

**SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO - SBDP**  
**OBSERVATÓRIO DO TCU**

**ANÁLISE DA DOCTRINA INTERNA DO TCU SOBRE A GESTÃO PÚBLICA**  
**MUNICIPAL E SEU CONTROLE**

Pedro Aurélio Azevedo Lustosa

Mariana Carvalho Craveiro Teixeira Moreira

Carlos Talaveira Valentini Tristão

**Sumário:** A presente pesquisa investiga a doutrina interna do Tribunal de Contas da União com o objetivo de compreender a visão dos ministros, membros do Ministério Público de Contas e auditores a respeito das competências do TCU em relação aos municípios e do papel do Tribunal em face desses entes. As premissas da pesquisa são as de que a Corte de Contas tem assumido um papel cada vez mais proeminente na gestão pública brasileira e de que seus entendimentos têm se tornado parâmetros de atuação para os diversos entes da Administração Pública, impactando escolhas dos agentes públicos. Utilizou-se como base de dados a biblioteca digital do Tribunal, as edições da revista do TCU (entre 1998 e 2023) e a análise curricular dos seus integrantes. A pesquisa identificou que as publicações institucionais do Tribunal e os trabalhos acadêmicos produzidos por seus membros tendem a apresentar uma visão convergente sobre quais seriam as competências da Corte de Contas em relação aos municípios e sobre o papel que o TCU deveria assumir em relação a esses entes. O presente trabalho também analisa a abrangência do programa “TCU+Cidades” que, ao abordar temas específicos atinentes aos municípios, com propostas de soluções e recomendações de “boas práticas”, por vezes adentra em matérias próprias da gestão desses entes.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas da União. Doutrina Interna. Controle. Gestão Pública. Municípios.

## INTRODUÇÃO.

O que a produção bibliográfica de auditores e ministros do Tribunal de Contas da União (doutrina interna)<sup>1</sup> revela sobre a percepção desses agentes acerca do papel do Tribunal em face de Municípios?

A pesquisa parte da premissa de que conhecer a visão dos *agentes* da Corte de Contas é uma forma de entender a visão da instituição sobre a gestão pública municipal e seu controle — pelo próprio TCU e, eventualmente, por outros órgãos de controle (como os tribunais de contas subnacionais, por exemplo). Outra, mais usual (e complementar à análise que ora se propõe), seria analisar a jurisprudência do Tribunal, composta por manifestações do Plenário, das Câmaras e dos ministros em decisões monocráticas.

Nos últimos anos, o Tribunal parece estar assumido papel institucional cada vez mais proeminente em relação a entes subnacionais e à própria administração pública federal. Há indícios de que os entendimentos do TCU estariam sendo assumidos como parâmetros de atuação por seus entes jurisdicionados e, em efeito cascata, pelos agentes públicos estatais e municipais, sendo que, por vezes, escolhas divergentes poderiam acabar sendo revistas pelo controle de contas federal.<sup>2 3</sup>

Para avaliar esse cenário, o presente trabalho pretende levantar e analisar a doutrina interna do TCU a partir de algumas perguntas norteadoras: (i) qual a visão do TCU sobre o escopo de sua competência de fiscalização dos repasses de recursos

---

<sup>1</sup> A respeito desse termo, vale conferir a obra “O soberano da regulação: o TCU e a infraestrutura”, em que se discute a formação de doutrina interna à Corte de Contas (DUTRA e REIS, 2020).

<sup>2</sup> Há indícios de que os gestores públicos poderiam estar se limitando a ratificar opiniões já pacificadas pela Corte de Contas federal, sem cogitar de novas alternativas. Quer dizer, há percepção de que haveria conformação dos gestores públicos aos posicionamentos do TCU e que isso resultaria em detração de soluções legalmente viáveis que possam ser vistas como divergentes. Em pesquisa intitulada “Contratação de Soluções Inovadoras pela Administração Pública” (TCU, 2022), interpretada posteriormente por Yasser Gabriel (2022), há exemplo ilustrativo desse fenômeno ao se constatar que parte relevante dos gestores públicos declarou que o “medo do controle” seria um empecilho para contratação de soluções inovadoras. Nessa perspectiva, portanto, os agentes públicos tenderiam a adotar “decisões e práticas que já receberam a aprovação dos órgãos de controle” (JORDÃO, 2018, p.145). O fenômeno estaria conectado ao chamado “apagão das canetas”.

<sup>3</sup> Além disso, no relatório de pesquisa sobre o tema “O controle das transferências voluntárias na educação pelo Tribunal de Contas da União (TCU)”, chama-se atenção para o diagnóstico de que a Corte de Contas tem agido de forma “praticamente monopolística no controle das transferências de recursos pela União (...) e que tem procurado fiscalizar a ponta da execução de despesas”. Com isso, a pesquisa ressalta que, embora os recursos sejam federais, haveria estranhamento que o TCU esteja se transformando em tribunal de contas nacional, sobrepondo-se aos controles de contas subnacionais. Tal constatação destaca o papel proeminente do Tribunal em influenciar e até fiscalizar a gestão pública de estados e municípios, gerando insegurança e paralisa decisória (ROSILHO, *et al*, 2023).

federais aos municípios? (ii) qual o papel que o Tribunal julga ter nesse tipo de matéria e na gestão de municípios? (iii) quais as deficiências da gestão pública local comumente indicadas na visão do controle; (iv) quais seriam as soluções e recomendações de "boas práticas" indicadas pelo TCU? e (v) como iniciativas operacionais como o "TCU+Cidades" têm impactado na relação da Corte de Contas com os municípios?

Os dados analisados adiante foram inicialmente obtidos a partir das bases de dados da biblioteca digital do Tribunal, das edições da revista do TCU (entre 1998 e 2023), da análise curricular (via Portal do TCU e Lattes) dos ministros da Corte de Contas, dos membros do Ministério Público junto ao TCU e dos auditores, e do dossiê do programa "TCU+Cidades". Foram excluídos do universo de pesquisa compilados de jurisprudência,<sup>4</sup> documentos elaborados por autores externos à estrutura do Tribunal,<sup>5</sup> bem como materiais não relacionados às cinco perguntas norteadoras supramencionadas.

Por meio de tais filtros de análise, chegou-se a um total de (i) 17 publicações institucionais realizadas pela Corte de Contas – na Revista do Tribunal e na Biblioteca Virtual – ou trabalhos acadêmicos por seus integrantes (Capítulo 1 deste trabalho), e (ii) 11 publicações do programa "TCU+Cidades" (Capítulo 2 deste trabalho). Nos capítulos adiante, essas obras são abordadas a partir de uma lente temática, endereçando-as dentro de cada um dos temas identificados pela pesquisa.

## **CAPÍTULO 1: A INTERFACE ENTRE TCU E GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL PELA ÓTICA DE AGENTES DA CORTE DE CONTAS.**

A análise da bibliografia produzida pela Corte de Contas e por seus integrantes – ministros, membros do Ministério Público junto ao TCU e auditores – permitiu vislumbrar a visão interna do Tribunal sobre sua atuação em relação aos municípios.

Como se verá adiante, parte das publicações procura reforçar a competência da Corte de Contas federal em temas específicos, tais como: (i) recursos

---

<sup>4</sup> Considerando que este trabalho se propõe a realizar análise bibliográfica, avaliou-se que a análise de material jurisprudencial estaria fora do seu escopo.

<sup>5</sup> Como as publicações do Instituto Serzedello Corrêa e da revista do TCU podem ser abertas a autores externos, havia textos que não poderiam ser atribuídos a membros do Tribunal.

repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres aos municípios (transferências voluntárias); (ii) cumprimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especialmente as disposições sobre vedações (arts. 34 e 37), e o controle prévio de operações de crédito e de transferência de recursos federais, respeito a limites constitucionais de gastos, pessoal, dívidas e operações de crédito e, também, previsão orçamentária; (iii) irregularidades em licitações e contratos realizados por municípios com recursos públicos federais; (iv) fiscalização sobre agentes municipais vinculados a entes beneficiários de recursos federais faltantes; (v) operação financeira de municípios com banco oficial (financiamentos e empréstimos) e contratação de empréstimos no exterior com aval da União; (vi) operação de crédito externo tomados por entes federativos em que a União é avalista; e (vii) transferências constitucionais.

No que se refere às transferências voluntárias – recursos federais transferidos voluntariamente a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, não decorrendo de determinação constitucional ou legal<sup>6</sup> –, uma das obras examinadas afirma que o entendimento consagrado pela Corte de Contas é o de que municípios beneficiados com esses repasses devem observar, relativamente à utilização de tais valores, a mesma disciplina normativa aplicável à administração federal (ROCHA, 1992).

Certos textos manifestam o entendimento de que o TCU poderia examinar a prestação de contas dos órgãos e entidades repassadores de recursos da União aos municípios, bem como dos próprios municípios no que tange à administração e utilização de tais recursos (CUNHA, 2001 e OLIVEIRA, 2014). A competência do Tribunal, por essa ótica, decorreria da Constituição Federal – sobretudo dos artigos 70, parágrafo único, e 71, II e VI – e do fato de que o órgão de controle possuiria jurisdição própria e privativa em todo o território nacional, abarcando a fiscalização de toda pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde ou gerencie bens e valores públicos federais; de quem der causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em danos ao Erário; e de responsáveis pela aplicação de transferências voluntárias realizadas pela União (ROCHA, 1992; CUNHA, 2001 e SILVA, 2014).

---

<sup>6</sup> O art. 25, *caput*, da LRF (LC 101/200), oferece definição para transferência voluntária: “Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

Algumas das publicações indicam que havendo, por parte dos municípios, conformidade no emprego dos recursos federais transferidos voluntariamente, o papel do TCU seria de fiscalização apenas indireta, por meio de contas prestadas por órgãos e entidades federais repassadores dos recursos. Esses órgãos e entidades federais, por sua vez, fiscalizariam e acompanhariam a aplicação direta dos valores liberados a municípios, bem como receberiam e examinariam as prestações de contas municipais, elaboradas de acordo com normas específicas do Poder Executivo (BUGARIN, 1992; GHISI, 1992; ROCHA, 1992; ROCHA, 1994; e SILVA, 2014).

Com o advento da Lei-Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), para receber as transferências voluntárias da União, de acordo com a doutrina interna do Tribunal, os municípios deveriam cumprir requisitos por ela impostos, tais como: comprovar que estão em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente federal transferidor; obedecer os limites constitucionais de gastos com saúde e educação; seguir os limites impostos pela própria LRF relativos a pessoal, dívidas e operações de crédito; e possuir previsão de contrapartida no seu orçamento. Com a edição da LRF, portanto, o TCU teria adquirido nova competência – a de verificar se as exigências estabelecidas pelo diploma estariam sendo respeitadas (RODRIGUES, 2005).

Alguns textos cogitam hipóteses em que o TCU deveria exercer fiscalização direta da aplicação dos recursos repassados aos municípios. Seriam os casos nos quais forem constatadas irregularidades na prestação das contas ou na aplicação dos valores transferidos mediante a celebração de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, de modo que caberia ao próprio Tribunal instaurar tomada de contas especial – processo administrativo voltado a apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, a quantificar o dano, identificar os responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.<sup>7</sup> Cogita-se, ainda, a possibilidade, em situações excepcionais, de o TCU realizar inspeções e auditorias *in loco* em entes subnacionais (GHISI, 1992).

Em relação às contratações públicas, o Tribunal, segundo seus membros, possuiria competência para apurar irregularidades em licitações ou contratos realizados por municípios com recursos públicos federais<sup>8</sup> e, também, suspender

---

<sup>7</sup> A Tomada de Contas Especial é definida pelo art. 2º da IN/TCU nº 71/2012.

<sup>8</sup> Oliveira (2014) não especifica se a competência do TCU nesses casos se daria em qualquer tipo de transferência de recursos federais.

cauteladamente licitação. Porém, tais práticas de controle só poderiam ser empregadas se tivessem relação direta com a proteção do interesse público (OLIVEIRA, 2014).

Os agentes municipais, em caso de irregularidades ou omissão na prestação de contas relativa a recursos federais transferidos voluntariamente, ficariam sujeitos à jurisdição do TCU para fins de responsabilização e ressarcimento. Nesses casos, o Tribunal poderia exercer fiscalização direta sobre agentes municipais (ROCHA, 1994).

Exemplo dado pela bibliografia analisada é o do prefeito que desvia recursos públicos federais (transferência voluntária) ou os aplica em objeto diverso do conveniado. Nessas hipóteses, a Corte de Contas poderia condenar o gestor a devolver as verbas da União, além de aplicar multas de até 100% do valor do dano causado ao erário. Caso o responsável não recolha aos cofres públicos os recursos malversados, o Tribunal poderia constituir processo de cobrança executiva, a ser conduzido pela Advocacia Geral da União com vistas à cobrança judicial da dívida (SARAIVA, 2001).

O nome do responsável condenado seria incluído no cadastro de contas julgadas irregulares e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal, com o envio de seu nome à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral para fins de inelegibilidade. Poderia, ainda, ficar inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por certo período (SARAIVA, 2001).

No controle das operações de empréstimo e financiamento concedidos por bancos oficiais federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social) a municípios, a doutrina interna indica que o TCU seria competente para verificar a legalidade, legitimidade e finalidade da operação financeira. Nesse sentido, o Tribunal avaliaria se foram cumpridas as normas do banco que asseguram a regularidade da operação, se as garantias oferecidas pelo tomador de crédito seriam suficientes e exigíveis e se os valores envolvidos teriam sido empregados em conformidade com a finalidade a qual se destinam.

Nas operações de crédito contratadas no exterior por municípios com aval da União, o papel da Corte de Contas seria de acompanhamento, verificando as cautelas adotadas pelo governo federal na qualidade de avalista. Nesses casos, se os municípios incorressem em inadimplência, o TCU deveria ser informado. Lógica



semelhante se aplicaria ao controle de empréstimos concedidos pela Caixa Econômica Federal com recursos do FGTS (OLIVEIRA, 2014).

As transferências constitucionais a Municípios são objeto de especial atenção por parcela da doutrina interna, com destaque, sobretudo, para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); a repartição de parcela da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE); e os recursos referentes às compensações financeiras (*royalties*) previstas no art. 20 da Constituição Federal (TCU, 2009).

O TCU, segundo a doutrina interna, não seria competente para fiscalizar a execução dos recursos transferidos por meio de FPM. Nesse caso, o Tribunal se limitaria a agir de modo a viabilizar as transferências, competindo-lhe: (i) efetuar o cálculo das quotas e fixar os coeficientes de participação de cada município na distribuição de recursos; (ii) fiscalizar a entrega dos valores; (iii) acompanhar a classificação das receitas que dão origem ao fundo; (iv) bloquear ou desbloquear as parcelas do FPM; (v) verificar a eficácia dos critérios de repartição dos recursos e propor alteração legislativa para os aprimorar (TCU, 2008; TCU, 2009).

Quanto às demais transferências constitucionais, é destacado o papel do tribunal de: efetuar o cálculo das quotas e fixar os coeficientes de participação de cada município na distribuição de recursos do IPI-Exportação; efetuar o cálculo das quotas e fixar os coeficientes de participação de cada município na distribuição de recursos da CIDE; fiscalizar o cálculo da distribuição e os repasses dos recursos provenientes das compensações financeiras aos beneficiários e a aplicação dos recursos pelos órgãos da administração direta da União; e fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos do Fundeb no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais (ZYMLER, 2005; TCU, 2009).

Ainda relativamente a fundos, publicações internas indicam que o TCU poderia fiscalizar a aplicação, pelos municípios, de precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), valores devidos pela União a entes subnacionais em razão de condenação judicial pela transferência de valores do Fundef abaixo do mínimo estabelecido em lei. Tal competência decorreria da origem federal da

complementação devida ao fundo, ainda que os pagamentos efetuados pela União decorram de provimento judicial (TCU, 2021).

De forma geral, a competência do TCU em relação a recursos repassados a municípios a título de fundo de participação se limitaria a calcular as quotas de participação dos municípios e de outros entes federativos no fundo (TCU, 2013).

Com menos frequência, a doutrina interna reconhece hipóteses em que o TCU teria, comparativamente a sua atuação em âmbito federal, competência reduzida frente a municípios.

Como destaque, cita-se a aplicação dos recursos repassados a estados e a municípios a título de fundo de participação, transferências constitucionais de parcela da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), já mencionados anteriormente.

Em publicação institucional do Tribunal, avalia-se que não haveria competência da Corte de Contas para fiscalizar a aplicação desses recursos, já que pertenceriam às unidades federativas que os receberam (a União se limitaria a arrecadá-los). Não seriam, portanto, recursos públicos federais após a efetivação do repasse de acordo com a doutrina interna (TCU, 2013).

De forma similar entende a doutrina interna em relação à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), incidente sobre a comercialização e importação de combustíveis. Tais recursos, por essa ótica, constituiriam receita própria dos municípios (ZYMLER, 2005).

Em ambos os cenários, contudo, competiria ao TCU calcular os respectivos percentuais de participação dos municípios na distribuição desses recursos, conforme pontuado previamente.

Ao abordar a atuação do Tribunal de Contas da União em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especialmente na visão do controle externo, a doutrina interna aponta que não haveria disposições específicas acerca do controle de finanças municipais por parte do TCU (RODRIGUES, 2005). Isso decorreria do fato de que esse controle deveria ser feito, em regra, pelos Tribunais de Contas Estaduais ou, onde houver, pelos Tribunais de Contas dos Municípios.

O controle por esses Tribunais, e não pelo TCU, também é apontado em relação à aplicação dos *royalties* – recursos recebidos pelos estados e pelos municípios a título de participação no resultado da exploração do petróleo, do gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros



recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial, ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração (TCU, 2008).

Em relação a esses recursos financeiros, contudo, reforça-se que o Tribunal entenderia que lhe cabe fiscalizar o cálculo da distribuição e os repasses dos valores provenientes das compensações financeiras aos beneficiários e a aplicação dos recursos pelos órgãos da administração direta da União.

Vale destacar que a doutrina interna da Corte de Contas sustentou durante certo período, com base em normas da época, ter competência para fiscalizar a aplicação dos *royalties* pelos municípios que os recebem (GHISI, 1992; ROCHA, 1992; ROCHA, 1994). No entanto, após alterações nas normas pertinentes e decisão do STF, passou a reconhecer a perda de tal competência fiscalizatória (ZYMLER, 2005).

Em 2003, no âmbito do MS nº 2431-DF, o STF proferiu o entendimento de que pagamento de *royalties* não caracteriza transferência voluntária de recursos federais, na medida em que constitui receita originária dos entes subnacionais. Não se enquadraria, portanto, nas hipóteses de recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, previstas pelo art. 71, VI, da Constituição Federal, os quais o TCU poderia fiscalizar. Posteriormente, no mesmo ano, o Plenário do Tribunal de Contas da União reconheceu, sem adentrar o mérito da discussão, que a competência para fiscalizar a aplicação desses recursos foi atribuída aos Tribunais de Contas Estaduais (Acórdão nº 349/2003-Plenário).

Em artigo elaborado exatamente sobre as “não competências do TCU”, foi exposto que não bastaria a mera existência de recursos públicos federais para que automaticamente incidisse a jurisdição do TCU (OLIVEIRA, 2014). No entendimento do autor, servidor do Tribunal, nem toda apuração de irregularidade no uso de recurso pertencente à União deveria ser submetida ao Tribunal.

Quanto a esse aspecto, o autor indica que faltaria competência do Tribunal para agir quando os processos de representação não possuem por finalidade a defesa do interesse público, mas de interesses particulares. Essa constatação, amparada pela jurisprudência do Tribunal, contribui para o entendimento de que o cabimento da atuação do TCU não pode ser inferido pela simples verificação da origem dos recursos analisados (OLIVEIRA, 2014).

Também são abordadas algumas hipóteses em que, embora o TCU exerça o controle na forma de acompanhamento conforme explorado anteriormente, não possuiria competência para fiscalizar a aplicação dos recursos repassados, como por exemplo: (i) operação financeira com banco oficial; (ii) operações de crédito externo com aval da União; (iii) empréstimo com recursos do FGTS; e (iv) gestão de portos e rodovias delegados pela União a estados e municípios (OLIVEIRA, 2014).

Em suma, observa-se o entendimento de que a atuação do TCU se restringiria ao exame da legalidade e da legitimidade desses recursos ou mesmo à verificação das cautelas adotadas, quando não inseridos na competência dos tribunais estaduais e municipais.

Nesse cenário de competências e de “não competências” da Corte de Contas exploradas pela doutrina interna, também é possível constatar observações mais amplas sobre qual deveria ser o papel do Tribunal em face da gestão municipal de recursos.

De modo geral, os textos apontam para um papel mais orientativo do TCU, compreendendo as dificuldades dos gestores e expedindo recomendações, ainda que realizando punições quando necessário.

A doutrina interna parece compreender que o Tribunal deveria atuar de forma pedagógica e informativa para evitar que os gestores públicos municipais, por desconhecimento, cometessem irregularidades na aplicação de recursos transferidos. Tratar-se-ia de uma atuação preventiva e pedagógica frente aos municípios, priorizando essas formas acima de uma atuação mais repressiva.

Por fim, cabe destacar texto do então Ministro Adhemar Paladini Ghisi (1992), que, à época, avaliou a relevância da atuação do TCU nos municípios, defendendo que neles “se inicia a luta insana contra os bolsões de miséria que envergonham o País”. No entendimento do Ministro Emérito, a Corte de Contas e os municípios teriam como propósito agir em conjunto contra a miséria e outros males sociais, devendo empregar “todo o vigor de que sejam possuidores, no cumprimento de suas dignas funções constitucionais, para que tenhamos uma sociedade livre, justa e solidária”.

Referido artigo, escrito há mais de três décadas, transmite a visão de que o TCU, segundo uma leitura da Constituição Federal, deveria ter sua atuação guiada pelo interesse público e em benefício de toda a sociedade brasileira. Tal visão, vale

destacar, parece não depender de o assunto objeto dessa atuação se referir à União ou a outros entes federativos brasileiros.

## **CAPÍTULO 2: A INTERFACE ENTRE TCU E GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL PELA ÓTICA DO PROGRAMA “TCU+CIDADES”?**

O levantamento bibliográfico realizado a partir das publicações institucionais da Corte de Contas e os trabalhos acadêmicos de seus membros parece apontar para a construção de uma visão relativamente estável acerca das competências e do papel do Tribunal em relação a entes municipais – ainda que existam ocorrências pontuais ao longo dos anos que afastaram atribuições anteriormente assumidas como certas (é o caso, por exemplo, dos *royalties* de petróleo, cuja competência do TCU acabou sendo afastada pela Suprema Corte).

Ocorre que, em março de 2021, foi lançado o programa “TCU+Cidades” para endereçar a preocupação da Corte de Contas com “a melhoria da gestão municipal” e, portanto, “estimular a entrega de serviços públicos de qualidade por meio de uma maior aproximação com a realidade enfrentada pelos municípios na gestão da coisa pública”. Para isso, esse programa visa a “facilitar o acesso aos entendimentos e às publicações do Tribunal” pelos gestores dos 5.570 municípios brasileiros e às “informações qualificadas sobre questões essenciais para a administração municipal, como gestão fiscal, transferências, execução de políticas públicas e prestação de contas”.<sup>9</sup>

Tal iniciativa estabeleceu como pilares de atuação (i) a capacitação a agentes municipais por meio de cursos do Instituto Serzedello Corrêa; (ii) a promoção de eventos técnicos, apresentando orientações e incitando debate sobre os assuntos de interesse da gestão municipal; (iii) a publicação de documentos e cartilhas, desenvolvendo e atualizando publicações com o objetivo de orientar os mencionados gestores; e (iv) o estabelecimento de parcerias com instituições dos três Poderes, buscando união de esforços para sistematizar e transmitir conteúdos aos Municípios brasileiros.

---

<sup>9</sup> Informações obtidas da página online do programa “TCU+Cidades”, disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/tcucidades>>.

Em atenção ao terceiro pilar do programa – publicação de documentos e cartilhas –, o Tribunal confeccionou uma miríade de textos sobre os mais variados temas envolvendo a gestão dos municípios, disponibilizando-os em acervo digital para a orientação e consulta dos seus gestores.

Como o material de orientação fornecido pela Corte de Contas possui grande amplitude temática, surge a pergunta: o programa “TCU+Cidades” refletiria as mesmas percepções sobre quais seriam as competências e o papel do Tribunal que foram identificadas na análise bibliográfica? Ou referido programa institucional introduziria uma nova lente pela qual o TCU poderia interagir com os agentes municipais e influenciá-los?

Assim, para endereçar essa questão, este trabalho efetuou tratamento das 29 publicações disponibilizadas no acervo digital do programa, promovendo recorte semelhante ao que foi realizado no capítulo anterior. Com isso, obteve-se 11 publicações que abordavam de alguma forma as perguntas de pesquisa em escopo, a respeito das quais foram identificados 3 achados.

Em primeiro lugar, observa-se uma diferença primordial entre as publicações identificadas por meio de levantamento bibliográfico no capítulo anterior e os documentos e as cartilhas do “TCU+Cidades”, qual seja a abordagem de deficiências e soluções/recomendações em relação aos temas de forma abrangente.

De um lado, as publicações institucionais da Corte de Contas e os trabalhos acadêmicos de seus membros que foram recortadas neste trabalho tendem a não realizar diagnósticos ou propor ações voltadas a temas mais abrangentes, salvo quando abordavam situações concretas como exemplos. Quer dizer, os textos do “TCU+Cidades” que versam sobre o papel do Tribunal frente aos municípios costumam partir de uma visão mais abstrata, indicando disposições legais para avaliar os temas em que o Tribunal poderia atuar.

De outro lado, o mencionado programa se funda na proposta inversa, de modo que identifica temas específicos atinentes aos municípios – detalhados mais adiante – e apresenta os pontos em que a atividade dos gestores poderia ser aperfeiçoada, assim como indica soluções, recomendações de boas práticas e alertas relacionados a como essas ações poderiam ser implementadas.

Em segundo lugar, no que diz respeito ao papel que o Tribunal assume ter em relação aos municípios brasileiros, foi avaliado que a maior parte das publicações e cartilhas reforçam a percepção de que o TCU atuaria como órgão orientador dos

gestores municipais e da sociedade em geral, os quais deveriam utilizar os documentos produzidos no âmbito do referido programa como guia prático para mitigar a ocorrência de irregularidades, os desperdícios de recursos públicos, as falhas de gestão, os gargalos de transparência e os insucessos na implementação de políticas públicas financiadas integralmente ou parcialmente com recursos federais.

Vale ressaltar, nesse ponto, que algumas das publicações e cartilhas alertam que não deveriam ser consideradas como fonte única de informações quanto a temas de tributação, licitações ou regras de políticas específicas.

De todo modo, até pelo que prescrevem os pilares instituídos para o “TCU+Cidades”, esse programa age ativamente para apresentar aos municípios as falhas identificadas, as soluções propostas e as recomendações de “boas práticas”. De forma geral, os documentos do programa apresentam de modo detalhado as deficiências costumeiramente encontradas na visão do controle, apresentando para cada uma delas propostas de solução e recomendações de “boas práticas” que poderiam ser implementadas pelos municípios e cobradas pela sociedade.<sup>10</sup>

Há considerável grau de aprofundamento na abordagem do TCU, ainda que priorize o tom mais generalista para os assuntos, com providências objetivas e claras. Exemplo disso é a proposta de solução de falhas e irregularidades na proposição de transferências voluntárias a partir da elaboração de planos de trabalho com descrição do objeto proposto, previsão das etapas e dos prazos para conclusão do projeto, orçamento realista e indicação da existência de recursos de contrapartida.<sup>11</sup>

Em terceiro lugar, a leitura dos documentos disponibilizados no programa gera a percepção de que, não obstante as publicações institucionais do Tribunal e trabalhos acadêmicos de seus membros reforcem as competências legais do controle externo, a temática abarcada pelo “TCU+Cidades” possui alcance amplo, com potencial influência sobre matérias que não estariam tradicionalmente inseridas nas hipóteses de atuação da Corte de Contas. É o caso, por exemplo, de publicações do

---

<sup>10</sup> É o caso, por exemplo, da indicação de obrigatoriedade da adjudicação por item como regra geral na aquisição de medicamentos com vistas a proporcionar maior participação e propostas mais vantajosas (TCU, 2018a, pp. 55-56), ou a estipulação de “faixas aceitáveis” para valores de taxas de BDIs específicas para cada tipo de obra pública e aquisição de materiais ou equipamentos relevantes (TCU, 2021<sup>a</sup>, pp. 14-16).

<sup>11</sup> Esse tema foi objeto de capítulo do documento “Transferências Voluntárias da União”, disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/convenios-e-outros-repasses.htm>>.

programa que abordam a execução de políticas públicas e a disposição fiscal e tributária de recursos pelos municípios.

Quer dizer, em razão da multiplicidade de temas abordados pelo programa e do receio de punição dos agentes públicos que desafiem as propostas de soluções e recomendações de “boas práticas” apresentadas, o Tribunal, segundo os pilares de atuação do “TCU+Cidades”, poderia agir de modo a guiar a atuação dos gestores municipais em matérias como: (i) obtenção, aplicação e controle de transferências voluntárias da União; (ii) gestão dos fundos municipais de saúde, aquisição de medicamentos, aprimoramento da governança nos órgãos de saúde e, especialmente durante período da pandemia de COVID-19, promoção de contratações emergenciais; (iii) execução de obras públicas; (iv) implementação de governança organizacional; (v) condução de licitações e celebração de contratos públicos; (vi) gestão fiscal e tributária dos recursos municipais; (vii) gestão de riscos; e (viii) controle de políticas públicas.

A maior parte dos documentos do “TCU+Cidades” analisados reforçam as principais percepções que foram identificadas no levantamento bibliográfico realizado pelo presente trabalho. Ademais, embora tais publicações reiterem a diretriz de “capacitação” do referido programa institucional, elas fazem questão de apontar para a possibilidade de atuação do Tribunal para fiscalizar de modo direto falhas e irregularidades envolvendo recursos federais nas hipóteses de provocação por meio das denúncias e comunicações (via ouvidoria) ou de apreciação de Tomada de Contas Especial instaurada pelo órgão repassador dos recursos em questão.

Por fim, há ocorrências em que se reconhecem os limites do controle externo pela Corte de Contas, delegando-o para os órgãos estaduais e municipais.<sup>12</sup>

## **CONCLUSÃO: AS ORIENTAÇÕES DO TCU DEIXAM ESPAÇO PARA GESTÃO DOS MUNICÍPIOS?**

A partir da análise de bibliografia realizada pelo presente trabalho, foi possível verificar que as publicações institucionais do Tribunal de Contas da União e os trabalhos acadêmicos produzidos por seus membros (ministros, ministros eméritos,

---

<sup>12</sup> Cita-se o exemplo do controle exercido na aplicação dos recursos repassados por meio do FPE e FPM, casos esses em que o Tribunal reconhece a competência dos órgãos estaduais e municipais, respectivamente (TCU, 2016),



membros atuais e eméritos do Ministério Público de Contas e servidores que atualmente ocupam cargos de liderança) costumam apontar para uma visão convergente sobre quais seriam as competências do TCU em relação aos municípios e sobre o papel que o Tribunal assumiria em relação a esses entes.

Nesse sentido, o papel aparente da Corte de Contas na bibliografia seria de órgão com atuação preventiva e pedagógica frente aos municípios, priorizando essas formas acima de uma atuação mais repressiva.

A referida estabilidade de quase trinta anos no entendimento do TCU sobre esse tema parece ter refletido em um baixo número de textos identificados no presente trabalho, apesar da abrangência do período pesquisado. Tal situação também resulta em uma percepção de que o tema, do ponto de vista histórico, não se colocava dentre os mais polêmicos para a produção bibliográfica da Corte de Contas.

Ocorre que, nos últimos anos, o lançamento do programa “TCU+Cidades” pode ter funcionado como catalizador para a publicação de material institucional envolvendo esse tema. De alguns anos para cá, houve repentino aumento na produção sobre o tema em escopo com os diversos documentos e cartilhas publicados no âmbito do referido programa, abarcando os mais variados assuntos envolvendo a gestão dos municípios e disponibilizando esse material em acervo digital para a orientação e a consulta dos seus gestores.

Embora o programa não infrinja a percepção estabelecida pela bibliografia quanto à competência e às hipóteses de atuação da Corte de Contas, o “TCU+Cidades” não deixa de apresentar considerações e entendimentos do Tribunal sobre temas que seriam próprios da gestão municipal, como a execução de políticas públicas e a disposição fiscal e tributária de recursos pelos municípios.

Assim, na prática, as diversas soluções e recomendações do Tribunal sobre os mais variados temas, mencionados anteriormente, poderão acabar pautando a gestão municipal, haja vista o peso e o prestígio da instituição na atualidade.

Tratando-se de iniciativa recente do TCU, muitas incertezas cercam os seus impactos a longo prazo no controle externo.

Por um lado, esse programa poderá municiar os agentes municipais com ferramentas adicionais para a execução de suas atribuições, atendendo à percepção da doutrina interna sobre a atuação preventiva e pedagógica do Tribunal frente aos municípios. Por outro, poderá criar cenário de engessamento da gestão dos municípios, fazendo com que esses entes e seus agentes públicos atuem apenas

dentro das linhas traçadas pelo TCU – como ocorre em alguns exemplos da esfera federal – por receio de punição.

## REFERÊNCIAS

BUGARIN, Bento José. **O Tribunal de Contas da União e os municípios**. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 23, n. 54, p. 37-49, out./dez. 1992.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Audiência Pública sobre a PEC 48/19, que cria novas modalidades de transferência de recursos federais para estados e municípios (vídeo)**. 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/audiencia-publica-sobre-a-pec-48-19-que-cria-novas-modalidades-de-transferencia-de-recursos-federais-para-estados-e-municipios.htm>. Acesso em 20/08/2023.

CUNHA, Jatir Batista. **Legitimidade passiva de municípios no âmbito do TCU**. Revista do Tribunal de Contas da União, nº 89, p. 59-61. 2001.

DANTAS, Bruno; et al. **Crise e execução do orçamento público no contexto atual brasileiro**. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, v. 20, n. 230, p. 9-19, abr. 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/crise-e-execucao-do-orcamento-publico-no-contexto-atual-brasileiro/#:~:text=Sob%20esse%20paradigma%2C%20o%20or%C3%A7amento,em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20calamidade%20p%C3%BAblica>. Acesso em 20/08/2023.

DUTRA, Pedro; REIS, Thiago. **O soberano da regulação: o TCU e a infraestrutura**. 1. ed. São Paulo: Singular, 2020

GABRIEL, Yasser. **Apagão da inovação pública? Levantamento do TCU sugere existência de “apagão das canetas”**. JOTA. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-apagao-da-inovacao-publica-17082022>. Acesso em 26/09/2023.

GHISI, Adhemar. **As atribuições do Tribunal de Contas da União na fiscalização das transferências constitucionais**. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 23, n. 51, p. 31–36, jan./mar. 1992.

JORDÃO, Eduardo. **A relação entre inovação e controle da administração pública**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 72, pp. 133-146, 2018.

OLIVEIRA, Arildo da Silva. **O TCU e suas não competências**. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 46, n. 129, p. 28-37, jan./abr. 2014.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. **Interfaces do controle externo federal e das ações conduzidas pelo poder municipal**. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 23, n. 53, p. 11-24, jul./set. 1992.

\_\_\_\_\_. **O Tribunal de contas da união e o controle dos municípios**, Revista do Tribunal de Contas da União, v. 25, n. 62, p. 72-77, out./dez. 1994.

\_\_\_\_\_. **As prefeituras municipais e a descentralização de recursos financeiros pelo governo federal**. Seminário Descentralização de recursos financeiros pelo governo federal e tomada de contas especial. 1999.

\_\_\_\_\_. **Inelegibilidade dos Prefeitos decorrente de decisão condenatória do TCU**. Seminário Especial: Relevantes questões jurídicas em ano eleitoral. 2000.

RODRIGUES, Walton Alencar. **Tribunal de Contas da União, Lei de Responsabilidade Fiscal e municípios**. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 36, n. 105, p. 7-16, jul./set. 2005.

ROSILHO, André; VILELLA, Mariana; NEVES, Camila Castro; MARIUTTI, Francesca; FILHO, Jolivê Alves da Rocha; COSTA, Marco Antonio Silva; CAMPOS, Maria Eduarda; DAMASCENO, Vitória Costa; GABRIEL, Yasser Reis. **O controle das transferências voluntárias na educação pelo Tribunal de Contas da União (TCU)**. Relatório de Pesquisa do Observatório do TCU (FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp). Abril, 2023

SARAIVA, Iram. **SOS prefeituras**. Consulex: revista jurídica, v. 5, n. 100, p. 8-11, mar. 2001.

SILVA, Antonio Araújo de. **O Novo Papel dos Tribunais de Contas no Julgamento das Contas de Governo – Considerações Sobre o Município de Fortaleza de 2005 a 2009**. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-novo-papel-dos-tribunais-de-contas-no-julgamento-das-contas-de-governo-consideracoes-sobre-o-municipio-de-fortaleza-de-2005-a-2009.htm>. Acesso em 20/08/2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Transferências governamentais constitucionais**. 2008. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/transferencias-governamentais-constitucionais.htm>. Acesso em 20/08/2023.

\_\_\_\_\_. **TCU avalia os critérios de distribuição de recursos do Fundo de Participação de Municípios.** Revista do Tribunal de Contas da União, n. 115, p. 124. 2009.

\_\_\_\_\_. **O Congresso Nacional e o TCU: controle externo integrado.** 3ª ed. 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-congresso-nacional-e-o-tcu-controlado-externo-integrado-3-ed.htm>. Acesso em 20/08/2023.

\_\_\_\_\_. **Referencial Básico de Governança Organizacional,** 3ª Edição, Brasília: 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em 22/08/2023.

\_\_\_\_\_. **Orientações para Conselheiros de Saúde,** 2ª Edição, Brasília: 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/orientacoes-para-conselheiros-de-saude.htm>. Acesso em 22/08/2023.

\_\_\_\_\_. **Transferências Voluntárias da União,** 7ª Edição, Brasília: 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/convenios-e-outros-repasses.htm>. Acesso em 22/08/2023.

\_\_\_\_\_. **Orientações para Aquisições Públicas de Medicamentos,** Brasília: 2018a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/orientacoes-para-aquisicoes-publicas-de-medicamentos.htm>. Acesso em 22/08/2023.

\_\_\_\_\_. **Guia de Governança e Gestão em Saúde,** Brasília: 2018b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/guia-de-governanca-e-gestao-em-saude.htm>. Acesso em 22/08/2023.

\_\_\_\_\_. **Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à Covid-19,** Brasília: 2020a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/recomendacoes-para-transparencia-de-contratacoes-emergenciais-em-resposta-a-covid-19.htm>. Acesso em 22/08/2023.

\_\_\_\_\_. **Referencial de Controle de Políticas Públicas,** Brasília: 2020b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controlado-politicas-publicas.htm>. Acesso em 22/08/2023.

\_\_\_\_\_. **Destinação e Utilização de Recursos Públicos em Situações Emergenciais: Levantamento Jurisprudencial**, Brasília: 2020c. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/destinacao-e-utilizacao-de-recursos-publicos-em-situacoes-emergenciais-levantamento-jurisprudencial.htm>>. Acesso em 22/08/2023.

\_\_\_\_\_. **Obras Públicas em 10 Passos**, Brasília: 2021a. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/obras-publicas-em-10-passos.htm>>. Acesso em 22/08/2023.

\_\_\_\_\_. **10 Passos da Boa Gestão Fiscal**, Brasília: 2021b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/10-passos-para-a-boa-gestao-fiscal.htm>>. Acesso em 22/08/2023.

\_\_\_\_\_. **O Papel do Gestor Local no Combate à Pandemia de Covid-19**, Brasília: 2021c. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/o-papel-do-gestor-local-no-combate-a-pandemia-de-covid-19.htm>>. Acesso em 22/08/2023.

ZYMLER, Benjamin. **A competência do Tribunal de Contas da União no controle externo dos municípios**. Revista brasileira de direito municipal: RBDM, v. 6, n. 18, p. 11-61, out./dez. 2005.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Pesquisa: Contratação de Soluções Inovadoras pela Administração Pública**. Centro de Promoção de Cultura e Inovação Laboratório de Inovação (coLAB-i). Agosto/Setembro. 2019.