ocasionado perdas expressivas para a economia regional, com reflexos sociais, inclusive. Uma acurada análise socioeconômica faz-se perfeitamente exigível em casos semelhantes, de modo a se comparar os benefícios esperados do empreendimento com os possíveis custos com a mitigação dos danos potenciais ao meio ambiente.

Alerta-se para os casos em que deve ser verificada a conformação do acórdão, no que se refere aos efeitos decorrentes do prazo para o seu atendimento ou para medida resolutive, ou saneadora, aos princípios da proporcionalidade e da motivação. De tal sorte, previne-se a produção de prejuízo injustificado à Administração Pública e aos contratados, em particular, e aos setores produtivos e à coletividade, em geral, por conta da paralisação e postergação de obras e de outras atividades.

##### **5. LIMITES À APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO AMBIENTAL PELO TCU**

O recurso ao princípio da precaução deve se revestir de cuidados. A questão não deve ser enfrentada ao alvedrio da Administração Pública, à luz, tão somente, do poder discricionário que lhe assiste. Há de vincular-se o ato, descobrir-lhe e esmiuçar-lhe os limites e a abrangência, mormente quando da análise do risco *in abstracto* com que se depara, da análise da atividade que se pretende implantar (e aqui se está a falar de Estudo Prévio de Impacto Ambiental), bem como da acurada avaliação da relação custo/benefício embutida no processo. Significa determinar (a) até que ponto vale a pena assumir o risco e mitigar os danos decorrentes, para se auferir benefícios decorrentes da atividade que se pretende implantar; (b) até que ponto estes benefícios “compensam” os custos para erradicação de riscos e mitigação dos danos ao meio ambiente que poderão advir; e (c) as medidas mitigadoras possíveis de serem adotadas. Consta-se, destarte, que o risco abstrato não deve ser desnecessária e descuidadamente superestimado, mediante uma banalização do princípio da precaução, ante o risco, este sim, *in concreto*, de se obstruir o progresso.

De outra banda, verifica-se que numa análise à luz da Constituição, os princípios presentes no direito ambiental poderiam ser considerados princípios meramente setoriais, porquanto particulares a um só ramo do direito. Claro está, por lógico, que como tal estariam (e efetivamente estão) jungidos, indubitavelmente, aos princípios constitucionalmente postos, eis que mais abrangentes, impondo-se ao princípio da precaução a observância estrita de

princípios outros, a começar pelo da motivação do ato administrativo, passando pelo da proporcionalidade, da ampla defesa e da isonomia. Desconhecer a simultânea prevalência dos outros princípios que orbitam no direito constitucional e no administrativo na aplicação do princípio da precaução pode significar arbítrio. Nesse sentido, a lição de Juarez Freitas (2006, pp. 40-45) ao informar que o exercício deste princípio está vinculado à observância de dois outros princípios do direito administrativo: (a) princípio da **proporcionalidade**: há de observar que a eficácia da medida não caracterize excessos ou insuficiências; e (b) princípio da **motivação**: inafastabilidade dos fundamentos fáticos e de direito a justificarem a medida.

À luz destes se concluirá por cumpridos, ou não, os requisitos de fato e de direito a embasarem as ações da Administração, se exacerbadas ou se carentes de diligência. Especificamente em sede da proporcionalidade, o mesmo autor enumera três “subprincípios” auxiliares para verificar-se, ou testar-se a adequação do ato a ser executado: (a) subprincípio da **adequação** entre meios e fins, que exige uma relação de pertinência entre os meios escolhidos pelo agente público e os fins visados pelo ato administrativo; (b) subprincípio da **necessidade**, não apenas dos fins, mas, principalmente, dos meios mobilizados, de forma a afetar ao mínimo interesses e liberdades em jogo; e (c) subprincípio da **proporcionalidade stricto sensu**, que visa a verificar por meio do cotejo entre o lucro e a perda, se os meios empregados, a despeito de idôneos, resultam desproporcionais em relação ao custo/benefício. Da confluência dos três subprincípios depende a aprovação do ato, ou não, no teste da proporcionalidade. A reprovação pode ensejar dever de indenizar.

Na mesma via, outra não poderia ser a conclusão de Paulo Affonso Leme Machado (2004, p. 353), acerca dos limites a serem observados quando da aplicação do princípio da precaução, especialmente quanto aos efeitos que poderão advir da evocação ao mesmo, nos casos de decisão pela interrupção de atividades que se supõe lesivas, de modo irremediável, ao meio ambiente:

A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta.

Também da lavra de Juarez Freitas (2004, p. 260), a lição de que se vale quanto ao princípio da motivação. Alerta, o mestre, para as disposições da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Lei do Processo Administrativo), no seu artigo 50, incisos e §§ de interesse para o presente tema:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

(...)

§ 1º. A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

(...)

Segundo aquele autor, verifica-se uma derivação do constitucionalmente imposto dever de fundamentar ínsito no art. 93 da Carta Constitucional, ou seja, “(...) o fundamento do agir administrativo, tendência não privativa das relações de Administração Pública, mormente após recentes escândalos corporativos”. Refere-se aos incisos IX e X do mencionado art. 93 da Constituição Federal *in verbis*:

IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

X - as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

Ainda sobre a submissão do ato administrativo, vale dizer, da sua vinculação aos direitos fundamentais e aos fundamentos constitucionais, a sempre lúcida lição de Ingo Wolfgang Sarlet (2003, p. 347-348):

No que diz com a relação entre os órgãos da administração e os direitos fundamentais, no qual vigora o princípio da constitucionalidade imediata da administração, a vinculação aos direitos fundamentais significa que os órgãos administrativos devem executar apenas as leis que àqueles sejam conformes, bem como executar estas leis de forma constitucional, isto é, aplicando-as e interpretando-as em conformidade com os direitos fundamentais. A não-observância destes postulados poderá, por outro lado, levar à invalidação judicial dos atos administrativos contrários aos direitos fundamentais, problema que diz com o controle jurisdicional dos atos administrativos (...).

De fato, há de estar revestido o ato administrativo, e atos administrativos são as decisões e os acórdãos do TCU, de legalidade, moldados perfeitamente ao texto constitucional e à legislação infraconstitucional, e de publicidade, pois caráter outro não se atribuirá a atos da espécie, além de plena e satisfatoriamente motivados, sob pena de anulação.

## CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, com referência ao princípio da precaução, ser perfeitamente aplicável pelo TCU em suas decisões e acórdãos, quando constatadas irregularidades relacionadas à gestão ambiental dos empreendimentos auditados e dos atos e contratos fiscalizados. Na aplicação do referido instituto, ante a constatação de riscos em abstrato de dano ambiental sobre os quais pairam a incerteza e o desconhecimento sob o ponto de vista técnico-científico, deve o Tribunal atuar, incondicionalmente, com vistas a determinar a paralisação da atividade lesiva ao meio ambiente, ou coibir o seu início.

A evocação do princípio da precaução requer, todavia, a observância de cautela, qual seja, a indispensável conformação da decisão, enquanto ato administrativo, aos princípios outros do direito administrativo, com destaque para a proporcionalidade e a motivação. Desnecessário falar da sintonia que deve haver entre o ato administrativo e os direitos fundamentais, bem assim os fundamentos constitucionais. A eventual inobservância da proporcionalidade, de modo a caracterizar excessos ou insuficiências, e da motivação, afastando os fundamentos fáticos e de direito que justificariam a decisão, pode produzir a anulação do ato.

Por outro lado, cuidados deverão ser tomados pelos contratados pela Administração Pública por ocasião da elaboração de seus projetos, de sorte a atenderem às crescentes exigências impostas pelas normas ambientais. Devem propugnar por um planejamento eficiente dos empreendimentos e atividades, de modo a se evitarem soluções de continuidade no atendimento de eventuais exigências do TCU, com prejuízos injustificados à Administração, à coletividade, aos setores produtivos, e aos próprios contratados.

#### REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Ed. Universidade Estadual Paulista, 1997.

BIATO, Marcia F. *Convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima*. 2004. [19] f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização)- Universidade do Legislativo Brasileiro; Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/senado/unilegis/pdf/UL\\_TF\\_DL\\_2004\\_marciabiato-folha\\_de\\_rosto.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/senado/unilegis/pdf/UL_TF_DL_2004_marciabiato-folha_de_rosto.pdf)>. Acesso em: 17 abril 2009.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 1, de 23 jan. 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 fev. 1986. p. 2548-2549. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/conama/>>. Acesso em: 25 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/1992 a 48/2005. *Boletim do Tribunal de Contas da União*. Ed. especial. Ano XXXVIII, n. 14. Brasília: TCU, 24 ago. 2005.



\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.519, de 16 de Março de 1998. Promulga a convenção sobre diversidade biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. . *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 mar. 1998. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/sbf/chm/cdb/decreto.html>>. Acesso em: 25 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 557/2004, Plenário. Relator: Min. Ubiratan Aguiar. Brasília, sessão de 12 maio 2004. Ata 15/2004, Plenário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 maio 2005, Seção 1. Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em 18 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1147/2005, Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília, 10 ago. 2005. Ata 30/2005, Plenário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 ago. 2005, Seção 1. Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em 18 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1696/2003, Plenário. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 12 nov. 2003. Ata 45/2003, Plenário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 nov. 2003, Seção 1. Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em 18 mar. 2008.

FREITAS, Juarez. Princípio da precaução: vedação de Excesso e de Inoperância. *Interesse Público*. Porto Alegre, n. 35, jan./fev. 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

\_\_\_\_\_. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

KISS, Alexandre. Os direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia B. (Org.). *O Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

\_\_\_\_\_. Princípio da precaução no direito brasileiro e no direito internacional e comparado. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia B. (Org.). *O Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

MARTINS, Ana Gouveia e Freitas. *O Princípio da precaução no direito do ambiente*. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2002.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

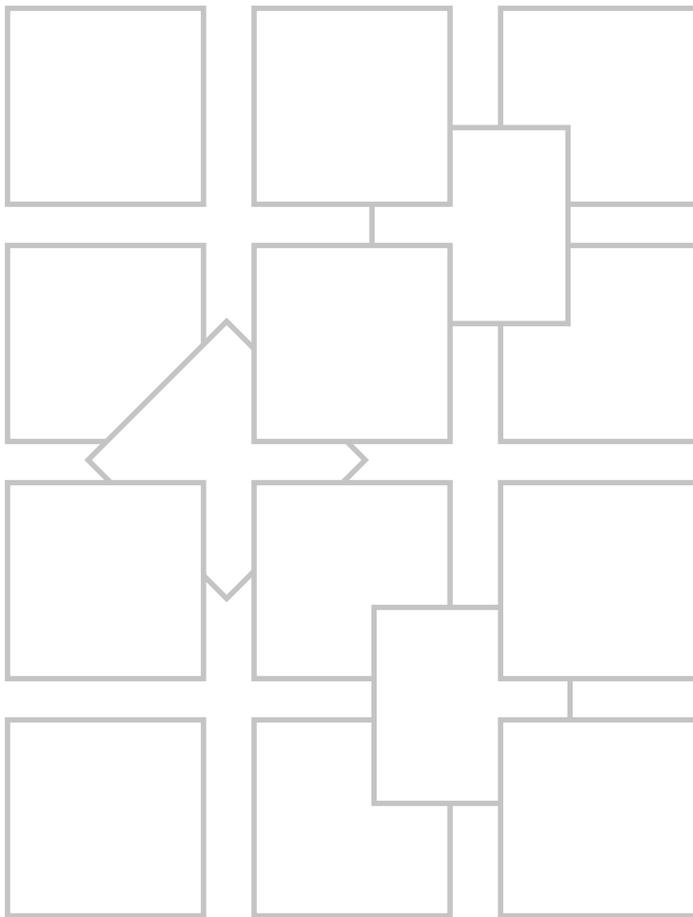
#### NOTA

- <sup>1</sup> Segundo disposto no art. 71, caput, da Constituição, “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (...)”. Dizer que o TCU é instância máxima em controle externo da Administração Pública, não significa tangenciar a verdade. De fato, ao tempo em que tem o Congresso Nacional a constitucional prerrogativa do controle, tem o Tribunal o seu modus operandi, vale dizer, é o Tribunal o executor e o operador deste mesmo controle.



# A competência para julgamento e aplicação de penalidade de demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade em processo administrativo disciplinar no Tribunal de Contas da União

José Silva de Souza Leal



**José Silva de Souza Leal** é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Engenharia Química pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPe), bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UnIDF), MPA em Administração Pública pela FGV, e pós-graduado em Direito Público e Controle Externo pela UnB.

## INTRODUÇÃO

A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, regula o processo administrativo disciplinar aplicável aos servidores públicos civis da União, e estabelece que compete aos presidentes dos tribunais federais tanto o julgamento quanto a aplicação das penalidades de demissão e de cassação de aposentadoria e disponibilidade aos servidores vinculados aos respectivos tribunais. No entanto, tal competência é atribuída a órgãos colegiados desses tribunais.

Neste artigo, objetivamos discutir os fundamentos jurídicos da transferência de competência procedida no âmbito do Tribunal de Contas da União, do seu Presidente para o Plenário do Tribunal, bem assim a possibilidade jurídica do retorno dessa competência ao seu titular originário.

## 1. A TITULARIDADE DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA NOS TRIBUNAIS FEDERAIS

O princípio da separação de poderes sugere que as funções do Estado sejam atribuídas a órgãos distintos, ficando cada um deles encarregado do exercício de uma das funções.

Assim é que, na doutrina de José Afonso Silva (1992, p. 109), a função legislativa, que “consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas leis”, compete ao Poder Legislativo. A função executiva, “que resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis”, é exercida pelo Poder Executivo. Já ao poder Judiciário, compete o exercício da função jurisdicional, que “tem por objeto aplicar o direito aos casos concretos a fim de dirimir os conflitos de interesse”.

Ainda que dentre as funções em que se desdobram o Poder Político do Estado tenha sido cometida aos tribunais a função jurisdicional, não se desconhece que cada poder detentor de uma precípua função exerça, mesmo que de forma subsidiária, e em maior ou menor grau, todas as funções. Nesse sentido, é a lição de Hely Lopes Meirelles (2008, p. 62):

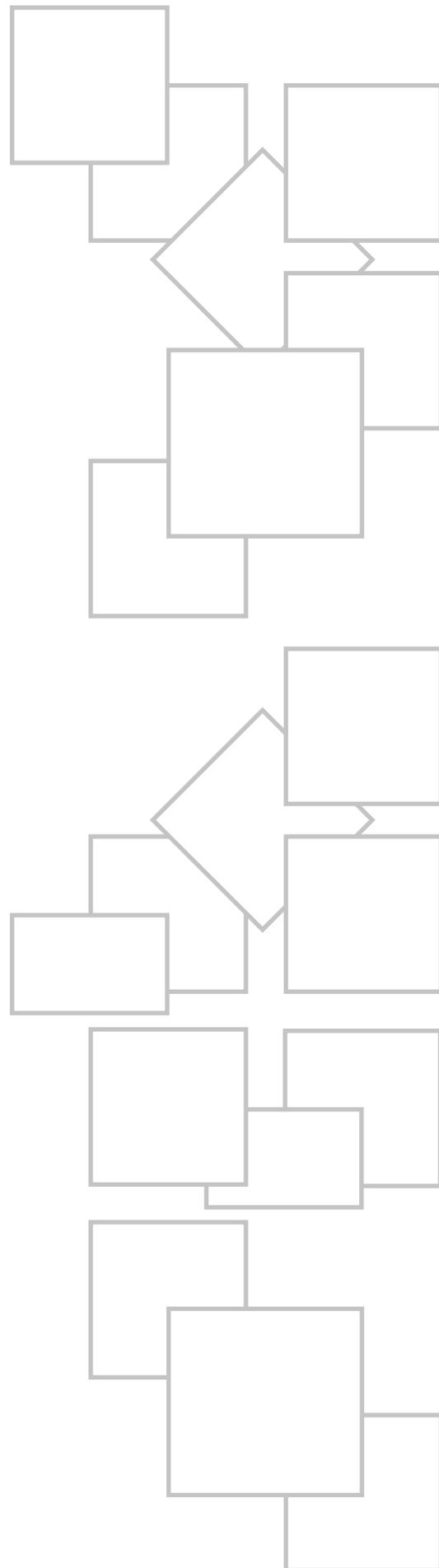
Referimo-nos à função precípua de cada Poder de Estado porque, embora o ideal fosse a privatividade de cada função para cada poder, na realidade isso não ocorre, uma vez que todos os poderes têm necessidade de praticar atos administrativos, ainda que restritos à sua organização e ao seu funcionamento, e, em caráter excepcional admitido pela Constituição, desempenham funções e praticam atos que, a rigor, seriam de outro Poder.

Assim sendo, ao lado do exercício precípua de sua função jurisdicional, os tribunais, como órgãos da Administração Pública, exercem a função administrativa, ainda que restrita a sua própria organização e funcionamento.

Nesse ponto é importante ressaltar que ao Tribunal de Contas da União compete o exercício de uma função eminentemente administrativa, todavia, atribuída ao Poder Legislativo, qual seja, o controle externo da Administração Pública, nos termos do art. 70 da Constituição Federal de 1988:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

No entanto, tudo que foi dito em relação aos tribunais jurisdicionais aplica-se ao TCU, em especial o exercício, ao lado da sua função precípua de controle externo, de funções administrativas voltadas a sua própria organização e funcionamento.



A função administrativa dos tribunais, e aí, como foi dito, se inclui o Tribunal de Contas da União, é titularizada pelo seu presidente. Isso significa que se as atividades jurisdicionais e de contas, consubstanciadas nos respectivos processos, são presididas pelos relatores das matérias, assim definidos por lei ou ato interno dos tribunais, a atividade administrativa, consubstanciada na organização e funcionamento das suas unidades administrativas – em geral designadas por “secretarias” – é, e a redundância é proposital, presidida pelo seu presidente.

Ressalto neste ponto que, embora pareça cediço a ideia de duas grandes vertentes de atividades desenvolvidas pelos tribunais – deixando-se de lado, no momento, a edição de normas para a organização e funcionamento das secretarias e a edição de normas processuais, o que consubstancia a função legislativa –, é frequente que a atuação nos colegiados decidindo matéria administrativa seja confundida com a atividade de prestação jurisdicional.

Isso se constata em diversos processos perante o Tribunal de Contas da União, em que magistrados chamados em audiência por participarem de decisão colegiada em processos administrativos do tribunal em que atuam, tida como irregular pelo TCU, alegam não terem que dar explicações ao órgão de controle por decisões que entendem proferidas no exercício da função jurisdicional.

## **2. A ATRIBUIÇÃO DO PODER DISCIPLINAR AO TITULAR DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA**

Compete aos presidentes dos tribunais federais tanto o julgamento, quanto a aplicação das penalidades de demissão e de cassação de aposentadoria e disponibilidade aos servidores vinculados aos respectivos tribunais, conforme comando insculpido nos arts. 141, inciso I, e 167, § 3º, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Tal disposição aplica-se ao Tribunal de Contas da União que, a par de ser um tribunal administrativo, vinculado ao Poder Legislativo e não ao Poder Judiciário, recebeu, por força do art. 73 da Constituição Federal de 1988, a designação de tribunal, bem como a equiparação de seus membros aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça no que respeita a garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens, nos termos do parágrafo 3º do art. 73.

Podemos inferir que a competência atribuída aos presidentes dos tribunais para julgar e aplicar penalidades aos servidores é decorrência imediata e natural do poder disciplinar, de que dispõem todos os órgãos da Administração Pública.

De fato, uma vez estabelecido que os tribunais também exercem função administrativa, aí compreendida a organização e funcionamento das suas secretarias, devem, para tanto, dispor dos poderes inerentes à Administração Pública.

Sendo assim, a competência atribuída aos presidentes dos tribunais federais pela Lei nº 8.112, de 1990, para o julgamento e a aplicação das penalidades de demissão e de cassação de aposentadoria e disponibilidade aos servidores vinculados aos respectivos tribunais, é corolário lógico-jurídico do fato de que essas autoridades são titulares do exercício da função administrativa nos tribunais por elas dirigidos e a elas é atribuído o exercício do poder disciplinar.

### 3. A TRANSFERÊNCIA DA COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NOS TRIBUNAIS

Muito embora a Lei nº 8.112, de 1990, atribua aos presidentes dos tribunais federais o julgamento e a aplicação das penalidades de demissão e de cassação de aposentadoria e disponibilidade, constata-se que a competência para o julgamento previsto no Título II do Capítulo III tem sido conferida a algum órgão colegiado do tribunal, que, muitas vezes, não dispõe de competência privativa para julgamento de processos de índole administrativa.

A nosso ver, inclusive, é o fato de se utilizar de colegiado com competência primordialmente jurisdicional e subsidiariamente administrativo, o que tem contribuído para a ocorrência do equívoco que mencionamos no último parágrafo do item 1, quando os magistrados não se dão conta de que ao julgar processos administrativos estão exercendo uma função administrativa e não jurisdicional.

Vamos, agora, perquirir sobre a legalidade da transferência da competência dos presidentes para os órgãos colegiados.

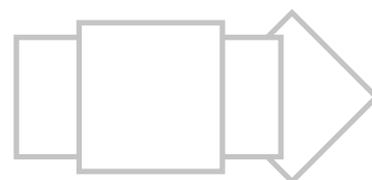
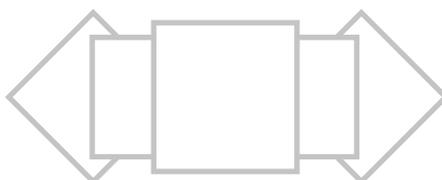
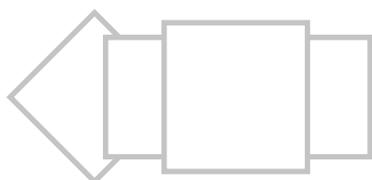
Considerando que os presidentes dos tribunais federais são titulares do exercício da função administrativa nos tribunais por eles dirigidos, como defendido anteriormente no item 2, a eles é atribuído o exercício dos poderes inerentes a tal titularidade, dentre eles os poderes disciplinar e hierárquico. Desse último é que decorre a faculdade da delegação, conforme o ensinamento de Hely Lopes Meirelles (op. cit., p. 124) a seguir transcrito: “Do poder hierárquico decorrem faculdades implícitas para o superior tais como dar ordens e fiscalizar o seu cumprimento a de delegar e avocar atribuições e a de rever os atos dos inferiores.”.

No entanto, não há vínculo hierárquico entre o presidente dos tribunais e os seus órgãos colegiados, ainda que os presida. No caso do Tribunal de Contas da União, seu presidente atua nessa função nas Sessões do Plenário, mas não exerce qualquer daquelas faculdades acima citadas em relação aos demais componentes do colegiado.

Assim, a transferência da competência para o julgamento previsto no Título II do Capítulo III da Lei nº 8.112, de 1990, do Presidente para o Plenário do Tribunal de Contas da União não encontra fundamento no poder hierárquico. Essa conclusão é, evidentemente, válida para todos os tribunais federais.

O ponto crucial, portanto, para a legalidade do cometimento do julgamento dos processos administrativos disciplinares por órgão colegiado dos tribunais federais, no lugar dos seus presidentes, é a existência de lei ou norma interna que assim o determine.

Ressalte-se, por oportuno e relevante, que a falta de tal lei ou normativo não é determinante para que se considerem nulos os atos de demissão e de cassação de aposentadoria e disponibilidade, resultante de julgamentos por colegiados aparentemente desprovidos de competência para o julgamento.



Ocorre que, após o julgamento, é aplicada a penalidade que houver sido estabelecida naquela etapa. E as penalidades de demissão e de cassação de aposentadoria e disponibilidade são aplicadas pelos presidentes dos tribunais.

Sendo assim, ocorre a convalidação do julgamento, pela admissão por parte de quem seria o titular da competência para processá-lo, quando aplica a penalidade que fora estabelecida no julgamento tido por eivado de vício de competência.

Voltando ao fundamento para a transferência do julgamento do presidente para um colegiado, no caso do Tribunal de Contas da União, não há qualquer dispositivo na sua Lei Orgânica, no seu Regimento Interno, ou normativos internos que disponha sobre a questão.

Nessas circunstâncias, o direito pátrio aponta um único fundamento de validade para os julgamentos procedidos pelo Plenário do TCU, qual seja, o costume.

De fato, encontramos enfeixados na atuação daquele colegiado os elementos necessários a sustentar o instituto do costume jurídico, assim descritos por Maria Helena Diniz (2001, p. 119):

A grande maioria dos juristas (...) sustenta que o costume jurídico é formado por dois elementos necessários: o uso e a convicção jurídica, sendo portanto a norma jurídica que deriva da longa prática uniforme, constante, pública e geral de determinado ato com a convicção de sua necessidade jurídica.

Assim sendo, muito embora se trate de uma situação jurídica precária, uma vez que em matéria administrativa a obediência ao princípio da legalidade seja a regra, não há que se questionar a legitimidade dos órgãos colegiados que procedem ao julgamento dos processos administrativos disciplinares que concluem pela aplicação das penalidades de demissão

e de cassação de aposentadoria e disponibilidade, sem que sua competência tenha sido estabelecida em lei ou ato normativo interno.

#### **4. A CASSAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DA COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NOS TRIBUNAIS**

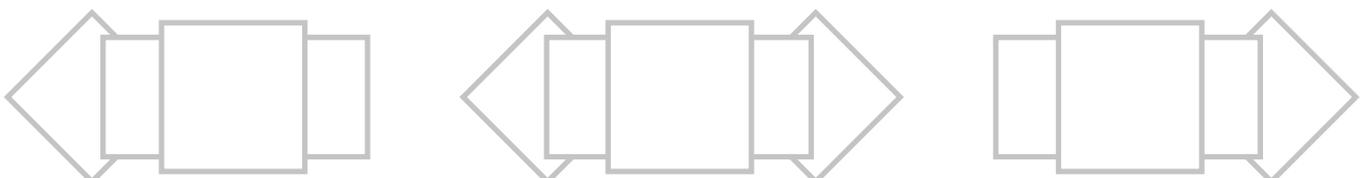
Caso o fundamento da transferência da competência para julgamento no processo administrativo disciplinar, do presidente para o colegiado, encontrasse fundamento no Poder Hierárquico, havendo, portanto, a possibilidade do exercício da faculdade da delegação, por óbvio que o retorno da competência ao seu titular, o presidente, seria fundada na avocação, que, ainda de acordo com Hely Lopes Meirelles (op. cit., p. 125), é “chamar a si funções originariamente atribuídas a um subordinado”.

Como, no entanto, a transferência da competência deve encontrar fundamento em lei ou norma interna que assim o determine, a questão do retorno da competência deve se dar pelas mesmas formas. Assim, seria necessária a revogação da lei ou da norma.

No entanto, no caso da inexistência de dispositivo legal, em que o fundamento para atuação do colegiado, como defendido anteriormente, é o costume, o retorno da competência só pode dar-se pela quebra de qualquer dos dois paradigmas que sustentam, no mundo dos fatos, o costume, qual seja, o uso ou a convicção de sua necessidade jurídica.

Sendo assim, teríamos que buscar também no mundo dos fatos uma motivação para o rompimento do costume.

Imaginamos que o ponto de partida para tal ruptura possa ocorrer quando o titular original da competência para julgamento venha a ter que aplicar, contra as suas convicções, o decidido na fase de julgamento.



Como exemplo dessa situação, poderíamos imaginar que o colegiado decidisse pela aplicação da penalidade de demissão a um servidor, quando o Presidente estivesse convicto de que tal penalidade era absolutamente inadequada, configurando, portanto, a seu sentir, uma injustiça, e, como presidente, tivesse que, monocraticamente, no exercício da função administrativa que lhe compete exclusivamente (como consignado no item 1), dar cumprimento à decisão, assinando o ato de demissão do servidor.

Embora extremamente improvável, ao menos em tese, poder-se-ia admitir que a fragilidade do costume como fundamento para estabelecer a competência do Plenário para o julgamento permitiria que o presidente, para não se ver obrigado a praticar ato contra suas convicções, pudesse, ao menos, deixar de praticá-lo.

De fato, tal impasse é estranho à seara do Direito. A rigor, se a competência para julgamento é do Plenário, ainda que fundada no costume, deve, portanto, em uma visão estritamente jurídica, ser adotada, não havendo a possibilidade de retorno da competência julgadora ao presidente, para decidir diferentemente do já deliberado pelo Plenário.

## CONCLUSÃO

A Lei nº 8.112, de 1990, concentra nas mãos dos presidentes dos tribunais federais a competência para julgar os processos administrativos disciplinares e aplicar as penalidades dele decorrentes nos casos de demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade.

Essa competência nada mais é que o corolário do exercício da função administrativa que é atribuída, em nível maior, ao presidente dos tribunais, e da qual decorre o poder disciplinar.

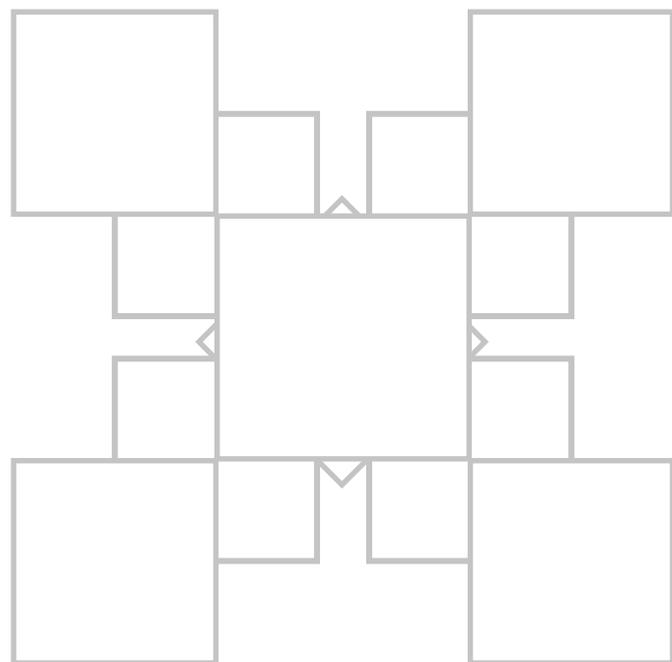
No Tribunal de Contas da União, a competência para julgamento na situação acima descrita é conferida ao Plenário do Tribunal, e na inexistência de disposição legal ou normativa, essa transferência de competência encontra fundamento no instituto do costume jurídico.

Dessa forma, há uma separação de atribuições cabendo ao plenário julgar, decidindo sobre a culpabilidade consequente penalidade, e ao presidente tão somente cumprir o decidido, proferindo o ato de aplicação da penalidade.

Sendo a transferência da competência de julgamento fundada no costume, caso haja uma discordância do presidente em relação ao resultado do julgamento, sob uma ótica estritamente jurídica, ainda assim deverá o decidido ser cumprido, a despeito do evidente constrangimento contido nessa circunstância.

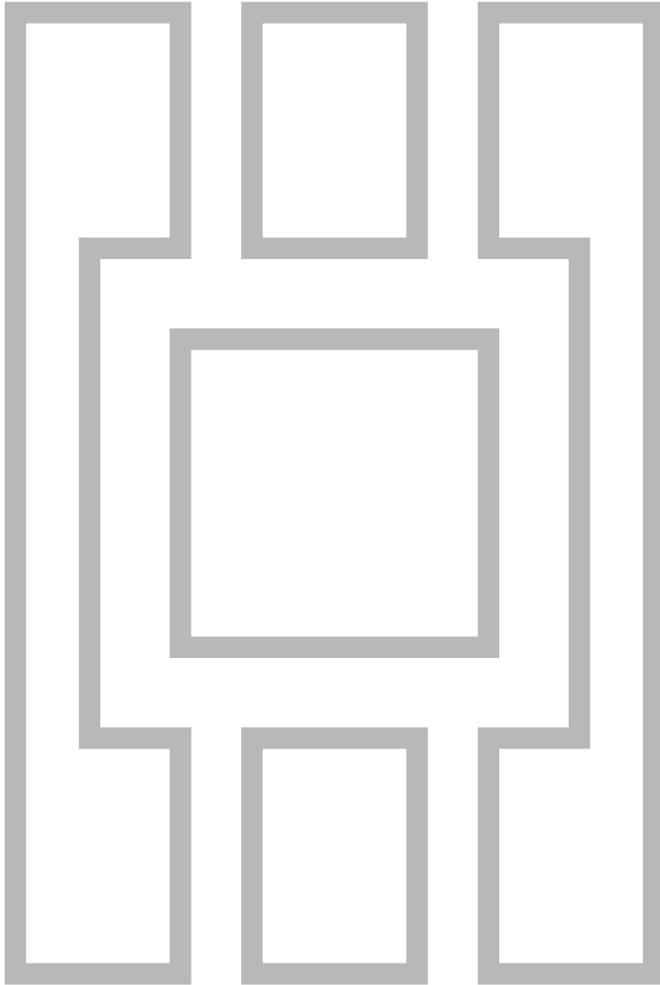
## REFERÊNCIAS

- DINIZ, Maria Helena. *Lei de introdução ao código civil brasileiro interpretada*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.



# O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade

Magno Antônio da Silva



**Magno Antônio da Silva** é Oficial do Exército pela Escola de Administração do Exército (EsAEx); bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); pós-graduado em Auditoria Interna e Externa pelo Instituto de Cooperação e Assistência Técnica (ICAT) do Centro Universitário de Distrito Federal (UnIDF).

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Atualmente, vigora uma miríade de leis e decretos que fazem menção à eficiência como escopo na condução da coisa pública. No âmbito do governo federal, por intermédio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, a eficiência foi elevada à categoria de princípio constitucional,<sup>1</sup> doravante Princípio Constitucional da Eficiência (PCE). Tal fato trouxe por consequência, entre outras coisas, a imposição da observância direta do PCE por todos os Agentes da Administração que atuam no planejamento, na execução e na fiscalização orçamentário-financeira da despesa pública.<sup>2</sup>

Dentro deste contexto, inserem-se as Licitações Públicas nas quais se almeja, sobretudo, a consecução da proposta mais vantajosa e a consideração do Princípio Constitucional da Isonomia (PCI).<sup>3</sup>

Então, com enfoque no exposto acima, a pergunta que se faz é: o que vem a ser a proposta mais vantajosa? É aquela de melhor qualidade? É a de menor preço? A ocorrida num menor lapso temporal? Ou um *mix* de tudo isso?

Por extensão, uma outra questão que emerge é a seguinte: o que significa eficiência? Qual é o conceito de eficiência aplicado às licitações públicas? Existe relação entre eficiência e economicidade, neste contexto?

No que tange a seus princípios ou alicerces fundamentais,<sup>4</sup> as leis e decretos federais que abordam de maneira incisiva o tema licitações públicas podem ser sintetizados consoante tabela abaixo:

## PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS CONDUTORES DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

Arcabouço Legal	Artigo	Princípios
CF/88	Artigo 37	Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
Lei 8.666/93	Artigo 3º	Legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.
Lei 9.784/99	Artigo 2º	Legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
Decreto 3.555/00	Artigo 3º	Disputa justa entre os interessados (isonomia) e compra mais econômica, segura e eficiente.
Decreto 3.931/01	Artigo 4º (§ 2º) e Artigo 12 (§ 4º)	Obtenção de proposta mais vantajosa*.
Decreto 5.450/05	Artigo 5º	Legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.
LC 123/06	Artigo 47	Ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica*.
Decreto 6.204/07	Artigo 1º	Promover o desenvolvimento econômico e social, ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica*.

(\*) A despeito de não estarem explicitamente citados como princípios, os argumentos citados nestes artigos vislumbram a razão de ser e o fulcro ou alicerce sobre o qual está estabelecido o arcabouço legal.

Não obstante a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui a modalidade de licitação pregão, não mencionar diretamente os princípios aplicados à licitação, ela o faz quando menciona em seu parágrafo 9º o seguinte: “aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas [e por consequência os princípios] da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”.

Este texto analisa o PCE à luz das licitações públicas, enfocando a economicidade e sua relação com a eficiência.

## 2. SÍNTESE DA ECONOMICIDADE E DA EFICIÊNCIA NA LEGISLAÇÃO FEDERAL

A preocupação com a economicidade e com a eficiência, no âmbito do governo federal, não é algo recente. Na verdade, nos últimos quarenta anos, o fator custo (economicidade), ao longo da evolução do aparato legal, tem sido uma tônica.

A Lei nº 4.320, datada de 17 de março de 1964, ainda vigente, a qual estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, salienta, no inciso IV do artigo 22, que nos programas especiais de trabalho, custeados por dotações globais, no que diz respeito às metas visadas, seja especificada a decomposição “em **estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar**, acompanhadas de **justificação econômica, financeira, social e administrativa**”. (sem grifos no original)

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, também vigente, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a reforma do Estado, torna clarividente a defesa da economicidade e da eficiência na administração dos recursos públicos, conforme expresso a seguir:

Art. 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado: [...] IX - Acompanhar os **custos globais** dos programas setoriais do Governo [sic.], a fim de alcançar uma **prestação econômica de serviços**. X - Fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à **prestação de contas do exercício financeiro**. (sem grifos no original)

[...]

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente: [...] III - A eficiência administrativa.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), de maneira mais direta, ressalta nitidamente o intento do legislador no controle dos gastos públicos e na obtenção de economia. Nos artigos abaixo, também se percebe a busca da eficiência na gestão dos recursos orçamentário-financeiros, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. **Prestará contas** qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que **utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos** ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (sem grifos no original)

[...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] II - comprovar a legalidade e **avaliar os resultados**, quanto à eficácia e **eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial** nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. (sem grifos no original)

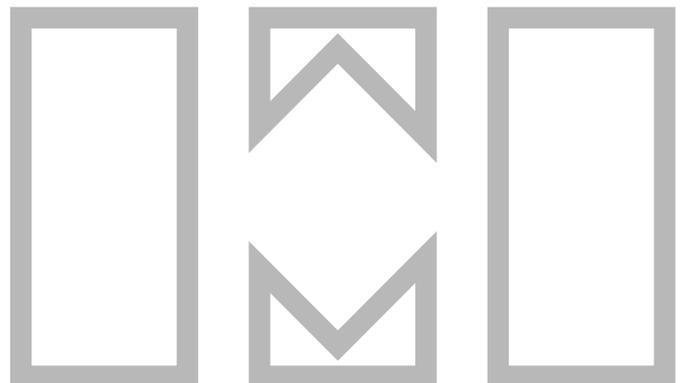
Na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU), nota-se visivelmente que dentre as várias atribuições destinadas ao Órgão de Controle Externo está a incumbência de verificar a eficiência e a economicidade na aplicação e na gestão orçamentário-financeira dos recursos públicos. Tal assertiva é comprovada contemplando os artigos abaixo:

Art. 38. Compete, ainda, ao Tribunal: [...] IV - auditar, por solicitação da comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, ou comissão técnica de qualquer das Casas do Congresso Nacional, projetos e programas autorizados na lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, **eficiência e economicidade**. (sem grifos no original)

[...]

Art. 49. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de: [...] II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à **eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial** nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. (sem grifos no original)

No que tange à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na qual se regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas referentes às licitações e contratos da Administração Pública, vários artigos abordam a economicidade ou a proposta mais vantajosa, que também, entre outras coisas, pode ser entendida como a de menor custo<sup>5</sup> no critério de seleção durante um certame.



O artigo 3º salienta que a “licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração”. O inciso III do artigo 12 especifica que nos projetos básicos e executivos de obras e serviços deverão ser considerados principalmente a “economia na execução, conservação e operação”. O inciso IV do artigo 15 ressalta que as compras, sempre que possível, dividir-se-ão “em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade”. Na mesma lógica do inciso IV do artigo 15, seguem os parágrafos primeiro e sétimo do artigo 23, conforme o excerto subsequente:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididos 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**. [...] § 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**. (sem grifos no original)

Na esteira do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, o qual trata dos contratos de natureza contínua,<sup>6</sup> vigora o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal. No inciso III do artigo 2º desse Decreto fica evidenciado que os resultados das contratações, precedidas e instruídas por plano de trabalho, deverão ser demonstrados em termos de economicidade.

Art. 2º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterà, no mínimo: [...] III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em **termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros** disponíveis. (sem grifos no original)

O inciso II do artigo 2º do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, expressa que uma das finalidades do Sistema de Controle Interno é “comprovar a legalidade e **avaliar os resultados**, quanto à eficácia e à **eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial** nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado”. No parágrafo 4º do artigo 3º do referido Decreto, exprime-se que umas das atividades do Controle Interno é a “avaliação da gestão dos administradores públicos federais”, a qual “visa a comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e a **examinar os resultados quanto à economicidade, à eficiência** e à eficácia da **gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal** e demais sistemas administrativos e operacionais”. (sem grifos no original)

O Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, que institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, ressalta a eficiência na condução da coisa pública da seguinte maneira:

Art. 2º O GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem: [...] III - promover a **eficiência**, por meio de **melhor aproveitamento dos recursos**, relativamente aos resultados da ação pública. (sem grifos no original)

[...] Art. 3º Para consecução do disposto nos arts. 1º e 2º, o [sic] GESPÚBLICA, por meio do Comitê Gestor de que trata o art. 7º, deverá: [...] IV - desenvolver modelo de excelência em gestão pública, fixando parâmetros e critérios para a **avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública**, da capacidade de atendimento ao cidadão e da **eficiência** e eficácia dos atos da administração pública federal. (sem grifos no original)

Os fragmentos das leis e dos decretos apontados acima corroboram a asserção cujo conteúdo retrata a preocupação do legislador federal com os temas eficiência e economicidade, no que se concerne à redução de custos e à utilização lógica e imparcial dos recursos orçamentário-financeiros do governo distribuídos aos seus distintos Órgãos.

### 3. A ESCASSEZ DOS RECURSOS E A EFICIÊNCIA NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

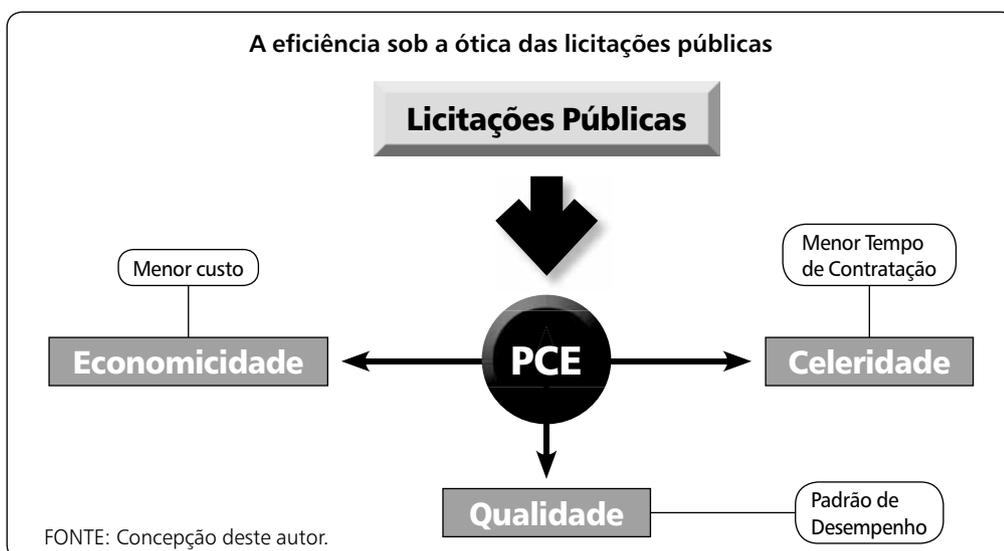
Os recursos orçamentário-financeiros,<sup>7</sup> sejam públicos ou privados, são escassos e, por isso, em qualquer processo de licitação, que desemboque na efetiva contratação ou aquisição, incorre-se em custos explícitos e implícitos, estes últimos também chamados de custos alternativos ou de oportunidade.<sup>8</sup>

Aliás, refletindo-se mais além, mesmo que a contratação ou a aquisição não se concretize, isto é, independente do recebimento do bem ou da prestação do serviço, a elaboração e a condução de um processo de licitação consubstanciam custos consideráveis – custos explícitos (alocação de pessoal qualificado, papel, cartuchos e impressoras, energia elétrica, canetas, publicações em jornais, etc.). O processo de licitação, em si, já representa um fator de custo.

Diante dessa evidência, o que licitar? Como licitar? Para quem? Quando? São perguntas que demandam escolhas e, por consequência, implicam renúncias. É justamente na mensuração das renúncias (escolhas) e da efetiva contratação que reside a idéia de custo e as implicações entre eficiência e economicidade.

Segundo Niebuhr (2006, p. 43), “a eficiência em licitações públicas gira em torno de três aspectos fundamentais: preços, qualidade e celeridade”. Os preços relacionam-se diretamente com a economicidade (menor custo) ligando esta à eficiência, a celeridade refere-se ao menor prazo possível entre a publicação do ato convocatório e o recebimento do objeto adquirido ou do serviço contratado e a qualidade, por seu turno, diz respeito a padrão de desempenho e, por isso, embute um fator de subjetividade.

A figura exposta a seguir explicita o entendimento de Niebur.



#### 4. EFICIÊNCIA VERSUS EFICÁCIA

Para Klimes *et. al.* (1993, p. 149), o vocábulo eficiência refere-se à capacidade de produzir um efeito ou de obter bons desempenhos. O termo eficiente é expresso como sinônimo de bons resultados, de competência e de eficácia. Já a palavra eficácia, configura-se descrita como: “que produz efeito esperado, que dá resultados; eficiente. [...] que age com eficiência”. Percebe-se, então, que num sentido mais geral ou literário, léxico, o termo eficiência assemelha-se a eficácia.

Noutra linha de raciocínio, de acordo com Sandroni (2002, p. 198), pode-se diferenciar eficiência de eficácia concernindo à eficiência como a forma (meio) de se realizar uma tarefa e à eficácia como o resultado alcançado (objetivo almejado) em decorrência da realização de determinado trabalho. Dentro desse enfoque, compreende-se que eficiência e eficácia são conceitos distintos, estando a eficiência relacionada à melhor maneira de se fazer algo e a eficácia ao alcance do resultado colimado.

Consoante Chiavenato (2003, p.155):

Eficácia é uma medida do alcance de resultados, enquanto a **eficiência é uma medida da utilização dos recursos nesse processo**. Em termos econômicos, a eficácia de uma empresa refere-se a sua capacidade de satisfazer uma necessidade da sociedade por meio do suprimento de seus produtos (bens e serviços), enquanto a eficiência é uma relação técnica entre entradas e saídas. Nesses termos, **a eficiência é uma relação entre custos e benefícios**, ou seja, uma relação entre recursos aplicados e produto final obtido: é a razão entre o esforço e o resultado, entre a despesa e a receita, entre o **custo e o benefício resultante**. (sem grifos no original)

Por exemplo, numa licitação na qual se adquiriu ou contratou um determinado bem ou serviço de boa qualidade, porém com preço superior ao praticado pelo mercado, foi-se eficaz, entretanto, não se obteve a economicidade, haja vista o ágio pago na referida compra, isto é, o maior custo.

Mais uma vez, de acordo com Chiavenato (2003, p.155), “a eficiência é uma relação entre custos e benefícios, ou seja, uma relação entre recursos aplicados e produto final obtido: é a razão entre o esforço e o resultado, entre a despesa e a receita, entre o custo e o benefício resultante”. Diante dessa evidência e nesse contexto, pode-se falar que a licitação não foi eficiente.

Diametralmente, se num processo de licitação, por má especificação do objeto licitado, entre outras coisas, adquire-se um bem ou se contrata um serviço que não cumpre a finalidade para qual foi requisitado, ainda que se tenha pago o menor preço ou o preço praticado no mercado, não se agiu eficazmente. O menor custo, neste caso, demonstra economicidade e eficiência. Todavia, o produto e o resultado alcançados não cumprem a finalidade ou não produzem o efeito colimado, ou seja, é ineficaz.

Percebe-se também que o conceito de eficiência relaciona-se com a idéia de método, de processo ou de meio para se chegar a um determinado fim. Na eficiência administrativa, o cerne da preocupação está na melhor maneira de se fazer algo, considerando a aplicação racional dos insumos disponíveis e os custos-benefícios esperados. Em conformidade com Mota (2001, p. 35), “Eficiência: fazer as coisas bem feitas; resolver problemas; cumprir com o seu dever; reduzir custos. Eficácia: fazer bem as coisas certas; produzir alternativas criativas; obter resultados; aumentar lucros”.

Nota-se que o autor supracitado relaciona eficiência com menor custo, ou seja, com a economicidade e menciona o vocábulo eficácia como sinônimo de “obter resultados”. Tais fatos corroboram a relação conceitual positiva entre eficiência e economicidade.

#### 5. EFICIÊNCIA SOB A ÓTICA ECONÔMICA

A Ciência Econômica (Cf. VASCONCELLOS, 2002, p. 119) aborda e distingue eficiência sob a ótica tecnológica e sob a ótica econômica, discernindo-as com o seguinte teor:

**Eficiência técnica** [ou tecnológica]: entre dois ou mais processos de produção, é aquele que permite produzir uma mesma quantidade de produto, utilizando menor quantidade física de fatores de produção. **Eficiência econômica**: entre dois ou mais processos de produção, é aquele que permite produzir [ou contratar ou adquirir] uma mesma quantidade de produto, com menor custo de produção [aquisição ou contratação]. (sem grifos no original)

Percebe-se que tais conceitos são relativos, isto é, são usados de modo comparativo. Pode-se dizer que determinado processo ou método é mais eficiente que outro, porém, dentro do enfoque econômico,<sup>9</sup> não se pode falar que ambos são eficientes.<sup>10</sup>

Em síntese, constata-se que a eficiência econômica relaciona-se com o menor dispêndio. Por extensão, ser eficiente na condução dum certame de licitação é, sem descuidar da qualidade e da celeridade, contratar ou adquirir ao menor preço ou custo estabelecido pelo mercado, isto é, pela livre interação entre demanda e oferta. Os artigos 3º e 45 da Lei nº 8.666/93 corroboram tal entendimento:

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. (sem grifos no original)

[...]

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: I - a de menor preço - quando o **critério de seleção da proposta mais vantajosa** para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e **ofertar o menor preço**. (sem grifos no original)

O quadro, a seguir, expõe o conceito de economia, de eficiência e de eficácia, segundo a concepção da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai)<sup>11</sup> e do Manual de Auditoria Governamental para os Países em Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU).

ECONOMIA, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA	
Intosai	Manual da ONU
Economia: Consiste em reduzir, ao mínimo, o custo dos recursos empregados em uma atividade, sem descuidar da devida qualidade.	Economia: administração prática e sistemática dos assuntos de uma entidade, empresa ou projeto público, com o mínimo de custos operacionais, com o objetivo de cumprir as funções e as responsabilidades estabelecidas por lei e regulamentos ou recomendadas especificamente.
Eficiência: relação entre produto, em termos de bens, serviços e outros resultados, e os recursos empregados para produzi-los.	Eficiência: realização das metas de produção planejadas e dos outros objetivos específicos programados de maneira sistemática, que contribui para reduzir custos operacionais, sem prejuízo do nível de qualidade ou da oportunidade dos serviços prestados pela entidade, empresa ou projetos públicos.
Eficácia: grau com que os objetivos são alcançados e a relação entre os resultados dos pretendidos e os resultados reais de determinada atividade.	Eficácia: adoção de um curso de ação que garanta o alcance dos planos, objetivos ou metas (benefícios) determinados previamente e claramente definidos, para entidades, empresas ou projetos públicos a custos mais razoáveis (economia), de maneira factível num prazo estabelecido ou convencionado (eficiência).

FONTE: ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel. Op. Cit., p. 17-18.

Nota-se, em linhas gerais, apesar da sutileza conceitual de cada termo, que a preocupação central da economia, da eficiência e da eficácia reside na redução de custos operacionais e na qualidade dos produtos ou serviços colimados. Percebe-se, então, que os conceitos expostos, no quadro supracitado, estão interligados. De acordo com Araújo e Arruda (2004, p. 18), “uma operação, para ser eficaz, tem de ser necessariamente eficiente e econômica, assim como, se uma atividade é eficiente, inclui aspectos econômicos”.

Nas colunas do Quadro 1 – Economia, Eficiência e Eficácia, as definições de eficiência perpassam pela idéia de recursos utilizados e produto alcançado, pela noção de redução de custos operacionais e nível de qualidade. Dentro desse enfoque, caso fosse possível expressar matematicamente o conceito de eficiência aplicado às Licitações Públicas, ter-se-ia a eficiência ( $E$ ) como função direta da economicidade ( $e$ ), da celeridade ( $c$ ) e da qualidade ( $q$ ), conforme o esquema a seguir:

$$E = f(e, c, q)$$

Em consonância com Barros (2005, p. 17), a eficiência “busca a utilização racional dos recursos ou meios, para atingir os objetivos ou metas. [...] significa a busca de aquisição do bem ou da disponibilidade necessários à Administração **da forma mais econômica possível**, sem perda da qualidade exigida”. (sem grifos no original)

Segundo Tremel (2001, p. 1), o “princípio da eficiência nada mais é do que o princípio implícito da economicidade”. Na mesma linha de raciocínio, Justen Filho (2005, p. 54) complementa a assertiva supracitada ratificando que a “economicidade significa o dever de ser eficiente”.

Ter em vista a eficiência não é somente uma imposição teórico-legal, mas uma necessidade empírica. A escassez dos recursos públicos e a infinidade de demandas sociais também tornam a eficiência inevitavelmente indispensável. Porém, em consonância com Di Pietro (2005, p. 84), a “eficiência deve ser observada, operada e conjugada com a legalidade. Em nenhuma hipótese um princípio poderá ser sobreposto a outro”. Em harmonia com Di Pietro, Mello (2004, p. 112), afirma que o princípio da eficiência “não pode ser concebido [...] senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência”.

Depreende-se, então, que o PCE, não obstante sua importância prática, deve ser aplicado junto com os demais princípios constitucionais, isto é, não pode haver hierarquia entre os princípios arrolados no *caput* do artigo 37 da CF/88.

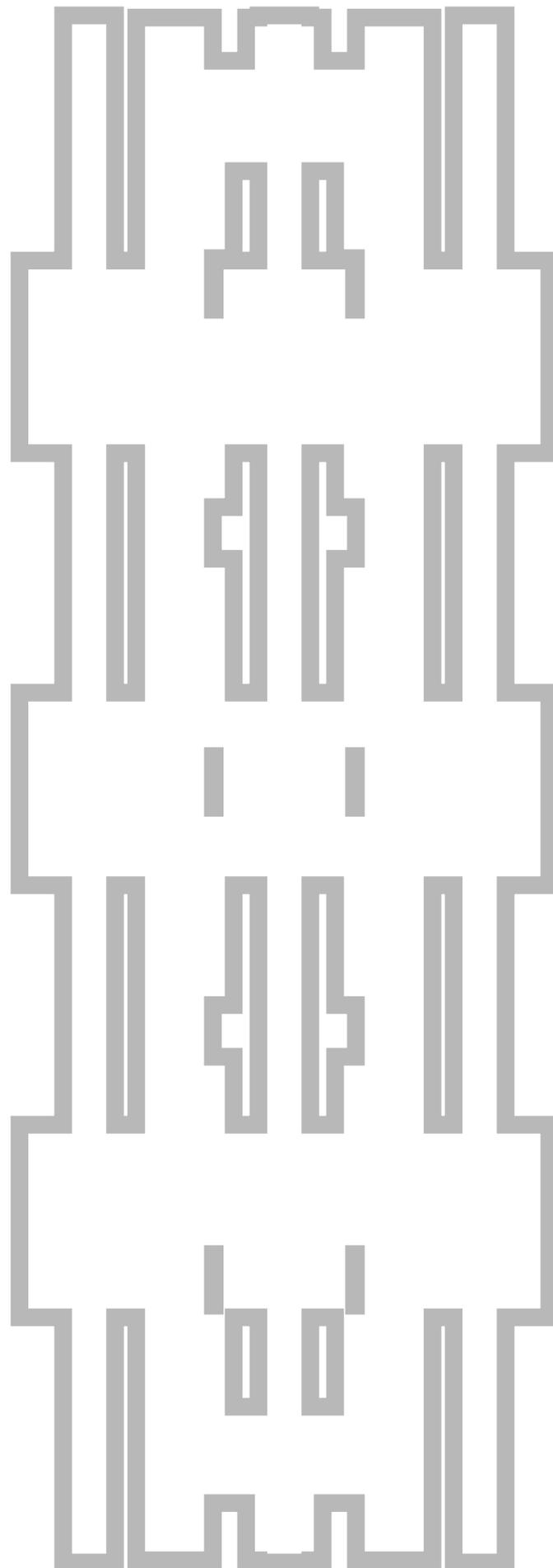
## CONCLUSÃO

Ao analisar o Princípio Constitucional da Eficiência (PCE) sob o manto das Licitações Públicas, especialmente nas modalidades de licitação tipo menor preço, constata-se o entrelaçamento conceitual entre eficiência e economicidade. Tanto neste como naquele conceito prevalece, entre outras coisas, a idéia de menor custo de aquisição ou contratação, percebido como a diferença monetária entre o valor estimado ou de referência (valor mercado), base para o julgamento das propostas comerciais e o valor homologado pelo Ordenador de Despesas, ou seja, valor efetivamente contratado.

Considerando os recursos orçamentário-financeiros sob a ótica de um bem econômico rival, o princípio econômico da escassez e a noção de custos de oportunidade, não se pode cogitar licitação eficiente quando se contrata ou se adquire por um preço de referência distorcido pelo ágio o qual não reflete verdadeiramente o preço vigente no mercado para o objeto licitado.

A verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua utilidade para os administrados e para a administração” (MEIRELLES, 1999, p. 91).

Estritamente a eficiência se sustenta os pilares da economicidade, da celeridade e da qualidade. Desta forma, não há eficiência na condução de um certame quando um dos pilares, por exemplo, a economicidade, é inobservado.



## REFERÊNCIAS

- AKIMURA, Thomaz. Direito administrativo surge para controlar agente público. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 12 ago. 2007. Exercício do Poder. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2007-ago-12/direito\\_administrativo\\_surge\\_controlar\\_agente\\_publico](http://www.conjur.com.br/2007-ago-12/direito_administrativo_surge_controlar_agente_publico)>. Acesso em: 13 set. 2007.
- ALVIM, Eduardo Arruda; TAVOLARO, Luiz Antônio (Coord.). *Licitações e contratos administrativos: uma visão à luz dos tribunais de contas*. Curitiba: Juruá, 2006.
- AMARAL, Antonio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência no direito administrativo. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 13, jul./ago. 2002. Disponível em: <[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_14/DIALOGO-JURIDICO-14-JUNHO-AGOSTO-2002-ANTONIO-CARLOS-CINTRA-AMARAL.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_14/DIALOGO-JURIDICO-14-JUNHO-AGOSTO-2002-ANTONIO-CARLOS-CINTRA-AMARAL.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2007.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. In: ALVIM, Arruda; ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel. *Contabilidade pública: da teoria à prática*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO (APOB). *Curso integrado sobre contratos administrativos, licitações públicas e convênios federais, 9.*, 12 nov. a 30 nov. 2007. Brasília, 2007.
- AZEVEDO, Maria Thereza Lopes de; LIMA, Manuel Messias Pereira; LIMA, Ana Luiza Pereira. *Introdução à contabilidade pública*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos/CRC-RJ, 2004.
- BARROS, Márcio dos Santos. *502 comentários sobre licitações e contratos administrativos*. São Paulo: NDJ, 2005. p. 17-18.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 50-51.
- BLANCHET, Luiz Alberto. *Roteiro prático das licitações*. 6. ed. Curitiba, Juruá, 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 22 set. 2007.
- \_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art37](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art37)>. Acesso em: 22 set. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997*. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional [sic] e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000*. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm)>. Acesso em: 27 set. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001*. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3931htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm)>. Acesso em: 27 set. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002*. Altera dispositivos do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4342.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4342.htm)>. Acesso em: 28 set. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005*. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm)>. Acesso em: 20 set. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.204, de 05 de setembro de 2007*. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6204.htm)>. Acesso em: 20 set. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 22 set. 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 22 set. 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm)>. Acesso em: 21 set. 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 25 set. 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 25 set. 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2001*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 01 out. 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006*. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm)>. Acesso em: 21 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamentário. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico do Orçamento (MTO/2008)*. Disponível em: <[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO\\_2008\\_021.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2008_021.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Estado justo e eficiente é desafio*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/noticias/znoticia.asp?Cod=1894>>. Acesso em: 14 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010*. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/noticias/pac/070122\\_PAC.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070122_PAC.pdf)>. Acesso em 02 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. *Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005*. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Manual de licitações e contratos: orientações básicas*. Brasília: Secretaria de Controle Interno, 2003.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 3. ed. ver. ampl. Brasília: Secretaria de Controle Interno, 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Disponível em: <[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAOPORASSUNTO/LICITACOES\\_CONTRATOS/LICITACOES\\_CONTRATOS\\_3AED.PDF](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAOPORASSUNTO/LICITACOES_CONTRATOS/LICITACOES_CONTRATOS_3AED.PDF)>. Acesso em: 28 jun. 2007.

BUCHHOLZ, Todd G. *Novas idéias de economistas mortos*. Tradução de Luiz Guilherme B. Chaves; Regina Bhering. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da economicidade. *O Neófito*, Taubaté, SP. Seção Artigos Direito Constitucional. Disponível em: <<http://www.neofito.com.br/artigos/art01/const30.htm>>. Acesso em: 28 jun. 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 7. ed. 5. reimp. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2003. p. 155-156.

CITADINI, Antônio Roque. *A economicidade nos gastos públicos*. Disponível em: <<http://www.citadini.com.br/artigos/oesp8904.htm>>. Acesso em: 11 set. 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 83-85.

ESTEVAM, Luiz. *Análise de economicidade*. Disponível em: <<http://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/000048/Economicidade.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2007.

GALBRAITH, John Kenneth. *A economia das fraudes inocentes: verdades para o nosso tempo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GIANNETTI, Eduardo. *Vícios privados, benefícios públicos ? : a ética na riqueza das nações*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

\_\_\_\_\_. *Nada é tudo: ética, economia e brasilidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GONÇALVES, Antônio Carlos Porto et al. *Economia aplicada*. 5. ed. Rio de Janeiro: FVG, 2005.

HELLY, Lopes Meirelles. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 91-92.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitação e contratos administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 54-56.

LESSA, Carlos. *Auto-estima e desenvolvimento social*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

MELLÃO NETO, João. *O que enriquece e o que empobrece uma nação*. São Paulo: A Girafa, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 111-112.

MENDES, Judas Tadeu Grassi. *Economia: fundamentos e aplicações*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

MIRANDA, Henrique Savonitti. *Licitações e contratos administrativos*. 2 ed. rev. atual. ampl. Brasília: Senado Federal, 2005. p. 53-55.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos: estudos e comentários sobre as leis 8.666/93 e 8.987/95, com a redação da Lei 9.648 de 27/5/98*. 8 ed. rev. atual. Belo Horizonte: 2001. p. 34-39.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão presencial e eletrônico*. 4. ed. rev. atual. ampl. Curitiba: Zênite, 2006. p. 43-46.

NOBREGA, Airton Rocha. *Eficiência nas licitações públicas e gestão eficaz de contratos administrativos*. Disponível em: <[http://ftp.mct.gov.br/legis/Consultoria\\_Juridica/artigos/eficiencia\\_nas\\_licitacoes.htm](http://ftp.mct.gov.br/legis/Consultoria_Juridica/artigos/eficiencia_nas_licitacoes.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2007.

\_\_\_\_\_. *Questões relevantes nas licitações públicas*. Brasília, Fortium, 2005. p. 09-07.

OLIVEIRA, Cláudio Brandão de (Org.). *Licitações e contratos da administração pública*. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2003.

SANDRÔN, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. 9. ed. São Paulo: Best Seller, 2002. p. 197-198.

SANTOS, Antônio Raimundo dos. *Metodologia científica: a construção do conhecimento*. 2. ed. Rio de Janeiro, DP&A, 1999.

SEMINÁRIO NACIONAL DE ASPECTOS POLÊMICOS DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES, 2006, Brasília. *Pregão, Contratação Direta e Sistema de Registro de Preços*. Brasília: Zênite Eventos, 2006. Apostila.

\_\_\_\_\_, 2007, Brasília. *Obras e Serviços de Engenharia*. Brasília: Zênite Eventos, 2007. Apostila

SEMINÁRIO NACIONAL DE CAPACITAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE PREGOEIROS E MEMBROS DE EQUIPE DE APOIO, 2007, Brasília. *Pregão Presencial e Eletrônico, Sistema de Registro de Preços e Impacto do Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte nas Licitações*. Brasília: Zênite Eventos, 2007. Apostila.

SILVA, Magno Antônio da. A aplicação do princípio constitucional da eficiência nas licitações da Secretaria de Economia e Finanças do Exército Brasileiro no biênio 2006-2007: uma análise empírica entre as modalidades pregão e carta convite. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização)- Centro Universitário de Brasília do Distrito Federal; Instituto de Cooperação e Assistência Técnica, Brasília 2008. p. 5-20.

SIMÃO, Paulo Safady. Os riscos da emenda Suplicy. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25. set. 2007. Tendências/Debates, Opinião A3.

SINGER, Peter. A ética do dia-a-dia. Entrevistadora: Gabriela Carelli. *Veja*, 21 fev. 2007, p. 11, 14 e 15.

SOUSA, Felipe Oliveira de. A reconstrução racional do conceito de princípio. *Boletim Jurídico*, Uberaba, MG. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1672>>. Acesso em 19 mar. 08.

TREMEL, Rosângela. O princípio constitucional da eficiência. *Revista OAB/SC*, Florianópolis, n. 108. Caderno de Temas Jurídicos. Disponível em: <[www.oab-sc.com.br/oab-sc/revista/revista108/principio\\_constitucional.htm](http://www.oab-sc.com.br/oab-sc/revista/revista108/principio_constitucional.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2007.

VALOIS, Fernanda. A atuação do princípio da eficiência frente aos serviços e agentes públicos. *DireitoNet*, Sorocaba, SP. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/10/99/1099/>>. Acesso em: 28/06/2007.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. *Economia: micro e macro*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_; ROBERTO, Guena de Oliveira. *Manual de microeconomia*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VETTORATO, Gustavo. O conceito jurídico do princípio da eficiência da Administração Pública: diferenças com os princípios do bom administrador, razoabilidade e moralidade. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 176, 29 dez. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4369>>. Acesso em: 28 jun. 2007.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Conforme o caput do artigo 37 da Constituição Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), a “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.
- <sup>2</sup> A doutrina contábil menciona cinco estágios da despesa pública: programação (cronograma de despesa fixo, projeção do comportamento da receita e decreto executivo normativo), licitação (convite, tomada de preços, concorrência, concurso, leilão e pregão), empenho (por estimativa, global e ordinário), liquidação e pagamento (Cf. ARAÚJO & ARRUDA, 2004, p.115).
- <sup>3</sup> O caput do artigo 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, relata que a “licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração [...]”.
- <sup>4</sup> Segundo Niebuhr (2006, p.40), “os princípios jurídicos consubstanciam a base, o ponto de partida, a estrutura sob a qual se constrói o ordenamento jurídico. [...] para se compreender as leis, é fundamental que se compreenda o que deu origem e serviu de inspiração a elas”. Complementado a explicação supracitada, Miranda (2005, p. 34) explicita que “os princípios se apresentam como normas de estrutura, vale dizer, são normas que regulam a produção de outras normas”.
- <sup>5</sup> Esta assertiva reflete o entendimento deste autor, o qual é corroborado pelo conteúdo do artigo 45 da Lei 8.666/93, in verbis: “Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. § 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: I - a de menor preço - quando o **critério de seleção da proposta mais vantajosa** para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e **ofertar o menor preço**”. (sem grifos no original)
- <sup>6</sup> Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: [...] II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à **obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração**, limitada a sessenta meses. (sem grifos no original)
- <sup>7</sup> Por analogia, pode-se considerar os recursos orçamentário-financeiros públicos como um tipo de bem econômico de caráter rival. “Os bens econômicos são aqueles relativamente escassos ou que demandam trabalho humano. Assim, o ar [e a luz do sol] é um bem livre [satisfaz necessidade e supre carência, mas existe em abundância na natureza e não pode ser monopolizado], mas o minério de ferro é um bem econômico” (SANDRONI, 2002, p. 51). “Dizemos que há rivalidade no consumo de um bem se o consumo desse bem [recurso] por parte de uma pessoa [Órgão] reduz a disponibilidade do mesmo para outras pessoas [Órgão]” (VASCONCELLOS & OLIVEIRA, 2000, p. 283). “Órgão - Ministério, Secretaria ou Entidade desse mesmo grau, aos quais estão vinculadas as respectivas Unidades Orçamentárias”. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario\\_o.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_o.asp)>. Acesso em: 9 dez. 2008.
- <sup>8</sup> Segundo Vasconcellos (2002, p. 29), “custo de oportunidade é grau de sacrifício que se faz ao optar pela produção [aquisição ou contratação] de um bem, em termos da produção [aquisição ou contratação] alternativa sacrificada. O custo de oportunidade ou custo implícito, haja vista que não implica dispêndio monetário direto, almeja mostrar que dada a escassez de recursos, tudo tem um custo em economia, mesmo não envolvendo dispêndio financeiro, ou seja, o custo da escolha”. Conforme Viceconti & Neves (2008, p. 1), “Os desejos e necessidades da sociedade são ilimitados e os recursos [orçamentário-financeiros] para efetiva-se a produção [contratação ou aquisição] dos bens e serviços que devem atendê-los são limitados”.
- <sup>9</sup> Entende-se a tecnologia como um conjunto de métodos ou procedimentos conhecidos pelo homem, isto é, o estado das artes. O método, por seu turno, refere-se como uma maneira específica de se fazer algo.
- <sup>10</sup> No arcabouço econômico, obviamente, estuda-se apenas a eficiência econômica, considerando a eficiência técnica como dada, posto que seu estudo é inerente à engenharia.
- <sup>11</sup> A Intosai (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) é um organismo filiado à ONU (Organização das Nações Unidas) com sede em Viena, Áustria, cuja finalidade é fomentar intercâmbios de idéias e de experiências entre as Instituições Superiores de Controle e Finanças Públicas, (Cf. ARAÚJO & ARRUDA, 2004, p. 17).





## Ação do TCU proporciona benefício de R\$ 5,2 bi

O benefício financeiro das ações de controle do Tribunal de Contas da União, no segundo trimestre deste ano, atingiu o montante de R\$ 5,2 bilhões. Isso significa que para cada R\$ 1,00 do Orçamento da União destinado ao Tribunal, o retorno ao País foi de R\$ 21,85.

A informação consta de relatório de atividades do período encaminhado pelo Presidente do TCU, Ministro Walton Alencar Rodrigues, ao Presidente do Congresso Nacional, Senador Garibaldi Alves.

Walton Rodrigues observou que os expressivos benefícios gerados demonstram o empenho e o compromisso do TCU em atuar em áreas de maior risco, materialidade e relevância, de modo a proporcionar maior economia de recursos ao governo federal, assim como melhoria dos serviços públicos ofertados à sociedade.

O documento destaca a apreciação das contas do governo federal, encaminhada ao Congresso Nacional, para julgamento. No trabalho, além da verificação dos balanços apresentados, da execução orçamentária, da situação patrimonial e das questões contábeis, o TCU fez um diagnóstico amplo do desempenho econômico e social do País, com sugestões para a melhoria da gestão pública.

Ressalta, também, que os trabalhos na área de energia proporcionarão, nos próximos cinco anos, economia de R\$ 3,7 bilhões aos cofres públicos e aos consumidores de energia elétrica. O Tribunal determinou que fossem revistos os critérios de concessão de benefícios aos consumidores residenciais de energia considerados de baixa

renda; acompanhou a outorga da concessão para prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica; e verificou a eficiência da gestão da conta de consumo de combustíveis fósseis dos sistemas isolados, que possibilita a oferta de energia elétrica às regiões mais afastadas.

O TCU também fez auditoria para verificar acumulações ilegais de cargos nas esferas federal, estadual e municipal no Estado do Rio de Janeiro. A adoção das determinações para corrigir as irregularidades gerará uma economia de R\$ 124 milhões.

Em ação conjunta com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o TCU analisou pagamentos feitos a servidores do Tribunal de Justiça do Maranhão. Com a conclusão da fiscalização, o CNJ determinou ao TJ-MA a devolução de R\$ 90,5 milhões pagos de forma irregular aos servidores.

Dos 890 processos de contas apreciados no trimestre, 377 (42,24%) condenaram 583 responsáveis ao pagamento de multa ou ao ressarcimento de débito. Além disso, em outros 43 processos de fiscalização, denúncia ou representação, foram aplicadas multas a 92 responsáveis.

Nos processos de contas, os responsáveis foram condenados ao pagamento de débito no valor de R\$ 135,4 milhões. Em outros processos foram aplicadas multas no valor total de R\$ 411 mil. O TCU também declarou 36 responsáveis inabilitados para exercer cargo em comissão ou função de confiança, e nove empresas foram classificadas como inidôneas para licitar com a administração pública federal.

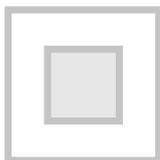


## TCU e AGU estreitam cooperação

O Tribunal de Contas da União (TCU) e a Advocacia-Geral da União (AGU) formalizaram acordo de cooperação, no qual se comprometem a promover o intercâmbio técnico-científico, além da troca de informações no âmbito técnico. O acordo também pretende que os dois órgãos interajam culturalmente.

O Presidente do TCU, Ministro Walton Alencar Rodrigues, e o Advogado-Geral da União, Ministro José Antonio Dias Toffoli, assinaram o acordo de cooperação ontem durante a abertura do II Seminário Brasileiro sobre Advocacia Pública Federal, realizado em Brasília.

A cooperação deverá envolver, dinamizando os canais de comunicação, ministros, auditores e membros do Ministério Público junto ao TCU, advogados da União, procuradores da Fazenda Nacional, procuradores federais e demais servidores do TCU e da AGU. Entre as ações acordadas, destacam-se a troca de insumos, o acesso comum a bibliotecas e aos centros de processamento de dados, além de vagas mútuas em eventos a serem realizados, tais como seminários, encontros e congressos.



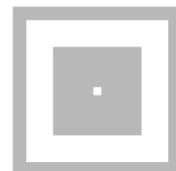
## TCU promoveu seminário internacional sobre o Poder Legislativo

O Tribunal de Contas da União promoveu no Auditório da Faculdade de Tecnologia da Universidade de Brasília (UnB), em 9 de setembro de 2008, o II Seminário Internacional Estudos sobre o Legislativo – 20 anos da Constituição –, em parceria com o Senado Federal, com a Câmara dos Deputados e com a UnB.

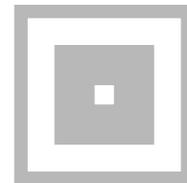
O Seminário reuniu especialistas brasileiros e do exterior, de destaque nos campos acadêmico, governamental e na sociedade civil.

O objetivo é ampliar a discussão sobre o Poder Legislativo e promover a troca de informações com o meio acadêmico, tribunais de contas, assembleias legislativas, órgãos governamentais, ONGs e agências de cooperação internacionais.

Foram discutidos temas como cultura, política brasileira, democracia, representação e participação, marcos constitucionais e a relação entre os poderes. O TCU foi representado por dirigentes e pelo Ministro Ubiratan Aguiar, que participou de debate sobre os 20 anos da Constituição Federal.



# TCU vai fiscalizar hospitais universitários



O Tribunal de Contas da União realizará uma auditoria ampla e integrada nos hospitais universitários em todo País. O objetivo é identificar as causas dos principais problemas e apresentar propostas concretas para melhorar o desempenho dessas instituições.

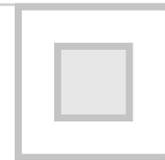
A fiscalização fará o cruzamento das informações colhidas de todo o sistema de educação superior e saúde pública. Isso porque os hospitais universitários, além do apoio à educação, atuam de modo cooperativo com o Sistema Único de Saúde, atendendo principalmente à população mais carente.

O relacionamento das universidades federais com suas fundações de apoio também está sendo avaliado pelo TCU. A fiscalização deverá fornecer um amplo diagnóstico sobre o relacionamento dessas instituições, assim como sugestões para disciplinar os contratos firmados.

Levantamento do TCU revelou que, em 2007, os valores empenhados pelas universidades federais para suas fundações privadas alcançaram cerca de R\$ 1,5 bilhão.

---

# TCU faz acordo de cooperação com governo de Minas Gerais



O Tribunal de Contas da União e o governo de Minas Gerais celebraram acordo de cooperação para incentivar o intercâmbio e a cooperação técnico-científica e cultural. O objetivo é promover ações conjuntas de especialização de recursos humanos.

O acordo foi assinado pelo Ministro Ubiratan Aguiar, representando o TCU, e pelo Governador Aécio Neves. O documento prevê a criação de canais de comunicação permanentes entre os quadros funcionais do Tribunal de Contas, da Auditoria-Geral de Minas e da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão.

Este acordo é mais uma das parcerias que o TCU tem firmado com diversos órgãos públicos para atividades de treinamento e de aperfeiçoamento de seus servidores.

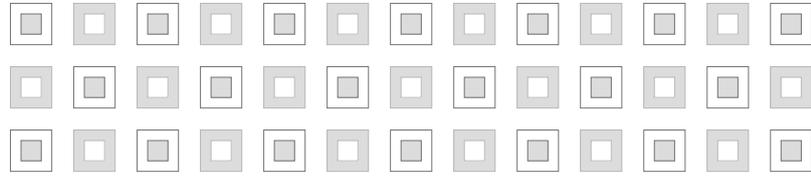
O Tribunal de Contas entende que a educação continuada e a profissionalização dos servidores públicos são essenciais para que a administração pública melhore os padrões de desempenho e preste serviços de qualidade à população.

# País deixa de arrecadar R\$ 10 bilhões por perdas de energia

O Brasil deixa de receber cerca de R\$ 10 bilhões em impostos em razão de perdas de energia elétrica por ano. Isso foi o que constatou auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) para avaliar o impacto dessas perdas no sistema elétrico brasileiro. Segundo apuração, os consumidores ainda pagam 5% a mais nas tarifas e, nos últimos anos, tem ocorrido crescimento desses prejuízos, causados por furtos, falhas operacionais e ausência de medição.

A tecnologia utilizada pelas concessionárias de distribuição de energia elétrica é uma das causas das perdas. Técnicos do TCU verificaram que, das 64 distribuidoras do Brasil, ainda existem empresas que usam relógios como medidores, cuja tecnologia tem mais de 100 anos, o que facilita o furto e dificulta a medição eficiente. Eles visitaram a Light e a Ampla, no Rio de Janeiro, e a Manaus Energia, no Amazonas, onde constataram que a “vulnerabilidade da rede elétrica é muito grande”.

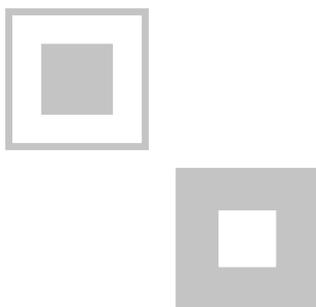
Para se ter uma noção do tamanho do prejuízo causado pelas perdas, segundo o relatório, só o volume de energia perdida em 2007 poderia abastecer os Estados de Minas Gerais, Ceará, Bahia e Pernambuco juntos por um ano. Além disso, toda a energia que será produzida pela Usina de Santo Antônio, no Rio Madeira (RO), corresponderá a pouco mais de 35% das perdas elétricas anuais do País.

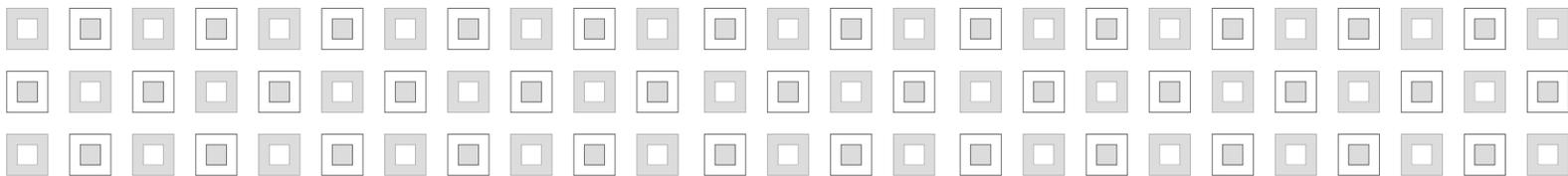


No Brasil, há tecnologia disponível para reduzir significativamente as fraudes no consumo de energia, mas apenas 7% dos recursos destinados a novos estudos são empregados em projetos de combate às perdas. O Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel), ligado ao sistema Eletrobrás, desenvolveu um sistema de medição centralizada, que possibilita o gerenciamento da rede de distribuição de maneira mais eficiente. A concessionária Ampla chegou a implantar um sistema de medição eletrônico para 350 mil consumidores e, onde esse sistema foi instalado, a rede ficou blindada e evitou o furto.

O Rio de Janeiro apresenta uma das maiores perdas do País, justificadas pelos problemas da violência e da ausência de fiscalização nas favelas. No entanto, segundo estudo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), as áreas mais pobres respondem por apenas 37% dessas perdas. Condomínios de luxo foram construídos com tecnologias que permitem fraudes no consumo de energia.

O volume de perdas de energia é um dos fatores que influencia o valor das tarifas pagas pela população. No primeiro ciclo de revisão tarifária de 2003, as perdas elétricas foram repassadas integralmente para os consumidores. A própria Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) reconheceu que as falhas foram causadas por ineficiências na gestão. Já no segundo ciclo, que começou em 2007 e continua em curso, a maioria das medidas para combater e regular os prejuízos com mais eficiência deixou de ser implementada.





## TCU entrega relatório de obras irregulares ao Congresso Nacional

O Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Walton Alencar Rodrigues, entregou ao Presidente do Congresso Nacional, Senador Garibaldi Alves, em 7 de outubro de 2008, relatório de auditoria em obras públicas em todo País, aprovado por unanimidade em sessão plenária extraordinária realizada em 30 de outubro de 2008. O documento apontou irregularidades graves em 48 empreendimentos, que poderão ter as verbas bloqueadas no Orçamento da União de 2009.

O relatório é elaborado anualmente por determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece um acompanhamento efetivo dos gastos com obras públicas, mediante ação conjunta do TCU com o Congresso Nacional. O objetivo é subsidiar os trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, de forma a evitar que empreendimentos com indícios de irregularidades venham a ser contemplados com recursos na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Este ano, o TCU auditou 153 obras. O montante dos recursos fiscalizados foi da ordem de R\$ 26,3 bilhões. Segundo o Ministro Aroldo Cedraz, relator do processo, os benefícios potenciais da investigação para os cofres públicos podem alcançar mais de R\$ 3 bilhões em empreendimentos nos quais foram apontados indícios de irregularidades graves.

Como nos anos anteriores, as obras de transportes e de recursos hídricos apresentaram os maiores indícios de irregularidades graves. Os órgãos com mais empreendimentos nessa condição foram o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), com vinte obras, e o Ministério da Integração Nacional, com oito.

Em termos relativos, porém, as obras da Infraero apresentaram uma das maiores incidências de indícios de irregularidades graves, com recomendação de paralisação. Das nove obras fiscalizadas, quatro se enquadram nessa possibilidade.

Os tipos mais frequentes de irregularidades, com indicativo de paralisação, foram sobrepreço, superfaturamento, projeto básico/executivo deficiente ou inexistente, irregularidades graves no processo licitatório e na administração do contrato, e alterações indevidas de projetos e especificações.

Após o encaminhamento da lista ao Congresso Nacional, o TCU continuará a análise dos processos. Quando identificar que suas determinações foram cumpridas, o Tribunal comunicará à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização que as irregularidades foram sanadas e que não há mais impedimentos para liberação de verbas.

# Ministro participa de debate na Comissão de Orçamento

O Ministro do TCU, Aroldo Cedraz, participou no dia 25 de novembro de 2008, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), de audiência pública para debater problemas relacionados à execução de obras que integram o Orçamento da União de 2008.

Nessa audiência, a CMO adotará um novo formato de debates sobre obras com problemas em sua execução.

Desta vez, para imediato esclarecimento sobre os fatos apontados, participaram representantes dos ministérios e dos órgãos mais citados no relatório em que o Tribunal relacionou 48 obras com indícios de irregularidades graves.

Foram convidados a prestar informações os Ministérios da Integração Nacional, das Cidades e do Turismo, o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transporte (Dnit), e a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero).

O documento do TCU é elaborado anualmente por determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Depois de examinado pela CMO, o relatório passa a integrar, como um de seus anexos, a proposta orçamentária do exercício seguinte. Ao votar o parecer da comissão sobre o projeto orçamentário, o Congresso também dá a palavra final sobre as obras que ficarão interrompidas. Os recursos, no entanto, voltam a ser liberados depois da correção dos problemas apontados pelo TCU.

# Auditor encerra seminário sobre tecnologia da informação

O auditor Augusto Sherman encerrou o seminário Tecnologia da informação: controle externo em ação. O evento reuniu mais de 400 pessoas na sede do TCU, em Brasília, para discutir o uso da tecnologia da informação pela administração pública federal e apresentar as principais auditorias realizadas pelo Tribunal na área de TI.

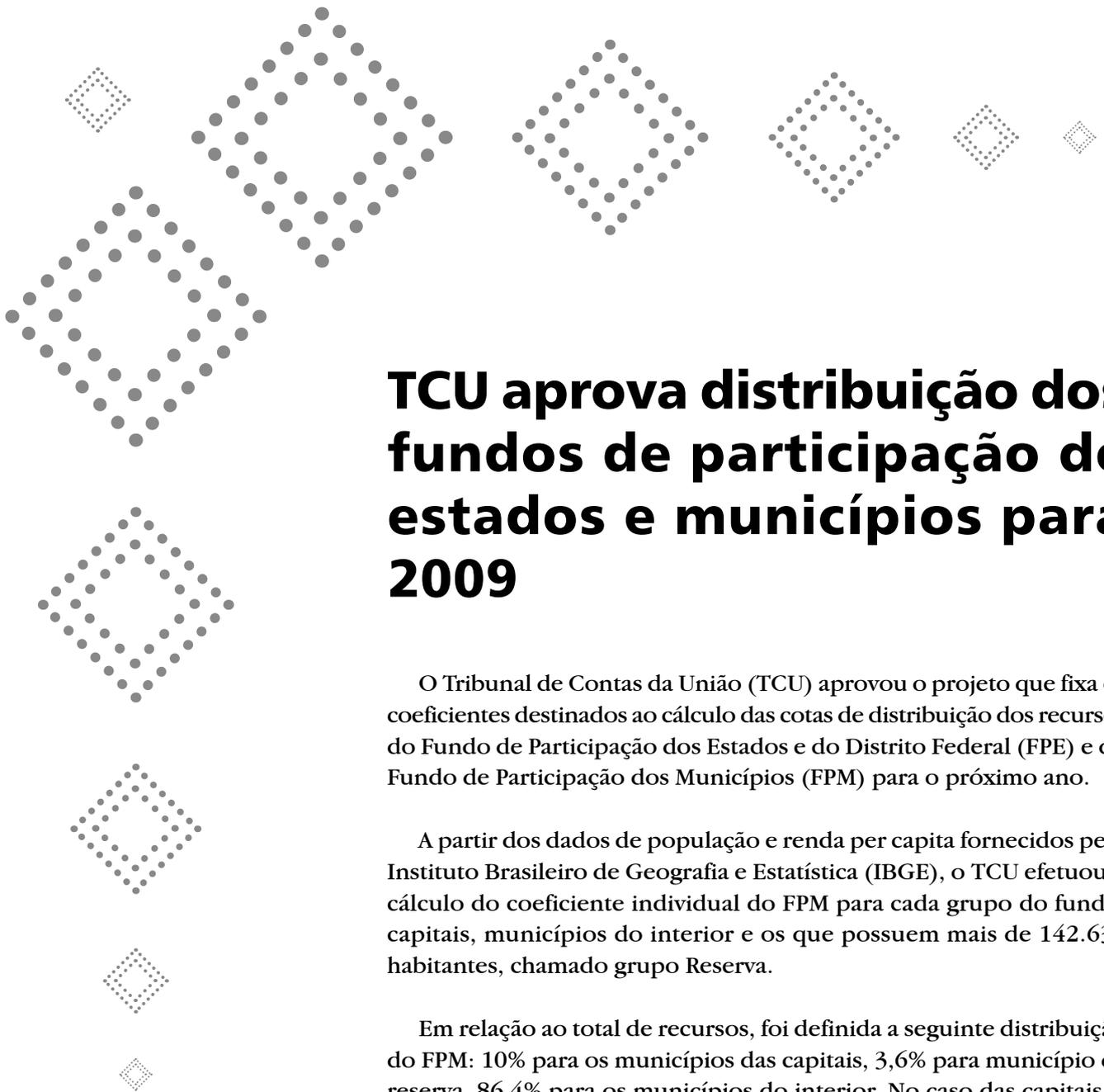
Fez um breve histórico sobre as fiscalizações de TI, com início em 1994, quando foi executada a primeira auditoria dessa espécie nos sistemas de arrecadação da Secretaria da Receita Federal. Os trabalhos realizados, desde então, resultaram em várias orientações do Tribunal para solucionar problemas relacionados à tecnologia da informação em órgãos públicos.

As auditorias avaliaram sistemas em áreas diversas como finanças, saúde, educação, transportes, previdência social e segurança pública. “Em todas elas, o traço comum é o caráter essencial da TI para

o cumprimento da missão do Estado, por meio de suas políticas públicas”, disse Sherman.

O auditor lembrou a importância da criação da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), em 2006. “Com a criação da Sefti, o Tribunal passou a ser, talvez, o maior indutor de processos de aperfeiçoamento da governança de TI na administração pública federal”, disse.

Sherman também destacou exemplos de como a atuação do TCU pode corrigir distorções que prejudicam o controle dos gastos públicos. Um deles é o envio ao Congresso Nacional da relação de contratos de TI com falhas em sua execução física, financeira e orçamentária. “Se for o caso, poderá até mesmo ser proposta ao Congresso a suspensão da liberação de verbas para os contratos que contiverem indícios de irregularidades graves, evitando-se, assim, desperdício de recursos” explicou o auditor.



## TCU aprova distribuição dos fundos de participação de estados e municípios para 2009

O Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou o projeto que fixa os coeficientes destinados ao cálculo das cotas de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para o próximo ano.

A partir dos dados de população e renda per capita fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o TCU efetuou o cálculo do coeficiente individual do FPM para cada grupo do fundo: capitais, municípios do interior e os que possuem mais de 142.633 habitantes, chamado grupo Reserva.

Em relação ao total de recursos, foi definida a seguinte distribuição do FPM: 10% para os municípios das capitais, 3,6% para município da reserva, 86,4% para os municípios do interior. No caso das capitais, a verba é distribuída segundo critérios de população e renda, conforme descrito na Lei nº 5.172/66, que regulamenta o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos estados e aos municípios.

“O Tribunal cuidou para que a apresentação dos coeficientes em referência fosse elaborada de maneira a permitir maior transparência em relação aos cálculos efetuados, possibilitando aos entes interessados conhecer facilmente o montante financeiro a que têm direito”, informou o Ministro Valmir Campelo, relator do processo.

Cópia da documentação foi encaminhada aos presidentes da Câmara, do Senado e do Banco do Brasil e aos ministros da Fazenda e do Planejamento.

# TCU discute a nova matriz energética brasileira

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou debate sobre o fornecimento de energia no País. Além de avaliar as fontes disponíveis, o encontro permitiu a discussão sobre oferta e demanda de insumos como petróleo, infra-estrutura para a área e abordagem de perspectivas para a composição da matriz energética brasileira.

O evento ocorreu nos dias 11 e 12 de novembro de 2008 na sede do TCU em Brasília. Durante esses dois dias, foram abordados temas como energia nuclear e meio ambiente, produção de biocombustíveis, com destaque para o etanol, e avaliação dos riscos de desabastecimento de energia elétrica. Os participantes discutiram, também, a quantificação do estoque de recursos naturais que está sendo empregada na obtenção do presente nível de oferta global de energia.

Participaram do encontro, os ministros de Minas e Energia, do Meio Ambiente e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, parlamentares, instituições que atuam no setor, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), e pesquisadores da área.

Além de facilitar o alcance de soluções, o encontro pretende reforçar o diálogo do TCU com a sociedade. No exercício de 2007, o Tribunal fiscalizou mais de 70% dos recursos orçamentários destinados ao setor de energia. Somente os projetos especiais alocados para área de petróleo totalizaram mais de R\$ 13 bilhões. E no exercício de 2008, foram realizadas 28 fiscalizações na subfunção orçamentária “energia”, totalizando um volume de recursos da ordem de R\$ 19,3 bilhões, com R\$ 1,8 bilhão destinados ao setor elétrico e R\$ 17 bilhões para a subfunção “petróleo”.

# Seminário discute melhorias do controle da dengue em todo País

Ao abrir o seminário Combate à dengue: descentralização, responsabilidade e controle, o Ministro do Tribunal de Contas da União, Valmir Campelo, destacou que o encontro pretende fomentar o debate acerca da política adotada pelos gestores federais, estaduais e municipais no controle da dengue, um dos principais problemas de saúde pública no mundo. Segundo ele, trata-se de uma dificuldade que tem de ser enfrentada por todo País, em todos os níveis de governo e por todos os segmentos da população. “Entende-se que uma sistemática de fiscalização eficaz do Programa Nacional de Controle da Dengue (PNCD) só poderá ser obtida com a convergência de esforços de todos os órgãos, instituições e organizações responsáveis, em alguma medida, pelo controle da gestão pública”, observou.

A Organização Mundial de Saúde (OMS) estima que 80 milhões de pessoas se infectem anualmente, em 100 países, de todos os continentes, exceto a Europa. Segundo a OMS, o Brasil respondeu por quase dois terços dos casos de dengue nas Américas em 2007. Campelo lembrou que, em razão do aumento de casos no País, o orçamento público vem recebendo incremento anual com o objetivo de reduzir o número de ocorrências. Com um adicional orçamentário de R\$ 128 milhões no Teto Financeiro de Vigilância em Saúde (TFVS), o governo federal soma R\$ 740,2 milhões aplicados no combate à dengue este ano, valor 30% maior que o aplicado em 2007.



Segundo o Ministro, em virtude dos números apontados e da expansão da dengue no Brasil, o TCU realizou, em 2007, auditoria para avaliar o desempenho do Programa Nacional de Controle da Dengue em vários entes da federação. Foram verificadas falhas e inconsistências no controle da propagação da dengue. Por isso, o Tribunal formulou determinações e recomendações visando à correção dos problemas e ao aperfeiçoamento dos procedimentos, com destaque para as providências reclamadas em torno das constatações envolvendo a inefetividade das campanhas educacionais de mobilização social.

Campelo destacou que as determinações e recomendações do TCU pautaram-se basicamente na correção dos problemas da espécie e no aperfeiçoamento dos procedimentos operacionais afetos ao PNCD. O Ministro ressaltou que, no Mato Grosso do Sul, houve notável evolução no combate à dengue, em decorrência das determinações e recomendações do TCU. “Não tenho dúvidas de que o quadro de absoluta inversão verificado nessas localidades, de uma situação de epidemia de proporções gigantescas para um controle eficaz da propagação da doença, teve importante contribuição dos trabalhos desta Casa, haja vista a correspondência verificada entre o alto grau de implementação das recomendações dirigidas e a melhoria considerável em todos os índices que medem a propagação da doença”, ressaltou.

Acrescentou, entretanto, que o combate à dengue é uma tarefa de natureza permanente, que deve ser objeto de constante atenção de todos os agentes envolvidos e gestores responsáveis pelas políticas públicas destinadas ao controle do mosquito e ao combate dos focos de infestação.

Para ele, o debate contribuirá para a compreensão das possibilidades de ampliação e de atuação do controle, por meio de parcerias com os demais órgãos da rede de fiscalização e da adoção de novos paradigmas, a fim de garantir resultados mais efetivos. Isso porque a convergência de esforços

de todos os órgãos, instituições e organizações responsáveis pela fiscalização, nos três níveis de governo, permitirá o alcance de resultados mais positivos no cumprimento das metas pactuadas entre as três esferas de gestão do SUS. Devem ser desenvolvidos mecanismos e estratégias que exijam uma resposta rápida dos sistemas de combate à dengue, assim como uma co-responsabilização de todos os profissionais envolvidos na execução e fiscalização do programa.

Segundo Campelo, o Seminário pode ser considerado um movimento de mobilização dos controles da administração pública em defesa do direito à saúde conferido pela Constituição Federal, além de ser um ponto de partida para outras discussões acerca do controle dos recursos públicos aplicados na saúde.

Ele lembrou que o PNCD segue o mesmo modelo de transferência da grande maioria dos recursos repassados fundo a fundo a estados e municípios, em que predomina a inexistência de medidas legais ou administrativas eficazes e efetivas contra o descumprimento, por parte do gestor municipal ou estadual do SUS, de obrigações pactuadas com o governo federal. Nesse contexto, a única punição possível atualmente, frente ao não-cumprimento dos objetivos propostos, é a suspensão dos repasses financeiros. “Obviamente, tal providência penaliza tão somente a população beneficiária do programa governamental”, lamentou.

Espera-se que tenham sido consideradas e debatidas importantes variáveis para o aprimoramento e controle do programa governamental em questão, de forma a reorientar não apenas as ações dos gestores, mas especialmente os procedimentos e estratégias de controle estatal, a fim de conferir maior efetividade às ações de combate à dengue. “Aguarda-se também a formulação de propostas consistentes, capazes de propiciar o aumento na efetividade dos controles da administração pública, objetivando melhorar e aperfeiçoar os efeitos das ações governamentais de combate às endemias”, finalizou.

# TCU firma acordo de cooperação com Ipea

O Presidente Walton Alencar Rodrigues e o Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Márcio Pochmann, firmaram hoje acordo de cooperação técnico-científica. O documento prevê o intercâmbio de dados, informações, conhecimentos e experiências, além da realização de estudos e pesquisas de interesse mútuo. O acordo não implica compromissos financeiros ou transferência de recursos entre os órgãos.

O Ipea é uma fundação vinculada ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento.

O Tribunal de Contas da União mantém acordos de cooperação técnica com vários órgãos de diferentes esferas do governo. Na maior parte dessas parcerias, estão previstas ações de treinamento de servidores, intercâmbio de informações, cooperação técnica e fiscalização de recursos públicos federais repassados a unidades estaduais e municipais.

## Atuação preventiva do TCU evita prejuízos de R\$ 658 milhões

O benefício potencial da ação do Tribunal de Contas da União (TCU) entre julho e setembro foi de R\$ 8,2 bilhões. Cerca de R\$ 658 milhões referem-se a prejuízos evitados com adoção de medidas cautelares, antes de ocorrer o dano. A maioria dessas medidas suspendeu pagamentos ou repasse de recursos.

No terceiro trimestre, o TCU condenou 550 responsáveis ao pagamento de multa ou ao ressarcimento de débito. Além disso, em outros processos de fiscalização 83 gestores foram multados. O total das condenações passa de R\$ 360 milhões.

Na área de transporte, destaca-se a análise de concessão de trechos rodoviários da BR-116 e da BR-324, na Bahia. As propostas feitas pelo TCU reduziram as tarifas de pedágio, que passaram de R\$ 3,20 para R\$ 2,80 na BR-116 e de R\$ 1,82 para R\$ 1,60 na BR-324. A redução possibilitará economia de aproximadamente R\$ 1 bilhão em benefício dos usuários nos próximos 25 anos.

Em auditoria nas obras da BR-401/RR, fronteira com a Guiana, o TCU constatou desvio de recursos para pagamento de pessoal e condenou o extinto DER/RR a pagar mais R\$ 19 milhões.

As recomendações do TCU também permitirão uma economia superior a R\$ 1,4 bilhão, nos cinco primeiros anos de concessão de serviços de transmissão de energia elétrica no complexo hidrelétrico do Rio Madeira, em Rondônia. A concessão, feita pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), inclui construção, operação e manutenção de linhas de transmissão, subestações e outras instalações. O montante de investimento alcança quase R\$ 20 bilhões.

No terceiro trimestre de 2008, as ações do TCU geraram benefício de R\$ 36,63 para cada R\$ 1 utilizado pelo Tribunal no desempenho de suas atividades.

REPRESENTAÇÃO. CRITÉRIO PARA JULGAMENTO DE PROPOSTA TÉCNICA ATRELADO AO TEMPO DE ATUAÇÃO NO MERCADO DAS EMPRESAS LICITANTES. AUSÊNCIA DE AFRONTA AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. ANÁLISE DO CASO CONCRETO.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, ao examinar representação formulada por licitante sobre a ocorrência de supostas irregularidades em edital de licitação de obras, entendeu, em face das peculiaridades do caso concreto, não configurar afronta ao caráter competitivo do certame o estabelecimento do tempo de atuação no mercado das empresas licitantes como um dos critérios para julgamento de proposta técnica. Destacou o TCU que o fundamental para avaliação das propostas técnicas é o estabelecimento de critério objetivo para sua classificação, de modo a permitir que elas sejam, de fato, escalonadas. Verificou o Tribunal que o critério em foco não era responsável exclusivo pela pontuação da capacidade técnica da proponente, mas sim complementar àquele associado à experiência propriamente dita da empresa, aferida por meio de atestados de serviços anteriores, equivalendo ao peso relativo de 10% do total de pontos atribuíveis ao julgamento da proposta técnica. Considerou o TCU que, no caso, a caracterização da experiência e da perenidade da pessoa jurídica na prestação de serviços do ramo, traduziria uma estabilidade no mercado, significando, em tese, satisfação do mercado com o produto/serviço ofertado. Além disso, a definição de critério atende objetivamente o comando inserido no art. 46, inciso I, da Lei 8.666/93, no sentido de pontuar a capacitação e a experiência do proponente (pessoa jurídica). Acolheu, ainda, o TCU ponderação do e. Relator do feito, no sentido de que os precedentes jurisprudenciais não podem ter utilização imediata, exigindo do julgador a verificação das condições específicas e sua aplicação à situação examinada. Assim, o mesmo critério ora examinado poderia significar restrição à competitividade em áreas nas quais a tecnologia avance muito rapidamente, como é o caso dos serviços de informática.

(Acórdão 1993/2008 – Plenário, Ata 36, TC 021.801/2008-9, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, Sessão 10/09/2008, DOU 12/09/2008)

PEDIDO DE REEXAME. APLICAÇÃO DE PENALIDADE A GESTOR. POSSIBILIDADE DE EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE PARA A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS EMERGENCIAIS. INTELIGÊNCIA DO ART. 24, INCISO IV, DA LEI 8.666/93. PRECEDENTES DO TCU. RECURSO PROVIDO.

O Tribunal Pleno do Tribunal de Contas da União acolheu pedido de reexame em processo de representação formulado por gestores penalizados pela Corte de Contas, manifestando-se no sentido de que o limite de 180 dias para execução de serviços emergenciais, referido no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, pode ser ultrapassado se isso for indispensável para a preservação do bem protegido. A caracterização de que a situação vivenciada pelo gestor demandava, efetivamente, a adoção de providências imediatas, em face do comprometimento da segurança de pessoas e risco de graves prejuízos para bens públicos, evidenciou, no julgamento, o cumprimento de um dos requisitos explícitos no inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações para a dispensa de licitação. No exame do limite temporal para a execução do contrato, o TCU considerou que as circunstâncias invocadas pelo gestor eram consistentes o suficiente para justificar a extensão do prazo de vigência do respectivo contrato, em síntese, pelos seguintes motivos: as características dos itens integrantes da obra permitiam o entendimento de que seria possível sua conclusão no prazo estipulado pelo acima citado dispositivo legal; a doutrina tem flexibilizado a rigidez dos requisitos para a celebração do contrato emergencial; a jurisprudência do TCU, há bastante tempo, vem admitindo a extrapolação do referido prazo, em razão das contingências enfrentadas pelo gestor; as ações implementadas por meio do contrato sob exame foram apenas as necessárias para viabilizar a reversão da apontada situação emergencial.

(Acórdão 2024/2008 – Plenário, Ata 37, TC 005.353/2001-1, Relator Ministro Benjamin Zymler, Sessão 17/09/2008, DOU 19/09/2008)

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. RESPONSABILIZAÇÃO DO PARECERISTA JURÍDICO. EMISSÃO DE PARECER COM FUNDAMENTAÇÃO INSUFICIENTE OU DESARRAZOADA NO QUAL SE SUBSIDIA A PRÁTICA DO ATO IRREGULAR. PRECEDENTES DO TCU E DO STF.

O TCU examinou recurso de reconsideração de procurador do extinto DNER contra a aplicação de multa que lhe foi aplicada pela Corte de Contas, em face da prática de atos ilegais que subsidiaram o pagamento irregular de indenização por desapropriação de terras. A condenação do responsável decorreu da elaboração de parecer que subsidiou a prática de atos frontalmente contrários às normas e aos princípios do Direito. O TCU não acolheu os argumentos do recorrente, no sentido de que seus atos obedeceram à legislação e outras normas com o objetivo de imputar responsabilidade a instâncias superiores e ao Grupo de Perícias e Avaliações. O pronunciamento desse responsável foi relevante para o pagamento da indenização, conforme assinalado no processo fiscalizatório. Destacou o TCU em seu julgamento que o parecerista jurídico está sujeito à responsabilização perante o TCU, apesar de não praticar diretamente atos de gestão de recursos públicos. O requisito para aplicação desse entendimento, aplicável ao caso concreto, é a emissão de parecer com fundamentação insuficiente ou desarrazoada que subsidie a prática de atos de gestão irregulares ou danosos aos cofres públicos. Como precedentes da responsabilização do parecerista jurídico, foram apresentados os precedentes consubstanciados nos Acórdãos 462/2003, 512/2003, 1.412/2003 e 1.536/2004, todos do Plenário deste Tribunal. No âmbito do Supremo Tribunal Federal–(STF), idêntico entendimento está consignado no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.584 do cabimento de responsabilização de procuradores jurídicos perante o TCU que emitam parecer aprovando minuta de edital ou contrato eivado de vícios de ilegalidade.

(Acórdão 2199/2008 – Plenário, Ata 41, TC 019.188/2002-6, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, Sessão 08/10/2008, DOU 10/10/2008)

SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. FISCALIZAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO OBTIDOS POR ESTADO FEDERADO COM GARANTIA DA UNIÃO. DELIMITAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO TCU.

O TCU, ao examinar Solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Presidente do Senado Federal, delimitou a competência da Corte de Contas em relação ao acompanhamento das operações de crédito externo com garantia da União. No julgamento, o TCU manifestou-se no sentido de que nas operações de crédito externo celebradas por pessoas jurídicas de direito público interno, a sua competência restringe-se à fiscalização e ao controle das garantias prestadas pela União, sem abranger as aplicações dos recursos pelo contratante, em respeito à autonomia dos entes federados, inserta no art. 18 da Constituição Federal. Esse é a diretriz que vem sendo adotada pela jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1.714/2008 e 1.725/2006, ambos do Plenário e Decisões 52 e 53/2002 – Plenário.

(Acórdão 2329/2008 – Plenário, Ata 43, TC 023.995/2008-0, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, Sessão 22/10/2008, DOU 24/10/2008)

FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC). TERCEIRIZAÇÃO EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. DIRETRIZES NA APLICABILIDADE DO PREGÃO ÀS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE TI.

O Tribunal de Contas da União, ao realizar fiscalização de orientação centralizada no âmbito do Tema de Maior Significância “Terceirização na Administração Pública Federal”, subtema “Terceirização em Tecnologia da Informação”, aprovou uma série de recomendações tendentes a reduzir de forma significativa as inúmeras falhas graves identificadas na avaliação de governança de TI e a aperfeiçoar a gestão pública. Ao examinar questão relacionada à utilização do pregão com vistas à contratação de serviços do TI, o TCU entendeu obrigatória a realização de licitação pela modalidade Pregão, preferencialmente eletrônica, de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, motivo pelo qual a opção por outra modalidade deverá ser necessariamente justificada. Destacou o TCU que devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas preestabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que

podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Logo, via de regra, esses bens e serviços devem ser considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão. Os bens e serviços de TI, cuja natureza seja predominantemente intelectual, consubstanciados em tarefas que não possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas preestabelecidos e conhecidos, por sua vez, não podem ser licitados por meio de pregão. Além disso, o TCU se posicionou no sentido de que, em geral, nem a complexidade dos bens ou serviços de tecnologia da informação nem o fato de eles serem críticos para a consecução das atividades dos entes da Administração descaracterizam a padronização com que tais objetos são usualmente comercializados no mercado, não afastando a obrigatoriedade de se licitar pela modalidade Pregão.

(Acórdão 2471/2008 – Plenário, Ata 46, TC 019.230/2007-2, Relator Ministro Benjamin Zymler, Sessão 05/11/2008, DOU 07/11/2008)

CONSULTA. TJDFT. TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO A EMPRESAS ESTATAIS E A SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO PARA APOSENTADORIA. INTERPRETAÇÃO DO CONCEITO “SERVIÇO PÚBLICO” NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

O Plenário do Tribunal de Contas da União respondeu a consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), manifestando-se para que o tempo de serviço prestado por magistrado a empresas públicas federais e a sociedades de economia mista federais possa ser computado como tempo de serviço público federal, sendo utilizado para satisfazer a exigência temporal presente no art. 40, inciso III, da Constituição Federal de 1988, no que tange à aposentadoria voluntária, haja vista o posicionamento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, consubstanciado na ADI nº 1400-8-DF, de 18/4/1996, no RE nº 195.767-1-SP, de 25/11/1997; e na Rp nº 1490-8-DF, de 28/9/1988, bem como o entendimento desta Corte de Contas, firmado no Acórdão nº 1.871/2003-TCU-Plenário. Entendeu o TCU que a Constituição Federal não pretendeu restringir o conceito de “serviço público”, quando o elegeu como condição necessária à aposentação. Destacou, entretanto, que em duas ocasiões a Carta Política, ao utilizar o termo “serviço público”, quis se referir apenas à Administração

Pública direta, autárquica e fundacional: nas regras de transição contidas no art. 6º da EC nº 41, de 2003, e no art. 3º da EC nº 47, de 2005. Nestes dois casos, seria descabida uma interpretação extensiva para o conceito de serviço público, já que tais disposições foram editadas no intuito de estabelecer regras de transição destinadas àqueles que se aposentariam pelo regime próprio de previdência social, ou seja, para aqueles que eram servidores ocupantes de cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Nessa linha de raciocínio, posicionou-se o TCU no sentido de que o conceito de “serviço público” trazido pelo art. 40, inciso III, da Constituição Federal de 1988, deve ser entendido de forma ampla, para abranger também as empresas públicas e sociedades de economia mista, diferentemente do conceito de “serviço público”, contido no *caput* do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e no *caput* do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, que deve ser tomado de forma restrita, para alcançar apenas a Administração Pública direta, autárquica e fundacional.

(Acórdão 28636/2008 – Plenário, Ata 49, TC 003.283/2006-7, Relator Ministro André Luís de Carvalho, Sessão 19/11/2008, DOU 21/11/2008)

REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÃO DE CORREÇÃO DE ERRO MATERIAL PRATICADO NA APLICAÇÃO DE ATO NORMATIVO E DETECTADO EM PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO OBJETIVA. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE DO STF Nº 3.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, ao acolher representação formulada por uma de suas unidades técnicas sobre o pagamento irregular de vantagem pecuniária a servidores aposentados, manifestou-se pela inaplicabilidade ao caso concreto da Súmula Vinculante nº 3 do STF, ao determinar ao órgão a correção dos respectivos pagamentos. Entendeu o TCU ser dispensável o exercício do contraditório e da ampla defesa aos beneficiários do pagamento indevido, por se tratar de determinação para correção de erro material praticado na aplicação de ato normativo, consubstanciado em regulamento do próprio órgão, e detectado em processo de fiscalização de natureza objetiva, em cumprimento ao que dispõe o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal.

(Acórdão 2878/2008 – Plenário, Ata 51, TC 022.296/2007-6, Relator Ministro André Luís de Carvalho, Sessão 03/12/2008, DOU 09/12/2008)

## Índice de Assunto

### A

#### **Ação civil pública**

*A necessidade de ações integradas dos tribunais de contas e do ministério público no combate à corrupção nas obras públicas*

CARNOT, Leal Nogueira  
Revista 113/2008, 41

#### **Ação criminal**

*A necessidade de ações integradas dos tribunais de contas e do ministério público no combate à corrupção nas obras públicas*

CARNOT, Leal Nogueira  
Revista 113/2008, 41

#### **Acordo de cooperação - TCU - Advocacia-Geral da União (AGU)**

*TCU e AGU estreitam cooperação*  
Revista 113/2008, 86

#### **Acordo de cooperação - TCU - Governo estadual (MG)**

*TCU faz acordo de cooperação com o governo de Minas Gerais*  
Revista 113/2008, 87

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

*TCU firma acordo de cooperação com Ipea*  
Revista 113/2008, 94

#### **Acumulação de cargos**

*Ação do TCU proporciona benefício de R\$ 5,2 bi*  
Revista 113/2008, 85

#### **Aposentadoria - Cassação**

*A competência para julgamento e aplicação de penalidade de demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade em processo administrativo disciplinar no Tribunal de Contas da União*

LEAL, José Silva de Souza  
Revista 113/2008, 65

#### **Aposentadoria - Magistrado - Tempo de serviço**

*Acórdão 28636/2008*

Consulta.TJDFT.Tempo de serviço prestado a empresas estatais e a sociedades de economia mista. Possibilidade de cômputo para aposentadoria. Interpretação do conceito "serviço público" na Constituição Federal.

Revista 113/2008, 97

### B

#### **Biocombustível**

*TCU discute nova matriz energética brasileira*

Revista 113/2008, 92

### C

#### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional**

*Ministro participa de debate na Comissão de Orçamento*

Revista 113/2008, 90

#### **Controle Externo - Processo**

*Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas?*

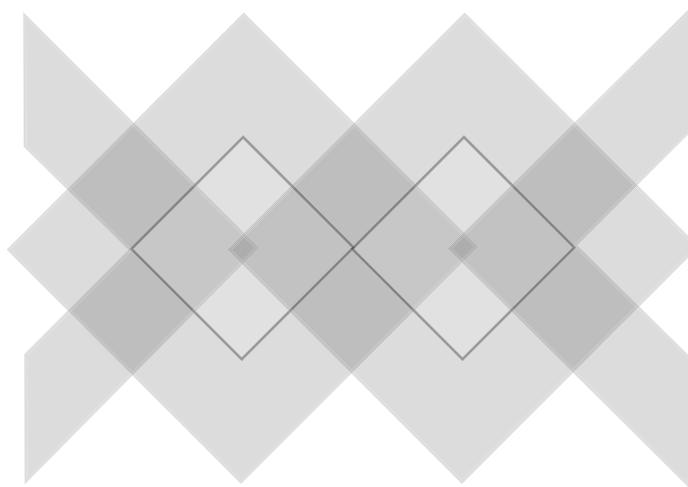
OLIVEIRA, Odilon Cavallari de  
Revista 113/2008, 13

#### **Crédito externo**

*Acórdão 2329/2008*

Solicitação do Congresso Nacional. Fiscalização de operação de crédito externo obtidos por estado federado com garantia da União. Delimitação da competência do TCU.

Revista 113/2008, 95



## D

**Demissão**

*A competência para julgamento e aplicação de penalidade de demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade em processo administrativo disciplinar no Tribunal de Contas da União*

LEAL, José Silva de Souza

Revista 113/2008, 65

**Dengue - Combate**

*Seminário discute melhorias do controle da dengue em todo país*

Revista 113/2008, 92

**Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT)**

*TCU entrega relatório de obras irregulares ao Congresso Nacional*

Revista 113/2008, 89

*Ministro participa de debate na Comissão de Orçamento*

Revista 113/2008, 90

**Desapropriação - Indenização**

*Acórdão 2199/2008*

Recurso de reconsideração. Responsabilização do parecerista jurídico. Emissão de parecer com fundamentação insuficiente ou desarrazoada no qual se subsidia a prática do ato irregular.

Precedentes do TCU e do STF.

Revista 113/2008, 96

**Direito ambiental - Princípio da precaução**

*O princípio da precaução ambiental e o controle externo pelo Tribunal de Contas da União*

ABREU, Geraldo Márcio Rocha de

Revista 113/2008, 51

**Disponibilidade**

*A competência para julgamento e aplicação de penalidade de demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade em processo administrativo disciplinar no Tribunal de Contas da União*

LEAL, José Silva de Souza

Revista 113/2008, 65

## E

**Economicidade**

*O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade*

SILVA, Magno Antônio da

Revista 113/2008, 71

**Eficácia**

*O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade*

SILVA, Magno Antônio da

Revista 113/2008, 71

**Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO)**

*TCU entrega relatório de obras irregulares ao Congresso Nacional*

Revista 113/2008, 89

*Ministro participa de debate na Comissão de Orçamento*

Revista 113/2008, 90

**Energia**

*TCU discute nova matriz energética brasileira*

Revista 113/2008, 92

**Energia elétrica**

*Ação do TCU proporciona benefício de R\$ 5,2 bi*

Revista 113/2008, 85

**Energia elétrica - Consumo - Fraude**

*País deixa de arrecadar R\$ 10 bilhões por perdas de energia*

Revista 113/2008, 88

**Energia elétrica - Perda**

*País deixa de arrecadar R\$ 10 bilhões por perdas de energia*

Revista 113/2008, 88

**Energia elétrica - Serviço de transmissão - Concessão**

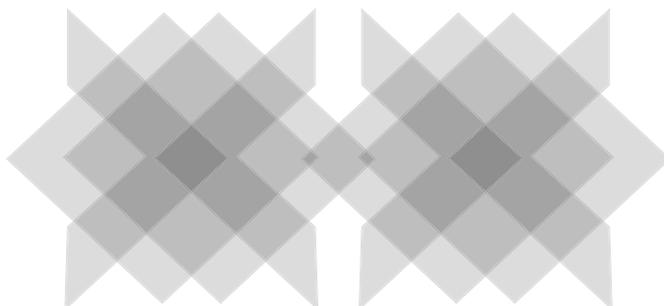
*Atuação preventiva do TCU evita prejuízos de R\$ 658 milhões*

Revista 113/2008, 94

**Energia elétrica - Sistema de distribuição**

*País deixa de arrecadar R\$ 10 bilhões por perdas de energia*

Revista 113/2008, 88



## F

**Finanças públicas - Controle**

*Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas?*

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de  
Revista 113/2008, 13

**Fiscalização financeira**

*Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas?*

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de  
Revista 113/2008, 13

**Fundação de apoio**

*TCU vai fiscalizar hospitais universitários*  
Revista 113/2008, 87

**Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, 2009 (FPE)**

*TCU aprova distribuição dos fundos de participação de estados e municípios para 2009*  
Revista 113/2008, 91

**Fundo de Participação dos Municípios, 2009 - Distribuição (FPM)**

*TCU aprova distribuição dos fundos de participação de estados e municípios para 2009*  
Revista 113/2008, 91

## G

**Gestor público - Pena**

*Acórdão 2024/2008*  
Pedido de reexame. Aplicação de penalidade a gestor. Possibilidade de extrapolação do limite para a execução dos serviços emergenciais. Inteligência do art. 24, inciso iv, da Lei 8.666/93. Precedentes do TCU. Recurso provido.  
Revista 113/2008, 95

## H

**Hospital universitário**

*TCU vai fiscalizar hospitais universitários*  
Revista 113/2008, 87

## I

**Improbidade administrativa**

*A necessidade de ações integradas dos tribunais de contas e do ministério público no combate à corrupção nas obras públicas*  
CARNOT, Leal Nogueira  
Revista 113/2008, 41

## L

**Licitação - Capacitação técnica - Experiência**

*Acórdão 1993/2008*  
Representação. Critério para julgamento de proposta técnica atrelado ao tempo de atuação no mercado das empresas licitantes. Ausência de afronta ao caráter competitivo do certame. Análise do caso concreto.  
Revista 113/2008, 95

**Licitação - Eficiência**

*O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade*  
SILVA, Magno Antônio da  
Revista 113/2008, 71

**Licitação - Proposta técnica - Julgamento**

*Acórdão 1993/2008*  
Representação. Critério para julgamento de proposta técnica atrelado ao tempo de atuação no mercado das empresas licitantes. Ausência de afronta ao caráter competitivo do certame. Análise do caso concreto.  
Revista 113/2008, 95

## M

**Ministério da Integração Nacional (MIN)**

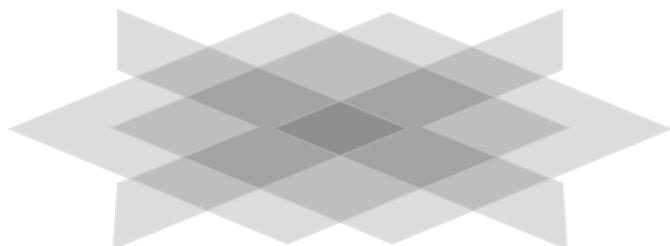
*TCU entrega relatório de obras irregulares ao Congresso Nacional*  
Revista 113/2008, 89  
*Ministro participa de debate na Comissão de Orçamento*  
Revista 113/2008, 90

**Ministério das Cidades**

*Ministro participa de debate na Comissão de Orçamento*  
Revista 113/2008, 90

**Ministério do Turismo**

*Ministro participa de debate na Comissão de Orçamento*  
Revista 113/2008, 90



**Ministério Público**

*A necessidade de ações integradas dos tribunais de contas e do ministério público no combate à corrupção nas obras públicas*

CARNOT, Leal Nogueira  
Revista 113/2008, 41

## O

**Obras públicas**

*Ministro participa de debate na Comissão de Orçamento*

Revista 113/2008, 90

**Obras públicas - Corrupção**

*A necessidade de ações integradas dos tribunais de contas e do ministério público no combate à corrupção nas obras públicas*

CARNOT, Leal Nogueira  
Revista 113/2008, 41

**Obras públicas - Irregularidade**

*TCU entrega relatório de obras irregulares ao Congresso Nacional*

Revista 113/2008, 89

**Obras públicas - Relatório de auditoria**

*TCU entrega relatório de obras irregulares ao Congresso Nacional*

Revista 113/2008, 89

**Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (ISCCPLP)**

*Tribunais de Contas Lusófonos: mais de dois anos de congacamento e trabalho*

SOUZA, Luciano Brandão Alves de  
Revista 113/2008, 7

## P

**Parecer**

*Acórdão 2199/2008*

Recurso de reconsideração. Responsabilização do parecerista jurídico. Emissão de parecer com fundamentação insuficiente ou desarrazoada no qual se subsidia a prática do ato irregular.

Precedentes do TCU e do STF.

Revista 113/2008, 96

**Pedágio - Tarifa**

*Atuação preventiva do TCU evita prejuízos de R\$ 658 milhões*

Revista 113/2008, 94

**Pessoal - Pagamento - Recursos - Desvio**

*Atuação preventiva do TCU evita prejuízos de R\$ 658 milhões*

Revista 113/2008, 94

**Petróleo**

*TCU discute nova matriz energética brasileira*

Revista 113/2008, 92

**Poder disciplinar**

*A competência para julgamento e aplicação de penalidade de demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade em processo administrativo disciplinar no Tribunal de Contas da União*

LEAL, José Silva de Souza  
Revista 113/2008, 65

**Poder Legislativo**

*TCU promoveu seminário internacional sobre o Poder Legislativo*

Revista 113/2008, 86

**Prestação de Contas - Processo**

*Ação do TCU proporciona benefício de R\$ 5,2 bi*

Revista 113/2008, 85

**Processo disciplinar**

*A competência para julgamento e aplicação de penalidade de demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade em processo administrativo disciplinar no Tribunal de Contas da União*

LEAL, José Silva de Souza  
Revista 113/2008, 65

**Procurador - Responsabilidade**

*Acórdão 2024/2008*

Pedido de reexame. Aplicação de penalidade a gestor. Possibilidade de extrapolação do limite para a execução dos serviços emergenciais. Inteligência do art. 24, inciso iv, da lei 8.666/93. Precedentes do TCU. Recurso provido.

Revista 113/2008, 95

*Acórdão 2199/2008*

Recurso de reconsideração. Responsabilização do parecerista jurídico. Emissão de parecer com fundamentação insuficiente ou desarrazoada no qual se subsidia a prática do ato irregular. Precedentes do TCU e do STF.

Revista 113/2008, 96

**Programa Nacional de Controle da Dengue (PNDC) - Fiscalização - Avaliação**

*Seminário discute melhorias do controle da dengue em todo país*

Revista 113/2008, 92

## R

**Recursos naturais**

*TCU discute nova matriz energética brasileira*  
Revista 113/2008, 92

**Recursos orçamentários**

*O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade*  
SILVA, Magno Antônio da  
Revista 113/2008, 71

## S

**Saúde - Recursos públicos - Controle**

*Seminário discute melhorias do controle da dengue em todo país*  
Revista 113/2008, 92

**Seminário internacional estudos sobre o legislativo, 2**

*TCU promoveu seminário internacional sobre o Poder Legislativo*  
Revista 113/2008, 86

**Serviço público - Empresa pública - Sociedade de economia mista**

*Acórdão 28636/2008*  
Consulta.TJDFT.Tempo de serviço prestado a empresas estatais e a sociedades de economia mista. Possibilidade de cômputo para aposentadoria. Interpretação do conceito “serviço público” na Constituição Federal.  
Revista 113/2008, 97

**Servidor aposentado - Pagamento indevido**

*Acórdão 2878/2008*  
Representação. Determinação de correção de erro material praticado na aplicação de ato normativo e detectado em processo de fiscalização objetiva. Inaplicabilidade da súmula vinculante do STF Nº 3.  
Revista 113/2008, 97

**Súmula vinculante STF (3) - Inaplicabilidade**

*Acórdão 2878/2008*  
Representação. Determinação de correção de erro material praticado na aplicação de ato normativo e detectado em processo de fiscalização objetiva. Inaplicabilidade da súmula vinculante do STF Nº 3.  
Revista 113/2008, 97

## T

**TCU - Competência**

*A competência para julgamento e aplicação de penalidade de demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade em processo administrativo disciplinar no Tribunal de Contas da União*  
LEAL, José Silva de Souza  
Revista 113/2008, 65  
*Acórdão 2329/2008*  
Solicitação do Congresso Nacional. Fiscalização de operação de crédito externo obtidos por estado federado com garantia da União. Delimitação da competência do TCU.  
Revista 113/2008, 95

**TCU - Contas do governo - Relatório**

*Ação do TCU proporciona benefício de R\$ 5,2 bi*  
Revista 113/2008, 85

**TCU - Controle Externo**

*O princípio da precaução ambiental e o controle externo pelo Tribunal de Contas da União*  
ABREU, Geraldo Márcio Rocha de  
Revista 113/2008, 51

**TCU - Fiscalização**

*TCU vai fiscalizar hospitais universitários*  
Revista 113/2008, 87

**TCU - Função Administrativa**

*A competência para julgamento e aplicação de penalidade de demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade em processo administrativo disciplinar no Tribunal de Contas da União*  
LEAL, José Silva de Souza  
Revista 113/2008, 65

**TCU - Medida Cautelar**

*Atuação preventiva do TCU evita prejuízos de R\$ 658 milhões*  
Revista 113/2008, 94

**TCU - Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI)**

*Auditor encerra seminário sobre tecnologia da informação*  
Revista 113/2008, 90

**Tecnologia da Informação (TI) - Contratação de bens e serviços - Pregão**

*Acórdão 2471/2008*  
Fiscalização de orientação centralizada - FOC. Terceirização em tecnologia da informação. Diretrizes na aplicabilidade do pregão às contratações de serviços de TI.  
Revista 113/2008, 96



**Tecnologia da Informação (TI) - Fiscalização**

*Auditor encerra seminário sobre tecnologia da informação*

Revista 113/2008, 90

**Tecnologia da Informação (TI) - Terceirização**

*Acórdão 2471/2008*

Fiscalização de orientação centralizada - FOC.

Terceirização em tecnologia da informação.

Diretrizes na aplicabilidade do pregão às contratações de serviços de TI.

Revista 113/2008, 96

**Transferência de competência**

*A competência para julgamento e aplicação de penalidade de demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade em processo administrativo disciplinar no Tribunal de Contas da União*

LEAL, José Silva de Souza

Revista 113/2008, 65

**Tribunais de contas de países de língua portuguesa**

*Tribunais de Contas Lusófonos: mais de dois anos de conagraçamento e trabalho*

SOUZA, Luciano Brandão Alves de

Revista 113/2008, 7

**Tribunal de Contas**

*A necessidade de ações integradas dos tribunais de contas e do ministério público no combate à corrupção nas obras públicas*

CARNOT, Leal Nogueira

Revista 113/2008, 41

**Tribunal de Contas - Constituição (1988)**

*O exercício do poder cautelar pelos tribunais de contas*

JÚNIOR, Bernardo Alves da Silva

Revista 113/2008, 33

**Tribunal de Contas - Controle externo**

*O exercício do poder cautelar pelos tribunais de contas*

JÚNIOR, Bernardo Alves da Silva

Revista 113/2008, 33

**Tribunal de Contas - Medida cautelar**

*O exercício do poder cautelar pelos tribunais de contas*

JÚNIOR, Bernardo Alves da Silva

Revista 113/2008, 33

**Tribunal de Contas - Processo**

*Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas?*

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de

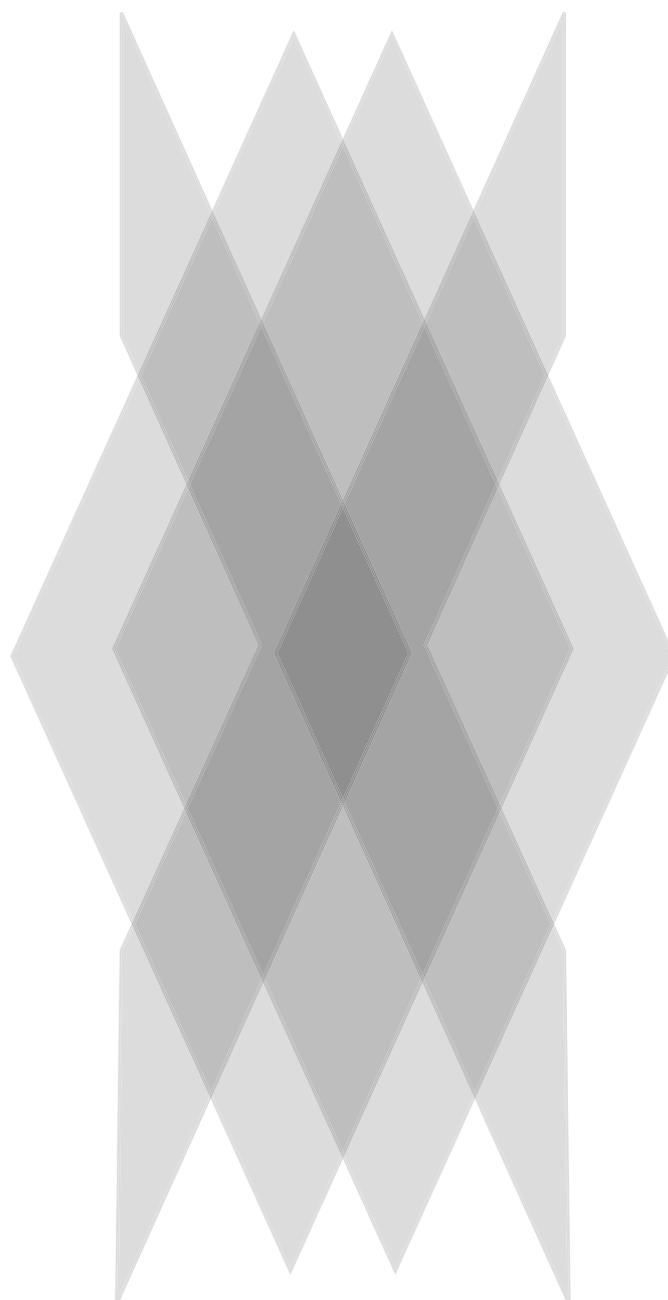
Revista 113/2008, 13

**Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT)**

*Acórdão 28636/2008*

Consulta.TJDFT.Tempo de serviço prestado a empresas estatais e a sociedades de economia mista. Possibilidade de cômputo para aposentadoria. Interpretação do conceito "serviço público" na Constituição Federal.

Revista 113/2008, 97



**Índice de Autor****A****ABREU, Geraldo Márcio Rocha de**

*O princípio da precaução ambiental e o controle externo pelo Tribunal de Contas da União*

Revista 113/2008, 51

**C****CARNOT, Leal Nogueira**

*A necessidade de ações integradas dos tribunais de contas e do ministério público no combate à corrupção nas obras públicas*

Revista 113/2008, 41

**J****JÚNIOR, Bernardo Alves da Silva**

*O exercício do poder cautelar pelos tribunais de contas*

Revista 113/2008, 33

**L****LEAL, José Silva de Souza**

*A competência para julgamento e aplicação de penalidade de demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade em processo administrativo disciplinar no Tribunal de Contas da União*

Revista 113/2008, 65

**O****OLIVEIRA, Odilon Cavallari de**

*Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas?*

Revista 113/2008, 13

**S****SILVA, Magno Antônio da**

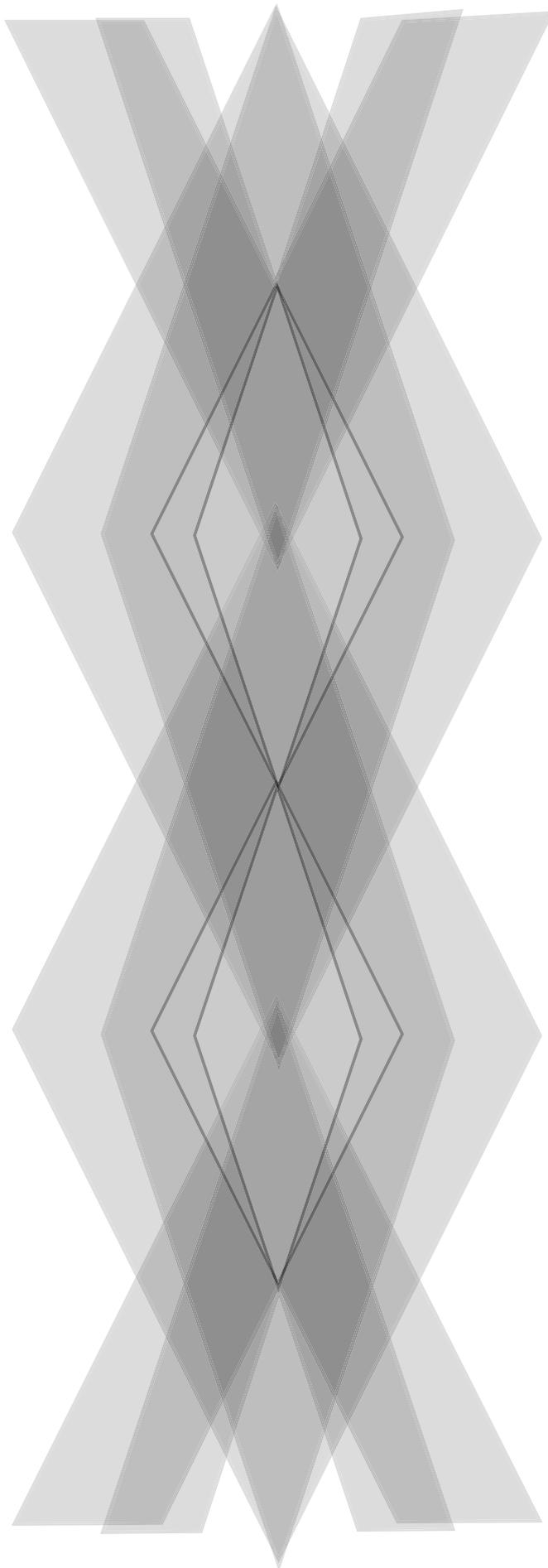
*O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade*

Revista 113/2008, 71

**SOUZA, Luciano Brandão Alves de**

*Tribunais de Contas Lusófonos: mais de dois anos de congacamento e trabalho*

Revista 113/2008, 7



# Endereços do TCU

## **Distrito Federal**

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

## **Acre**

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

## **Alagoas**

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

## **Amapá**

Telefones: (96) 3223-7730/ 3223-7731/ 3223-7733  
Telefax: (96) 3223-0370  
E-mail: secex-ap@tcu.gov.br  
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá  
Rua Cândido Mendes, nº 501 – Centro  
CEP: 68906-260, Macapá – AP

## **Amazonas**

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

## **Bahia**

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

## **Ceará**

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

## **Espírito Santo**

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

**Goiás**

Telefone: (62) 3255-9233  
 Fax: (62) 3255-3922  
 E-mail: [secex-go@tcu.gov.br](mailto:secex-go@tcu.gov.br)  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás  
 Avenida Couto Magalhães, Qd. S-30 Lt.03 nº 277  
 Setor Bela Vista  
 CEP: 74823-410, Goiânia – GO

**Maranhão**

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

**Mato Grosso**

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

**Mato Grosso do Sul**

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

**Minas Gerais**

Telefones: (31) 3374-7277/ 3374-7239/ 3374-6345  
 Fax: (31) 3374-6893  
 E-mail: [secex-mg@tcu.gov.br](mailto:secex-mg@tcu.gov.br)  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no  
 Estado de Minas Gerais  
 Rua Campina Verde, nº 593 – Bairro Salgado Filho  
 CEP: 30550-340, Belo Horizonte – MG

**Pará**

Telefones: (91) 3226-7499/ 3226-7758/  
 3226-7955/ 3326-7966  
 Fax: (91) 3226-7966  
 E-mail: [secex-pa@tcu.gov.br](mailto:secex-pa@tcu.gov.br)  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará  
 Travessa Humaitá, nº 1.574 – Bairro do Marco  
 CEP: 66085-220, Belém – PA

**Paraíba**

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

**Paraná**

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

**Pernambuco**

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

**Piauí**

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

**Rio de Janeiro**

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

**Rio Grande do Norte**

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

**Rio Grande do Sul**

Telefone: (51) 3228-0788 – Ramais 239 e 203  
 Fax: (51) 3228-0788 – Ramal 8  
 E-mail: [secex-rs@tcu.gov.br](mailto:secex-rs@tcu.gov.br)  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no  
 Estado do Rio Grande do Sul  
 Rua Caldas Júnior, nº 120  
 Ed. Banrisul 20º andar – Centro  
 CEP: 90018-900, Porto Alegre – RS

**Rondônia**

Telefones: (69) 3223-1649/ 3223-8101/  
 3224-5703/ 3224-5713  
 Fax: (69) 3224-5712  
 E-mail: [secex-ro@tcu.gov.br](mailto:secex-ro@tcu.gov.br)  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia  
 Rua Afonso Pena, nº 345 – Centro  
 CEP: 76801-100, Porto Velho – RO

**Roraima**

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

**Santa Catarina**

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

**São Paulo**

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

**Sergipe**

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

**Tocantins**

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



# Como publicar artigos na Revista do TCU

## A REVISTA

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

## O CONSELHO EDITORIAL

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

## A SELEÇÃO DE MATÉRIAS

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

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

## AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

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

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

## RESPONSABILIDADE INTELECTUAL

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

trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

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

## COMO ENVIAR CONTRIBUIÇÕES

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

### QUANTO À FORMATAÇÃO

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

### QUANTO À IDENTIFICAÇÃO DO AUTOR

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

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

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

## QUANTO AO CONTEÚDO

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

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

## QUANTO ÀS CITAÇÕES

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

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

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

### CITAÇÃO DIRETA

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

#### Citação indireta

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

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

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

## QUANTO ÀS REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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



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

## PARTE DE MONOGRAFIA

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

## ARTIGO OU MATÉRIA DE REVISTA, BOLETIM ETC.

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

## TRABALHO APRESENTADO EM EVENTO

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

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

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

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. Lei nº 11.474 , de 15 de maio de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Ano 144, nº 93, 16 maio 2007. Seção I, p.1.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>> . Acesso em: 8 maio 2006.

## JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 016/2002-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 30 de janeiro de 2002. *Diário Oficial de União*, 15 de fev. 2002.



# REVISTA DO TCU

## FUNDADOR

Ministro Iberê Gilson

## SUPERVISOR

Ministro Benjamin Zymler

## CONSELHO EDITORIAL

Auditor Augusto Sherman Cavalcanti  
Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado  
Ana Cláudia Messias de Lima Martins  
Paulo Roberto Wiechers Martins  
Luciano Carlos Batista

## RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Instituto Serzedello Corrêa  
Centro de Documentação  
Editora do TCU

## COLABORADORES

Secretaria das Sessões  
Assessoria de Comunicação Social  
Biblioteca Ministro Ruben Rosa

## DIAGRAMAÇÃO

Pablo Frioli  
Fernanda Ibaldo

## CAPA

Eduardo Miranda  
Pablo Frioli

## EDITORA DO TCU

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

Impresso pela Sesap/Segedam

# Compromisso com a Administração e a Gestão Pública

