

# empauta



PELO CONTROLE  
DOS GASTOS  
PÚBLICOS



**Manifestações por todo o país exigem  
mais eficiência da máquina pública e combate à corrupção.  
Os Tribunais de Contas têm tudo a ver com isso.**

## **Missão do TCE**

Exercer o controle externo e orientar a gestão pública em benefício da sociedade.

MARANHÃO



TRIBUNAL  
DE CONTAS



## Palavra do Presidente

O diálogo com a sociedade é um dos caminhos mais adequados para que as instituições públicas consigam elevar a qualidade de sua atuação e gerar resultados concretos capazes de contribuir para uma transformação positiva da realidade.

Entendemos o exercício da função pública atrelado a esse princípio. E os recentes eventos de mobilização da sociedade brasileira em torno de questões fundamentais que dizem respeito a todos nós e que podem influenciar no processo de construção de um país mais justo e digno, reforçaram essa percepção.

Atuamos no sistema de controle externo. Instância responsável pela fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos de forma a que a sociedade seja a beneficiária maior das medidas adotadas pelos gestores públicos. Ao tempo em que é imprescindível exercer esse controle de forma rigorosa e dentro da legalidade, precisamos estar em sintonia com as legítimas expectativas sociais nesse campo.

Os tribunais de contas precisam estar ainda mais próximos da sociedade. Diversos são os caminhos para isso. Da parte dos tribunais atuação célere, efetiva e transparente. No que tange à sociedade, exercício do controle social por meio de maior participação nos mecanismos da gestão pública.

Como aliados nessa importante tarefa temos os recursos decorrentes dos avanços na tecnologia da informação, as novas formas de sociabilidade oriundas de um mundo cada vez mais conectado em que os indivíduos interagem em tempo real e sobretudo a construção de uma nova cidadania baseada no exercício da liberdade de expressão e na prevalência dos direitos sociais.

Muitos são os desafios nessa área. Precisamos estar à altura do que a sociedade brasileira, em particular a maranhense, espera de uma instituição com as atribuições constitucionais do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão: dentro de princípios republicanos ser um agente transformador da realidade.

Boa leitura

**Edmar Serra Cutrim**  
Presidente

## Leia também

<b>Editorial</b> .....	<b>2</b>
<b>Entrevista/Juiz Marlon Reis</b> .....	<b>3</b>
<b>Artigo (Waleska Cavalcante Martins)</b> .....	<b>13</b>
<b>Artigo (Regivânia Alves Batista)</b> .....	<b>26</b>
<b>Contabilidade pública</b> .....	<b>34</b>
<b>Relatório/Corregedoria</b> .....	<b>36</b>
<b>Servidor lança novo livro</b> .....	<b>37</b>
<b>Capacitação de gestores</b> .....	<b>38</b>

06

### Integração

TCE maranhense participa de auditorias coordenadas pelo TCU

### Evolução

Contas do governo são julgadas em Processo Eletrônico

10

32

### Julgamento

Plenário do TCE ganha acesso on line a informações processuais

### ESPECIAL

TCE, MP e SEBRAE promovem encontro de gestores públicos

20

BUMBA boi se apresenta no hall de entrada do TCE em evento promovido pela Associação dos Servidores

**Presidente**

Edmar Serra Cutrim

**Vice-Presidente**

João Jorge Jinkings Pavão

**Corregedor**

Raimundo Nonato de Carvalho Lago Júnior

**Conselheiros**

Álvaro César de França Ferreira

José de Ribamar Caldas Furtado

Raimundo Oliveira Filho

Yêdo Flamarion Lobão

**Conselheiros Substitutos**

Antônio Blecaute Costa Barbosa

Melquizedeque Nava Neto

Osmário Freire Guimarães

**Ministério Público de Contas**

Douglas Paulo da Silva

Flávia Gonzalez Leite

Jairo Cavalcanti Vieira

Paulo Henrique Araújo dos Reis

**Diretor de Secretaria**

Ambrósio Guimarães Neto

**empauta**

Informativo semestral do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão

[empauta@tce.ma.gov.br](mailto:empauta@tce.ma.gov.br)

**Expediente**

**Assessoria de Comunicação**

Alexandre Vale

Fernando Abreu

Gláucio Ericeira

**Projeto Gráfico**

Edição e Ilustrações

Ribamar Martins

**Fotos**

Ascom

J.R. Lisboa

**Impressão**

Gráfica São Mateus Ltda.

**Tiragem**

Mil exemplares

Distribuição gratuita

# A voz das ruas e o controle externo

A sociedade brasileira tem cobrado de forma incisiva ações que contribuam para a construção de um país mais justo e pleno de oportunidades para todos os cidadãos. As recentes manifestações ocorridas em todo o país demonstram o vigor de nossa democracia e o poder da mobilização social como agente transformador da realidade. É necessário que todas as esferas públicas entendam o que diz a voz das ruas.

O atendimento aos legítimos anseios de cada cidadão passa por uma atuação cada vez mais eficaz, ética e republicana de todos os níveis governamentais; pelo fortalecimento das instituições do sistema de controle externo como forma de combate à corrupção e fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos; pela emergência de novas e nobres práticas políticas e pela ampliação dos mecanismos de participação e controle social.

O Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE) não está imune a essa onda transformadora que envolve o país. Consciente da importância social de suas atribuições constitucionais, tem procurado cada vez mais adotar medidas concretas de aproximação com a sociedade e seus jurisdicionados para atuar de forma cada vez mais efetiva.

O IV Encontro de Gestores, realizado em março deste ano, é exemplo concreto de uma iniciativa que tem gerado bons resultados. Por meio da realização de cursos, debates, palestras e seminários, o TCE tem levado aos gestores informações valiosas que podem contribuir para a elevação da qualidade do processo de gestão pública, beneficiando a população maranhense.

Outro ponto fundamental diz respeito à realização de auditorias operacionais em

diversas áreas da atuação do poder público. Mais abrangentes e com metodologia focada nos resultados, essas auditorias tem se revelado um instrumento essencial na construção de indicadores capazes de aferir o nível dos serviços que são oferecidos à população. Já foram realizadas auditorias operacionais nas áreas de Educação, Saúde da Família, Saneamento e Licenciamento Ambiental, entre outras. A matéria da página 06 traz reportagem sobre auditoria realizada em conjunto com o TCU nas áreas do ensino médio e bioma Amazônia.

Ainda como parte do processo de aproximação com os jurisdicionados, o TCE participa dos Seminários de Integração Municipal promovidos pela FAMEM. Dez

encontros promovidos em municípios pólo acontecerão até o final do ano. Reportagem à página 38 mostra o que aconteceu no primeiro desses eventos.

Como parte das medidas para agilizar as atividades das sessões plenárias, o TCE informatizou integralmente o plenário da instituição, criando um ambiente de trabalho moderno e funcional que possibilitará o acesso em tempo real a todas

as informações necessárias no momento do julgamento dos processos pela Corte de Contas. Matéria na página 32 revela a importância e os resultados dessa medida.

Entre outros assuntos, você confere também nessa edição o lançamento do novo livro do escritor João Carlos Pimentel, servidor do TCE, que mostra como a identidade da capital maranhense foi construída por meio das obras de seus artistas, especialmente na pintura. Escrito em parceria com a pesquisadora Raimunda Fortes, o livro foi editado pela Universidade Estadual do Maranhão e traz um rico material iconográfico. **ep**



# “Sem transparência não há controle social”

Juiz defende Lei da Ficha Limpa como conquista da sociedade brasileira e afirma sua importância para a democracia

O juiz maranhense Marlon Jacinto Reis foi um dos principais articuladores do movimento social que resultou na aprovação pelo Congresso Nacional da Lei da Ficha Limpa. Ganhador do Prêmio Innovare, oferecido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aos responsáveis por iniciativas que têm por objetivo melhorar a qualidade da atuação da justiça brasileira, Marlon Reis estuda em profundidade as questões que envolvem o controle social nas diversas instâncias de operação do poder público.

Expoente do Movimento contra a Corrupção Eleitoral (MCCE), o juiz maranhense participou, recentemente, da reunião entre Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a presidenta Dilma Rousseff em Brasília, onde foram discutidas alternativas para viabilizar a reforma política, conseqüência direta das manifestações que agitaram as ruas de todo o país durante o mês de junho.

Na entrevista exclusiva a seguir, ele analisa a importância da Lei da Ficha Limpa para a sociedade brasileira e os reflexos causados por esse dispositivo legal na prática política, na gestão pública e na atuação dos órgãos do sistema de controle externo nacional.

**TCE Em Pauta – A Lei da Ficha Limpa é uma das conquistas recentes da sociedade brasileira. De que forma ela contribui para o aprimoramento da prática política em nosso país?**

**Marlon Reis** - A Lei da Ficha Limpa surgiu para alterar o cenário político num dos seus pontos mais sensíveis: o perfil dos candidatos. Sempre chamou

**MOBILIZAÇÃO**  
Lei da Ficha Lima  
não pode ser  
enfraquecida



a atenção a facilidade com que pessoas evidentemente destituídas de predicados mínimos para o exercício da vida pública tinham acesso franqueado ao registro das suas candidaturas. É típico das democracias a adoção de medidas de proteção dos mandatos. No nosso caso estávamos deixando a dever nessa matéria, até que sobreveio a mobilização de milhões de brasileiros com a finalidade de agregar

maior rigor ao processo de definição dos candidatos.

**P – A participação social foi imprescindível para a concretização da Lei da Ficha Limpa. Agora que ela está em vigor quais são as principais responsabilidades da sociedade civil organizada?**

**Marlon Reis** - A sociedade brasileira, que engendrou a Lei da Ficha Limpa,

deve agora acompanhar e cobrar sua correta aplicação. Não é difícil notar que a lei possui poderosos desafetos, pessoas que gostariam de sufocar, se pudessem, essa notável conquista. É preciso estar atento. Além disso, há pontos da nova legislação que demandam um olhar mais cuidadoso, como é o caso dos reflexos eleitorais da rejeição de contas públicas. Ainda podemos avançar nessa e em outras searas.

**P – Que reflexos a Lei da Ficha Limpa pode ter na qualidade da gestão pública brasileira?**

**Marlon Reis** - Ao contrário do que pode parecer, a Lei da Ficha Limpa não possui um caráter repressivo, punitivo. Seus objetivos são de natureza preventiva e pedagógica. Tornou-se mais difícil para os administradores ignorar certas normas de gestão que podem acarretar a sua futura inelegibilidade. Até bem recentemente, muitos gestores acreditavam na inexistência de consequências negativas para certas práticas inadequadas. Agora o receio aumentou. Ganham com isso todos os cidadãos.

**P – Nesse contexto, que papel deve ser exercido pelos tribunais de contas?**

**Marlon Reis** - É notório o avanço dos tribunais de contas no cumprimento do seu papel constitucional. A sociedade sempre esperou bastante dessa instância da institucionalidade e a maior prova disso foi o fato de haver lhe concedido tanta importância na nova lei de iniciativa popular. No exercício do seu múnus técnico, os tribunais colaboram para a gestão profissional e ética dos recursos públicos, identificando e sancionando práticas que impliquem em malversação de verbas.

Um grande avanço nessa área se deu com a nova redação conferida pela Ficha Limpa à alínea “g” da Lei de Inelegibilidades. Ali se afirma a missão dos Tribunais de Contas de não apenas atuarem como órgão auxiliar, mas julgarem de fato as contas dos que movimentam dinheiros públicos, mesmo os Chefes do Poder Executivo que usurpem a função

dos ordenadores de despesas. Trata-se de um ponto em aberto, em torno do qual se pode conquistar muitos avanços pela sensibilização da Justiça Eleitoral rumo à aplicação esmerada da lei. Mas a confiança da sociedade na atuação das cortes de contas não poderia estar melhor reafirmada.

**P – Como o senhor avalia os atuais mecanismos de controle social no âmbito da gestão pública? Em que aspectos eles podem ser ampliados e aprimorados?**

**Marlon Reis** - Precisamos de mais participação e transparência. A democracia participativa, de cujos valores está embebida toda a Constituição de 1988,



**“Os tribunais de contas, como de resto todas as demais instituições, precisam dar ênfase à interação com a sociedade.”**

não prescinde da efetiva ocupação de espaços de reivindicação e acompanhamento. Os órgãos públicos devem estar cada vez mais abertos a essa realidade. E a sociedade deve ocupar cada vez mais uma posição de protagonismo no que toca ao controle das verbas públicas. Isso é pura cidadania. Os gestores devem perceber que o mandato não é uma delegação incondicional de poderes, mas a outorga de uma missão cujo maior requisito é a transparência. Fico feliz ao ver ampliarem-se as redes de organizações sociais que atuam no con-

trole das administrações públicas.

**P – O controle externo em nosso país tem um ponto nevrálgico: o que envolve a efetividade das decisões dos tribunais de contas. Como o senhor avalia essa questão?**

**Marlon Reis** - O papel constitucional dos tribunais de contas ainda não foi perfeitamente compreendido. Sua missão não é meramente coadjuvante. Ao aferir a compatibilidade das contas públicas com as normas de regência, esses tribunais realizam um papel essencial para a democracia. É preciso investir mais nesse trabalho, aprofundando, dentre outros campos, uma experiência cada vez mais rica em diversos tribunais de contas: o uso da tecnologia. Além disso, podemos agregar mais qualidade a esse trabalho institucional imprescindível que é o diálogo com a sociedade civil, pela via da criação de âmbitos oficiais de discussão. Com isso os tribunais de contas podem obter ainda mais apoio da sociedade no sentido da sua valorização.

**P – Está em curso no Congresso Nacional uma tentativa de alterar dispositivos da Lei da Ficha Limpa. Essas alterações, caso sejam aprovadas, podem comprometer a efetividade da lei?**

**Marlon Reis** - Nunca tivemos dúvida de que a Lei da Ficha Limpa sofreria ataques por parte dos adversários da modernização e da transparência. Muitos saíram perdendo com as novas balizas inauguradas pela legislação eleitoral proveniente

de da iniciativa popular. Não é à toa que o primeiro ponto que certos parlamentares gostariam de ver modificado é justamente o que diz respeito às inelegibilidades decorrentes da rejeição de contas. É a prova de que a sociedade acertou ao aumentar o rigor da lei nessa matéria. Não podemos permitir que a Lei da Ficha Limpa seja enfraquecida. Mas me tranquilizo ao lembrar que a origem social da lei constitui também o seu principal escudo.

**P – O que é possível fazer para reverter esse quadro?**

**Marlon Reis** - Mobilização. A sociedade civil conquistou a Lei da Ficha Limpa. A ela compete velar pela sua correta aplicação e pela salvaguarda dos seus institutos contra os seus poderosos adversários.

**P – De que forma instituições que atuam no sistema de controle externo brasileiro, como os tribunais de contas, podem se aproximar ainda mais da sociedade e fortalecer suas atuações?**

**Marlon Reis** - O caminho é a abertura de canais adequados de diálogo. E a base do diálogo é a confiança. Nesse sentido é preciso usar a criatividade para gerar as mesas de interação corretas entre os tribunais de contas e a sociedade. Eventos pensados para gerar o envolvimento com a sociedade civil tais como simpósios e seminários, audiências públicas, canais de interação com o uso da tecnologia etc. Muito pode ser pensado para gerar ainda mais aproximação. Todos têm a ganhar com essa postura, que no fundo é a própria realização da democracia representativa.

**P - Qual o papel dos meios de comunicação e das mídias sociais nesse processo?**

**Marlon Reis** - Estamos falando de um processo de mudança que pressupõe necessariamente o incremento da comunicação. Os tribunais de contas, como de resto todas as demais instituições democráticas, precisam dar ênfase a esse campo da sua interação com a sociedade. Todos os atos por ele praticados são de interesse público. Daí a necessidade de uma comunicação moderna e arrojada. O uso de ferramentas modernas de comunicação, como as redes sociais na internet, são uma exigência da contemporaneidade.

**P – A Lei de Acesso à Informação ainda não é cumprida em sua plenitude, inclusive por algumas instituições públicas. A que o senhor credita essa dificuldade?**

**Marlon Reis** - São dois os fatores principais que afetam negativamente a aplicação da LAI. O primeiro diz respeito à sua recente vigência. É certo que o correr

dos anos agregará experiência aos seus destinatários, que se aperfeiçoarão no manejo dos seus inovadores institutos. Por outro é preciso superar a cultura do obscurantismo. Mal saímos de uma sucessão de períodos ditatoriais em que a tônica foi sempre a negativa de acesso à informação. Precisamos nos esforçar para fugir dessa herança perniciosa.

**P – Quais as consequências disso para os mecanismos de controle social?**

**Marlon Reis** - Sem transparência não há espaço para o controle social. Trata-se de um requisito, uma condição indispensável. Por isso precisamos avançar nesse quesito, extraindo do papel e trasladando



**“É notório o avanço dos tribunais de contas no cumprimento do seu papel constitucional.”**

para a realidade cada uma das disposições da Lei de Acesso à Informação.

**P – Como os preceitos da Lei da Ficha Limpa e da Lei de Acesso à informação podem contribuir para a consolidação e o fortalecimento da participação social nos mecanismos da gestão pública?**

**Marlon Reis** – Ambas partem dos mesmos pressupostos: boa governança, transparência e responsabilidade. E provém de uma intensa mobilização de forças sociais que detêm o crédito pela

conquista de cada uma dessas leis. No caso da Lei de Acesso à Informação, foi essencial a mobilização de organizações e movimentos sociais, como o Artigo 19 e o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, coordenado pelo jornalista Fernando Rodrigues, hoje presidente da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI. No caso da Ficha Limpa, nem seria preciso lembrar o imenso envolvimento social que ela provocou. Por isso mesmo, as duas leis trazem na sua genética a marca da participação social. Muitos são os que se preocupam e atuam no cenário democrático pela correta aplicação de uma e de outra. É a verdadeira democracia, expressada em termos tangíveis e promissores.

**P – Qual a lição das manifestações que sacudiram o país recentemente?**

**Marlon Reis** - O que os manifestantes desejam é que as instituições democráticas sejam aprimoradas. Isso é visível pela forma como os protestos ocorrem, sem lideranças instituídas, partidos ou centrais sindicais. Se a as pessoas foram para a rua, é porque os canais de interlocução dos poderes constituídos com a sociedade não estão funcionando a contento. Essa grande voz que se levantou precisa ser ouvida para que a democracia seja fortalecida.

**P – O senhor acredita que as eleições do próximo ano já possam se realizar com as mudanças pelas quais luta a campanha “eleições limpas”?**

**Marlon Reis** - É intolerável a idéia de que o parlamento brasileiro seja eleito com as regras atuais. As pessoas estão conscientes de que o sistema está errado, mais que isso, feito para ser falho, basta lembrar a presença das empresas como doadoras. Não é aceitável que 98% das verbas de campanha venham do setor empresarial, como aconteceu nas últimas eleições, anulando qualquer possibilidade de equilíbrio na disputa. As pessoas chegaram ao limite da tolerância com isso. **ep**

**P**ara quem durante muito tempo classificou de utópica a intenção do Tribunal de Contas da União (TCU) de envolver os Tribunais de Contas estaduais na realização de auditorias conjuntas, 2013 será lembrado como o ano em que os ventos sopraram a favor. Aliás, não apenas para os céticos, mas também para a grande maioria que, mesmo acreditando, reconhecia as dificuldades de implementação da proposta.

Incluindo o TCE maranhense, nove Tribunais de Contas dos estados da região da Amazônia Legal, assinaram, em março passado, termos de cooperação para auditorias coordenadas em Meio Ambiente, que terão como foco as Unidades de Conservação no Bioma Amazônia. Na mesma ocasião foi assinado, também, termo de parceria para realização de auditoria coordenada na área da educação, envolvendo 26 Tribunais de Contas estaduais.

O acordo envolve o TCU, os Tribunais de Contas brasileiros, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), cumprindo o compromisso firmado na Declaração de Campo Grande (MS), resultante do III Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, realizado em novembro do ano passado.

Ao identificar os principais problemas que afetam a gestão das Unidades de Conservação do Bioma Amazônia, hoje sob a gerência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio), a auditoria coordenada pretende avaliar a governança ambiental em áreas protegidas na Amazônia, região que detém uma das maiores concentrações de biodiversidade do planeta e é responsável por mais de 20% de toda a água doce disponível.

Como uma das ações da fase de planejamento, os auditores de controle externo José Elias Cadete dos Santos Sobrinho (coordenação) e Auricéa Costa Pinheiro (supervisão) participaram, de 15 a 19 de abril, em Brasília, do treinamento presencial oferecido pelo TCU, quando foram elaborados e discutidos os procedimentos, matrizes e questões de auditoria e metodologias. A equipe é integrada ainda pela técnica em controle externo Arlene da Silva Vieira.

De acordo com supervisora Auricéa Pinheiro, o momento agora é de promover os ajustes necessários para que os papéis de trabalho e a matriz de planejamento



# cont compar

reflitam a realidade das unidades estaduais de conservação, por meio da coleta de informações nos órgãos estaduais. “Basicamente seguimos a documentação elaborada pelo TCU, no entanto, é necessário contemplar as especificidades de cada região para que se alcance os resultados esperados”, explica. Sendo a mais exaustiva de todo o trabalho, a fase de planejamento deverá se prolongar até o final de maio.

Durante todo o processo, uma interlocução constante é mantida com o TCU informando seus auditores sobre todas as etapas cumpridas, seguindo rigorosamente o cronograma estabelecido. “Mantemos o TCU informado de todos os achados, inclusive de eventuais dificuldades que possamos enfrentar na fase de execução”, informa o coordenador Elias Cadete Sobrinho. Segundo ele, as informações fi-



**PARA equipe do Neaud 3, dedicação exclusiva garante experiência**

TCE maranhense é um dos participantes de auditorias coordenadas em parceria com o TCU, realizando uma das maiores expectativas da Rede de Controle

# Controle Utilizado

nais deverão ser encaminhadas ao TCU até o final de julho.

Ele explica ainda que, a partir de um planejamento conjunto, a auditoria coordenada é composta por auditorias independentes dos Tribunais envolvidos que, ao final produzem relatórios independentes, sumários executivos de suas auditorias e um sumário executivo consolidado. “Este último traz uma síntese dos dados

nacionais e estaduais sobre o objeto da auditoria”, afirma Cadete.

**ENSINO MÉDIO** - Já a auditoria voltada para o ensino médio, da qual participam 26 TCs sob a coordenação do TCU, tem como objetivo identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no país, além de avaliar ações governamentais que procuram eliminar ou amenizar suas causas. O

projeto vai até 2015, incluindo a fase de monitoramento.

Durante o planejamento, são sendo desenvolvidas pelos auditores do TCU e dos TCs, ações como análise preliminar dos dados disponíveis, levantamento dos planos, projetos e ações realizados pelo MEC e pelas secretarias de educação, entrevistas com especialistas e formulação de visão global do ensino médio no país e dos problemas detectados, entre outros. A equipe do TCE maranhense é integrada pelos auditores Samuel Rodrigues Cardoso Neto, Péricles Carvalho Diniz (coordenação), Auricéa Costa Pinheiro (supervisão) e pelo técnico em controle externo Raimundo Nonato Monteiro Cardoso.

A intenção do trabalho é diagnosticar a situação atual da educação brasileira, a partir do ensino médio, verificando o crescimento qualitativo do país nesse campo, apontado pelos especialistas como fundamental para que o Brasil consolide sua posição de liderança no plano internacional. Segundo dados do Censo Escolar de 2012, a maior parte dos alunos matriculados no ensino médio está na rede estadual, com mais de 7,1 milhões estudantes, enquanto a rede municipal registra mais 72 mil matrículas. Isso representa 97,3% das matrículas feitas por escolas públicas no Brasil.

De caráter essencialmente preventivo, a auditoria deverá avaliar, entre outros aspectos, índices de qualidade; taxas de acesso, conclusão e evasão dos estudantes; avaliação da adequação do currículo e das diretrizes e práticas pedagógicas aos objetivos declarados relativos ao ensino médio; análise da infraestrutura das escolas; dos programas previstos no plano plurianual (PPA) e respectiva implantação; qualificação dos funcionários e professores; condições de trabalho oferecidas; gestão escolar; perfil de estudantes de acordo com o desempenho e a permanência nessa etapa do ensino; análise dos recursos orçamentários previstos para melhoria do ensino médio; identificação de escolas bem-sucedidas e boas práticas.

O desenvolvimento dos trabalhos obedece à mesma sistemática adotada para a auditoria do bioma Amazônia, com a realização de auditorias independentes pelos Tribunais de Contas dos estados e produção de sumários executivos também independentes. Após essa etapa, o TCU fará a consolidação dos trabalhos em um sumário executivo, que sintetizará dados

# Núcleo exclusivo garante acúmulo de experiência

Incluindo as duas auditorias coordenadas em andamento, o Tribunal de Contas maranhense realizou um total de treze auditorias operacionais até o momento, um trabalho iniciado em 2009. Desse total, cinco auditorias correspondem ao programa IRB/Promoex, cobrindo as áreas de Educação, Saúde da Família, Saneamento e Licenciamento Ambiental.

As duas restantes foram auditorias independentes provocadas por iniciativa do Ministério Público Estadual (MPE), e tiveram como objeto o programa do Leite Especial fornecido pelo governo do estado e o Atendimento Sócio-Educativo, a única em fase de elaboração do relatório.

Além desse conjunto, o núcleo está fazendo levantamentos para a realização de três novas auditorias independentes, que cobrirão as áreas de Transporte Público e Acessibilidade, além do Plano Plurianual do Estado (PPA), antigo sonho dos pioneiros do NEAUD 3.

Na avaliação de Auricéa Pinheiro e Elias Cadete, a experiência acumulada permite ao TCE do Maranhão assumir uma posição de destaque no plano nacional em relação a esse tipo de fiscalização. Nesse sentido, é decisivo o fato de ser um dos poucos Tribunais a contar com um núcleo implantado exclusivamente para a realização de AOPs, enquanto a maioria recicla constantemente suas equipes.

“A maioria de nós está desde o começo e isso permite que se repasse a experiência aos que vão se integrando à equipe”, destaca Auricéa. Ela lembra que esse conhecimento começa a ser colocado também a serviço de outros TCs, colaborando para a consolidação de um procedimento considerado essencial para que os Tribunais de Contas atuem cada vez mais em sintonia com as demandas da sociedade.

nacionais e estaduais sobre a situação do ensino médio no Brasil. “É importante destacar que, havendo recomendações aos órgãos responsáveis, os Tribunais de Contas irão monitorar a implantação das medidas corretivas, o que inclui penalizações em casos de descumprimento”, destaca a supervisora Auricéa Pinheiro.

**EVOLUÇÃO** – De acordo com o ministro Augusto Nardes, presidente do TCU, as auditorias coordenadas em parceria com os Tribunais de Contas brasileiros representam uma evolução na forma de atuação do TCU. “Essa ação contribui para o aprimoramento e a transparência da gestão pública brasileira”, pondera o ministro.

O presidente do TCE, conselheiro Edmar Cutrim, avalia que as auditorias operacionais apontam para o futuro do controle externo do país. “Podemos contribuir de maneira decisiva para a efetividade das políticas públicas, o que significa fazer diferença para a sociedade”, destaca.

De acordo com o conselheiro, essa modalidade de fiscalização se encontra em sintonia com a dimensão pedagógica e preventiva do controle externo, que assume cada vez mais status de prioridade para os Tribunais de Contas. O TCE maranhense, lembra Cutrim, está entre os poucos do país onde existe um núcleo de auditores e técnicos dedicados exclusivamente à realização de auditorias operacionais. Isso garante que a experiência não se perca e se alcancem resultados cada vez melhores. “Percebemos desde o início o potencial das AOPs, que contam com to-

tal apoio da direção do Tribunal”, afirma.

Para o presidente da Atricon, conselheiro Antonio Joaquim, o lançamento das Auditorias Coordenadas em Educação e Meio Ambiente representa um grande passo para a consolidação do sistema nacional de controle externo. Para o dirigente, trata-se também de um fato histórico e merecedor de registro pelo fato de a ação coordenada objetivar avaliar resultados de políticas públicas.

Segundo o conselheiro, os Tribunais de Contas têm capacidade de exercer um papel fundamental para o desenvolvimento nacional, ao atuar como fomentador da executoriedade de políticas públicas. Ele cita a ação coordenada realizada em março passado como exemplo, quando Tribunais de Contas em 22 Estados brasileiros realizaram atividade em parceria com o Sebrae pela implementação e observância da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar 123/2006), notadamente no aspecto relativo às compras governamentais (ver matéria nesta edição).

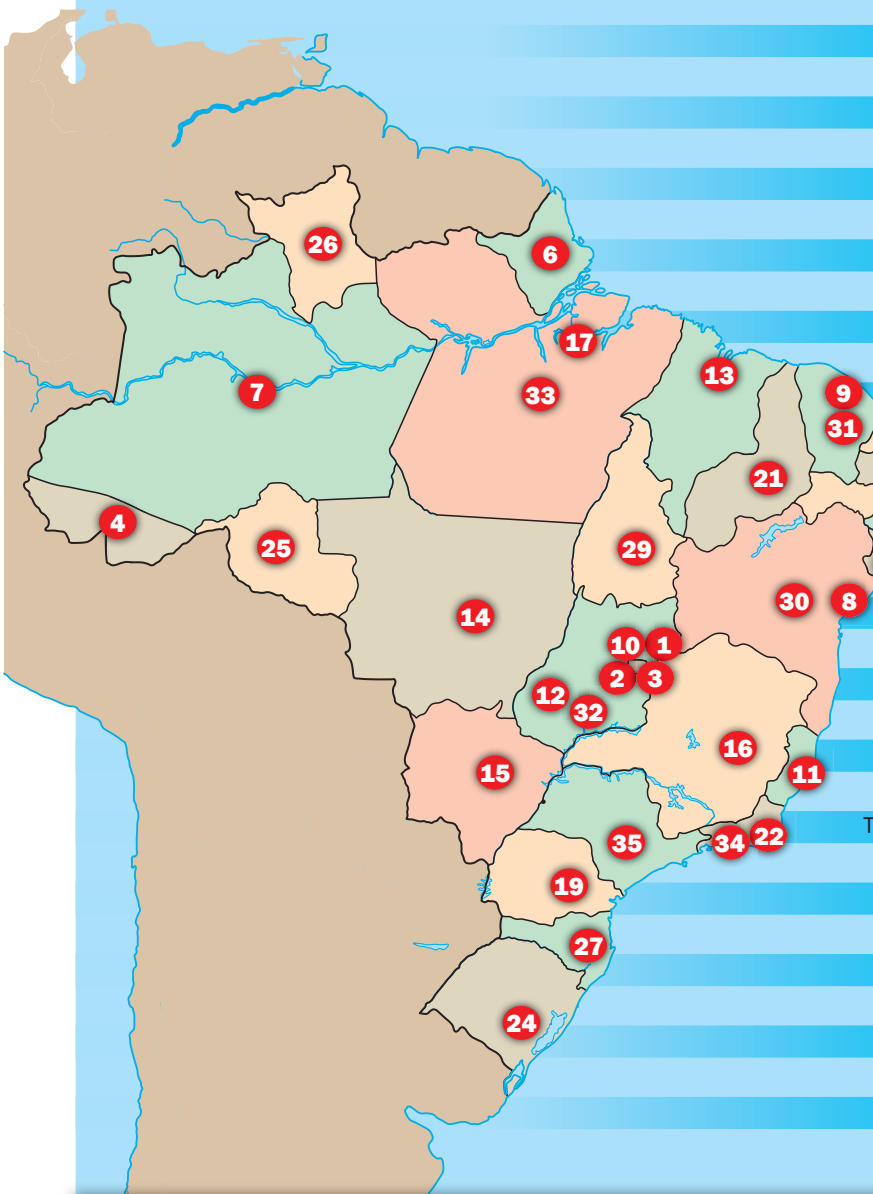
O presidente do Instituto Rui Barbosa (IRB), conselheiro Severiano Costandrade, destaca as auditorias coordenadas como a consolidação do investimento feito nos últimos anos nas auditorias operacionais. “Acreditamos que as auditorias coordenadas sejam a clara demonstração de que os Tribunais de Contas extrapolam as fronteiras de um país continental por meio do diálogo, do planejamento e da tecnologia”, disse. **ep**

**O PRESIDENTE da Atricon, Antonio Joaquim: rumo a um sistema nacional de controle externo**



# Os participantes

## Auditoria Coordenada do Ensino Médio



- Tribunal de Contas da União (TCU) **1**
- Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) **2**
- Instituto Rui Barbosa (IRB) **3**
- Tribunal de Contas do Estado do Acre **4**
- Tribunal de Contas do Estado de Alagoas **5**
- Tribunal de Contas do Estado do Amapá **6**
- Tribunal de Contas do Estado do Amazonas **7**
- Tribunal de Contas do Estado da Bahia **8**
- Tribunal de Contas do Estado do Ceará **9**
- Tribunal de Contas do Estado do Distrito Federal **10**
- Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo **11**
- Tribunal de Contas do Estado do Goiás **12**
- Tribunal de Contas do Estado do Maranhão **13**
- Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso **14**
- Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul **15**
- Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais **16**
- Tribunal de Contas do Estado do Pará **17**
- Tribunal de Contas do Estado da Paraíba **18**
- Tribunal de Contas do Estado do Paraná **19**
- Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco **20**
- Tribunal de Contas do Estado do Piauí **21**
- Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro **22**
- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte **23**
- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul **24**
- Tribunal de Contas do Estado de Rondônia **25**
- Tribunal de Contas do Estado de Roraima **26**
- Tribunal de Contas do Estado do Estado de Santa Catarina **27**
- Tribunal de Contas do Estado de Sergipe **28**
- Tribunal de Contas do Estado do Tocantins **29**
- Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia **30**
- Tribunal de Contas dos Municípios Estado do Ceará **31**
- Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás **32**
- Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará **33**
- Tribunal de Contas do Município do Rio Janeiro **34**
- Tribunal de Contas do Município de São Paulo **35**

## Auditoria Coordenada Bioma Amazônia

- Tribunal de Contas da União (TCU)
- Tribunal de Contas do Estado do Acre
- Tribunal de Contas do Estado do Amapá
- Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
- Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
- Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
- Tribunal de Contas do Estado do Pará
- Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
- Tribunal de Contas do Estado de Roraima
- Tribunal de Contas do Estado do Tocantins



# Escrutínio

O Pleno do Tribunal de Contas apreciou, no início de maio passado, as contas da governadora Roseana Sarney Murad relativas ao exercício financeiro de 2011. As contas foram apreciadas em sessão extraordinária realizada logo após a sessão do Pleno, como estabelece o Regimento Interno da instituição. Atuou como relator do processo o conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado. As contas foram as primeiras a serem processadas eletronicamente em todas as fases até o julgamento, marcando uma nova etapa da modernização do TCE maranhense.

As contas do governador do Estado estão entre as mais complexas analisadas pelo órgão, tanto em razão do volume de recursos envolvidos quanto pelas informações que apresentam sobre o resultado das políticas de governo. A análise contempla a avaliação das áreas contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, levando em consideração o planejamento e a execução orçamentária, financeira e patrimonial. São analisados também, os limites constitucionais e legais e os procedimentos licitatórios, além dos instrumentos de transparência fiscal e as principais ações do governo.

“A apreciação em plenário das contas do governador do estado é um dos momentos mais importantes no cotidiano dos Tribunais de Contas, porque os atos de administração praticados dizem respeito aos cidadãos de todo o estado”, explica o procurador-chefe do Ministério Público de Contas, Douglas Paulo da Silva. Para ele, dar ampla visibilidade a essas informações qualifica a atuação das cortes de contas e contribui para aumentar a transparência na gestão pública.

Na visão do relator, conselheiro Caldas Furtado, não deve ser subestimado o potencial pedagógico do trabalho realizado pelos Tribunais de Contas em relação às contas do executivo estadual. “Sem prejuízo do aspecto sancionador, esse trabalho tem um forte viés educativo e preventivo. É a isso que se prestam as recomendações: nortear as administrações públicas, cabendo aos Tribunais, nos anos subsequentes, acompanhar o seu cumprimento”, destaca.



# TCE aprova com ressalvas contas do Executivo relativas ao exercício de 2011. Processo foi o primeiro na história da corte maranhense a tramitar exclusivamente em ambiente eletrônico

# Paraná

Em voto minucioso, o conselheiro, acolhendo parecer do Ministério Público de Contas, representado na sessão pelo procurador-geral do MPC, propôs a emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas, no que foi acompanhado unanimemente pelos integrantes do Pleno.

As ressalvas foram motivadas, em especial, pela insuficiência de recursos financeiros repassados ao Tribunal de Justiça do Maranhão (TJ/MA), para pagamento dos débitos constantes de precatórios judiciais com dotação orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA), de 2011. De acordo com o relator, é necessário que o governo do estado relacione os processos judiciais que estejam em vias de se tornar precatórios em anos seguintes (pelo menos três anos), para assim, garantir recursos suficientes (provisões) visando a seus efetivos pagamentos.

O voto destaca ainda os seguintes pontos: falta de evidenciação da dívida relativa aos precatórios não pagos na dívida consolidada do Estado; não envio da relação dos serviços terceirizados contratados no exercício, por Secretaria de Estado ou órgão equivalente, conforme exigido pelo TCE; não envio do relatório circunstanciado demonstrando o cumprimento dos limites constitucionais e legais relativos à Educação, bem como o alcance das metas

fixadas em relação aos principais indicadores para essa função de governo.

O voto destaca a ausência do Relatório de Educação, assinalando que a falta de dados sobre os resultados das políticas de educação “impede a demonstração do cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), além de dificultar a tomada de decisões estratégicas por parte do gestor público, na medida em que não são feitas avaliações do desempenho ou resultado das ações na educação”.

Por fim, verificou-

O RELATOR do processo, conselheiro Caldas Furtado: relatório sobre as contas do executivo tem forte viés pedagógico



-se o descumprimento das metas fixadas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para a dívida líquida, para o resultado primário e para o resultado nominal.

**RECOMENDAÇÕES** – Diante das constatações feitas, o TCE decidiu recomendar ao Poder Executivo do Maranhão a adoção das seguintes providências:

a) a regularização de suas obrigações relacionadas aos precatórios pendentes de pagamento, mediante repasse ao Poder Judiciário de quantia suficiente ao integral adimplemento dessa dívida, nos termos dos arts. 100, § 5º, e 168 da Constituição Federal;

b) o cumprimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias nos exercícios financeiros subsequentes, mediante a

implementação das medidas necessárias à correção dos desvios verificados, se for o caso, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000;

c) o registro da dívida com precatórios no Balanço Geral do Estado, como dívida pública consolidada, fazendo as devidas comunicações à Secretaria do Tesouro Nacional;

d) que torne obrigatória a inserção de justificativa nos atos de estorno de empenhos;

e) a realização de estudo de reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores estaduais, com o objetivo de minimizar o custeio do sistema previdenciário com recursos do Tesouro;

f) a verificação e contorno das causas do baixo índice de recuperação da Dívida Ativa;

g) a observância da Instrução Normativa TCE/MA nº 12/2005 em relação à composição da prestação de contas, especialmente a documentação exigida nos itens 35 e 36, a, do Anexo I;

h) a adoção de providências para regularização das contas contábeis Pagamentos sem empenho/Responsáveis por despesas a regularizar e Devedores por suprimentos individuais não comprovados, bem como das contas Outros créditos a receber, FCVS a receber a longo prazo, Depósitos judiciais, Direitos ligados a pessoas ligadas e Cheques em cobrança;

i) recomendar à Controladoria Geral do Estado a inclusão em seu relatório anual sobre as contas anuais do Chefe do Poder Executivo Estadual item relativo aos precatórios judiciais. **ep**

## De olho na gestão

### EDUCAÇÃO

1. O Estado aplicou R\$ 1,83 bilhão, (25,47%) da receita de impostos e transferências (R\$ 7,19 bilhões), na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, cumprindo o disposto no art. 212 da Constituição Federal e no art. 220 da Constituição Estadual;
2. A despesa com a remuneração dos profissionais do magistério, no total de R\$ 678,41 milhões, atingiu 72,47% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, cumprindo a determinação legal estatuída no art. 22 da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o mencionado;
3. Deixaram de ser aplicados 8,25% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB no exercício financeiro de 2011;
4. O demonstrativo do cumprimento dos limites constitucionais e legais relativos à Educação constante na prestação de contas não supre o disposto no item 37, a, b, c e d, do Anexo I da Instrução Normativa TCE/MA nº 12/2005 e diverge dos valores apurados durante a análise da prestação de contas (subitem 4.8.3);

### SAÚDE

1. Estado aplicou 16,76% dos recursos derivados de impostos e transferências nas Ações e Serviços de Saúde, cumprindo o estabelecido no art. 77, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, que prevê a aplicação mínima de 12% de tais recursos (subitem 4.9.2);
2. Foi enviado o Plano Estadual de Saúde para os exercícios de 2008 a 2011, entretanto

deixou de ser encaminhado o relatório de gestão, impossibilitando a avaliação do desempenho da Saúde no exercício financeiro de 2011;

3. Orçamento inicial da função Saúde de R\$ 1,08 bilhão foi alterado para R\$ 1,19 bilhão, tendo sido empenhado R\$ 1,16 bilhão e liquidado R\$ 978,50 milhões, o que corresponde a 81,89% da previsão atualizada (subitem 4.9.3.3);
4. Na função Saneamento, o orçamento inicial de R\$ 306,79 milhões foi atualizado para R\$ 344,82 milhões, dos quais foram empenhados R\$ 207,79 milhões e liquidados R\$ 192,02 milhões, ou seja, 55,69% da previsão atualizada (subitem 4.9.3.3);
5. Os recursos foram aplicados na Função Saúde e Saneamento através de 09 Programas, em consonância com o plano plurianual – PPA e com a lei orçamentária anual – LOA, havendo uma concentração maior de recursos nas ações de Assistência Hospitalar e Ambulatorial (R\$ 596,51 milhões) e menor no Programa Saneamento Básico Urbano (R\$ 440,95 mil), cuja dotação orçamentária reduziu substancialmente em relação ao exercício de 2010, passando de R\$ 12,83 milhões (2010) para R\$ 1,76 milhão (2011);

### ASSISTÊNCIA SOCIAL

1. Governo do Estado atendeu aos requisitos exigidos na Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), com as alterações da Lei nº 12.435/2011, com a instituição do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS e do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS (Lei nº 6.519/1995), vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDES (subitem 4.10.1);

2. Consoante o relatório de gestão, o orçamento da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDES para 2011 foi elaborado sob fortes restrições, sem substância financeira suficiente necessária para atender demandas de ações incorporadas ao Plano Plurianual de 2008-2011, em especial as ações Viva Luz, Viva Água e Restaurante Popular, o que contribuiu para o agravamento de carências no programa de Segurança Alimentar e Nutricional que se manteve por apenas 06 (seis) meses;

3. A dotação inicial do programa Assistência Social foi suplementada em 102,12%, tendo sido executados 78,76% da dotação atualizada com destaque para os projetos/atividades Assistência Comunitária (95,6%), Previdência Básica (99,9%), Previdência do Regime Estatutário (98,3%) (subitem 4.10.2);

4. A dotação inicial do programa Proteção Social Básica, cujo objetivo é prevenir riscos pessoais pra fortalecer os vínculos familiares e sociais, contribuindo para diminuir a pobreza no Maranhão, que tem 922.040 famílias pobres distribuídas nos 217 municípios, segundo estimativa do governo federal, foi suplementada em 2.130,41%, com destaque para as ações Viva Luz e Viva Água que, além do reforço suplementar significativo, foram executadas quase que em sua totalidade (95,56% e 99,62%, respectivamente, da dotação atualizada);

5. No programa relativo à Proteção Social Especial, que objetiva ofertar serviços sócio-assistenciais de média e alta complexidade a indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social ou com direitos violados, destaca-se a ação Serviços Sócio-Assistenciais de Proteção Especial, realizado conforme o planejamento proposto.



## Sistema de Registro de Preços: legislação, conceito, vantagens e desvantagens

**Valeska Cavalcante Martins**

**N**este trabalho será apresentado o Sistema de Registro de Preços, sua regulamentação no ordenamento jurídico brasileiro e sua definição, com foco em suas vantagens e desvantagens. Será discutida a importância desse Sistema para a Administração Pública e para a sociedade, de maneira geral. O Registro de Preços tem a função precípua de agilizar e tornar mais céleres as contratações públicas, reduzindo o número de licitações e as despesas da Administração.

Este estudo irá tratar do conceito do Sistema de Registro de Preços (SRP) e sua normatização no ordenamento jurídico pátrio, bem como irá relacionar, analisar e demonstrar as vantagens e desvantagens desse Sistema.

O objetivo principal deste trabalho é destacar a importância do Registro de Preços para a Administração Pública e registrar que as suas vantagens superam as poucas desvantagens encontradas.

O Sistema de Registro de Preços, embora previsto desde 1993 pela Lei nº 8.666, é um sistema relativamente novo, já que somente com o Decreto nº 3.931, de 2001, é que o tema foi mais bem tratado e a Administração Pública passou, de fato, a conhecê-lo e utilizá-lo melhor.

Desta forma, percebe-se, nos últimos anos, uma utilização, ainda incipiente, mas crescente, do Sistema de Registro de Preços pela Administração Pública.

Este trabalho irá verificar se o SRP, bem utilizado, é vantajoso para as contratações públicas e se, realmente, traz benefícios à Administração Pública e, por via de consequência, a toda a sociedade.

Será abordada, inicialmente, a legislação sobre o assunto, seus conceitos e definições e, posteriormente, de forma mais aprofundada, suas vantagens e desvantagens.

O estudo irá apresentar e discutir as inúmeras vantagens do Registro de Preços: redução do número de licitações e dos gastos da Administração; imprevisibilidade do consumo; desnecessidade de dotação orçamentária; redução de volumes de estoques, desnecessidade de espaços físicos para estocagem e redução de perdas com produtos perecíveis; agilidade e rapidez nas aquisições/contratações; prevenção do fracionamento ilegal de despesas e as específicas para os licitantes/beneficiários da Ata de

Registro de Preços.

Por fim, irá, fundamentadamente, rechaçar as poucas desvantagens apontadas por alguns doutrinadores.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é previsto desde a edição da Lei Nacional de Licitações (Lei nº 8.666/93), tendo sido regulamentado inicialmente pelo Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998, o qual foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que trouxe algumas alterações ao instituto. Recentemente, entrou em vigor, o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que revogou o Decreto nº 3.931/2001 e consolidou vários entendimentos jurisprudenciais e doutrinários, bem como trouxe mais algumas modificações sobre o assunto.

Vale lembrar que a legislação permite aos órgãos da Administração Pública, órgãos do Poder Judiciário, Poder Legislativo, Tribunais de Contas, bem como os Estados, Distrito Federal e Municípios editarem suas próprias normas a respeito do tema.

Neste sentido, foi editado no Estado do Maranhão o Decreto nº 24.628 de 03 de outubro de 2008, a Resolução nº 155 de 03 de fevereiro de 2010 do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e a Medida Provisória nº117, de 03 de fevereiro de 2012, que instituiu o Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão, transformada hoje na Lei Estadual nº 9.579 de abril de 2012. Faz-se necessário citar, ainda, o Decreto Estadual nº 28.493, de 08 de agosto de 2012, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços disciplinado no art. 39, § 1º, do Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão.

A seguir será feito um breve apanhado sobre o conceito do Sistema de Registro de Preços.

Marçal Justen Filho (2009, p.182) conceitua Registro de Preços como:

(...) um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.

Está claro que o Registro de Preços se constitui, embora à primeira vista possa não parecer, em uma relação jurídica en-



tre a Administração e um particular; há, assim, uma espécie de “relação jurídica de cunho preliminar e abrangente, que estabelece vínculo jurídico disciplinando o modo de aperfeiçoamento de futuras contratações entre as partes” (JUSTEN FILHO, 2009, p.182).

O registro de preços é numa primeira análise, um cadastro de produtos e fornecedores, cujas especificações e condições foram estabelecidas em edital e as quais deverão ser mantidas quando de uma futura contratação entre a Administração e o particular.

Segundo Jacoby Fernandes, Sistema de Registro de Preços é:

(...) um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração. (FERNANDES, 2009, p.30).

Pode-se dizer, em resumo, que registro de preços é uma espécie de sistema pelo qual, através de uma licitação, nas modalidades concorrência ou pregão, são selecionadas empresas que apresentem propostas de preços unitários para determinados objetos, geralmente de consumo e uso freqüente, que serão, ou não, futuramente adquiridos (bens) ou prestados (serviços).

A principal diferença entre o sistema de registro de preços e o sistema comum utilizado na Administração, em que se faz uma contratação específica, por meio de uma licitação com objeto específico é que nesta, “a licitação destina-se a selecionar um fornecedor e uma proposta para uma contratação específica”, já no SRP, a licitação tem o fim de “selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, seriadas, que poderão ser realizadas durante um certo período, por repetidas vezes”. (JUSTEN FILHO, 2009, p.183). A proposta apresentada pelo fornecedor, no registro de preços, ficará ali, à disposição da Administração, para quando e, se quiser, adquirir aquele objeto.

O recente Decreto nº 7.892/2013 traz, em seu art. 2º, I, a definição de Sistema de Registro de Preços como sendo o “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras” (BRASIL, 2013).

#### 4. Vantagens e Desvantagens do Sistema de Registro de Preços

Serão apresentadas as vantagens e desvantagens do Sistema de Registro de Preços, especialmente com relação a seus aspectos práticos, relacionadas à Administração e também aos licitantes (particulares).

##### 4.1. Vantagens do Sistema de Registro de Preços

São inúmeras as vantagens do Sistema de Registro de Preços, senão vejamos:

##### 4.1.1. Redução do número de licitações e dos gastos da Administração

Certamente uma das maiores vantagens da implantação do Sistema de Registro de Preços é a redução significativa do número de licitações do órgão.

Neste sentido, afirma Marçal Justen Filho:

A primeira grande vantagem do sistema de registro de preços reside na supressão da multiplicidade de licitações contínuas e seguidas, versando sobre objetos semelhantes e homogêneos. (JUSTEN FILHO, 2009, p.183).

Quando a Administração necessita realizar aquisições reiteradas e contínuas de produtos semelhantes, depara-se com o problema de promover, a cada aquisição, uma nova licitação. Com o registro de preços, basta uma única licitação. Os preços registrados ficam à disposição da Administração, que formalizará as aquisições quando lhe for conveniente. A Administração elimina a burocracia, os custos e os desgastes referentes a uma grande quantidade de licitações.

De fato, o Registro de Preços põe fim à necessidade da Administração de fazer inúmeras licitações para o mesmo objeto ou objetos semelhantes durante o ano. Faz-se apenas uma licitação para aquele objeto durante o ano, prevendo-se a quantidade que poderá ser consumida durante o período. O preço unitário do objeto fica registrado e a Administração, necessitando daquele produto, apenas emite uma nota de Empenho (ou contrata) para a quantidade desejada, sem necessidade de se realizar uma nova licitação.

É dessa forma que ocorre, atualmente, no Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. Verifica-se que o número de licitações efetuadas por este órgão, durante o ano, diminuiu bastante em razão da utilização do sistema de registro de preços. Passou-se de, aproximadamente, 43 licitações em 2010 para, aproximadamente, 30 licitações em 2011 e a tendência é a quantidade de licitações anuais estabilizar

em um número razoável com o uso do SRP, principalmente quando se fala de objetos de uso contínuo e freqüente.

Necessário ressaltar que a redução do número de licitações invariavelmente reduz também os custos da Administração: menos licitações significam menos despesas com recursos materiais e humanos.

Além disso, geralmente, há a redução do valor ofertado pela economia de escala. Sabendo o particular que poderá abastecer ou prestar serviços, durante um ano e para, freqüentemente, um grande quantitativo àquele órgão (ou àqueles órgãos, quando o SRP é realizado com a participação de vários órgãos ou quando ocorrem, posteriormente, os caronas ao registro de preços), faz com que reduza seus preços. Ressalta-se, contudo, que para se alcançar essa economia de escala, há a necessidade de a Administração realizar um correto planejamento a fim de não frustrar as expectativas dos fornecedores.

*Necessário ressaltar que a redução do número de licitações invariavelmente reduz também os custos da Administração: menos licitações significam menos despesas com recursos materiais e humanos.*



Assim, outro aspecto interessante apontado por Jacoby diz respeito ao planejamento do órgão, que com a utilização do Registro de Preços, tende a melhorar cada vez mais:

Se é verdade que a implantação do SRP consome, no início, tempo, também é verdade que contribui significativamente para o desenvolvimento da profissionalização e difusão da cultura do planejamento. Os servidores passam a perceber que farão menos licitações, quanto maior for o esforço dispendido na previsão e no planejamento. (FERNANDES, 2009, p.92)

#### 4.1.2. Imprevisibilidade do consumo

Um dos grandes problemas que a Administração Pública enfrenta é prever com exatidão o quantitativo do que se vai consumir ao longo do exercício. É realmente muito difícil ao administrador público estabelecer com precisão a quantidade de determinados objetos a serem adquiridos durante o ano, tais como peças de automóvel, material de expediente, combustível etc.

Situação bem complicada a do administrador público que, se prevê além do que se irá consumir, estará prejudicando o controle orçamentário do órgão e forçando a estocagem daquele objeto adquirido a mais, com riscos de perdas e deteriorações; se prevê a menos, obrigará, certamente, a Administração a realizar novas licitações, às pressas, diga-se de passagem, para aquisição daquele objeto, o que, conseqüentemente, aumentará os gastos e despesas da Administração, se não ocorrerem, o que é ainda pior, contratações diretas, fora das hipóteses legais.

Com o Sistema de Registro de Preços, esse problema da imprevisibilidade do que se vai adquirir deixa de existir, já que a Administração poderá licitar um quantitativo maior do que aquele que efetivamente irá consumir e só contratará se, quando e na quantidade que quiser (ou necessitar). Sobre o assunto afirma Edgar Guimarães:

A principal vantagem do registro de preços ocorre em relação aos objetos cujos quantitativos sejam de difícil previsibilidade, como ocorre com pneus, peças, combustível, material de expediente, medicamentos, insumos de informática, etc. (GUIMARÃES, 2008, p.26).

Registra-se o comentário do Ilustre Prof. Joel Niebuhr (2011, p.616):

(...) à Administração é permitido contratar apenas parcialmente o quantitativo previsto na ata de registro de preços. Por exemplo, a ata de registro de preços consigna cem computadores. A Administração, ao final da vigência, pode ter comprado apenas cinquenta, sessenta ou quantos forem.

Por via de conseqüência, a Administração costuma prever em editais de licitação para promover registro de preços quantitativo superior à sua real estimativa, criando uma espécie de margem de reserva. Se tudo correr conforme o planejado, compra-se apenas o quantitativo correspondente à estimativa real. Se a demanda for superior à estimativa real, não haverá problemas, porque a ata de registro de preços já prevê reserva de quantitativo superior para fazer frente a situações excepcionais.

#### 4.1.3. Desnecessidade de dotação orçamentária

Para a realização de licitações convencionais é necessária a existência e indicação prévia de dotação orçamentária, conforme estabelecido nos artigos 7º, § 2º, III e 14 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), porque se entende que, nesses casos, a licitação e, posteriormente a contratação, geram um compromisso, uma obrigação para a Administração com relação ao licitante/contratado.

Ocorre que, como o Sistema de Registro de Preços não obriga a Administração Pública a realizar a contratação, não se faz necessária, assim, a prévia indicação da dotação orçamentária.

Sobre o assunto discorre Jacoby:

(...) verifica-se que esse procedimento, por não necessitar de orçamento prévio para realizar a licitação, permite maior flexibilidade ao gestor público, pois poderá agilizar o procedimento de contratação, fazendo a licitação com antecedência e com o processo pronto ficará apenas aguardando o orçamento para efetivar a contratação. (JACOBY apud FURTADO e VIEIRA, 2006, p.686).

Compartilhando deste entendimento, majoritário na doutrina e jurisprudência, JOEL NIEBUHR (2011, fls. 612 e 613) aduz:

***Ocorre que, como o Sistema de Registro de Preços não obriga a Administração Pública a realizar a contratação, não se faz necessária, assim, a prévia indicação da dotação orçamentária.***

Ora, se a Administração, com a ata de registro de preços, não assume o compromisso de contratar, não faz qualquer sentido exigir dela a previsão de recursos orçamentários. Pode ser que a Administração não contrate ou, é muito provável, pode ser que ela contrate, porém não todo o quantitativo previsto na ata de registro de preços. Nesse passo, a Administração deve realizar a reserva de recursos orçamentários quando assume o compromisso de contratar. E isso, em registro de preços, somente ocorre depois da licitação e depois de assinada a ata.

A Administração realiza, com antecedência e sem pressa, a licitação no sistema de registro de preços e deixa os preços do objeto devidamente registrados, esperando a aprovação e liberação dos recursos orçamentários e financeiros para efetivar a contratação. Aprovados e liberados os recursos, a Administração poderá, se quiser,

contratar de imediato.

Sobre o assunto, discorreu Renato Geraldo Mendes, citando a Orientação Normativa nº 20 da AGU :

A Orientação Normativa nº 20, da Advocacia Geral da União, dispõe sobre o Sistema de Registro de preços, especificamente sobre a inexistência de prévia dotação orçamentária para realização de despesas. A AGU entendeu que, por tratar-se o referido sistema de mecanismo para obtenção de preços junto ao mercado, e de modalidade de licitação, basta haver previsão orçamentária, de modo que, ao tempo da assinatura do contrato, sejam indicados os recursos necessários à realização dos gastos. Com isso, restam garantidas a gestão fiscal responsável e a eficiência proporcionada pelo Sistema de Registro de Preços (...) (MENDES, 2011, p.181).

Atualmente, diante do disposto no art. 7º, § 2º do recente Decreto nº 7.892/2013, não há mais o que se questionar sobre o assunto. In verbis:

Art. 7º (...)

§ 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato

Na Administração Pública geralmente há recursos que são liberados antes dos prazos previstos, mas também há casos em que a liberação é tardia, ou seja, a Administração tem os recursos, mas não pode utilizá-los. Complementando, Marçal Justen Filho afirma:

Isso significa, em termos práticos, que a Administração dispõe dos recursos, mas não os pode desembolsar, por ausência de licitação (que ainda não foi concluída ou cujo prazo de validade já venceu). A questão adquiriu contornos ainda mais relevantes a propósito das novas regras da LRF (...). Basta considerar que uma licitação que não poderia ser instaurada em virtude de ausência de preenchimento dos requisitos da LRF poderá vir a ocorrer quando seu objeto envolver o registro de preços. (JUSTEN FILHO, 2009, p. 184).

De fato, com o Sistema de Registro de Preços esse problema da ausência de recursos orçamentários fica solucionado.

4.1.4. Redução de volumes de estoques, desnecessidade de espaços físicos para estocagem e redução de perdas com produtos perecíveis

Sem dúvida um dos grandes tormentos encontrados na Administração (tanto pública quanto privada) é a necessidade de estocagem dos produtos adquiridos: falta espaço e pessoal para controlar, administrar e vigiar o estoque, sem falar dos gastos, que não são poucos e das perdas, especialmente quando se tratam de produtos perecíveis.

Com o Sistema de Registro de Preços esse problema praticamente deixa de existir. A Administração já fez a licitação e já possui uma Ata com os preços de determinados produtos registrados. Quando percebe que o estoque desse produto está baixo, emite uma Nota de empenho (ou Autorização de Compra ou efetua a contratação, através de um Contrato) e adquire o produto, suprimindo o estoque no quantitativo que entende necessário. Simples assim!

Há nítida redução das despesas com pessoal e material para controlar os estoques, bem como com as perdas de produtos perecíveis ou que atingiram seu prazo de validade.

A Administração diminui muito também a preocupação com os problemas gerados pela má conservação e armazenamento. Há órgãos, principalmente, no interior dos Estados que sofrem muito para manter um estoque dos produtos que utiliza não só com a ausência de um local, mas a ausência de um local adequado, que não sofra com as chuvas e/ou que esteja livre de insetos, ratos ou fungos, entre diversos outros problemas.

Necessário não olvidar recomendação efetuada pelo mestre Jacoby:

Essa redução deve ser feita com parcimônia. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo fez recomendação ao jurisdicionado no sentido de evitar manter estoques baixos que dificultem a oportuna negociação dos preços com os fornecedores. Processo nº TC 14/026/97 – 1ª Câmara, Relator: Conselheiro Edgardo Camargo Rodrigues. São Paulo,

Realmente, o estoque da Administração deve ser mantido numa quantidade razoável, nunca baixo demais a ponto de ocorrer a falta daquele produto ou a ponto de gerar alguma insegurança ou transtorno à Administração.

Recomenda-se também o uso do Sistema de Registro de Preços “quando pela variação dos tamanhos do produto houver necessidade de grandes estoques. Nesse sentido o TCE/RJ (...)” (FERNANDES, 2009, p. 91). Assim, havendo necessidade de aquisição de grandes produtos, que não caibam em qualquer espaço, o SRP é o mais recomendado, já que se solicita o material apenas quando se for efetivamente utilizá-lo.

4.1.5. Agilidade e rapidez nas aquisições/contratações

É de conhecimento de todos que o processo para se adquirir algo ou contratar algum serviço na Administração Pública, no sistema convencional, seja por meio de licitação ou por contratação direta sem licitação, é, freqüentemente, muito demorado e burocrático.

Com o Sistema de Registro de Preços, há agilidade e celeridade nas contratações. Como a licitação já foi realizada e na Ata já constam os preços daqueles determinados produtos registrados, a contratação ocorre de imediato. Enquanto a Administração emite a Nota de Empenho, o fornecedor prepara o produto para ser entregue. Em poucos dias o produto adquirido chega ao seu local de destino, atendendo-se, é claro, às condições e requisitos estabelecidos no edital.

Neste sentido Jacoby Fernandes (JACOBY apud ANTONIETA, 2006, p.686) aduz sobre o Sistema de Registro de Preços: “Possibilita, também, a contratação em curto espaço de tempo, já que os preços já estão registrados e atualizados.”

E também Jacoby:

Agora imagine uma situação em que uma autoridade requisita a compra de qualquer bem e é atendida com um prazo de até uma semana. Isso só é possível com o Sistema de Registro de Preços. (FERNANDES, 2009, p.93).

4.1.6. Evita-se o fracionamento ilegal de despesas

O fracionamento ilegal de despesas ocorre, de forma resumida, quando há falta de planejamento pela Administração e esta deixa de utilizar a modalidade adequada de licitação para aquela aquisição anual (geralmente pregão ou concorrência) para utilizar várias licitações de modalidade inferior (vários convites, p.ex.) ou, quando a Administração realiza diversas dispensas de licitação durante o ano para adquirir determinado produto ou produtos de mesma natureza, as quais somadas, no exercício, levariam inevitavelmente à obrigação de licitar.

Com o Sistema de Registro de Preços, “o problema do fracio-

*Há nítida redução das despesas com pessoal e material para controlar os estoques, bem como com as perdas de produtos perecíveis ou que atingiram seu prazo de validade.*

namento da despesa deixa de existir” (FERNANDES, 2009, p. 91 e 92), a Administração faz o planejamento de tudo que precisa adquirir (material ou serviço) durante o ano (e este planejamento nem precisa ser tão exato, perfeito, já que no SRP poderá a Administração licitar um quantitativo maior do que aquele que realmente irá utilizar), realiza então uma grande licitação pra registro de preços, nas modalidades concorrência ou pregão, prevendo tudo que se quer adquirir no ano e após isso, caso seja necessário ainda adquirir alguma coisa, será possível realizar a devida dispensa de licitação, se for o caso, ou a licitação na modalidade pertinente.

Sobre este ponto, o TCU se manifestou, determinando:

1.5. realize o adequado planejamento das compras a serem realizadas no exercício ou adote o sistema de registro de preços de que trata o art. 15 da Lei nº 8.666/93, de molde a evitar o fracionamento indevido de despesas, por meio da utilização de dispensa de licitação (Processo nº TC – 014.897/2005-5. Acórdão nº 2229/2006- 1ª Câmara).

Na verdade, com a utilização adequada do Registro de Preços, não há razão para a Administração incorrer em fracionamento ilegal de despesa.

4.1.7. Vantagens para os licitantes/beneficiários da Ata de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços traz uma grande vantagem aos licitantes, em especial às pequenas e médias empresas, permitindo sua participação através do parcelamento do objeto em lotes.

Assim, numa grande licitação, em que o objeto seja de natureza divisível, a Administração deve dividir o objeto em vários pequenos lotes, o que propicia a participação de pequenas e médias empresas, trazendo ampliação da competitividade e, por conseqüência, vantagens à Administração, o que, aliás, foi explicitamente previsto no art. 8º do novo Decreto Federal nº 7.892/2013 (BRASIL, 2013).

O Decreto Federal nº 3.931/2001 (BRASIL, 2011), em seu artigo 8º dispunha e o recente Decreto Federal nº 7.892/2013 (BRASIL, 2013), em seu artigo 22, também trouxe outra grande vantagem aos beneficiários da Ata de Registro de Preços (fornecedores e prestadores de serviços que tem seus preços registrados): a possibilidade de órgãos ou entidades da administração, não participantes do SRP, adquirirem os produtos (ou serviços) registrados na Ata, dos beneficiários da Ata de Registro de Preços, sem a necessidade de se realizar uma licitação convencional. São os chamados caronas. Ressaltando-se que o novo Decreto, ao prever a possibilidade do carona, o restringe para órgãos ou entidades da “administração pública federal” (BRASIL, 2013).

Neste sentido, Jacoby dispôs, referindo-se ainda ao antigo Decreto nº 3931/2001:

O art. 8º desse decreto permite que órgãos não participantes (caronas) do SRP, atendidos os requisitos dessa norma, comprem sem licitação convencional dos fornecedores e prestadores de serviços com preços registrados.

Ao conseguir registrar seu preço, os fornecedores abrem, assim, uma ex-

traordinária porta de acesso às contratações com o serviço público. (FERNANDES, 2009, p.95).

Cabe destacar a ressalva feita por Marçal Justen Filho:

Mas não será possível utilizar um registro de preços para outro órgão ou entidade quando houver necessidade de modificação de características essenciais do objeto, que pudessem frustrar a isonomia e a igualdade entre os potenciais contratados. (JUSTEN FILHO, 2009, p. 185).

Desta forma, não cabe ao carona (órgão da Administração, não participante do SRP, que deseja fazer uso de uma Ata de Registro de Preços de outro órgão) modificar em absolutamente nada o objeto que pretende adquirir; deve se ater fielmente ao produto que tem seu preço registrado na Ata; pode, no máximo, modificar a quantidade adquirida, desde que não ultrapasse, por órgão ou entidade, 100% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na Ata de Registro de Preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, nos termos do disposto no Decreto Federal nº 7.892/2013.

Por outro lado, parte da doutrina entende que o instituto do carona é ilegal, inconstitucional, por ser contrário à Lei de Licitações e aos princípios do Direito Administrativo. Sobre o assunto, com base no antigo Decreto Federal, afirmou Joel de Menezes Niebuhr (2011, p.621):

*Na verdade, com a utilização adequada do Registro de Preços, não há razão para a Administração incorrer em fracionamento ilegal de despesa.*

Nada obstante à comodidade da adesão à ata de registro de preços, especialmente em pegar a carona, isto é, em aderir à ata de registro de preços dos outros, salta aos olhos que o instrumento em si, insista-se, preceituado no art. 8º e seus parágrafos, do Decreto Federal nº 3.931/01, avilta de modo desinibido e flagrante uma plêiade de princípios do Direito Administrativo, por efeito do que é antijurídico, de modo claro, inconstitucional e ilegal. Pode-se afirmar que a adesão à ata de registro de preços, na mais tênue hipótese, impõe agravos veementes aos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao edital, moralidade administrativa, impessoalidade e economicidade.

Compartilhando de entendimento semelhante, Ronny Torres, dispôs:

Enfim, entendemos que a contratação através da adesão (carona) gera uma hipótese de contratação direta, motivo pelo qual só poderia ser legitimamente constituída através de Lei Federal. (TORRES, 2011, p.90).

Em resposta aos entendimentos jurisprudenciais e doutrinários, bem como a tantos posicionamentos contrários ao instituto do carona é que parece ter o recente Decreto Federal nº 7.892/2013 ter estabelecido diversas restrições e vedações, *in verbis*:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

(...)

3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de

preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quintuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 5º O órgão gerenciador somente poderá autorizar adesão à ata após a primeira aquisição ou contratação por órgão integrante da ata, exceto quando, justificadamente, não houver previsão no edital para aquisição ou contratação pelo órgão gerenciador.

§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 7º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

§ 8º É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal. (BRASIL, 2013).

O fato é que, atualmente, ainda não há um entendimento pacífico nem na doutrina nem na jurisprudência a respeito do carona.

No entanto, entende-se que para ser utilizado pela Administração, devem ser tomadas todas as cautelas possíveis e ser feito com muita parcimônia, além de observados os requisitos, restrições e vedações estabelecidos no novo Decreto aludido, tais como: verificação da vigência da Ata; ser formulada consulta prévia ao órgão gerenciador; justificativa da vantagem da adesão; aceitação do fornecedor beneficiário da Ata; o fornecimento não ter quantitativo superior ao percentual de cem por cento dos quantitativos dos itens previstos no edital e registrados na Ata; previsão no edital de que o quantitativo decorrente das adesões não poderá exceder ao quintuplo do quantitativo de cada item registrado; vedação aos órgãos e entidades da administração pública federal de adesão a atas gerenciadas por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual, entre outros. Deverá também ser minuciosamente analisado o edital da licitação que deu origem à Ata, as publicações legalmente exigidas e a própria Ata de Registro de Preços, entre outros cuidados, dependendo do caso concreto.

#### 4.2. Desvantagens do Sistema de Registro de Preços

Abaixo teceremos algumas considerações a respeito dos principais aspectos apontados como desvantagens do Sistema de Registro de Preços, quais sejam:

1) A defasagem entre os dados do registro e a realidade do

mercado

É a chamada “obsolescência” (JUSTEN FILHO, 2009, p.185). Segundo Marçal, com o tempo, novos produtos podem surgir no mercado; os preços, no mercado, daquele objeto, podem alterar e assim por diante. É o risco de que após meses de decorrida a licitação para registro de preços, os preços de mercado daquele objeto sofram variações ou o próprio produto esteja obsoleto ou inadequado à Administração.

Entende-se que este problema deixa de existir se a Administração, sempre que for realizar a contratação de algo que está registrado em Ata, verificar se o produto continua sendo o mais adequado às necessidades do órgão e se os valores registrados permanecem compatíveis com os preços de mercado. Caso se observe que o produto não atende mais às necessidades da Administração, por estar obsoleto, esta poderá, se for o caso, realizar nova licitação ou até uma contratação direta para aquele determinado produto; com relação à variação de preços, deve haver a previsão disto na Ata de Registro de Preços e poderá haver, se for o caso, negociação entre as partes para que os preços registrados permaneçam dentro dos valores de mercado, além disso, é possível a alteração do contrato derivado da Ata de Registro de Preços, nos termos das disposições contidas no art. 65 da Lei nº 8.666/93, conforme previsto no art. 12, § 3º do Decreto Federal nº 7.892/2013.

2) Incompletude

É o que Marçal Justen Filho chama de “efeito reflexo da padronização imposta pelo registro de preços.” (JUSTEN FILHO, 2009, p. 185).

Continua Marçal:

(...) Muitas vezes, o registro contempla produtos com especificações ou qualidades genéricas, que não atendem a necessidades específicas. Suponha-se que a Administração tenha promovido licitação para registro de preço de ‘óleo lubrificante’. É muito possível que, em algum caso, tenha necessidade de um produto específico, não constante do registro de preços. (JUSTEN FILHO, 2009, p.185).

Para Marçal, quando a Administração realiza um registro de preços, inevitavelmente, “acaba estabelecendo categorias gerais de produtos.” (JUSTEN FILHO, 2009, p.185), ou seja, ocorre uma espécie de padronização dos produtos: a Administração tem os preços registrados de determinados produtos e somente esses poderá adquirir, ao menos, durante a vigência da Ata. Se precisar de algum produto específico (semelhante ao que está registrado, mas não igual), terá que se contentar em contratar o que está registrado na Ata.

Na verdade, não é bem assim que ocorre. A Administração, percebendo que necessita de um objeto específico, semelhante, mas não igual ao que consta na Ata de Registro de Preços, sabendo que aquele produto que está na Ata não será satisfatório às suas necessidades, conforme dispõe a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) e art. 16 do Decreto Federal nº 7.892/2013 (BRASIL, 2013), pode e deve realizar licitação específica para aquele objeto, não tendo obrigação de adquirir o que consta registrado na Ata, assegurada, contudo, preferência ao fornecedor registrado

*O fato é que, atualmente, ainda não há um entendimento pacífico nem na doutrina nem na jurisprudência a respeito do carona.*

em igualdade de condições.

### 3) Elevação do preço a ser registrado

Considerando-se que o Registro de Preços não gera a obrigação da contratação pela Administração e que há possibilidade dos preços permanecerem registrados (sem atualização) por um período de até um ano, alguns entendem que pode ocorrer uma elevação dos preços registrados, comparando-se aos preços apresentados em uma licitação convencional, em que a contratação é assegurada.

Este argumento é minimizado pelo grande quantitativo que a Administração, geralmente, licita para Registro de Preços, o que implica em economia de escala. O que nos leva, assim, a concluir que o Sistema de Registro de Preços é, de fato, vantajoso para a Administração nos casos de aquisições de grandes quantitativos, não o sendo, porém, para aquisições de pequenas quantidades.

### 4) A complexidade da licitação e a necessidade de alocar recursos humanos para a verificação trimestral dos preços

De fato, as licitações para registro de preços, de modo geral, tendem a ser mais demoradas (não complexas, já que os procedimentos licitatórios são praticamente os mesmos) que as tradicionais, pois envolvem um grande quantitativo de produtos, porém esse problema também pode ser enfrentado numa licitação convencional, com a diferença de que naquela não haverá necessidade de se fazer outras licitações para o mesmo objeto durante o ano.

Com relação à necessidade de se alocar recursos humanos para verificação dos preços periodicamente, está claro que o tempo e pessoal despendidos com o registro de preços são bem inferiores aos gastos com as inúmeras licitações tradicionais efetuadas durante o ano.

### 5) Possibilidade de formação de cartéis

Primeiramente, observa-se que a possibilidade de formação de cartéis existe tanto no SRP quanto nas licitações convencionais, além do que, como afirma Jacoby, o “Sistema de Registro de Preços é muito mais dinâmico do que uma licitação convencional” e não existe sistema no mundo capaz de evitar a forma-

ção de cartéis (FERNANDES, 2009, p. 96).

Ainda, segundo Jacoby:

(...) mesmo que se forme cartel, a Administração Pública tem previamente – na pesquisa de preços promovida – os preços razoáveis e os licitantes, cartelizados ou não, têm que se manter nos limites desse preço; não há lesão aos cofres públicos. (FERNANDES, 2009, p. 96).

No Registro de Preços, assim como na licitação tradicional, é realizada previamente uma cotação dos preços do objeto que se vai licitar com a finalidade de se estabelecer o preço estimado daquele objeto, bem como, deve ser feita periodicamente, no SRP, pesquisa dos preços de mercado, no sentido de se verificar se o preço registrado permanece dentro do preço de mercado. Assim, a Administração só adquire o objeto, se este estiver com os preços dentro do valor de mercado, não interessando à Administração se há ou não cartel formado pelas empresas.

### 4.3. Conclusão

Este estudo buscou realizar uma breve explanação sobre o conceito de Registro de Preços e sua normatização no ordenamento jurídico pátrio, bem como procurou apresentar e demonstrar as vantagens e desvantagens desse Sistema.

Ficou claro que as diversas vantagens do SRP, apontadas neste trabalho, superam e muito, as poucas desvantagens encontradas.

Assim, conclui-se o presente trabalho com a certeza de que o Sistema de Registro de Preços é um sistema que, se bem utilizado, só traz benefícios à Administração Pública, a qual o vem utilizando cada vez mais e verificando e comprovando, na prática, sua importância.

É óbvio que a Administração não irá deixar de realizar licitações tradicionais quando estas forem necessárias e mais adequadas, mas espera-se que, ao se decidir por licitação convencional ou por Registro de Preços, o administrador público leve em conta as inúmeras vantagens do SRP para as contratações públicas e, por via de consequência, a toda a sociedade. **ep**

**Auditora Estadual de Controle Externo,  
Bacharel em Ciências Contábeis, pós-graduada em Direito,  
pós-graduada em Administração Pública, pós-graduada em Controle Externo.  
mgpereira@tce.ma.gov.br.**

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Paulo Rui. Sistema de Registro de Preços. In: Congresso Brasileiro de Pregoeiros. 7. , 2012. Anais... Curitiba: Negócios Públicos, 2012. p. 452-484.

BRASIL. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set, 2001.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan, 2013.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações e Contratos Administrativos e legislação complementar. Organização (dos textos e índices por) J. U. Jacoby Fernandes. 12. ed. ampl. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Registro de preços e pregão presencial e eletrônico. 3.ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Vade-Mécum de licitações e contratos: legislação selecionada e organizada com jurisprudência, notas e índices. 5.ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, 2919 p.

FURTADO, Madeline Rocha ; VIEIRA, Antonieta Pereira. Sistema de Registro

de Preços – Considerações Práticas. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos, Curitiba, n.150., p.686, ago, 2006.

GUIMARÃES, Edgar e NIEBUHR, Joel de Menezes. Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13.ed. São Paulo: Dialética, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Renato Geraldo. Lei de Licitações e ontratos Anotada – Notas e Comentários à Lei nº 8.666/93. 8. ed. Curitiba: Zênite, 2011.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e contrato administrativo. 2.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Lei de Licitações Públicas Comentadas. 4. ed. rev. ampl e atual. Bahia: Juspodivm, 2011.

# Agêr



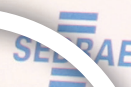
## Encontro com Gestores Públicos

Desenvolvimento Local, Transparência e Controle:

O Desafio da Nova Gestão Municipal



MINISTÉRIO PÚBLICO  
ESTADO DO MARANHÃO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA



# POES

Encontro reunindo gestores de t  
do TCE maranhense, em sintonia

# nda

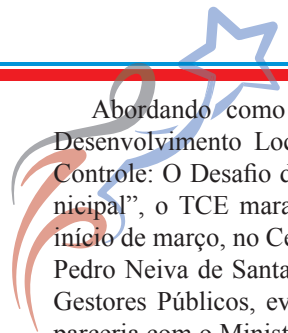
SOLENIDADE  
de abertura  
do evento, que  
reuniu gestores  
de todas as  
regiões do  
estado



# Situa

odo o estado fortalece missão preventiva e pedagógica  
ia com uma tendência que ganha força nacionalmente





Abordando como tema principal “O Desenvolvimento Local, Transparência e Controle: O Desafio da Nova Gestão Municipal”, o TCE maranhense realizou, no início de março, no Centro de Convenções Pedro Neiva de Santana, o Encontro com Gestores Públicos, evento promovido em parceria com o Ministério Público Estadual (MPE) e o Sebrae/MA. O evento também contou com o apoio da Federação dos Municípios (Famem), Tribunal de Contas da União (TCU), Universidade Estadual do Maranhão (Uema), Banco do Brasil, Controladoria-Geral da União (CGU) e Controladoria-Geral do Estado (CGE).

A solenidade de abertura contou com as participações do presidente do Tribunal, conselheiro Edmar Cutrim; da procuradora-geral de Justiça, Regina Lucia de Almeida; do secretário-geral da Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (Famem), prefeito Sérgio Albuquerque; do secretário estadual de Infraestrutura, Luis Fernando Silva (representando a governadora Roseana Sarney); da procuradora do Ministério Público de Contas (MPC), Flávia Gonzalez Leite; da superintendente do Sebrae/MA, Simone Macieira; do conselheiro e presidente da comissão organizadora do evento, Yêdo Lobão; além de dezenas de gestores públicos maranhenses, entre prefeitos, presidentes de Câmaras Municipais e dirigentes de órgãos estaduais.

“Durante estes dois dias, os participantes tiveram a oportunidade de trabalhar temas ligados ao planejamento, transparência, controle social, acesso à informação e prestação de contas, entre outros. Além disso, foi mais uma oportunidade de se aproximarem dos órgãos de controle externo que, ao contrário do que se imagina, têm a missão de contribuir com o desenvolvimento de administrações transparentes e cumpridoras das leis”, afirmou Edmar Cutrim.

Para o presidente do TCE maranhense, o encontro representa mais um passo no aprofundamento da missão pedagógica do Tribunal, que pode ter como marco o III Encontro de Gestores Públicos, realizado há três anos no mesmo local. De acordo com o conselheiro, influir positivamente no ciclo da gestão pública só aproxima o controle externo do cumprimento de sua missão constitucional. “É preciso compreender que controlar os gastos públicos tem também o forte sentido de fazer com que os recursos sejam aplicados de forma in-



**PRATA DA CASA: a exemplo do encontro anterior, palestras e oficinas valorizaram o conhecimento dos auditores do Tribunal, que no ano passado realizou sua primeira pós-graduação em controle externo**





## Quem participou

Assessores Contábeis (Prefeitura)	104
Assessores Jurídicos (Prefeitura)	87
Outros (Prefeitura)	107
Presidentes de Câmaras Municipais	67
Assessor Contábil (Câmara)	28
Assessor Jurídico (Câmara)	25
Outros (Câmara)	40
Servidor de órgão de controle	97
Servidor do MPE	17
Membro do TCE	13
Membro do MPE/ Promotor/Procurador	22
Funcionários do SEBRAE	7
Gestores Estaduais	46
Estudantes Universitários	83
Contadores	15
Outros	107
Total Geral	956

Oficinas	Inscritos
Prestação de contas de convênios estaduais	328
Conselhos municipais: controle social da administração pública	141
Gastos com pessoal: natureza, conceitos e limites	343
Relação financeira entre o poder executivo e legislativo	302
Aspectos práticos sobre a lei complementar nº123 nas contratações públicas	324
Tomadas de contas especial sob a visão do TCU	188

## Pesquisador da PUC defende soluções criativas para desenvolvimento

**E**specialista em desenvolvimento com vasta experiência internacional, com passagem inclusive por organismos das Nações Unidas, Ladislau Dowbor mostrou aos gestores e técnicos reunidos na conferência de abertura como vontade política e criatividade podem fazer a diferença na emancipação econômica de grandes e pequenas cidades.

Durante quarenta minutos, o pesquisador utilizou-se de inúmeros casos de sucesso no Brasil e no mundo para mostrar como é possível romper com um ciclo de dependência econômica criando soluções a partir da realidade de cada município e região.

Um dos destaques da fala do professor da PUC foi o relato de experiências de fortalecimento da economia local com base no microcrédito a partir da adoção de uma “moeda” própria, recurso permitido pela legislação e utilizado com sucesso por municípios brasileiros, inclusive na região do semi-árido, tradicionalmente pouco desenvolvido.

Entre vários outros exemplos e sugestões dirigidas aos gestores maranhenses, a experiência está disponível no site [dowbor.org](http://dowbor.org)

que disponibiliza gratuitamente para leitura e download textos, livros e teses do professor e de outros pesquisadores abordando o desenvolvimento local.

Entre os principais títulos publicados pelo professor Dowbor estão: Formação do Capitalismo no Brasil (Ed. Brasiliense, 2010) e Democracia Econômica (Vozes, 2012), ensaio que passa em revista problemas-chave do desenvolvimento, abordando aspectos como consumo, inovação tecnológica e poder político. **ep**

**ESPECIALISTA:  
Ladislau Dowbor  
propõe soluções  
criativas**



teligente em benefício da sociedade, e não somente dentro da legalidade e das normas contábeis”, sentencia.

Apoiador decisivo para o sucesso do evento, contribuindo para a mobilização dos gestores, a Federação dos Municípios também aposta em iniciativas voltadas para a capacitação como estratégia para alavancar o desenvolvimento do estado. De acordo com o prefeito de Primeira Cruz e representante da Famem no evento, Sérgio Bogéa, ações como estas só contribuem para que os gestores públicos executem administrações pautadas na transparência e na busca de soluções criativas.

Avaliação semelhante fez Luis Fernando Silva, que já exerceu o cargo de prefeito de São José de Ribamar. “Os órgãos de controle externo funcionam como importantes colaboradores dos administradores públicos. É necessário que os gestores os vejam como instituições esclarecedoras de dúvidas e que zelam, tão somente, pela boa aplicação dos recursos públicos”, disse.

**PROGRAMAÇÃO** - Após a cerimônia de abertura, a programação do Encontro de Gestores Públicos seguiu com a palestra, ainda no período da manhã, do Prof. Dr. Ladislau Dowbor, responsável pela conferência de abertura, que discorreu sobre o tema principal do evento (ver box).

No período da tarde, o procurador do Ministério Público de Contas, Jairo Calvanti, proferiu palestra sobre o tema “Controle e Prestação de Contas: Direito Fundamental à Boa Administração”. A



**GESTORES e técnicos reunidos no auditório principal do Centro de Convenções Pedro**



## Convênio promete dar

“**E**ste é um dia histórico na vida não somente do TCE do Maranhão, mas dos Tribunais de Contas de todo o país”. Com essa frase, o presidente do Tribunal de Contas do estado sintetizou a importância da assinatura do Termo de Cooperação entre o Sebrae e os TCs do Brasil inteiro com vistas ao acompanhamento da implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas nos municípios.

Em São Luís, a assinatura do termo, responsável pelo principal momento do segundo dia do evento, foi resultante de um processo

de discussão iniciado entre os dois órgãos em janeiro deste ano, atendendo a um cronograma nacional que estabeleceu o 13 de março como o dia o “Dia D” para o futuro da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas.

Nessa data, agências do Sebrae em todo o país assinaram Termos de Cooperação com os Tribunais de Contas dos estados com vistas ao acompanhamento da implementação da Lei pelos municípios. Pelo seu ineditismo, o evento foi considerado uma prova de que os Tribunais de contas brasileiros podem ter uma agenda comum e atuar de forma coordenada.

No Maranhão, foram signatários do acordo o presidente do Tribunal de Contas do Estado, conselheiro Edmar Serra Cutrim, e a superintendente executiva do Sebrae/MA, Simone Macieira. Para o presidente do Tribunal, os termos do acordo vêm ao encontro do objetivo dos Tribunais de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública. “Sem abrir mão da autoridade fiscalizadora e punitiva, quando necessário, essa é hoje uma prio-

*“Contribuir para a melhoria da gestão pública é prioridade para os Tribunais de Contas.”*

**Cons. Edmar Cutrim**  
Presidente do TCE-MA



Neiva de Santana acompanham a execução do Hino Nacional

programação foi encerrada com a realização de oficinas temáticas sobre “Prestação de Contas de Convênios Estaduais”, “Conselhos Municipais: Controle Social da Administração Pública” e “Gastos com Pessoal: Natureza, Conceitos e Limites”.

A programação da quarta-feira, que teve como ponto alto a assinatura do convênio de cooperação entre o Sebrae e o TCE (ver box), prosseguiu durante a manhã com a palestra “Os Desafios do Desenvolvimento na Perspectiva dos Municípios e dos Pequenos Negócios”, ministrada por Fernando Duailibe Mendonça. Em seguida, o conselheiro substituto Antonio Blecaute Costa Barbosa abordou o tema “A Lei Geral Como Política Pública de Desenvolvimento Local”, seguido pelo relato de experiência de sucesso de Celso Banazeski, ex-prefeito de Colider (MT), vencedor do Prêmio Prefeito Empreendedor 2012. Ainda durante a manhã, houve apresentação do projeto “Prosperar” e assinatura do Termo de Cooperação Técnica, seguida pela apresentação do vídeo “O Cidadão do Futuro”, pelo Sebrae.

A programação foi retomada após o almoço com o painel de debates “Transparência e Acesso à Informação: Instrumentos da Boa Administração, e com as oficinas temáticas sobre “Tomada de Contas Especial sob a Visão do TCU”, “Relação Financeira entre o Poder Executivo e Legislativo” e “Aspectos Práticos sobre a Lei Complementar 123 nas Contratações Públicas”.**ep**

## novo fôlego à Lei Geral

ridade para os Tribunais de Contas de todo o país”, explica.

O acordo estabelece o acompanhamento, por parte dos Tribunais, da implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. A ideia é que, na condição de órgão de controle com jurisdição sobre os municípios, os Tribunais de Contas passem a contribuir para que a Lei Geral ganhe efetividade, por meio de mecanismos de acompanhamento em suas esferas de atuação.

Inicialmente, os Tribunais irão desenvolver ações de conscientização e capacitação dos gestores para a utilização da Lei como indutora do desenvolvimento local, passando em seguida a adotar ações de acompanhamento e fiscalização.

A principal alternativa prevista pela Lei Geral para estimular o empreendedorismo local são as compras governamentais das prefeituras. A lei prevê que, em licitações cujos resultados apresentem valores com até 10% de diferença, a preferência seja dada ao microempresário local.

Apesar de aprovada em 2006, até o momento menos de 20% dos cerca de 5.500 prefeituras do país já efetivaram a legislação dos pequenos negócios, o que vem sendo considerado um desperdício em termos de oportunidade de geração de emprego e renda. No Maranhão, 111 sancionaram a Lei Geral até o momento, sendo que apenas 32 vêm aproveitando as oportunidades oferecidas pela nova legislação. “Nosso propósito é reverter esse quadro, fazendo com que a Lei Geral cumpra sua função de grande indutora do desenvolvimento local”, afirma Simone Macieira **ep**

*“Faremos com que a Lei Geral funcione como grande indutora do desenvolvimento.”*

**Simone Macieira**  
Superintendente do SEBRAE-MA





## Negativa de registro de aposentadoria, pelos Tribunais de Contas, por vício na admissão

### Regivânia Alves Batista

Uma das competências constitucionais atribuídas aos Tribunais de Contas é a de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de aposentadoria. Porém, muito vem se discutindo, na doutrina, sobre a natureza e o limite deste poder das Cortes de Contas. Como foco nas discussões, que serão desenvolvidas com base em revisão bibliográfica, estão: a natureza do ato de aposentadoria, a incidência da decadência sobre tais atos, as consequências do ato administrativo nulo e o confronto entre os princípios da legalidade, segurança jurídica e autotutela no Direito Administrativo.

Segundo o artigo 71, III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), cabe ao Tribunal de Contas apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de aposentadoria. Como se vê, a competência está dividida em dois momentos, em um aprecia-se a admissão e em outro, a posteriori, a aposentadoria.

Tal competência, como a própria constituição definiu, é para fins de registro e não de julgamento. Sendo de registro, ao exercer tal competência, os Tribunais de Contas estão executando uma função administrativa de controle e não jurisdicional, onde lhes cabe averiguar se os atos de pessoal (admissão e aposentadoria) estão obedecendo aos parâmetros legais ou não. Como não é uma função jurisdicional, não se pode falar que a decisão da Corte de Contas seja dotada de caráter definitivo ou imutável.

Sendo assim, seria possível os Tribunais de Contas apreciarem a admissão somente quando fossem avaliar a aposentadoria, negando registro a esta por vícios acontecidos naquela? Para tanto, ter-se-á que avaliar a incidência da prescrição e da decadência sobre o ato administrativo e mais precisamente sobre o ato de registro das aposentadorias pelas Cortes de Contas e ainda os efeitos dos vícios nulos e anuláveis sobre o ato administrativo.

Segundo Meirelles (1999, p. 154), quanto à formação do ato administrativo “pode-se classificá-lo em simples, complexo e composto”. Continuando, complementa:

Ato complexo é o que se forma pela conjugação de vontades de mais de um órgão administrativo. O essencial, nesta categoria de atos, é o concurso de vontades de órgãos diferentes para a formação de um ato único. Não se confunda ato complexo com procedimento administrativo. No ato complexo integram-se as vontades de vários órgãos para a obtenção de um mesmo ato; no procedimento administrativo praticam-se diversos atos intermediários e autônomos para a obtenção de um ato final e principal [...] o ato complexo só se aperfeiçoa com a integração da vontade final da Administração, e a partir deste momento é que se torna atacável por via administrativa ou judicial. (MEIRELLES, 1999, p. 154).

Corroborando tal entendimento, Mello (2000, p. 365), quanto à composição da vontade produtora do ato, classifica-os em atos simples e atos complexos. Simples seriam aqueles “produzidos pela declaração jurídica de um único órgão” e complexos são “os que resultam da conjugação de vontade de órgãos diferentes”.

Para Carvalho Filho (2007, p.119):

A vontade administrativa pode exteriorizar-se de forma una ou múltipla. O objetivo proposto pela Administração pode ser alcançado através de processo de formação do ato em que intervenha uma única ou várias manifestações administrativas. É nesse aspecto que enfocamos o presente critério classificatório.

Se o ato emana da vontade de um só órgão ou agente administrativo, classificar-se-á como ato simples [...].

Atos complexos são aqueles cuja vontade final da Administração exige a intervenção de agentes ou órgãos diversos, havendo certa autonomia, ou conteúdo próprio, em cada uma das manifestações [...].

Já para Di Pietro (1999, p.185, grifo nosso):

Atos complexos são os que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, sejam eles singulares ou colegiados, cuja vontade se funde para formar um ato único. As vontades são homogêneas; resultam de vários órgãos de uma mesma entidade ou de entidades públicas distintas, que se

unem em uma só vontade para formar o ato; há identidade de conteúdo e de fins [...] o importante é que há duas ou mais vontades para a formação de um ato único.

Com base em todos os conceitos citados, far-se-á uma análise sobre o ato de aposentadoria.

Há uma grande parte da doutrina e da jurisprudência que considera o ato administrativo como complexo. Para tal, alegam que quando a Constituição determina que seja competência dos Tribunais apreciarem, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, bem como a das concessões iniciais de aposentadoria, ficou determinado que o registro faça parte do ato de aposentadoria, não existindo a aposentadoria para o mundo jurídico enquanto não for registrada pelo Tribunal de Contas, estando os dois órgãos convergindo para o mesmo fim que seria a concessão da aposentadoria. Coaduna com tal posicionamento a Ministra Ellen Gracie que, no MS nº 28.061-DF (BRASIL, 2011), coloca que o Supremo “mantém o entendimento de que o ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão é um ato complexo, que somente se aperfeiçoa após seu exame e registro perante a Corte de Contas, porquanto submetido a condição resolutiva”.

Para a corrente oposta, o argumento é justamente o contrário. Para eles, no momento que a Constituição atribuiu aos Tribunais de Contas a competência de registro do ato de aposentadoria, não fez nada mais nem menos do que lhe conceder mais uma função típica de controle, uma vez que cabe a ele apreciar a legalidade do ato, que já foi acabado pela Administração, para registrá-lo ou não. Assim, o registro pelo Tribunal de Contas não integra a formação do ato de aposentadoria, nem é requisito de sua eficácia, mas simples forma de controle posterior, uma vez que publicado o decreto de aposentadoria todos os seus efeitos já estão sendo produzidos, independente de pronunciamento do Tribunal de Contas. Clareando este entendimento, muito bem dissertou Pondé citado por Levy (2000, p. 224):

O ato de controle não participa do ato controlado. É sempre um ato em confronto com este. Não há entre eles unificação de vontade nem de objetivos. Entende superada a doutrina que no passado, via na colaboração do órgão de controle com o órgão controlado um ato complexo. Há dois atos distintos, com diferentes efeitos jurídicos: ‘um a aposentadoria, ato decisório, de efeito externo, que desinveste o funcionário do serviço ativo e altera sua posição jurídica, o outro a aprovação, de efeito interno, sobre o decreto da aposentadoria, não sobre a relação funcional.

Para arrematar o tema, Levy (2000, p. 226) assim disse:

É certo que há abundante jurisprudência considerando que a aposentadoria registrada pelo Tribunal de Contas configuraria ato complexo. De acordo com essa orientação jurisprudencial posicionou-se no passado a

Consultoria Geral da República, bem como, recentemente, Sandra Julien Miranda, em alentada obra. Outros, reconhecendo tratar-se de tema polêmico, preferem não posicionar-se definitivamente sobre a questão, como Arruda Alvim.

Contudo, o Ministro Marco Aurélio de Mello, do Supremo Tribunal Federal, ao relatar o Conflito de Atribuições n.40-DF, em 3 de junho de 1993, adota, a meu ver, o posicionamento mais adequado: ‘Ainda hoje não é pacífica a questão em torno da natureza jurídica do registro, se constitui ato que integra o ato de concessão de aposentadoria, para a formação de um ato único (ato complexo), ou se é autônomo de controle da legalidade, sem função integrativa, do qual depende a eficácia ou executoriedade definitiva do primeiro. Parece-nos mais acertada esta última posição, já sustentada por Francisco Campos em 1926, segundo a qual o registro pressupõe acabado, integrado e perfeito o ato administrativo – já dotado de uma executoriedade provisória – correspondendo a uma função de controle, que não colabora na formação do ato, sendo apenas condição de sua executoriedade definitiva.

Assim, o mais adequado é falar dos atos administrativos de admissão e aposentadoria e os seus respectivos registros como sendo atos simples distintos e não em atos complexos. E desta feita, pode-se afirmar que o prazo contado para efeito de prescrição e decadência administrativa deve ser o da emissão do ato pela Administração Pública e não o de seu registro pelas Cortes de Contas.

Para Meirelles (1999, p. 156),

Ato nulo é o que nasce afetado de vício insanável por ausência ou defeito substancial em seus elementos constitutivos ou no procedimento formativo...o ato é ilegítimo ou ilegal e não produz qualquer efeito válido ente as partes, pela evidente razão de que não se pode adquirir direitos contra a Lei [...].

Embora alguns autores admitam o ato administrativo anulável, passível de convalidação, não aceitamos essa categoria em Direito Administrativo, pela impossibilidade de preponderar o interesse privado sobre o público e não ser admissível a manutenção de atos ilegais [...].

Já para Di Pietro (1999, p. 202), “em relação ao ato administrativo alguns vícios podem e outros não podem ser sanados”, existindo também no direito administrativo, assim como no civil, a nulidade absoluta (vício insanável) e a relativa (vício sanável).

Tal discussão está sendo levantada para se questionar a natureza de uma contratação irregular na Administração Pública, ou seja, qual seria, por exemplo, a natureza jurídica de uma admissão, para cargo efetivo, sem concurso público e qual a implicância disso?

Segundo o art. 37, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos”. Assim, a Constituição é clara ao colocar o concurso público como um requisito para a validade do ato, pois a in-

*Pode-se afirmar que o prazo contado para efeito de prescrição e decadência administrativa deve ser o da emissão do ato pela Administração Pública.*

vestidura depende do concurso. Pode-se dizer então que uma admissão sem concurso resulta em um ato nulo, pois o vício é insanável, não existindo, a priori, prazo para a Administração se pronunciar sobre tal fato. Segundo Meirelles (1999, p. 156) “a nulidade, todavia, deve ser reconhecida e proclamada pela Administração ou pelo Judiciário, não sendo permitido ao particular negar exequibilidade ao ato administrativo, ainda que nulo, enquanto não for regularmente declarada sua invalidade”.

Segundo o artigo 54 da Lei nº 9.784-99 (BRASIL, 1999), que trata do procedimento administrativo, “o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”.

Pela análise simples da lei, pode-se dizer que o direito da Administração decai em cinco anos, independente da modalidade do vício incidente sobre o ato. Sobre tal tema Mello (2000, p.414) assim escreve:

Dantes assumíamos a lição segundo a qual, tal como no Direito Privado, seriam prazos longos para os atos nulos e mais breves para os anuláveis. Revendo tal entendimento [...] parece-nos que a regra geral – isto é, na falta de disposição específica que estabeleça de modo diverso – é que o prazo prescricional ou decadencial para que o Poder Público invista contra atos nulos e anuláveis é o mesmo: cinco anos. Anote-se que a Lei Federal 9.784, de 29.1.99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu art. 54, § 1º, sem estabelecer distinção alguma entre atos nulos e anuláveis, estabelece que o direito da Administração de anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos administrados decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. Assim, é forçoso reconhecer que se atenua a distinção entre atos nulos e anuláveis.

Nas palavras de Mello (2000, p. 115), as definições de prescrição e decadência são as seguintes:

Prescrição, instituto concebido em favor da estabilidade e segurança jurídicas, é a perda da ação judicial, vale dizer, do meio de defesa de uma pretensão jurídica, pela exaustão do prazo legalmente previsto para utilizá-la... Tal situação é diversa da que ocorre na decadência, pois esta é a perda do próprio direito, em si mesmo, por não utilizá-lo no prazo previsto para seu exercício, evento, este, que sucede quando a única forma de expressão do direito coincide conaturalmente com o direito de ação. Logo, não exercitado este último, não terá sido exercitado o próprio direito subjetivo.

A Lei de Procedimento Administrativo citada anteriormente fala em decadência, pois explicita a perda do próprio direito e não só da ação, tendo-se, então, claramente o instituto da decadência.

E de quando seria contado este prazo de 5 anos, considerando os atos sujeitos a registro pelo Tribunal de Contas? Segundo o STJ, em pronunciamento do Ministro Carlos Velloso no REsp

1560-RJ (BRASIL, 1990),

a partir da publicação do ato, pois, começa a correr a prescrição quinquenal da ação que tem por objeto alterá-lo, presente o princípio da ‘actio nata’, e não da decisão do Tribunal de Contas, que aprecia a sua legalidade e que não pode, nessa atividade fiscalizadora, modificar o seu fundamento.

Concordando com tal entendimento, Maffini (2005, p. 10) com grande propriedade assim escreveu:

considerando-se que tal prazo decadencial se fundamenta na confiança legitimamente depositada no ato pelo destinatário, que os atos sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas já produzem os seus efeitos desde a sua prática pela Administração Pública, bem como desde esse momento já se encontram portadores do atributo da presunção de legitimidade, a confiança depositada em tais atos apresenta-se legítima desde quando a Administração Pública o pratica e não desde quando venha o Tribunal de Contas a se pronunciar quanto ao registro, razão pela qual é da prática do ato que deve ser contado o prazo da decadência administrativa.

E quanto ao ato nulo? Sobre eles também incide a decadência quinquenal? Tal questionamento se oriunda de uma grande discussão na doutrina. Para muitos, como o ato administrativo nulo não gera efeitos entre as partes, e que pelo fato de seus vícios poderem ser alegados a qualquer tempo nunca poderiam ser validados, o direito da Administração para alegá-los seria imprescritível. Sobre tal disposição, destacamos as palavras de Carvalho Filho (2007, p. 145, grifo do autor):

É preciso não esquecer que o ato nulo, por ter vício insanável, não pode redundar na criação de qualquer direito. O STF, de modo peremptório, já sumulou que a Administração pode anular seus próprios atos ilegais, porque deles não se originam direitos. Coerente com tal entendimento, o STJ, decidindo questão que envolvia o tema, consignou que o ato nulo nunca será sanado e nem terceiros podem reclamar direitos que o ato ilegítimo não poderia gerar.

Já para outros, o transcurso de tempo vale para todos e o cidadão não pode ficar a mercê da Administração para invalidar, a qualquer tempo, os atos que para eles gerem efeitos benéficos. Sobre tal tema, o ilustre administrativista Meirelles (1999, p. 189) assim dispõe:

Finalmente, vejamos os efeitos da prescrição diante dos atos nulos. A nosso ver, a prescrição administrativa e a judicial impedem a anulação do ato no âmbito da Administração ou pelo Poder Judiciário. E justifica-se essa conduta porque o interesse da estabilidade das relações jurídicas entre o administrado e a Administração ou entre esta e seus servidores é também interesse público, tão relevante quanto aos demais. Diante disso, impõe-se a estabilização dos atos que superem os prazos admitidos para sua impugnação, qualquer que seja o vício que se lhes atribua. Quando se diz que os atos nulos podem ser invalidados a qualquer tempo, pressupõe-se, obviamente, que tal anulação se opere enquanto não prescritas as vias impugnativas internas e externas, pois, se os atos se tornaram inatacáveis pela Administração e pelo Judiciário, não há como pronunciar-se sua nulidade. Embora a doutrina estrangeira negue essa evidência, os autores pátrios mais atualizados com o Direito Público contemporâneo a reconhecem.

*Pela análise simples da lei, pode-se dizer que o direito da Administração decai em cinco anos, independente da modalidade do vício incidente sobre o ato.*

Como entre nós as ações pessoais contra a Fazenda Pública prescrevem em cinco anos e as reais em vinte, nesses prazos é que podem ser invalidados os respectivos atos administrativos, por via judicial. Quanto à prescrição administrativa, dependerá da norma legal que a institui em cada caso.

Corroborar com tal entendimento Mello (2000, p. 414), quando coloca que independente do vício o prazo para a Administração Pública invalidar seus próprios atos é de 5 anos, ou seja, os atos eivados de vícios absolutos (atos nulos), também são prescritíveis.

E para Carvalho Filho (2007, p. 146) o tema pode ser assim resumido:

Quanto à prescrição, considera grande parte da doutrina que ela incide em relação aos atos administrativos inválidos. Entende-se que o interesse público que decorre do princípio da estabilidade das relações jurídicas é tão relevante quanto à necessidade de restabelecimento da legalidade dos atos administrativos, de forma que deve o ato permanecer seja qual for o vício de que esteja inquinado. Em tais casos, opera-se a prescrição das ações pessoais em cinco anos.

Vale ressaltar que sobre o item estabilidade das relações jurídicas citado por Meirelles em seu argumento, Zancaner citado por Pinto e Netto (2006, p.8) bem explica que:

[...] II – sempre que esteja perante ato insuscetível de convalidação, terá a obrigação de invalidá-lo, a menos, evidentemente, que a situação gerada pelo ato viciado já esteja estabilizada pelo Direito. Em tal caso, já não mais haverá situação jurídica inválida ante o sistema normativo, e, portanto, simplesmente não se põe o problema.

Esta estabilização ocorre em duas hipóteses: a) quando já se escoou o prazo, dito ‘prescricional’, para a Administração invalidar o ato [...]

Assim sendo, pode-se dizer que há uma impossibilidade legal de se decretar a nulidade de ato administrativo, nulo ou anulável, depois de ser alcançado pela decadência quinquenária.

Segundo o art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) “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”, além de outros preceitos.

Pelo que se pode perceber, a Administração Pública age baseada em princípios e preceitos, tendo as suas atitudes sempre monitoradas, então se precisa saber o que significam os principais princípios que regem a Administração Pública e que tem relação direta com o tema abordado.

Nas palavras de Meirelles (1999, p. 82), a legalidade pode ser dita da seguinte forma:

como princípio de administração (CF, art.37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsa-

bilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei.

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer sim’; para o administrador público significa ‘deve fazer sim’.

Pode-se afirmar então que o princípio da legalidade pode ser visto como o idealizador dos demais, uma vez que todas as ações da Administração devem estar nele balizadas. Daí advém que a Administração, por estar muito ligada à legalidade, deve controlar seus próprios atos para que não sejam eivados de vícios. Sobre este item, Maffini (2005, p. 6) muito bem dissertou:

Um dos consectários do Estado de Direito, previsto no Art. 1º, da CF-88 consiste justamente na exigência de que toda a atividade estatal deva submissão à ordem jurídica – constitucional ou infraconstitucional – por ele mesmo criada.

Em função disso, o princípio da legalidade, é colocado, por razões óbvias, em posição destacada nos estudos de Direito Administrativo – desde o reconhecimento da autonomia científica de tal disciplina, o que coincide, com o surgimento do próprio Estado de Direito em sua feição liberal.

Depreende-se da legalidade, por seu turno, a potestade atribuída ao Estado, e aqui interessa à Administração Pública, de invalidar, extinguir, desconstituir os atos, condutas ou procedimentos que se apresentem, direta ou indiretamente, contrários ao Direito e à lei. Tais prerrogativas extintivas de atos e condutas contrários à ordem jurídica representam, pois, manifestação da assim denominada ‘autotutela administrativa’, desde há muito reconhecida no Direito Administrativo brasileiro.

Ocorre que a legalidade, embora extremamente relevante, não deve ser considerada como um ‘princípio absoluto’. Trata-se, ao contrário, de um primado hermenêutico necessariamente instrumental, no sentido de

que a legalidade não traz consigo um fim em si mesmo. Isto é, não se pretende um estado de coisas decorrente da legalidade, por uma simples simpatia à legalidade.

Logo, para defender esse princípio basilar que norteia a Administração Pública, o da legalidade, outro princípio é fundado, o da autotutela. Para Di Pietro (1998, p. 65), é o controle que a Administração Pública exerce sobre seus próprios atos, podendo, independente do Poder Judiciário, anular seus atos ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos. Pode-se até dizer que a autotutela, que está assegurada nas súmulas 346 e 473 do STF e no art. 53 da Lei Federal de Processo Administrativo, é uma manifestação da legalidade. Nas palavras de Carvalho Filho citado por Pinto e Netto (2006, p. 3):

[...] a Administração pode invalidar seus próprios atos. Dotada do poder de autotutela, não somente pode, mas também deve fazê-lo [...], expungindo ato que, embora proveniente da manifestação de vontade de algum

*Pode-se afirmar então que o princípio da legalidade pode ser visto como o idealizador dos demais, uma vez que todas as ações da Administração devem estar nele balizadas.*

de seus agentes, contenha vício de legalidade.

Porém, como já foi dito anteriormente, nem o princípio da legalidade nem o da autotutela são absolutos, possuindo assim limites de atuação como a segurança jurídica e a própria decadência. Nas palavras de Deiab (2004, p. 19), “o poder-dever de a Administração Pública anular os seus próprios atos (exercício da autotutela administrativa) assemelha-se ao exercício de um direito potestativo, por isso se sujeita à decadência”.

E quanto à segurança jurídica, o que seria? Mello (2000, p. 92) muito bem escreveu sobre tal definição, dizendo:

Este princípio não pode ser radicado em qualquer dispositivo constitucional específico. É, porém, da essência do próprio Direito, notadamente de um Estado Democrático de Direito, de tal sorte que faz parte do sistema constitucional como um todo [...]

Ora bem, é sabido e ressabido que a ordem jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo, pois, de antemão, o que devem ou o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores conseqüências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da ‘segurança jurídica’, o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentre todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles. Os institutos da prescrição, da decadência, da preclusão (na esfera processual), do usucapião, da irretroatividade da lei, do direito adquirido, são expressões concretas que bem revelam esta profunda aspiração à estabilidade, à segurança, conatural ao Direito. Tanto mais porque inúmeras dentre as relações compostas pelos sujeitos de direito constituem-se em vista do porvir e não apenas da imediatidade das situações, cumpre, como inafastável requisito de um ordenado convívio social, livre de abalos repentinos ou surpresas desconcertantes, que haja uma certa estabilidade nas situações destarte constituídas.

Para Carvalho Filho (2007, p. 29), o princípio da segurança jurídica foi colocado de forma expressa no art. 54, da Lei nº 9.784-1999, ou seja, o mesmo que trata da decadência. Assim, pode-se dizer que a decadência é a representação da segurança jurídica. Seguindo este mesmo entendimento, tem-se uma decisão do STJ, relatada pelo Ministro Jorge Mussi no REsp nº 1047524-SC (BRASIL, 2009), na qual afirma que “[...] o art. 54 da Lei nº 9.784-99 vem a consolidar o princípio da segurança jurídica dentro do processo administrativo, tendo por precípua finalidade a obtenção de um estado de coisas que enseje estabilidade e previsibilidade dos atos”.

Assim, pode-se afirmar que em alguns casos o princípio da legalidade deve ceder aos princípios da segurança jurídica e da proteção da boa-fé, uma vez que mesmo situações nascidas de forma ilegal devem ser consideradas perfeitas e válidas, seja pelo decurso do tempo ou pela necessidade de estabilidade das relações sociais, uma vez que a desconstituição do ato geraria agravos maiores aos interesses protegidos na ordem jurídica do

que os resultados do ato censurável. Nas palavras de Juarez Freitas citado por Pinto e Netto (2006, p. 7):

No atinente ao princípio da segurança jurídica, dimanante da idéia de Estado Democrático, significa que a Administração Pública deve zelar pela estabilidade e pela ordem nas relações jurídicas como condição para que se cumpram as finalidades do ordenamento. A estabilidade fará, por exemplo, que, em certos e excepcionais casos, a Administração tenha o dever de convalidar atos irregulares na origem. É que sem estabilidade não há justiça, nem paz, tampouco respeito às decisões administrativas. Por mais incertas que sejam as circunstâncias da vida, esta somente se torna racionalmente experimentável se houver um horizonte de previsibilidade estatal, em que a entropia ceda vez à organização, sem embargo do resguardo da abertura a mutações valorativas.

Assim, quanto ao ato administrativo sujeito a registro, utilizam-se as palavras de Maffini (2005, p. 8):

Demais disso, o ato administrativo sujeito a registro, uma vez praticado ou publicado, já se vê qualificado pela presunção de legitimidade que também auxilia na construção da confiança digna de proteção. Nesse sentido, não se poderia afirmar que a presunção de legitimidade do ato somente teria início quando da decisão de registro pelo

Tribunal de Contas [...].

Assim, o que se pretende com a decadência administrativa é a concretização do princípio da proteção da confiança e, com isso, a obtenção de um estado de segurança jurídica.

Em tais condições, com arrimo na doutrina e jurisprudência, é possível extrair as seguintes proposições:

- a) quando desenvolve a competência constitucional de registrar os atos de admissão de pessoal e de aposentadoria, os Tribunais de Contas estão exercendo função administrativa e não jurisdicional, na qual cabe a verificação da legalidade para que seja efetuado o registro ou não, estando ausentes, nesta decisão, o caráter definitivo ou imutável próprios da coisa julgada judicial;
- b) o ato de admissão de pessoal, bem como o ato de aposentadoria, são espécies do ato administrativo simples, e não complexo, uma vez que o ato já começa a surtir efeitos a partir de sua publicação, estando plenamente perfeito e eficaz, mesmo antes do registro pelo Tribunal de Contas; sem falar ainda que o fim visado não é o mesmo pela Administração e pelo Tribunal, pois um exerce a função típica de Executivo, enquanto que o outro exerce função eminentemente de controle;
- c) os atos de admissão de pessoal e de aposentadoria, assim que publicados pela Administração Pública, passam a ser considerados para o mundo jurídico como atos perfeitos e acabados, até que se prove o contrário, independente de registro do Tribunal de Contas, uma vez que todo ato administrativo é dotado de presunção de legitimidade.

***Porém, como já foi dito anteriormente, nem o princípio da legalidade nem o da autotutela são absolutos, possuindo assim limites de atuação como a segurança jurídica e a própria decadência.***



Assim sendo, é da publicação destes atos que se contam todos os prazos, inclusive os de decadência;

- d) o prazo para decair o direito da Administração Pública de rever seus atos de admissão de pessoal e de aposentadoria é de 5 anos, de acordo com a Lei do Procedimento Administrativo, contado da publicação do ato e não do registro pelo Tribunal de Contas;
- e) sobre os atos administrativos nulos, ou seja, aqueles evitados de vícios absolutos, também incide o prazo decadencial de 5 anos;
- f) após o transcurso do prazo decadencial sem que a Administração Pública tenha se pronunciado sobre vícios existentes nos atos de admissão de pessoal ou de apo-

sentadoria, o ato é considerado consolidado não podendo mais tal vício ser alegado em nenhum momento, uma vez que a situação jurídica envolvida já está estabilizada e a segurança jurídica tem que ser resguardada, pois esta representa uma das limitações ao princípio da legalidade e da autotutela;

- g) o Tribunal de Contas não pode negar registro a um ato de aposentadoria sob o argumento de que o ato está viciado por falha ocorrida na admissão, a não ser que entre o ato de publicação da admissão e o da publicação da aposentadoria tenha transcorrido menos de 5 anos, pois, como dito anteriormente, uma vez transcorridos 5 anos, operou-se a decadência que impede a Administração ou mesmo o Tribunal de Contas de ainda pronunciar-se sobre tal vício. **ep**

**Auditora Estadual de Controle Externo**  
**Gestora da Unidade Executiva de Recursos Humanos (Unerh)**  
**MBA em Controle Externo pela Uninter**  
**rabatista@tce.ma.gov.br**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 jan. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 28.061-DF. Agravante: União. Agravado: Vicente Greco Filho. Relatora: ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 02 de março de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 15 MAR. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1560-RJ. Recorrente: Estado do Rio de Janeiro. Recorrido: Osvaldo da Cunha Bastos. Relator: ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 05 de fevereiro de 1999. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia>>. Acesso em: 18 MAR. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1047524/SC. Recorrente: Alcides Gonçalves de Carvalho. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social. Relator: ministro Jorge Mussi. Brasília, DF, 16 de junho de 2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia>>. Acesso em: 18 MAR. 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 17. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DEIAB, Felipe R. Algumas reflexões sobre a prescrição e a decadência no âmbito da atuação dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte, Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, ano 2, n. 4, jan./mar.2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 10. ed. at. São

Paulo: Atlas, 1999.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Competência dos Tribunais de Contas para apreciar a legalidade das aposentadorias. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 5, n. 47, jan. 2005.

LESSA, Sebastião José. Ato nulo e prescrição quinquenária. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 2, n. 17, jul. 2002.

LEVY, José Luiz. O Supremo Tribunal Federal e o registro das aposentadorias pelo Tribunal de Contas. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 10, n. 115, set. 2010.

LEVY, José Luiz. O Tribunal de Contas e as aposentadorias. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 32, p. 220-232, out./dez. 2000.

MAFFINI, Rafael Da Cás. Atos administrativos sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas e a decadência da prerrogativa anulatória da Administração Pública. Revista Brasileira de Direito Público - RBDP, Belo Horizonte, MG, ano 3, n. 10, jul.-set.2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24. ed. at. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 12. ed. 2. tir. rev. atual.e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.

PAVAN, Dorival Renato. Aposentadoria de servidor e sua invalidação pela administração pública no curso do procedimento de registro perante o Tribunal de Contas. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 3, n. 36, dez. 2004.

PINTO E NETTO, Luísa Cristiana. Ato de aposentadoria – natureza jurídica, registro pelo Tribunal de Contas e decadência. Revista Brasileira de Direito Público - RBDP, Belo Horizonte, ano 4, n. 13, abr./jun. 2006.

# Plenário Eletrônico agiliza julgamos



**A**gilizar as decisões tomadas nas Sessões Plenárias do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE) sempre foi uma preocupação administrativa da instituição. Para alcançar esse objetivo foram realizados estudos sobre as principais características que marcam a atuação do pleno do TCE, levando-se em consideração as decisões que são tomadas e suas respectivas medidas operacionais.

O advento do Processo Eletrônico de Contas (PEC) estabeleceu a necessidade

de que as Sessões Plenárias do TCE seguissem o mesmo ritmo no que se refere ao fluxo de informações em tempo real, acesso on line a dados e documentos que compõem os processos em julgamento, entre outros aspectos que pudessem contribuir para maior rapidez e dinamismo nos procedimentos. Para atender a essa demanda a Coordenadoria de Tecnologia (Cotec) desenvolveu as ações que possibilitaram a entrada em atividade do Plenário Eletrônico.

Hoje, desde o recebimento em formato digital da documentação, todas as prestações de contas enviadas ao TCE tramitam e são analisadas pelos diferentes setores apenas em formato digital. O que representou um avanço significativo na velocidade com que os processos são avaliados, preservando os elevados padrões de confiabilidade e segurança naturalmente relacionados às atividades de auditoria e fiscalização.

Faltava apenas fazer com que o mo-

# co entos

Sistema permite  
acesso on line  
a informações  
durante Sessões  
Plenárias



mento crucial de todo esse processo, o julgamento final em plenário, tivesse as mesmas características, possibilitando o alcance de todos os benefícios já registrados nas etapas anteriores. O Plenário Eletrônico e a medidas resultantes de sua implantação cumprem essa finalidade.

A partir de agora, os integrantes do Pleno do TCE, quando da realização dos julgamentos, terão acesso em tempo real a todas as peças processuais que permitem a deliberação como minutas, votos, parecer

do Ministério Público de Contas (MPC) e relatórios de instrução. A medida agilizará significativamente o andamento das Sessões Plenárias, uma vez que permitirá a eliminação de extensos volumes de processos, muitas vezes manuseados com alguma dificuldade no decorrer dos julgamentos.

Para chegar a esse estágio, o plenário do TCE foi interligado à rede de dados do órgão e ao sistema responsável pelo processamento eletrônico das contas. Cada es-

tação de trabalho foi dotada de um moderno computador com tela touchscreen que permite o fácil manuseio das informações, gerando funcionalidades indispensáveis ao processo de julgamento das contas.

Giordano Mochel Neto, Gestor da Cotec destaca a importância da criação desse novo ambiente de trabalho no plenário do TCE: “Adotamos um conceito de informatização que privilegia dois aspectos: o acesso rápido às informações e a segurança necessária à tomada de decisões que são essenciais para a instituição e a sociedade. Acredito que chegamos a uma solução que se revela a mais adequada para as necessidades do TCE”, afirma. O Plenário Eletrônico também se reflete em medidas que transcendem o ambiente em que acontecem os julgamentos.

Após as deliberações tomadas pelo Pleno do TCE, um conjunto de procedimentos administrativos precisa ser feito, inclusive para dar o necessário grau de efetividade às decisões. O sistema informatizado implantado no plenário possibilita que o início de algumas dessas medidas, atendendo ao princípio da celeridade no fluxo processual, sejam tomadas no próprio ambiente de julgamento, como encaminhamento de processos, permissão de acesso a informações, entre outras ações que representam ganho de tempo, variável imprescindível à boa prestação jurisdicional.

O cuidado com as rotinas administrativas esteve presente na hora da concepção da solução adotada para implementação do Plenário Eletrônico como forma de dar um sentido de integração das ações e decisões do Pleno com as demais rotinas da instituição. “Tivemos o cuidado de criar um ambiente de integração, como forma de demonstrar que o momento do julgamento em plenário é fruto de um trabalho que se encontra distribuído por todo o TCE”, ressalta Giordano Mochel.

Para o presidente do TCE, conselheiro Edmar Serra Cutrim, o Plenário Eletrônico é mais uma ferramenta desenvolvida em sintonia com o propósito de fazer com que o TCE maranhense atue de forma cada vez mais célere no cumprimento de suas atribuições, mas sem deixar de contemplar os aspectos que permitem que suas decisões sejam tomadas com rigor e segurança jurídica: “Essa ferramenta é fundamental para aprimorar ainda mais a qualidade do trabalho que realizamos em plenário e saberemos utilizá-la em todas as suas possibilidades”, ressalta. **ep**

# Contabilidade

# em debate



Conselheiro do  
TCE maranhense  
representa Atricon  
em encontro  
sobre a nova  
contabilidade  
pública brasileira

**A** Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), em conjunto com o Instituto Rui Barbosa (IRB), Conselho Federal de Contabilidade (CFC), Ministério da Previdência Social e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), promoveu no dia 09/05, em Brasília/DF, encontro com o tema “Os regimes próprios de previdência e a implementação da nova contabilidade pública”. O evento aconteceu no auditório da sede do Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Especialistas dessas instituições analisaram durante o evento as principais

questões que envolvem o tema nessa área que é estratégica para a gestão pública brasileira. Nos últimos anos, os aspectos vinculados à previdência social ganharam maior relevância e passaram a ser avaliados de forma minuciosa com o intuito de encontrar um modelo gerencial que consiga reduzir as atuais distorções apresentadas pelo sistema.

O ponto crucial é conseguir equilíbrio entre o padrão de qualidade oferecido pela atuação do sistema previdenciário brasileiro e os custos de sua manutenção. Os números relativos ao déficit da previdência social são estratosféricos e é difícil



encontrar quem de fato esteja plenamente satisfeito com os benefícios que recebe do sistema.

No encontro foram debatidos também os papéis que devem ser desempenhados por estados e municípios nessa área, quais as responsabilidades inerentes a cada um desses entes administrativos, como devem ser estruturados os sistemas próprios de previdências e suas implicações sociais, administrativas e judiciais. Outro ponto importante do evento foi a discussão sobre as novas normas contábeis brasileiras.

**MUDANÇAS** - Esse assunto foi esmiuçado na palestra proferida pelo conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA) e membro da diretoria da Atricon, José de Ribamar Caldas Furtado, que abordou o tema “A implementação da nova contabilidade pública”.

Caldas Furtado destacou as ações dos tribunais de contas em face do novo cenário da contabilidade pública. Entre os pontos relevantes destacados pelo conselheiro

*“Isso fortalece a atuação das instituições que fiscalizam a aplicação dos recursos públicos”*

**Caldas Furtado**  
Conselheiro do TCE-MA

estão a necessidade de convergência dos sistemas eletrônicos de coleta e tratamento de dados utilizados pelos TCs, o estreitamento da relação entre os órgãos e entidades públicas que agem no setor, maior acompanhamento da atuação dos jurisdicionados e elevação dos investimentos em treinamento para aprimorar a qualificação dos profissionais envolvidos no processo de fiscalização.

Na visão do conselheiro um dos principais desafios do novo cenário da contabilidade pública brasileira diz respeito à ne-

cessidade de se articular mobilização que consiga contribuir para a aprovação pelo Congresso Nacional de uma Lei Complementar que contemple as normas da contabilidade aplicadas ao setor público. E no que se refere às normas contábeis pertinentes ao setor privado, deve ser feita uma adequação que nos possibilite alcançar os padrões internacionais de contabilidade.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) todos os campos da gestão pública devem buscar o equilíbrio orçamentário e financeiro. Debater em profundidade as alterações realizadas nas normas contábeis brasileiras é fundamental para promover uma atuação mais eficaz tanto da gestão pública quanto dos órgãos de controle externo. “Queremos um sistema de controle externo eficaz. Gerar e multiplicar conhecimentos sobre as normas contábeis brasileiras fortalece a atuação das instituições que têm como foco principal fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos”, afirma Caldas Furtado. **ep**



# Tempo de transparência

TCE inova na elaboração do seu relatório anual de atividades, dando mais visibilidade a um importante instrumento de transparência



**CONSELHEIRO Álvaro César:**  
relatório aproxima TCE  
da sociedade

**D**ando continuidade às ações que visam dar maior transparência aos seus atos, o Tribunal de Contas do Estado inovou mais uma vez e apresentará um relatório anual de atividades, referente ao ano de 2012, com algumas novidades que irão chamar a atenção.

Elaborado pela Corregedoria da Corte de Contas, comandada ano passado pelo conselheiro Álvaro César de França Ferreira, o relatório final de atividades traz como principal inovação o seu projeto gráfico e editorial, que privilegia a funcionalidade do aspecto visual, facilitando a leitura e o compartilhamento das informações, o que qualifica muito mais a publicação que é um valioso instrumento de transparência sobre as ações do órgão.

“Até ano passado, o relatório era, tão somente, impresso e encaminhado a diversos órgãos, aos poderes constituídos e aos funcionários do TCE, por exemplo. Este novo relatório, referente as atividades desenvolvidas no ano de 2012, possui um projeto gráfico bem organizado e também

estará disponível no nosso site ([www.tce.ma.gov.br](http://www.tce.ma.gov.br)), o que permitirá que muito mais cidadãos tenham acesso aos dados referentes a atuação da Corte de Contas maranhense”, explicou Álvaro César.

“Sem dúvida nenhuma é mais uma ação importante que objetiva aproximar, cada vez mais, o cidadão maranhense do Tribunal de Contas do Estado”, completou o conselheiro.

O novo relatório final de atividades do TCE possui 90 páginas e nele constam informações detalhadas sobre o trabalho de cada um dos setores do Tribunal, tais como processos atuados; processos expedidos;

recepção, catalogação e arquivamento de documentos; auditorias e inspeções; orientações técnicas; além do trabalho desenvolvido pelo Ministério Público de Contas.

Seu projeto gráfico é leve e valoriza as informações utilizando mecanismos como gráficos e tabelas, o que torna a leitura muito mais agradável e de fácil entendimento.

Outra novidade será a disponibilização do documento na página eletrônica do Tribunal ([www.tce.ma.gov.br](http://www.tce.ma.gov.br)), o que contribuirá para que uma maior fatia da sociedade maranhense tenha acesso as ações da Corte de Contas. **ep**

# São Luís por seus artistas

Livro de servidor do TCE analisa a cidade abordando como registro de memória e identidade produções literárias e artísticas.

Uma verdadeira pintura escultórica sobre São Luís, através da qual o leitor irá sentir-se numa galeria de arte ou num museu imagético. A frase do professor José Henrique de Paula Borralho, titular do Departamento de História e Geografia da Universidade Estadual do Maranhão (Uema), define muito bem o livro “A Cidade e a Memória: As Representações Artísticas Formando a Identidade Ludovicense”, o terceiro da carreira do escritor João Carlos Pimentel Cantanhede.

Mais conhecido no Tribunal de Contas do Estado como Pimentel, o escritor, que é funcionário efetivo do órgão, nutre, desde pequeno, uma grande paixão pela capital maranhense, razão pela qual, em parceria com a professora Raimunda Fortes, escreveu a obra, que analisa São Luís com um olhar artístico.

Lançado no mês de abril na Galeria de Arte do SESC com uma tiragem de 200 exemplares, o livro foi uma homenagem aos 400 anos de São Luís. Nele, os autores discorrem sobre a relação arte e cidade, nos seus aspectos urbanos, sociais e naturais, abordando como registro

de memória e identidade produções literárias e artísticas.

“A ideia foi produzir um livro no qual o cidadão pudesse ter a oportunidade de constatar o quanto a arte está presente,

com muita ênfase, na história da capital maranhense. Para atingir este objetivo, tomamos como produtores de imagens literárias autores como Spix e Martius, além de Gaioso e Koster”, afirma Pimentel.

Os autores nortearam o trabalho em três eixos: a cidade (São Luís), a história da cidade (400 anos) e as artes visuais como registro de memória da cidade. A partir desse direcionamento, eles caracterizaram as formas como alguns artistas representaram São Luís ao longo do tempo e de que modo essa produção contribuiu para a formação de possíveis identidades da capital.

Pimentel explicou que as obras visuais escolhidas são representativas de fatos e épocas distintas da história de São Luís, partindo do século XVII (fundação da cidade, vistas panorâmicas e cartografia da cidade e de seus arredores) passando pelo século XIX com obras caracterizando os costumes da capital, sua natureza e arquitetura.

Sobre os séculos XX e XXI, os autores abordaram no livro trabalhos que mostram novos olhares sobre a cidade por meio de produções contemporâneas, tais como objetos e instalações; painéis azulejares, pinturas e fotografias.

“Revisitamos a história de São Luís utilizando produções artísticas e literárias com o objetivo de propiciar ao leitor uma oportunidade de comparar o ontem e o hoje, além de contribuir para despertar novos olhares e novas formas de se pensar a arte e a cidade”, disse o autor.

O livro foi prefaciado pelo próprio José Henrique de Paula Borralho e as fotografias são de autoria do professor Audalio Rebelo Torres Júnior, do Departamento de Oceanografia da Universidade Federal do Maranhão (Ufma).

Natural da cidade de Itapecuru-Mirim, João Carlos Pimentel Cantanhede também é autor de outras duas obras, os livros “Cantanhede: Memórias Terceiras”, lançado em 2008 e “Veredas Estéticas: fragmentos para uma história social das artes visuais no Maranhão”, lançado em 2010. **ep**

## Conheça mais os autores

### Raimunda Nonata Fortes Carvalho

**Neta** possui graduação em Educação Artística/Artes Plásticas (Licenciatura) pela Universidade Federal do Maranhão (1999); graduação em Ciências/Biologia (Licenciatura) pela Universidade Estadual do Maranhão; doutorado em Biotecnologia (Universidade Estadual do Ceará/ Rede Nordeste de Biotecnologia).

### João Carlos Pimentel Cantanhede

possui graduação em Educação Artística/Artes Plásticas (Licenciatura) pela Universidade Federal do Maranhão (2001) e Especialização lato sensu em História do Maranhão pela Universidade Estadual do Maranhão (2005). Atualmente é professor de Arte da Secretaria de Estado da Educação. Publicou os livros: “Cantanhede: memórias terceiras”; “Veredas estéticas: fragmentos para uma história social das artes visuais no Maranhão”.

### Serviço:

O livro **“A Cidade e a Memória: As Representações Artísticas Formando a Identidade Ludovicense”** pode ser adquirido junto ao próprio autor, João Carlos Pimentel Cantanhede, no seu local de trabalho (Tribunal de Contas do Estado) ao valor de R\$ 40,00.



## TCE maranhense participa de evento promovido pela Federação dos Municípios

O Tribunal de Contas do Estado continua apostando em ações que visam aproximar o órgão de controle externo das administrações públicas como forma de orientar os gestores a promoverem gestões transparentes, eficazes e comprometidas com as necessidades da população.

Com este objetivo, o TCE representando pelo conselheiro substituto Antônio Blecaute, participou do evento “Município em Foco – Convergindo Ideias para o Desenvolvimento”, iniciativa da Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (Famem), cujas primeiras edições foram realizadas nas cidades de Imperatriz e Balsas no mês de maio.

O evento reuniu nas duas cidades prefeitos e prefeitas da Região Tocantina, além de gestores públicos municipais e estaduais e representantes dos mais variados segmentos da sociedade civil organizada.

Nas duas edições, Antônio Blecaute proferiu a palestra “Controle e Transparência dos Gastos Públicos: O Desafio da Nova Gestão Municipal”, onde abordou temas relacionados à organização administrativa e implementação de mecanismos previstos em lei (como a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual) que são fundamentais para nortear as dezenas de novas administrações municipais que se iniciaram em janeiro.

Na eleição de 2012, cerca de 70% dos novos prefeitos e prefeitas maranhenses foram eleitos. Ou seja, iniciaram, em janeiro, o seu primeiro mandato. E muitos destes gestores receberam prefeituras totalmente sucateadas. A ideia de pedir a parceria do TCE na programação do Município em Foco surgiu da necessidade de municiar estes novos gestores de informações importantes sobre controle e transparência,



### MISSÃO preventiva: conselheiro substituto Antonio Blecaute...

além de quebrar o paradigma de que o Tribunal serve apenas para punir.

“O conselheiro Blecaute, nas suas participações em Imperatriz e Balsas, além da palestra brilhante, mostrou ao público que o órgão possui sua dimensão pedagógica e também tem como finalidade orientar prefeitos e prefeitas a executarem administrações pautadas no zelo com a coisa pública”, avaliou o presidente da Famem e prefeito de São José de Ribamar, Gil Cutrim.

Avaliação semelhante fez o prefeito de Balsas, Luiz Rocha Filho. De acordo com ele, o TCE, assim com o Tribunal de Contas da União, são órgãos que devem punir os maus gestores, mas que também possuem a missão de orientar prefeitas e prefeitos sobre a boa e correta aplicação dos recursos públicos.

Antonio Blecaute avaliou o “Município em Foco” como uma iniciativa louvável e que contribui para que os gestores

# Conver pedag



# gência Sógiaca



...durante palestra para gestores públicos maranhenses

públicos maranhenses executem administrações transparentes e pautadas na correta aplicação dos recursos. “É um projeto interessante porque se assemelha ao que é pensado pelo próprio Tribunal, que defende administrações organizadas e zelosas com os recursos públicos”, disse.

O evento “Município em Foco” terá prosseguimento nos próximos meses. Ele tem caráter pedagógico e informativo e em todas as suas edições abordará temas relacionados a otimização da administração pública, tais como compras governamentais; formalização de programas e convênios; controle e transparência dos gastos públicos; consórcio público intermunicipal; resíduos sólidos; Siconv; previdência própria; dentre outros.

Para atingir todos os municípios, a Famem dividiu o Maranhão nas seguintes 11 regionais/sedes: Imperatriz, Balsas, Presidente Dutra, São João dos Patos, Santa Inês, Pedreiras, Caxias, Bacabal, Pinheiro, Chapadinha e São Luís.

A programação sempre será composta de palestras e painéis, cujos temas serão abordados por especialistas, além de oficinas que proporcionarão aos participantes a oportunidade de trabalhar temas ligados à administração pública, como educação, saúde, assistência social e habitação, por exemplo.

Em Imperatriz, o evento reuniu gestores das cidades de Açailândia, Amarante do Maranhão, Bom Jesus das Selvas, Buriticupu, Buritirana, Campestre do Maranhão, Cidelândia, Davinópolis, Estreito, Governador Edison Lobão, Itinga do Maranhão, João Lisboa, Lajeado Novo, Montes Altos, Porto Franco, Ribamar Fiquene, São Francisco do Brejão, São Pedro da Água Branca, São João do Paraíso, Senador La Roque, Sítio Novo e Vila Nova dos Martírios.

Já a regional de Balsas, recebeu participantes dos municípios Alto Parnaíba, Benedito Leite, Carolina, Formosa da Serra Negra, Fortaleza dos Nogueiras, Feira Nova do Maranhão, Loreto, Nova Colinas, Riachão, São Pedro dos Crentes, São Félix de Balsas, São Raimundo das Mangabeiras, São Domingos do Azeitão, Sambaíba e Tasso Fragoso.

Além do TCE, a iniciativa conta com os apoios do Governo do Estado, Confederação Nacional dos Municípios, Controladoria Geral da União e Governo Federal, além das prefeituras/municípios que servirão como regionais (sedes). **ep**

## NOSSA IMAGEM



**AÇÃO PREVENTIVA:** momentos do Encontro de Gestores realizado em março passado em uma iniciativa conjunta do Tribunal de Contas, do Sebrae e do Ministério Público Estadual que teve como objetivo capacitar ordenadores de despesa visando maior eficiência da máquina pública em todo o estado.

# TCE NAS REDES

**Interaja!**



[www.tce.ma.gov.br](http://www.tce.ma.gov.br)



**TRIBUNAL  
DE CONTAS**

[www.tce.ma.gov.br](http://www.tce.ma.gov.br)