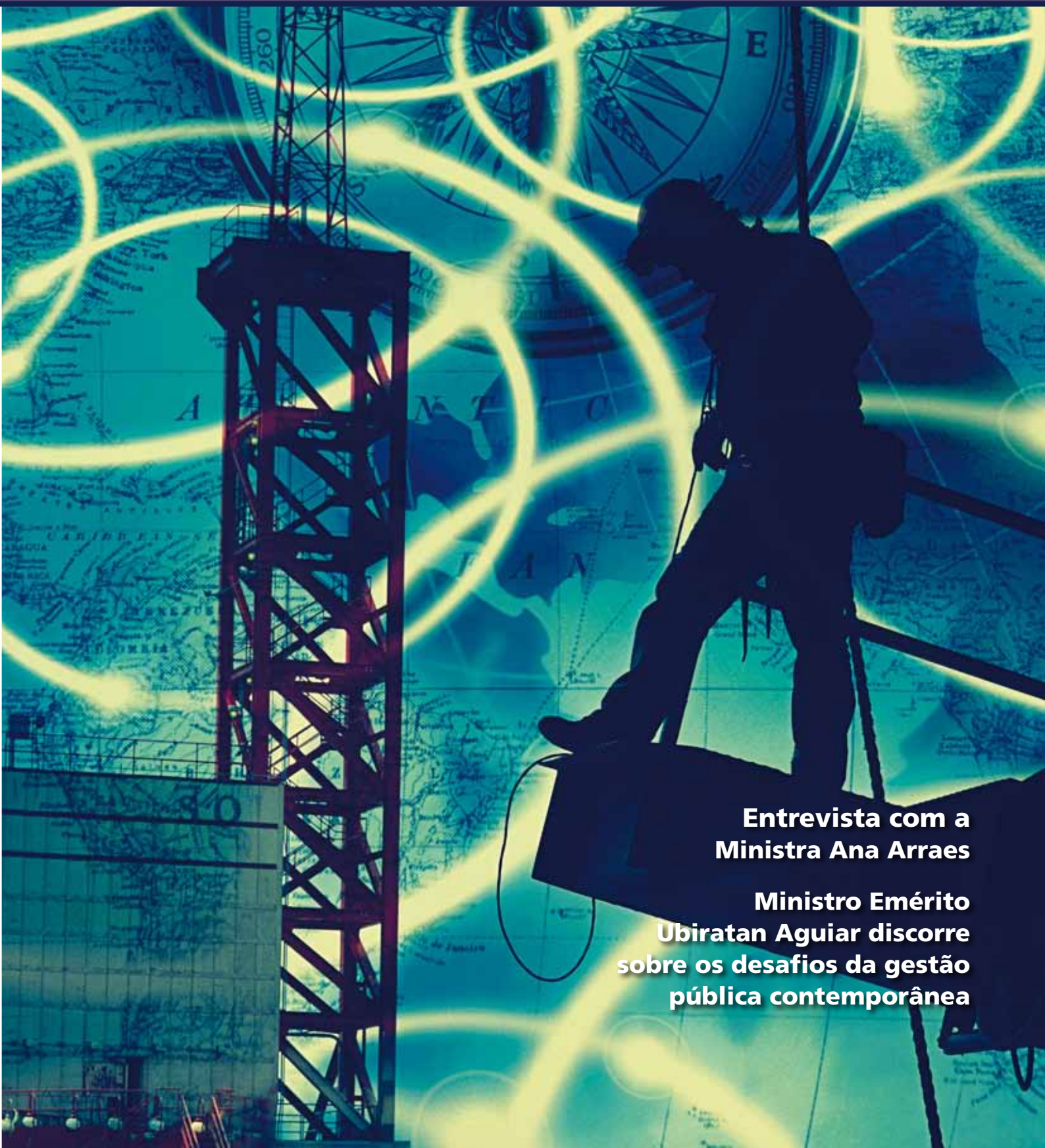


Fiscalização a serviço da sociedade

REVISTA_{do}TCU

Revista do Tribunal de Contas da União • Brasil • ano 43 • número 122 • Setembro/Dezembro 2011



**Entrevista com a
Ministra Ana Arraes**

**Ministro Emérito
Ubiratan Aguiar discorre
sobre os desafios da gestão
pública contemporânea**



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

Ministros

Benjamin Zymler, Presidente
Augusto Nardes, Vice-Presidente
Valmir Campelo
Walton Alencar
Aroldo Cedraz
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio
Ana Arraes

Ministros-substitutos

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

Ministério Público

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



Fiscalização a serviço da sociedade

REVISTA_{do}TCU

Revista do Tribunal de Contas da União • Brasil • ano 43 • número 122 • Setembro/Dezembro 2011

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

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

www.tcu.gov.br

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

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

ISSN 0103-1090

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

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

FUNDADOR

Ministro Iberê Gilson

SUPERVISOR

Ministro Augusto Nardes

CONSELHO EDITORIAL

Ministro-susstituto Augusto Sherman Cavalcanti
Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
Artur Adolfo Cotias e Silva
Guilherme de La Rocque Almeida
Adriano Cesar Ferreira Amorim

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

COLABORADORES

Biblioteca Ministro Ruben Rosa
Secretaria de Comunicação Social
Biblioteca Ministro Ruben Rosa

Projeto Gráfico

Pablo Frioli

Diagramação, capa e fotomontagens

Pablo Frioli

Fotos:

Pág. 06: Luiz Xavier
Pág. 09: TCU [divulgação]
Pág. 13: Eletrobrás [divulgação]
Pág. 15: Keith Syvinski [Stockxchg]
Pág. 16: Estádio Verdão - Cuiabá [GCP Arquitetos]
Pág. 20: José Luis da Conceição [Agência Brasil]
Pág. 22: Milton Michida [Agência Brasil]
Págs. 29 e 30: Valter Monteiro [Idaf/ES]
Págs. 31 e 32: IBAMA [divulgação]
Pág. 33: Nicolas Raymond [divulgação]
Pág. 35: Dnit [divulgação]
Pág. 35: Gervásio Baptista [Agência Brasil]
Pág. 35: naveen saxena [Stockxchg]
Pág. 36: Dnit [divulgação]
Págs. 39, 40 e 43: Sachin Ghodke [Stockxchg]
Pág. 55: Felipe Wiecheteck [Stockxchg]
Pág. 57 e 60: mark normand [Stockxchg]
Pág. 58: Ambrozjo [Stockxchg]
Pág. 62: Laura Leavell [Stockxchg]

EDITOR DO TCU

SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício-Sede, Sala 51
Brasília-DF 70.042-900
(61) 3316-5081/7929
revista@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

Carta ao Leitor

Caro leitor, chegamos ao final do ano de 2011 e temos a honra de oferecer mais uma edição de nossa revista. Nossa entrevistada é Ana Arraes, a nova ministra do TCU, eleita pela Câmara dos Deputados este ano. Em exercício desde outubro, a ministra fala sobre sua carreira, sobre as expectativas em relação ao tribunal e sobre a importância do papel das mulheres no exercício da democracia.

Na seção Destaques, apresentamos artigos que abordam temas de grande relevância e em discussão cada vez mais constante no país, como a acessibilidade de cidadãos com limitação de mobilidade, a vulnerabilidade da elevada ocorrência de queimadas e incêndios florestais, e o combate à febre aftosa no Mercosul.

Com a iminência da realização da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos, o tribunal trouxe os temas à tona nos seminários “Infraestrutura Turística, Megaeventos Esportivos e Promoção da Imagem do Brasil no Exterior” e “Desenvolvimento de infraestrutura no pós-crise”. Outra discussão apresentada é sobre a Segurança Nuclear e Radiológica no Brasil.

Dentre os artigos, destacamos o de autoria do Ministro Emérito Ubiratan Aguiar, que discorre sobre os desafios da gestão pública atualmente. Outros autores abordam questões como a importância do amparo constitucional na realização de licitações sustentáveis, a transparência governamental e as auditorias dos programas de governo.

Esperamos que o leitor aprecie a publicação, destinada a divulgar as ações de fiscalização e controle dos recursos públicos e a possibilitar a interação com o TCU.

Boa leitura !



Augusto Nardes é Ministro do Tribunal de Contas da União e Supervisor do Conselho Editorial da Revista do TCU

Entrevista

6



Entrevista 6

Ministra Ana Arraes

6 A serviço do país

Destaques

10



Destaques 10

- 10** Ações de fiscalização auxiliam melhoria da segurança nuclear e radiológica no país
- 16** Megaeventos esportivos: o desafio vai além dos estádios
- 26** O desafio do investimento em infraestrutura no pós-crise
- 29** Auditoria conjunta avaliará Programa Mercosul Livre da Febre Aftosa
- 31** Falhas nas ações públicas dificultam combate a queimadas e incêndios florestais no país
- 33** Controle externo com foco na acessibilidade
- 35** Fiscalização de obras em 2011 mostra evolução no sistema de controle

Artigos

38



Artigos 38

- 38** Desafios e demandas enfrentados por gerentes públicos nos dias de hoje
- 44** Instituto de Fiscalização e Controle - Regime Diferenciado de Contratações - Parecer
- 50** A atuação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) na formulação e na execução da política fiscal
- 56** Princípio de Eficiência: parâmetro para uma nova gestão
- 64** O TCU e a cooperação internacional
- 78** *Accountability* no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção
- 88** Processo de Tomada de Contas Especial (TCE): Instaura-se o processo para apurar os pressupostos ou apuram-se os pressupostos para instaurar o processo?
- 102** Licitações sustentáveis: a importância e o amparo constitucional e legal
- 120** Governança no Setor Público – origem, teorias, modalidades e aplicações
- 132** Do enfraquecimento à extinção do anexo de prioridades e metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): elimina-se o problema, mas não as causas
- 142** Auditoria Operacional e Avaliação de Programas: instrumentos diferentes com propósitos comuns – identificando as similaridades em busca do elo perdido

Índice de Assunto 152

Índice de autor 158

Endereços 160

A serviço do país



A nova ministra do Tribunal de Contas da União (TCU), Ana Arraes, tomou posse no dia 26/10/2011. Eleita pela Câmara dos Deputados com

222 votos, teve sua nomeação expedida por decreto presidencial de 29 de setembro de 2011. A vaga que ocupa é decorrente da aposentadoria

do ministro Ubiratan Aguiar, ocorrida em agosto deste ano. Advogada, a ministra, em seu primeiro mandato como deputada federal, foi titular da Comissão de Defesa do Consumidor e, em seu segundo mandato, foi líder do bloco PSB-PTB-PCdoB. Antes de Ana Arraes, somente a baiana Élvia Lordello Castello Branco (1926-2005) havia ocupado o cargo de ministra do Tribunal. Nomeada em 1987, Élvia exerceu a presidência da Casa em 1994 e aposentou-se no ano seguinte.

A senhora enfrentou uma disputa acirrada para chegar ao TCU. Qual foi a motivação para entrar no Tribunal?

Servir ao Brasil e ao povo brasileiro. Sei da importância do TCU no controle dos gastos públicos e tenho consciência de que a fiscalização dos dispêndios estatais é fundamental para o desenvolvimento econômico do país, para a redução das desigualdades regionais e para a melhoria da condição da

vida da população. Foi o desejo de participar, de uma nova forma, do esforço de construção de um país mais justo que me levou a aceitar a indicação do Parlamento e enfrentar o desafio de me juntar ao Tribunal.

E como a senhora pretende exercer para fortalecer a atuação do tribunal?

O TCU é um órgão colegiado, composto de magistrados que possuem um vasto histórico de serviços prestados ao País e uma notável formação técnica. Minha intenção é integrar-me a esse grupo, que tão relevantes contribuições têm dado ao Brasil, além de tentar contribuir com meu conhecimento e com a experiência adquirida ao longo de minha vida.

Quais são suas expectativas em relação ao corpo técnico do tribunal?

As melhores possíveis. É notório que o TCU possui um corpo técnico de altíssima qualidade, selecionado em concursos públicos que estão incluídos entre os mais rigorosos do país. Esse admirável grupo de servidores também possui uma característica extremamente importante: o compromisso inquebrantável com o combate à corrupção e com o aperfeiçoamento da administração pública, de forma a construir uma socieda-

de mais justa. Conto com essa competência e com esse entusiasmo para podermos cumprir a contento a missão que o País nos confiou.

A senhora é a segunda mulher na história do tribunal a assumir o cargo de ministra e, atualmente, é a única. Isso dá um sentido especial a sua posse?

A questão feminina não é só uma questão de gênero. É uma questão essencial da democracia. É preciso que as mulheres tenham espaço no exercício do poder para que diversas das grandes questões nacionais possam ser enfrentadas sob uma nova ótica, a fim de contemplar os pontos de vista e os interesses femininos. A presença da mulher em funções públicas é extremamente positiva e deve ser ampliada. Afinal, em 121 anos de existência, sou apenas a segunda mulher a integrar o Tribunal. Ainda que isso represente uma vitória, continua ser muito pouco. Tenho a convicção, porém, de que o avanço será cada vez mais rápido daqui para a frente.

Em sua posse, a senhora afirmou ter eleito a política como razão de sua vida. E agora, como aliar essa paixão com o caráter técnico do trabalho que é realizado no tribunal?

“ É preciso que as mulheres tenham espaço no exercício do poder para que diversas das grandes questões nacionais possam ser enfrentadas sob uma nova ótica, a fim de contemplar os pontos de vista e os interesses femininos. ”

Aristóteles ensina que, assim como é impossível conceber a mão sem o corpo, é impossível conceber o indivíduo sem o Estado. O homem é um animal social e político por natureza. E, se o homem é um animal político, ele tem necessidade natural de conviver em sociedade, de promover o bem comum e a felicidade.

O fato de a atuação do TCU possuir um caráter mais técnico não significa que ela deva ignorar a política. Aliás, é preciso rechaçar a ideia de que a técnica e a política são antagônicas. Na realidade, elas são complementares. A política é a arte que possibilita mudanças, que dita os rumos a serem seguidos. Cabe à técnica oferecer subsídios para a tomada de decisões e, posteriormente, para viabilização dos objetivos pactuados pela coletividade.

Por esse motivo, é importante fazer o Tribunal atuar ainda mais próximo do Congresso Nacional. Considero fundamental para o País que o TCU ofereça trabalhos técnicos para subsidiar o exame, pelo Parlamento, de propostas de políticas públicas e de programas de governo. Da mesma forma, as Casas Legislativas devem ser informadas sobre os resultados da ação estatal, de modo a possibilitar sua avaliação e a correção de rumos. Esse entrosamento da técnica e da política permitirá o cres-

“O fato de a atuação do TCU possuir um caráter mais técnico não significa que ela deva ignorar a política. Aliás, é preciso rechaçar a ideia de que a técnica e a política são antagônicas. Na realidade, elas são complementares.”

cimento do Brasil, com impactos positivos sobre a qualidade de vida do povo brasileiro.

A senhora também afirmou que vai ser implacável no combate à improbidade e ao crime. Na sua opinião, o Brasil já possui ferramentas efetivas de combate à corrupção?

Foi a política, como representação maior da sociedade e com a legitimação que deriva da investidura popular, que construiu a democracia e promoveu o fortalecimento institucional dos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário. Quando faltou a política, avultaram os surtos autoritários, que fecharam o Congresso Nacional, amordaçaram as instituições, perseguiram o pensamento livre e permitiram a administração dos negócios públicos ao arrepio das leis.

Quando se fez presente a política, a voz da sociedade se fez ouvir com altivez e construiu a democracia plena, que faz do Brasil um País respeitado, com as instituições em pleno funcionamento.

Estamos vivendo o maior período democrático da nossa história. Nossa democracia tem se aperfeiçoado, com políticas sociais de inclusão de grande parte de brasileiras e brasileiros. Graças a esses avanços,

as ferramentas de fiscalização têm sido aprimoradas.

Mas ainda é preciso avançar muito. Entre outros aspectos, é importante tornar mais transparente a gestão estatal e incentivar a cobrança de resultados das políticas públicas implementadas.

O TCU já foi muito criticado por sua atuação, principalmente em relação à fiscalização de obras públicas. Como a senhora avalia a atuação do tribunal nessa área?

Acho-a extremamente positiva para o País, pois permitiu reduzir custos das obras, aperfeiçoar a gestão pública e aumentar a eficiência da atuação do Estado. Considero, também, que grandes avanços ainda podem ser feitos, principalmente a partir da premissa de que o controle deve induzir a melhoria da gestão.

Assim, é preciso aparelhar o Tribunal para atuar de forma preventiva e pedagógica, que estimule a administração pública a desenvolver bons procedimentos de trabalho. O TCU também deve procurar examinar os projetos antes do início de sua execução e acompanhar concomitantemente sua implementação. Considero fundamental, também, uma adequada avaliação dos impactos econômicos e sociais das decisões do contro-

*“...é preciso
aparelhar
o Tribunal
para atuar
de forma
preventiva e
pedagógica,
que estimule a
administração
pública a
desenvolver
bons
procedimentos
de trabalho.”*

le externo sobre o andamento das obras, de forma a mitigar prejuízos para a administração e para a coletividade.

Nesse sentido, de que forma o TCU e os demais órgãos de controle poderiam aprimorar sua atuação?

Acho que o primeiro passo já foi dado, com a criação, durante a gestão do Presidente Ubiratan Aguiar, da Rede de Controle, que reúne diversos entes de fiscalização. Agora, é preciso estimular o intercâmbio de informações entre os integrantes da Rede, ampliar o uso de recursos de informática e desenvolver ações conjuntas de fiscalização. Com isso, conseguiremos uma sinergia que nos permita obter melhores resultados para a sociedade brasileira.



Ações de fiscalização auxiliam melhoria da segurança nuclear e radiológica no país

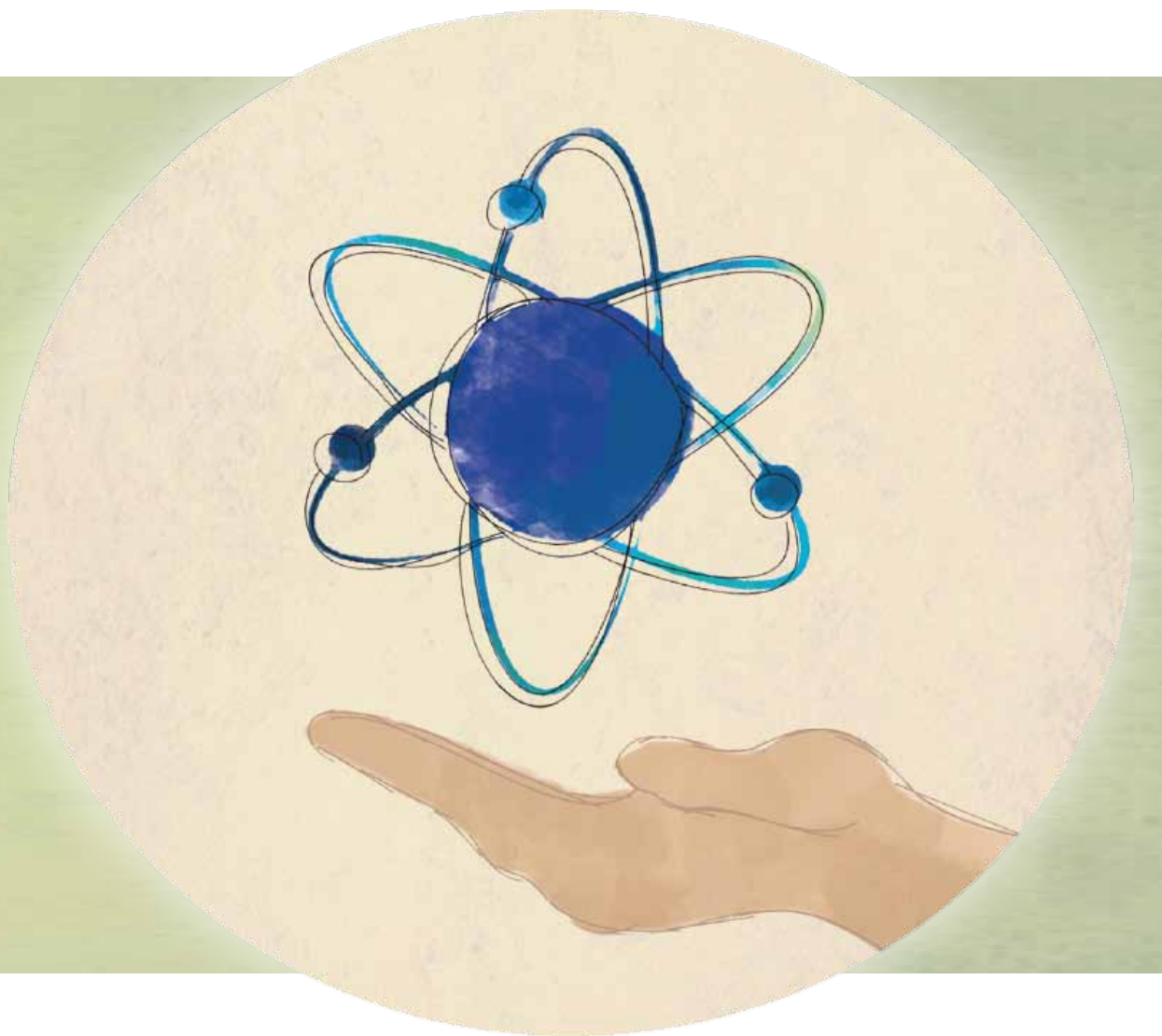
A tecnologia nuclear está cada dia mais presente na vida das pessoas. Seja na geração de energia elétrica, na produção industrial, na agricultura ou na medicina. Com isso cresce também a preocupação sobre as consequências de uma emergência radiológica ou um acidente nuclear sobre os seres humanos e o meio-ambiente. Além disso, há um grande volume de recursos públicos

envolvidos nos projetos, principalmente na realização de pesquisas e na construção de usinas termonucleares. Por isso, é constante o debate sobre a segurança no uso da energia nuclear, as ações preventivas e a necessidade de estruturar um sistema eficaz de controle de danos.

Para fortalecer as discussões sobre o tema, o Tribunal de Contas da União realizou no dia 4 de outubro, no palácio do Itamaraty, Rio de

Janeiro, o Seminário Segurança Nuclear e Radiológica. O evento reuniu dirigentes das entidades que integram o Programa Nacional de Atividades Nucleares.

O tema da segurança nuclear e radiológica voltou a ter projeção mundial após o acidente ocorrido em março de 2011 na usina de Fukushima, no Japão. As explosões na usina japonesa reacenderam as preocupações geradas no passado pelos acidentes nas



usinas de Three Mile Island nos Estados Unidos em 1979 e de Chernobyl na Ucrânia em 1986. O Brasil também foi marcado nesse mapa pela tragédia do Césio 137 em Goiânia em 1987, o maior acidente radiológico ocorrido no mundo, fora de usinas nucleares.

Para Benjamin Zymler, presidente do TCU, esses cenários imprimem mais relevo à contribuição que o Tribunal pode prestar à administração pública e à sociedade devido

ao grande volume de recursos públicos envolvidos no setor. “Estamos diante de projetos de grande magnitude como as usinas nucleares e os submarinos com propulsão nuclear. Portanto as consequências de uma emergência radiológica ou um acidente nuclear são assuntos que interessam ao TCU, ao governo e à sociedade”, disse.

O seminário Segurança Nuclear e radiológica abordou temas relacionados a ações que

garantam a segurança nos processos produtivos e nas instalações nucleares, abrangendo desde a mineração e o processamento dos elementos radioativos, à utilização em atividades de pesquisa, de medicina, de geração de energia, de propulsão submarina, de regulação e fiscalização do setor, bem como de supervisão ministerial e de processos legislativos correlatos.

O evento foi idealizado a partir dos resultados de fis-

calizações realizadas pelo tribunal, que produziram contribuições significativas para o aprimoramento e o desenvolvimento do setor nuclear. Em sua apresentação o ministro substituto Augusto Sherman, relator de auditorias na área, destacou os principais avanços já realizados após a atuação do TCU.

RESULTADOS

Em 2009, uma auditoria operacional realizada pelo TCU no Programa Nacional de Atividades Nucleares iden-

tificou pontos que necessitavam de melhorias na gestão da área, relacionados, por exemplo, à deficiência de recursos materiais e humanos, ausência de segregação de funções, necessidade de adequação de normativos e de procedimentos de inspeção de instalações radioativas e nucleares. Também foram identificadas deficiências pontuais dos Planos de Emergência Local (PEL) e Externo (PEE) do complexo nuclear de Angra dos Reis, no Rio de Janeiro, além da necessidade de aumentar a efetividade das decisões constantes

dos processos de fiscalização de instalações radioativas.

Na época, o Tribunal emitiu recomendações e determinações às principais entidades que atuam na execução do programa, com vistas a melhorias na gestão e ao aprimoramento de medidas de segurança na área nuclear. A implantação dessas medidas foi verificada no monitoramento realizado em 2011. De acordo com Sherman, o monitoramento identificou um alto nível de atenção e cumprimento das recomendações do TCU. Entre as melhorias apontadas estão a realização de concurso público para a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) em 2011, a implantação do plano de capacitação de servidores, o remanejamento de recursos humanos para a área de fiscalização e a implantação de tecnologia da informação para apoiar atividades e registrar ações em diversas áreas da Cnen. Também foi iniciada a revisão das normas de fiscalização e, em relação à Eletronuclear, a melhoria na estocagem e na distribuição de pastilhas de iodeto de potássio.

Para o ministro substituto Augusto Sherman, o problema mais grave e que ainda não foi solucionado é a carência de recursos humanos na Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen). O monitoramento de 2011 verificou um



O seminário Segurança Nuclear e radiológica realizado no Rio de Janeiro abordou temas relacionados a ações que garantam a segurança nos processos produtivos e nas instalações nucleares

aumento do *deficit* de pessoal que agora chega a 796 servidores. O quadro ainda deve ser agravado pela previsão de aumento das atribuições decorrentes da retomada do Programa Nuclear Brasileiro. “O concurso público atenuou o problema, mas ele continua a se agravar. Vejam que esse dado é bastante preocupante. Até 2014, 43% do quadro da comissão estará apto a se aposentar e a formação de um técnico é lenta. É necessário que ele ingresse, receba os conhecimentos das pessoas que lá trabalham. Se essas pessoas saírem sem transferir o conhecimento, podem colocar em risco o trabalho da comissão”, alertou.

O PROGRAMA NUCLEAR BRASILEIRO

As atividades brasileiras na área nuclear começaram no início dos anos 50, quando o Governo brasileiro passou a controlar as exportações de minérios nucleares, estabeleceu reservas e estoques estratégicos e estimulou o desenvolvimento da tecnologia nacional no setor. Foi criada então a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen).

Atualmente, as principais ações do setor nuclear brasileiro estão distribuídas em três ministérios. O Ministério da Ciência Tecnologia e

Inovação (MCTI), por meio da Cnen e unidades vinculadas, licencia e controla as atividades nucleares, fornece produtos e serviços e promove pesquisas do setor. Também integram o MCTI a INB, que é responsável pelo ciclo do combustível nuclear e a Nuclep, fabricante de equi-

pamentos pesados para usinas nucleares.

No Ministério das Minas e Energia (MME) está a Eletro-nuclear, que opera as usinas nucleares Angra1 e Angra2 e conduz a construção de Angra3. O Ministério da Defesa, por meio da Marinha Brasileira, pesquisa e desenvolve

Vista aérea das Usinas de Angra 1 e 2 - RJ



o uso de energia nuclear para propulsão naval, tendo como principal projeto um submarino nuclear.

SEGURANÇA E REGULAÇÃO

O monopólio da União sobre a mineração de elementos radioativos, a produção e o comércio de materiais nucleares é exercido pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen). A Cnen foi criada em 1956 como órgão superior de planejamento, orientação, supervisão e fiscalização, estabelece normas e regulamentos em radioproteção e licença, fiscaliza e controla a atividade nuclear no Brasil. A comissão também desenvolve ainda pesquisas na utilização de técnicas nucleares.

Em 1987, o acidente com o Césio 137 em Goiânia gerou uma grande revisão do sistema brasileiro de regulação. De acordo com Ângelo Padilha, Presidente da Cnen, na época foi realizado um levantamento exaustivo das fontes radioativas artificiais existentes no Brasil, com o recolhimento das que não tinham uso definido. Também foi aperfeiçoado o processo de cadastramento de fontes e de responsáveis.

Atualmente, estão em operação no mundo 440 reatores de potência. Após o acidente de Fukushima, vários grupos de discussão e análise de

Atualmente, estão em operação no mundo 440 reatores de potência. Após o acidente de Fukushima, vários grupos de discussão e análise de acidentes foram constituídos, buscando tirar lições do ocorrido no Japão.

acidentes foram constituídos, buscando tirar lições do ocorrido no Japão. A Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) tem sido o principal veículo em termos de propagação das boas práticas e princípios de segurança desde a criação e também lidera as discussões sobre segurança nos diversos usos da energia nuclear. O Brasil desenvolve as normas regulatórias com base nas recomendações da AIEA e do ICRP.

De acordo com Leonam dos Santos Guimarães, Assistente da Presidência da Eletrobras Eletronuclear, após o acidente ocorrido na central de Fukushima, o Brasil passou a investir mais na segurança nuclear e criou um plano de investimentos para os próximos cinco anos. Cerca de R\$ 300 milhões serão destinados ao programa de melhoria contínua das usinas de Angra.

Segundo o representante da Eletronuclear, o acidente no Japão trouxe inúmeras lições que a indústria nuclear precisa absorver, como a verificação das bases de projeto para eventos externos, buscando assegurar a disponibilidade dos sistemas de segurança diante de cenários de eventos externos extremos, além da necessidade de definição de medidas para mitigação de acidentes severos, com o objetivo de dotar as

usinas de recursos para controlar acidentes que excedam as condições postuladas. “Foi o caso de Fukushima, que não estava projetada para suportar um tsunami daquela altura”, afirmou.

A segurança do Programa Nuclear Brasileiro está articulada dentro do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (Sipron), vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República. De acordo com Carlos Alberto Matias, Secretário de Acompanhamento e Estudos Institucionais do GSI o sistema foi criado em 1980, com o objetivo de assegurar o planejamento integrado, coordenar a ação conjunta e a execução continuada de providências que visem a atender às necessidades de segurança do Programa Nuclear Brasileiro, incluindo o pessoal envolvido, a população, as instalações e materiais e o meio ambiente.

Nas situações graves são executados os planos de emergência, que envolvem entre outras ações, a evacuação das áreas e o socorro à população. Nos anos ímpares são realizados exercícios gerais de simulação de emergência e nos anos pares, exercícios parciais. Assim, em 2011 ocorreu uma simulação geral entre os dias 31/8 e 1/9. Participaram membros



Equipamento de raio-x

*A segurança
do Programa
Nuclear Brasileiro
está articulada
dentro do Sistema
de Proteção ao
Programa Nuclear
Brasileiro –
Sipron, vinculado
ao Gabinete
de Segurança
Institucional (GSI)
da Presidência
da República.*

do sistema, observadores e avaliadores brasileiros, observadores da Agência Internacional de Energia Atômica e de entidades convidadas. Também participaram técnicos do TCU e o ministro substituto Augusto Sherman.

Para a simulação realizada em 2011, foram introduzidas algumas inovações como o aumento na duração do exercício para dois dias, a ativação simultânea e permanente dos quatro centros de emergência após o nível de “Alerta” e a retirada da população por via marítima. Também foi adicionada a complexidade de simular emergência nas duas usinas e pela primeira vez foi realizado o teste da distribuição das pastilhas de iodeto de potássio.

Megaeventos esportivos: o desafio vai além dos estádios





O outubro de 2007, o Brasil é escolhido sede da Copa do Mundo de 2014 e dá início a uma contagem regressiva para montar no país a estrutura exigida pela FIFA. Imediatamente começam os questionamentos sobre a situação dos estádios nas doze cidades-sede: Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

A preocupação com a construção e reforma de estádios é natural. Pela segunda vez na história as arenas brasileiras serão palco do grande espetáculo do futebol e precisam ter estrutura para isso. Em 1950, o estádio do Maracanã foi inaugurado especialmente para sediar a primeira copa no Brasil.

Mas em segundo plano fica uma preocupação ainda mais importante: as cidades-sede estão preparadas para receber os torcedores? Aeroportos, transporte urbano, hotéis, segurança pública. Como a infraestrutura que o Brasil mostrará ao mundo pode impactar na imagem do país no exterior?

Apesar do slogan “o Brasil está pronto para encantar o mundo” preparado pelo governo para projetar o país no exterior, a falta de projetos para

as áreas da saúde, educação e acessibilidade recebeu críticas do deputado federal Romário de Souza Faria (PSB-RJ). “Não há preocupação dos governantes com esses legados”, enfatizou o parlamentar.

Esta preocupação com a falta de investimentos nas áreas da saúde, educação e acessibilidade ganha força quando comparada ao crescimento do número de turistas no Brasil. Segundo o presidente da Embratur, Flávio Dino de Castro e Costa, em 2020, o País deverá receber 10 milhões de turistas vindos do exterior. Para a Copa do Mundo de 2014, são esperados 3 milhões de turistas brasileiros e 600 mil estrangeiros.

A necessidade de buscar soluções para a infraestrutura do país, a fim de receber a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos de 2016, levou o Tribunal de Contas da União a reunir representantes do governo e especialistas no seminário “Infraestrutura Turística, Megaeventos Esportivos e Promoção da Imagem do Brasil no Exterior”. O evento foi realizado em agosto de 2011, na sede do TCU em Brasília.

De acordo com o coordenador do seminário e vice-presidente do TCU, ministro Augusto Nardes, o legado dos megaeventos esportivos não pode se resumir à construção de novas arenas esportivas. “É necessária uma política

de geração de empregos, com capacitação, treinamento e certificação profissional dos empregados”. O ministro reforça que esses eventos são uma oportunidade única para a consolidação do Brasil no cenário mundial e desenvolvimento do turismo, fundamental para o crescimento do país. No entanto, observa que, para tanto, são necessários estímulo ao empreendedorismo, incentivo aos micro e pequenos empresários em prol da geração de emprego e de renda e principalmente políticas públicas eficientes. “O país precisa de planejamento,

mais investimentos em segurança, infraestrutura, mobilidade urbana, aeroportos e promoção da marca Brasil. É necessário vencer a Copa e as Olimpíadas da infraestrutura, da segurança pública, do turismo, da mobilidade urbana, da geração de emprego e da saúde. O país pode deixar a sua marca da convivência pacífica, da organização, da tolerância em função das raças, condições sociais e pensamentos políticos. Além disso, deve-se firmar um legado para futuras gerações, consistente no planejamento e execução de programas e de projetos



Cartaz do Seminário

eficientes, além de políticas públicas voltadas para o bem-estar social” disse.

O vice-presidente do TCU enfatiza que o turismo é a segunda maior indústria global, representando 8% de toda a economia mundial. Por isso, o Brasil precisa reforçar a infraestrutura para participar de uma fatia maior desse mercado. “Brasil não é só samba e carnaval, devemos nos aperfeiçoar para mudar esta visão do exterior em relação ao País”.

Para Antonio Henrique Borges Paula, gerente de Projetos Estratégicos do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), além de mostrar o que já tem, o país precisa ampliar as possibilidades do turismo: “o Brasil tem muitas opções de turismo, é preciso investir nelas e ‘turistificar’ lugares que já têm grandes atrativos, mas ainda não possuem investimentos necessários”.

Sobre os custos e benefícios dos megaeventos esportivos, o ministro do TCU José Múcio Monteiro enfatizou que, além da criação de espaços específicos para a prática esportiva ou de infraestrutura e serviços que atendam a um público exclusivo e em restrito espaço físico-temporal, o legado desses eventos deve ser a perenização da prática de implantação de políticas públicas de urbanização. Com isso

“ O Brasil tem muitas opções de turismo, é preciso investir nelas e ‘turistificar’ lugares que já têm grandes atrativos, mas ainda não possuem investimentos necessários. ”

*Antonio Henrique
Borges Paulat*

serão capazes de compatibilizar, de forma economicamente viável a toda a população, o inevitável crescimento das cidades com a proteção ambiental e o incremento da qualidade de vida dos cidadãos.

De acordo com a secretária Nacional de Políticas de Turismo, Ana Isabel Mesquita de Oliveira, os eventos esportivos serão um momento de exposição do Brasil, os quais enfrentarão desafios como “receber turistas e delegações, desenvolver estratégias, mostrar uma economia estável, aumentar a inclusão social, além de trabalhar pela unificação de setores privado e público”. Ana acrescentou que a contribuição da Copa para o turismo deverá ser significativa, pois poderá “consolidar o destino brasileiro no imaginário do turista nacional e internacional”.

SETOR HOTELEIRO E QUALIFICAÇÃO DE PESSOAL

Investir na qualificação profissional e na modernização de hotéis é o principal passo que o Brasil deve dar para obter êxito na Copa do Mundo de 2014 e nos Jogos Olímpicos de 2016. Segundo o vice-presidente para Meios de Hospedagem da Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação, Ricardo Krüger, embora o País tenha uma boa infraestrutura hoteleira, ainda há a

necessidade de aperfeiçoar o atendimento para um público estrangeiro exigente. “O Brasil possui uma grande carência de idioma. São poucas as pessoas que possuem conhecimento de outras línguas, como o inglês, por exemplo, principal idioma para a realização desses eventos”, afirmou.

De acordo com ele, a infraestrutura hoteleira possui capacidade para receber os eventos, tendo em vista que, cada vez mais, as cidades-sede do mundial são palco de grandes acontecimentos. No entanto, ainda faz-se necessário o aumento do número de leitos. Segundo Krüger, o País possui 343 mil leitos e deverá contar com mais 142 mil até 2014, o que representa 198 novos hotéis em todo o Brasil. Dados da federação apontam que o País investirá R\$ 7,4 bilhões na rede hoteleira, o que acarretará na criação de 32 mil novos empregos. Para Krüger, a oportunidade de sediar a Copa e as Olimpíadas tornará o Brasil um País capacitado para investir na captação de outros grandes eventos e a divulgação e promoção dos jogos no exterior contribuirão para um maior número de turistas no País.

SEGURANÇA PÚBLICA

Com o lema “nosso esporte é a segurança”, a Secretaria Extraordinária de Segurança

Investir na qualificação profissional e na modernização de hotéis é o principal passo que o Brasil deve dar para obter êxito na Copa do Mundo de 2014 e nos Jogos Olímpicos de 2016.

para Grandes Eventos pretende transformar a imagem de pouco profissionalismo que, segundo o secretário José Ricardo Botelho de Queiroz, é frequentemente associada ao Brasil. Incumbida de coordenar os esforços de investimento em infraestrutura, capacitação e inteligência, a secretaria atuará checando as necessidades das instituições para definir a alocação de recursos para realização de grandes eventos.

“A integração é a coluna cervical de tudo”, afirmou. O secretário considera que a análise de risco é um dos instrumentos mais importantes para garantir a integração e evitar a sobreposição de ações. “Precisamos checar, por exemplo, o que foi repassado pelo fundo de segurança, pelo Pronasci,



Viaturas da PM de São Paulo

pelos jogos militares, pelo Pan, para evitar o ‘regasto’”.

Na mesma linha, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) desenvolve um modelo de análise de risco com ênfase em ameaças para atuar em grandes eventos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas. Segundo o diretor-geral da Abin, Wilson Trezza, o modelo adota as ameaças como foco do diagnóstico de risco, e não as deficiências dos sistemas de proteção, como usualmente é feito. Ainda em fase preliminar, foi testado durante o sorteio das eliminatórias da Copa realizado na cidade do Rio.

Para reforçar a atuação estratégica, um centro de inteligência para grandes eventos será instalado em Brasília e um espelho da estrutura no Rio de Janeiro. De 3 a 4 mil servidores, segundo Trezza, serão capacitados na área de inteligência até a Copa em 2014. “É preciso que o evento tenha resultado com padrão de qualidade. Para isso, precisamos de planejamento e de recursos”.

A integração tem direcionado também a ação da Polícia Federal, não só como apoio para ações de investigação. O diretor-geral da PF, Leandro Daiello, esclareceu que fronteiras e aeroportos, os dois pontos de destaque na atuação da organização nos grandes eventos serão fisca-

Auditoria do TCU apontou um panorama desolador da mobilidade urbana na maior parte das grandes cidades brasileiras, resultante do crescimento desordenado dos municípios, da desarticulação entre planejamento urbano e planejamento de transporte...

lizados dentro da perspectiva de integração, com foco na inteligência. “Precisamos cada vez mais ter inserção internacional”. A PF tem nove escritórios de ligação no exterior e pretende aumentar o diálogo com os sistemas de polícia estrangeiros, além de reforçar o efetivo e melhorar a estrutura e a tecnologia para agir na fiscalização.

MOBILIDADE URBANA

Auditoria do TCU apontou um panorama desolador da mobilidade urbana na maior parte das grandes cidades brasileiras, resultante do crescimento desordenado dos municípios, da desarticulação entre planejamento urbano e planejamento de transporte e do crescente uso do transporte individual motorizado.

Segundo Aroldo Cedraz, ministro relator do trabalho, o tribunal identificou três principais problemas relacionados às dificuldades de locomoção, todos interligados: congestionamentos crescentes, baixa adesão ao uso do transporte público coletivo, fruto do custo elevado e da má qualidade e baixa qualidade das vias urbanas – pistas de automóveis, calçadas e ciclovias. Cedraz observou que o cenário lamentável decorre, sobretudo da precariedade do planejamento dos municípios.



Baixa adesão ao uso do transporte público coletivo é apontado como um dos problemas no panorama desolador da mobilidade urbana nas grandes cidades brasileiras.

Para reverter esse quadro, o TCU fez uma série de recomendações à Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades (Semob). Cedraz chamou atenção para a importância da questão não só em função dos altos investimentos no setor, mas também em razão da proximidade dos megaeventos esportivos. “É necessário reduzir desperdícios de recursos públicos e, acima de tudo, aperfeiçoar os serviços oferecidos ao cidadão e, consequentemente, melhorar a qualidade de vida da população brasileira”, concluiu.

O ministro das Cidades, Mário Negromonte, informou que os investimentos para me-

lhoria da mobilidade urbana estão sendo planejados não só como preparativos para a Copa do Mundo, mas também para atender as necessidades futuras de locomoção da população. “As obras ficarão como legados para as nossas cidades”, assegurou.

O legado para as cidades também é uma preocupação para o prefeito do Rio, Eduardo Paes. “O Rio de Janeiro vai se servir desses megaeventos e o maior legado para a cidade vai ser a melhoria da mobilidade urbana”, avaliou. Segundo ele, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 são uma oportunidade para a realização de obras de infraestrutura em transporte e para a oferta

de serviços que melhorem a qualidade de vida da população e tornem a cidade à altura dos turistas que virão para os megaeventos.

INVESTIMENTOS

O diretor da área de inclusão social e crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Elvio Gaspar, destacou que a concessão de financiamento de projetos vinculados aos eventos obedece aos critérios de sustentabilidade ambiental, viabilidade econômica e inserção do projeto na área urbana de forma adequada.

Os investimentos previstos para a Copa de 2014 são de R\$ 24 bilhões. Do total, 78% ficarão a cargo do poder público. Para suprir a demanda por créditos, o BNDES definiu dois programas: um voltado para as arenas (estádios), com dotação de R\$ 4,8 bilhões, e outro para a rede hoteleira, com dotação de R\$ 1 bilhão.

O diretor do BNDES apontou ainda diretrizes para solucionar a deficiência do transporte urbano, como apoiar o transporte de massa e sobre trilhos e aperfeiçoar os transportes sobre pneus, formalizando e racionalizando rotas e linhas urbanas. O banco aposta ainda em inovações tecnológicas e, assim, conta com um programa de investi-

mentos para estimular a modernização das frotas.

INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

O ministro-chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, Wagner Bittencourt, enfatizou que para uma realização exemplar da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, o Brasil terá que superar sérios desafios. Segundo ele, o País tem crescido de forma expressiva e um planejamento do setor de aviação civil e uma melhora na gestão são imprescindíveis para atingir o objetivo de expandir a capacidade de infraestrutura dos aeroportos. “A criação de uma política pública voltada para o desenvolvimento econômico e para a ampliação de voos domésticos, ligando cidades distantes, é uma das nossas prioridades”, afirmou.

Bittencourt elencou as ações que estão sendo implementadas para que os eventos sejam realizados com êxito: melhoria na gestão de órgãos ligados à administração dos aeroportos, investimentos da ordem de R\$ 7,2 bilhões na reconstrução e modernização dos aeroportos, concessões aéreas e controle do tráfego aéreo. “Devemos investir na reestruturação da Infraero e no fortalecimento da entidade

para que a atuação seja mais eficaz”, opinou.

Outro ponto levantado pelo ministro foi a concessão dos aeroportos de Guarulhos e Viracopos, em São Paulo e do aeroporto de Brasília. Segundo ele, a concessão proporcionará ampliação da capacidade de operação dos aeroportos e estimulará a concorrência entre as concessionárias e as companhias aéreas. “Essa competição será positiva para o usuário, já que a concorrência poderá baratear o custo final das passagens”, disse. Para controlar o crescente tráfego aéreo, o ministro garantiu que haverá aumento do efetivo de controladores.

“ A criação de uma política pública voltada para o desenvolvimento econômico e para a ampliação de voos domésticos, ligando cidades distantes, é uma das nossas prioridades. ”

Wagner Bittencourt



O crescimento histórico da demanda de voos foi destacado pelo presidente da Infraero, Gustavo do Vale. Ele atribuiu o fato ao aumento do poder aquisitivo de famílias de baixa renda e da concorrência de empresas aéreas. O presidente garantiu que as medidas para ampliação dos terminais, aumento da capacidade e reforma dos aeroportos serão cumpridas para a Copa.

Num tom menos otimista, o coordenador de Infraestrutura Econômica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Carlos Campos, indicou dificuldades que o País poderá enfrentar na implementação das ações previstas. “As obras continuam apenas em forma de projetos, o que causa dúvida quanto à conclusão”, pontuou. Segundo Campos, a demanda nos aeroportos teve um considerável crescimento nos últimos anos e os terminais ainda não absorveram esse aumento. Ele apontou dificuldades para que os terminais fiquem prontos em tempo hábil, já que o prazo médio de execução de obras de infraestrutura é de sete anos e meio. “Se mantivermos o prazo que está estabelecido, dez aeroportos não estarão concluídos para os jogos e atuarão acima da capacidade”. Apesar das recentes medidas adotadas para agilizar o processo, como o Regime Diferenciado para Contratação

(RDC) e as concessões aeroportuárias, ele avaliou como remota a possibilidade de conclusão das obras.

TRANSPARÊNCIA

O presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), ministro Benjamin Zymler, destacou a importância da transparência nas execuções das obras de infraestrutura para a Copa do Mundo de 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016. O ministro-substituto do TCU Marcos Bemquerer Costa também alertou que não basta que os gastos do governo estejam na internet, sendo necessário que o cidadão comum entenda as informações publicadas. “O desafio é qualificar a população para exercer a cidadania, instrumento de expressão da democracia previsto na Constituição”, afirmou.

O espírito cooperativo entre o TCU e os organizadores da Copa foi abordado pelo ministro Valmir Campelo. Responsável pela relatoria dos trabalhos do TCU relacionados à Copa, o ministro chamou a atenção para a postura educativa e preventiva do tribunal. “Acredito nesse modelo. Temos adotado o diálogo como principal meio de evitar irregularidades. No entanto, não hesitaremos em tomar as providências previstas em lei caso haja abuso.”

O ministro explicou que, em razão das diferentes fontes de recursos necessárias à viabilização do evento desta envergadura, o TCU tem atuado em conjunto com os outros órgãos de controle, numa ação coordenada de todos os agentes nas três esferas de governo, cada qual com a sua responsabilidade devidamente identificada.

Para isso foi criada a Rede de Fiscalização da Copa de 2014, com a participação de todos os tribunais de contas dos estados e dos municípios que sediarão o evento. Valmir Campelo destacou, ainda, que, para favorecer o controle das operações, foi criado o Portal de Fiscalização da Copa de 2014: www.fiscalizacopa2014.gov.br.

O ministro enfatizou, porém, a necessidade de aprimoramento da matriz de responsabilidade, instrumento criado para dimensionar e consolidar as previsões de gastos nas três esferas de governo e que possibilita uma visão geral das fontes de financiamentos utilizadas na execução de todos os projetos para os jogos.

A IMAGEM DO BRASIL NO EXTERIOR

O presidente da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, Jorge Gerdau Johannpeter, foi taxa-

tivo ao afirmar que o sucesso ou o fracasso na realização da Copa do Mundo, em 2014 e dos Jogos Olímpicos, em 2016, deve ser dividido pela sociedade brasileira. Para ele, os brasileiros ainda não conseguiram entender o alcance dessas competições para o futuro da economia e da imagem do país no exterior. Gerdauf enfatizou que o empresariado ainda não percebeu a oportunidade de fortalecimento das marcas brasileiras no mercado globalizado, o que permitirá a expansão de novos negócios por todos os continentes e crescimento da economia do País.

Ao tratar do assunto, a coordenadora-geral de Intercâmbio e Cooperação Esportiva do Ministério das Relações Exteriores, Vera Cintia Alvarez,

reforçou a importância do planejamento, do gerenciamento e da fiscalização como formas de combater o desperdício de recursos públicos.

Segundo ela, enquanto Chile, México e Argentina tiveram crescimento do PIB em 5%, depois da realização dos jogos, países como o Canadá e a Grécia apresentaram como legado o *deficit* nas contas. Citou, além desses dois casos, o exemplo negativo da Índia, alvo de suspeitas de corrupção e críticas por erros que teria cometido na organização dos Jogos da Comunidade Britânica, realizados em Nova Déli, no ano passado.

A seu ver, os megaeventos também devem servir de alavanca para a modificação da imagem que a população tem de si mesma e como os demais

países veem a nação organizadora. Ela explicou que os países que realizaram as últimas edições da Copa do Mundo – Coreia do Sul, Alemanha e África do Sul – desenvolveram ações para fechar cicatrizes sociais internas e obtiveram ganhos de imagem perante a sociedade mundial.

A reconstrução da identidade de cada país-sede foi feita por meio de campanhas de conscientização. No Brasil, o governo quer reforçar a imagem vencedora, construída ao longo dos últimos anos, como meio de aproximar a população dos eventos que o país vai realizar. A intenção é reforçar a imagem da diversidade cultural brasileira para os outros países. “Nós somos a nação de todas as nações”, reforçou Alvarez.



O desafio do investimento em infraestrutura no pós-crise

Em 2008, a falência de instituições financeiras nos Estados Unidos assustou o mundo e deu início a uma crise mundial, cujos efeitos ainda podem ser vistos em vários países, principalmente nas dificuldades devido ao grande endividamento. Para diminuir os impactos da crise e evitar que uma nova onda de instabilidade financeira se instale, cada país busca a maneira mais adequada de investir na infraestrutura.

De forma a colaborar com a troca de experiências entre as nações, o Tribunal de Contas da União promoveu em setembro de 2011 o seminário “Desenvolvimento de Infraestrutura no Pós-crise: o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores”. Durante o evento foram debatidos os

principais desafios de diversos países, como Reino Unido, Holanda, Alemanha, Rússia, Portugal, Polônia, Japão, Índia e Estados Unidos. Além disso, foi discutido o papel desempenhado pelas EFS na fiscalização dos recursos investidos nos serviços de infraestrutura.

O coordenador do seminário, ministro do TCU José Múcio, destacou que os efeitos da crise foram sentidos em todos os países, em menor ou maior escala. “No Brasil, as condições econômicas favoráveis do período anterior à crise e as medidas adotadas pelo governo contribuíram significativamente para o enfrentamento da conjuntura internacional adversa”, analisou.

No Reino Unido, uma das dificuldades do governo foi renegociar contratos de Parcerias Público Privadas (PPPs),





devido aos maiores custos de capital provocados pela crise financeira. “Nós identificamos graves situações nas auditorias realizadas nesse contexto de crise econômica mundial. Essa crise termina estimulando as empresas privadas a adotarem um comportamento inadequado”, analisou David Finlay, diretor do *National Audit Office* do Reino Unido

Para Finlay o período pós-crise gera um receio das empresas na manutenção de contratos com o governo, que busca a renegociação para reduzir o impacto fiscal. No país, as PPPs são utilizadas como forma de financiamento privado na construção de rodovias, hospitais e energia.

Em Portugal, as PPPs passaram a ser adotadas a partir de 1986. Até então as obras públicas de infraestrutura de base eram realizadas da maneira tradicional. Segundo a representante do Tribunal de Contas de Portugal (TCP), Ana Luisa Nunes, a partir daquele ano, coube ao poder público a concessão e a fiscalização das ações. No entanto, com a crise mundial, o país tentou inovar e optou pelas empresas de capital misto como novas fontes de captação de recursos para as obras. A delegada de Portugal ressaltou, a exemplo do controle brasileiro, o caráter pedagógico e preventivo das ações do tribunal de

contas português, que busca a correção dos possíveis erros ainda na origem dos contratos. Informou também que o TCP abarca duas instâncias próprias, em que os parceiros privados ainda podem recorrer de suas decisões – a partir daí, as decisões da Corte de Contas só poderão ser questionadas pelas entidades da administração ou pelo Ministério Público.

O delegado alemão, Werner Pelzer alertou sobre a necessidade de ser observada a natureza dos negócios tratados em PPPs. Segundo o representante, tais ações não podem ser estratégicas – como no caso da Alemanha, que terceirizou trabalhos na área de defesa nos projetos Fürst Wrede e Herkules. O perigo, naquelas parcerias, foi que o conhecimento adquirido em TI e a acomodação de staff militar seriam absorvidos pela empresa privada, e não pelo Estado.

No México pós-crise, tanto o PIB como os investimentos privados diminuíram. O representante do país, Ricardo Miranda explicou que, a partir desse momento, “o desafio é atrair investimentos privados com sustentabilidade e solvência em finanças públicas em médio e longo prazos”. Ele ressaltou a importância de uma avaliação rigorosa de aspectos técnicos, econômicos, financeiros e ambientais.

Kate Siggerud, representante do *Government Accountability Office* (GAO) explicou que nos Estados Unidos a maior parte dos investimentos de infraestrutura é de responsabilidade dos governos estaduais. Além disso, “há um controle do setor privado sobre o transporte, a comunicação e a eletricidade”. Para o GAO, os Estados Unidos ainda não saíram da crise. Exemplo disso são os investimentos em transporte que caíram em todos os níveis de governo. Ela detalhou, ainda, como é a auditoria preventiva, que reporta os acontecimentos e gastos à medida que ocorrem. Ao explicar a experiência de PPPs no EUA, observou que os custos e riscos devem ser bem ponderados e que a incerteza financeira diminui o interesse da iniciativa privada.

EFETIVIDADE

No Japão, mesmo após o país passar por duas crises nos anos 90, o governo continuou investindo no setor de infraestrutura. Masaaki Tamino explicou que as auditorias realizadas pelo órgão fiscalizador do Japão focam na qualidade das obras. Segundo o representante do Japão, isso ocorre porque construções de baixa qualidade não contribuem para o desenvolvimento

do país. Ele citou o terremoto que o país enfrentou, em março deste ano, como exemplo de que obras públicas construídas com qualidade podem enfrentar eventos catastróficos. Relatório feito após o terremoto demonstrou que a maioria das pontes não foi significativamente danificada, pois o impacto do tremor foi amenizado com um bom planejamento das obras. Por esse motivo, após as recentes catástrofes, as auditorias focadas na efetividade se tornaram fundamentais. “Em algumas auditorias percebeu-se mudanças nos planos iniciais. Nós percebemos que não havia normas específicas para calcular o valor das análises. Sendo assim, recomendamos que o trabalho fosse revisado e trabalhado em cima de normas”, exemplificou. Segundo o representante do país, as auditorias em obras públicas focadas na efetividade deverão crescer e a qualidade das obras será a prioridade.

Para a representante da Índia, Meenakshi Gupta, o setor de infraestrutura é um dos mais importantes devido à magnitude dos investimentos e, por esse motivo, merece mais atenção das auditorias. “Esse setor é o principal motivador do crescimento da economia. Além disso, oferece serviços que interferem na vida de cada cidadão”.

Auditoria conjunta avaliará Programa Mercosul Livre da Febre Aftosa

O Brasil é o segundo maior exportador de carne bovina do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos. Atualmente, o rebanho brasileiro soma mais de 200 milhões de cabeças de gado. Por isso, o país tem-se empenhado em evitar a febre aftosa no território – uma doença extremamente conta-

giosa que ataca animais como bois, porcos e cabras.

A aftosa é uma das doenças que mais causa prejuízos aos criadores de gado em todo o mundo. Quando a doença atinge um rebanho, os animais costumam perder peso, diminuem a produção de leite, param de crescer e têm dificuldades para se reproduzirem. Todo o país é afetado pela que-

da na produção e exportação de carne. Os rebanhos contaminados costumam ser abatidos, para evitar a transmissão do vírus a outras criações. As propriedades com animais doentes são interditadas e as exportações de carnes e materiais derivados são suspensas.

Foi o que ocorreu com o Paraguai em setembro de 2011. Segundo dados da associação



rural do país vizinho, após a confirmação do foco de aftosa, foram abatidas 819 cabeças de gado em uma fazenda no Departamento de San Pedro. No entanto, a doença foi detectada em apenas 13 animais. Logo quando surgiu o foco, o Brasil suspendeu a importação de carne do país, que era de aproximadamente 1,8 mil toneladas por mês. A estimativa de prejuízos para o país gira em torno de R\$ 350 a 450 milhões. Em 2012, os números podem chegar a R\$ 600 milhões.

O último registro da doença no Brasil foi em 2006, justamente na divisa com o Paraguai, em Mato Grosso do Sul. Os prejuízos na época ultrapassaram R\$ 1 bilhão. Desde então, o combate à doença foi intensificado no território brasileiro. E, em 2007, foi articulado um programa para erradicar a febre aftosa de todos os países do Mercosul: o Programa de ação Mercosul livre de febre aftosa (Pama).

O Pama é financiado pelo Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). O programa pluriestatal pretende apoiar a erradicação da febre aftosa, além de contribuir para a reestruturação e funcionamento de um sólido sistema de atenção veterinária sub-regional. Outros objetivos do programa são contribuir para o desenvolvimento da pecuária regional para sua inser-



ção no mercado internacional e fortalecer as estruturas sanitárias para prevenir outras enfermidades que causem similar impacto econômico.

Para verificar o funcionamento do programa, será realizada uma auditoria conjunta, coordenada pelo TCU, com a participação das EFSs da Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai. De acordo com o secretário-executivo da Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados (EFSul), ministro do TCU Augusto Nardes, a auditoria será importante porque o Brasil entra com grande parte dos recursos destinados ao Pama: “é necessário que a gente avalie se os recursos que estão sendo liberados pelo executivo estão sendo bem aplicados. Esse é o ponto fundamental dessa fiscalização”.

Em setembro de 2011, foi realizado na sede do TCU, em Brasília, o Seminário Internacional Mercosul, Fundos

Comunitários e Controle Regional para planejar e reunir subsídios para a realização da auditoria. Na oportunidade, a auditora-geral da Nação da Argentina e presidente da EFSul, Vilma Castillo, destacou a necessidade de fiscalização das ações do Pama, iniciado em 2007. De acordo com o regulamento do Focem, o programa deveria ser fiscalizado por auditorias internas e externas, anualmente e ao final de cada projeto. Entretanto verificou-se que as auditorias ainda não foram executadas.

Vilma Castillo apontou que a necessidade de controle sobre os programas financiados é evidente, pois além do grande aporte financeiro, as ações impactam a realidade de muitas pessoas que, mesmo indiretamente, contribuem para a realização dos projetos. “Nossos cidadãos que contribuem, muitas vezes, para outro estado parte, precisam ter a tranquilidade de que o controle será realizado”, disse.

Falhas nas ações públicas dificultam combate a queimadas e incêndios florestais no país

AUDITORIA DO TCU VERIFICOU AS PRINCIPAIS CAUSAS DESSE GRAVE PROBLEMA



De acordo com dados do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), somente no ano de 2010, os incêndios florestais destruíram 28% das unidades de conservação federais, o que corresponde a quase 1,5 milhão ha de áreas queimadas. O Parque Nacional das Emas queimou 90%; o da Chapada dos Veadeiros, 70% e o do Araguaia, 50% aproximadamente.

Para identificar as vulnerabilidades da elevada ocorrência de queimadas e incêndios florestais no País, o Tribunal de Contas da União realizou uma auditoria e constatou, entre outras falhas, deficiências na integração de políticas, planos e programas de governo para prevenção e combate ao problema.

Segundo a auditoria, a atividade econômica na região Amazônica e no Centro-Oeste, sobretudo acerca da pecuária extensiva e da agricultura de grande porte, é a causa fundamental do desmatamento, do uso do fogo na agropecuária e das queimadas. Constatou-se que o governo incentiva a agropecuária na região, por meio do crédito rural e de financiamentos à construção de frigoríficos, sem condições adequadas de produção e sem ações de fiscalização e monitoramento.

O relatório também apontou que 75% das Unidades de Conservação de Uso Sustentável e de Proteção Integral (UCs) não possuem plano de manejo - principal instrumento para o planejamento e gestão das unidades. Verificou-se, ainda, que não há indicadores oficiais de áreas queimadas

no Brasil, mas apenas dados aproximados de desmatamento que não permitam uma avaliação da magnitude e da evolução do problema.

O Tribunal determinou ao ICMBio que preparasse plano de ação contendo as medidas necessárias à elaboração dos planos de manejo em todas as unidades de conservação federais e o cronograma de execução das medidas. E à Casa Civil da Presidência, recomendou que possibilitasse a institucionalização do Centro Integrado de Multiagências de Coordenação Operacional, de modo a disponibilizar, em nível nacional e em caráter permanente, um efetivo capacitado e equipado para a realização de ações preventivas.

Ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o TCU recomendou que desenvolvesse indicadores de áreas

queimadas no território brasileiro. E ao Ministério da Educação, a recomendação para que se examine a oportunidade de incluir no currículo do ensino regular disciplina de educação ambiental.

Para o relator do processo no TCU, ministro Aroldo Cedraz, a educação deve ser a principal ferramenta para combater o problema: “a conscientização somente virá com investimentos substanciais em educação ambiental em todos os níveis do ensino regular, de modo que as crianças e os jovens possam, desde cedo, serem despertados para a importância de se conservar o meio ambiente em todos os aspectos e, com isso, evitar futuros problemas relacionados com a questão, a exemplo da incidência cada vez maior de queimadas e de incêndios florestais”.



Controle externo com foco na acessibilidade



A INCLUSÃO DAS REGRAS DE ACESSIBILIDADE COMO TEMA A SER OBSERVADO POR EQUIPES DE AUDITORIA PODE REPRESENTAR AVANÇO PARA O PAÍS.

A falta de estrutura física adequada em prédios públicos tem sido um entrave ao exercício da cidadania para milhões de pessoas em todo o país. O Instituto Brasileiro de geografia e Estatística (IBGE) identificou que no ano 2000, quase 25 milhões de brasileiros declaravam possuir algum tipo de deficiência. Isso sem contar

as pessoas que embora não sejam portadoras de deficiência, possuem algum tipo de limitação na mobilidade, como por exemplo pessoas idosas ou obesas.

Para propor melhorias referentes a esse quadro, o Tribunal de Contas da União realizará uma auditoria operacional para verificar as condições de acessibilidade nos órgãos e entidades da adminis-

tração pública federal. Além disso, o tribunal pretende incluir a acessibilidade entre os itens a serem observados nas próximas matrizes de auditorias em obras públicas. Dessa forma, espera-se que a acessibilidade passe a ser tema comum à análise dos processos licitatórios e no acompanhamento das obras públicas.

No dia 21 de setembro, Dia Nacional de Luta da Pessoa

com Deficiência, o tribunal também anunciou apoio à campanha nacional “Ministério Público de Contas pela Acessibilidade Total”, lançada pela Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon). Um dos objetivos principais da campanha da Ampcon é inserir o item “cumprimento das regras da ABNT quanto à acessibilidade” na agenda permanente de verificação das equipes de fis-

calização dos diversos tribunais de contas do País. Tanto na análise dos procedimentos licitatórios, quanto no acompanhamento da execução das reformas, ampliações ou construções de prédios públicos, considerando os reflexos no exame da legalidade, legitimidade e economicidade dos empreendimentos.

Segundo Sérgio Caribé, procurador do Ministério Público junto ao TCU, o objetivo

inicial da campanha é verificar se todas as construções civis, custeadas com recursos públicos, estão de acordo com as regras da ABNT quanto à acessibilidade. “Os espaços públicos deverão ser adequados, na maior velocidade possível, para alcançar o atendimento necessário que essas pessoas precisam. Essas mudanças interferem no exercício da plena cidadania daqueles que não possuem acesso e igualdade de condições”, destacou.

A campanha prevê ainda, em um segundo momento, verificar se há atendimento especial às pessoas portadoras de deficiência. “O atendimento deve ser condizente com a necessidade de cada um. Os deficientes visuais e auditivos, por exemplo, deverão ter equipamentos especiais”, ponderou. Outro ponto destacado pelo procurador é o de que, por meio de decreto, cabe ao Poder Executivo assegurar, com base em estudos e pesquisas, a viabilidade da redução ou isenção de tributo para importação de equipamentos que não existem no país, necessários para adequação dos portadores de deficiência. “Essa previsão normativa posta em termos abstratos deve ser cobrada pelos tribunais de contas”, afirmou o procurador.





Fiscalização de obras em 2011 mostra evolução no sistema de controle

O Tribunal de Contas da União entregou em novembro ao Congresso Nacional o relatório de consolidação das fiscalizações de obras de 2011. O documento subsidiará a aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2012. As correções propostas pelo TCU podem gerar benefícios de até R\$ 2,6 bilhões aos cofres públicos.

Entre os 230 empreendimentos fiscalizados, o TCU identificou 26 obras com indícios de irregularidades gra-

ves que, segundo definido pela LDO, indicam o bloqueio orçamentário. O ministro-relator do trabalho, Raimundo Carreiro, destacou a queda ocorrida nos últimos dez anos no número desses indícios, classificados como “indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P)”. De acordo com Carreiro, a diminuição de IG-P deve-se à evolução conceitual do termo. “O conceito evoluiu no sentido de reduzir o número de obras paralisadas.”, explicou o relator. Em 2001, 121 obras foram classificadas como IG-P; em 2010, esse número caiu para 32, chegando a 26 em 2011.

O presidente do TCU, ministro Benjamin Zymler, acredita que o aumento da capacidade de fiscalização do tribunal, a maior interação do TCU com os gestores e a melhoria da gestão pública contribuíram

para a diminuição no número de IG-P. Para Zymler o trabalho do tribunal ao longo desses quinze anos de Fiscobras vem contribuindo para uma ação cada vez mais preventiva do controle externo. “Isso evita que obras com problemas de viabilidade técnica e econômica sejam iniciadas, tendendo à extinção a expressão ‘obras inacabadas’”, previu.

PRINCIPAIS IRREGULARIDADES

O sobrepreço e o superfaturamento lideraram as irregularidades encontradas em obras em 2011. De um conjunto de 230 fiscalizações de obras, foram encontrados indícios de superfaturamento ou sobrepreço em 126. Deficiências relacionadas à licitação foram identificadas em 168 obras.

Segundo os critérios definidos pela LDO, as irregularida-

des graves que recomendam a continuidade da obra (IG-C) correspondem a 154 obras. Os indícios de irregularidades do tipo IG-P (indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação) envolvem 26 obras e outras 7 correspondem a indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores (IG-R).

Avaliando-se o comportamento das fiscalizações por setor de governo, a maior incidência de indícios de IG-P e IG-R está em infraestrutura. Nas unidades orçamentárias responsáveis por obras com indícios de irregularidade grave, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) apresentaram maior quantidade de obras com IG-P. De 87 obras executadas pelo Dnit, oito se incluem nessa classificação e de 20 fiscalizações feitas em obras da Funasa, cinco estão com indicativo de paralisação.

Entre as unidades federativas, a Região Nordeste apresentou o maior índice de irregularidades, com um total de 69. A Região Sudeste apresentou o segundo maior, com 60 constatações.

FISCALIZAÇÕES TEMÁTICAS

Em 2011, pela primeira vez, o TCU realizou auditorias



em obras públicas com características semelhantes. O trabalho englobou 80 auditorias e permitiu o alcance de resultados em uma proporção maior, o que possibilitou ganhos de escala na correção de problemas detectados e a garantia de efeito multiplicativo nos benefícios registrados. As fiscalizações foram divididas em Pontes e Viadutos (40), Estabelecimentos Penais (20) e Funasa (20).

Na temática Pontes e Viadutos, o TCU avaliou 40 fiscalizações do Programa de Reabilitação de Obras de Arte Especiais (Proarte) do Dnit (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes), que tem como objetivo a recuperação, restauração e alargamento das pontes e viadutos das rodovias federais. O Proarte engloba cinco mil obras, divididas em duas fases, e tem investimentos estimados em R\$ 5,8 bilhões. As auditorias do tribunal constataram projeto básico deficiente e sobrepreço em alguns serviços do orçamento. O trabalho de fiscalização permitiu a redução do preço máximo no processo licitatório a ser realizado e o total dos benefícios das auditorias gira em torno de R\$ 62 milhões.

O TCU fiscalizou 20 obras destinadas a reforma, ampliação e construção de estabelecimentos penitenciários,

localizados em oito estados, cujo valor dos contratos somados chega a R\$ 123 milhões. Neste trabalho, priorizou-se a escolha de obras com execução física em fase inicial. Em todas as fiscalizações foram identificadas irregularidades, como projeto básico deficiente ou desatualizado, impropriedades na execução do convênio e orçamento incompleto ou inadequado. As auditorias possibilitaram reduções no preço máximo de licitações e no valor do contrato, o que resultou no benefício de R\$ 3,24 milhões.

A execução de ações de saneamento a cargo da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) também foi tema das Fiscalizações Temáticas. O TCU fiscalizou 20 obras de saneamento executadas com recursos repassados a estados e municípios pela Funasa, sendo oito de sistemas de abastecimento de água, oito de sistemas de esgotamento sanitário e quatro de sistemas de drenagem urbana. As obras estão localizadas em onze estados e possuem investimento médio de R\$ 2,3 milhões.

MELHORIAS

Com o objetivo de aprimorar as técnicas de fiscalização e avaliação quantitativa e qualitativa das obras públicas, as

Secretarias de Fiscalização de Obras do TCU aplicaram, no decorrer do Fiscobras 2011, uma série de procedimentos novos por meio da aquisição de equipamentos e contratação de novos serviços.

Além disso, o tribunal promoveu o treinamento dos auditores sobre patologia de obras de edificação rodoviárias, hídricas e de construção pesada; priorização na aquisição de equipamentos e aparelhos de auxílio à fiscalização de obras públicas e autorização da aquisição, locação ou contratação de serviços que disponibilizassem tecnologias às unidades técnicas para fiscalização das obras.

Houve ainda, em 2010, licitações para aquisição de equipamentos (esclerômetro, localizador de barras de aço e GPS com câmera) e para contratações de serviços (topografia, ensaio de integridade - PIT e ensaio de irregularidade longitudinal - IRI).

Os serviços de aferição de topografia foram utilizados com o objetivo de avaliar os volumes de terraplanagem; os ensaios de integridade (PIT), por sua vez, com o objetivo de verificar a profundidade e integridade de fundações; já os ensaios de irregularidade longitudinal (IRI) funcionaram como medidor do índice de irregularidades longitudinais de um pavimento.

Desafios e demandas enfrentados por gerentes públicos nos dias de hoje



Ubiratan Aguiar

é Ministro Emérito
do Tribunal de
Contas da União

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo tecer considerações acerca do Subtema 1-A do VIII Congresso da Organização Europeia das Instituições de Fiscalização Superior (Eurosai), intitulado “Desafios e demandas enfrentados por gerentes públicos nos dias de hoje”.

À guisa de esclarecimento, registra-se que o Tribunal de Contas da União, do Brasil, participa do evento na condição de observador, atendendo a honroso convite formulado pelo Tribunal de Contas de Portugal.

Buscou-se, no delineamento do escopo do assunto, focalizar e contrapor os aspectos centrais desenvolvidos no Documento Principal elaborado por representantes das Instituições de Fiscalização Superior da Holanda e da Eslovênia, previamente disponibilizado pela Eurosai no sítio eletrônico mantido na rede mundial de computadores, e que deverá nortear as discussões.

Apesar da amplitude do tema, não se discorreu sobre questões outras que não aquelas destacadas no referido Documento.



2. CONTEXTUALIZAÇÃO: O CONFLITO

As questões trazidas na justificativa constante do Documento Principal, elaborado com o intuito de provocar reflexões e suscitar o debate, sinalizam para a existência de uma possível incompatibilidade existente entre o mundo real e a normatização sobre ele aplicável, sob o argumento de que o primeiro sofreria mudanças em um ritmo bem mais acelerado que a legislação que busca a ele regular. Esse distanciamento poderia justificar a adoção de práticas, pelos agentes públicos, não amparadas ou mesmo contrárias às leis existentes, por serem as normas obsoletas e anacrônicas. Na mesma linha, as Instituições de Fiscalização Superior se deparariam com o dilema de, em tais situações, terem que optar entre exigir o cumprimento estrito das leis ou buscar paradigmas principiológicos que pudessem socorrer às decisões adotadas pelos administradores.

Esse é o cerne da discussão sobre o qual desenvolveremos nosso raciocínio.

3. DESENVOLVIMENTO DA QUESTÃO

As Instituições de Fiscalização Superior agem nos limites do cenário jurídico-institucional no qual se encontram inseridas. Nesse contexto, os países praticantes da tradição jurídica do direito civil romano valorizam a lei escrita, previamente estabelecida pelos legisladores para resolução de possíveis conflitos, como fonte principal do direito. De forma diversa, o costume e as decisões judiciais formam precedentes que são aceitos quase que obrigatoriamente, com força de lei, nos países que adotam a tradição do direito anglo-saxão.

A questão posta em discussão é mais difícil de ser aceita em países que, como o Brasil, adotam o legalismo como fonte da lei, ou seja, adotam a norma positivada como sinônimo de direito.

Em países de direito prevalentemente consuetudinário, valoriza-se o direito não escrito, em que os costumes transformam-se em leis, em seu sentido mais amplo. É de se supor ser aceitável, em tais países, que a transformação nos costumes acarrete a alteração dos paradigmas legais aplicáveis às diversas situações e que

as Instituições de Fiscalização Superior adotem como paradigmas os mesmos *standards* utilizados pelos aplicadores do direito.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada no ano de 1988, expressamente estabelece que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, ao princípio da legalidade. Não pode o administrador público, portanto, relegar a aplicação das leis, sob nenhum pretexto.

É de se observar, no caso brasileiro, que o mesmo texto constitucional também atribuiu ao administrador o dever da eficiência. Isso não significa dizer, contudo, que aqueles que lidam com a coisa pública possam optar pela aplicação de um ou outro princípio. Ambos devem ser empregados de forma simultânea e não excludente. Isso significa dizer que não basta ao administrador público simplesmente aplicar a lei, mas que deve aplicá-la de forma a obter os melhores resultados.



Como corolário, não pode o gestor público, sob a pretensão de obter melhores resultados, esquivar-se da observância dos textos legais.

Não há, nesse caso, que se falar em conflito de princípios constitucionais, mas na complementaridade dos princípios.

Ao tratar de tema tão complexo e controverso, é importante distinguir as causas que poderiam levar os gestores públicos a trilharem opções administrativas não autorizadas por lei, porquanto causas diferentes podem ensejar abordagens distintas por parte dos órgãos de controle.

A primeira das causas é a avaliação de que as leis existentes não mais seriam adequadas à resolução dos problemas com que se defrontam, por serem ultrapassadas. A segunda das causas é a existência de lacuna normativa impossibilitando a aplicação de solução positivada para a situação a ser resolvida pelo gestor.

Principiando pela segunda das causas, é legítimo aceitar que o gestor público, ante a inexistência de disciplinamento para questões que necessitem ser solucionadas, utilize-se da aplicação de princípios para oferecer a resposta aos problemas os quais lhes são apresentados. Mesmo em tais casos, contudo, a discricionariedade não é absoluta, devendo pautar-se regras de conduta de razoável aceitação, sob o risco de transmutar-se em arbitrariedade. Em tais situações, cabe aos administradores públicos justificarem, previamente à prática dos atos que praticarão, os motivos que os levam a optar pela adoção de determinado caminho. Essa prévia motivação constituirá o elemento principal sob o qual serão realizadas as análises feitas pelas Instituições de Fiscalização Superior, devendo dela constar a descrição do problema enfrentado pelo administrador público, as opções que lhes eram disponíveis, com as respectivas vantagens e desvantagens, bem como as razões de decidir.

O afastamento da aplicação da lei em decorrência de possível obsolescência e a aceitação

dos atos praticados de forma contrária ao texto legal, no entanto, é questão mais complexa.

De início, cabe observar que a própria caracterização da situação de obsolescência se reveste, em certos momentos, de subjetividade.

A obsolescência é mais visível no que se refere às questões relacionadas à utilização de recursos tecnológicos. Assim, pode-se facilmente identificar anacronismos em normas que, por exemplo, exijam o encaminhamento, via postal, de documentos ou informações as quais, hoje, podem ser transmitidas mediante a utilização do correio eletrônico. Ou, ainda, exijam a apresentação de certidões, com assinaturas originais, facilmente substituíveis por certidões geradas a partir da internet, com assinaturas digitais. Em tais situações, quando a obsolescência é indiscutível e se refere meramente a questões formais, em nada alterando o mérito dos atos administrativos, podem-se compreender como legítimos os atos praticados pelos gestores em desacordo com os estritos termos dos textos legais.

Existem diversas situações, contudo, em que obrigações claramente definidas no ordenamento jurídico vigente são tachadas de “ultrapassadas” sob o argumento de não possibilitarem ou retardarem avanços nos campos político, econômico e/ou social. Sob essa ótica, a alegada obsolescência em muito se relaciona com a questão discutida no Documento Principal disponibilizado pela Eurosai, qual seja a de que o afastamento do princípio da legalidade poderia ocorrer na busca da resolução de mérito de uma questão, não se atendo o administrador público a cumprir a “cartilha” dos procedimentos inerentes à busca de tal solução. Isso em face do entendimento de que o interesse público estaria atendido, caso a solução adotada tivesse se mostrado a mais adequada. Na linha defendida pelo referido Documento, deveriam então as Instituições de Fiscalização Superior focalizar o exame também sob o pris-

ma do mérito da solução adotada, e não nos procedimentos utilizados para sua consecução.

Dentre diversos outros problemas que podem ser apontados na solução aventada no Documento Principal, destaco que a avaliação da solução de mérito dada a um problema somente é possível após sua resolução, ou seja, somente é viável *a posteriori*. E em uma escala de valoração, o controle *a posteriori* possui menor eficácia que o controle concomitante. A busca da realização de um controle concomitante tenderia, então, a privilegiar a verificação dos procedimentos utilizados e, por conseguinte, tenderia a conduzir as Instituições de Fiscalização Superiores necessariamente à busca dos paradigmas legais.

Feito esse apêndice e retornando, então, ao raciocínio de que a caracterização de obsolescência da norma se reveste de caráter subjetivo, admiti-la significa aceitar a possibilidade da existência de soluções diferentes para problemas iguais ou da mesma natureza, de acordo com a “percepção” dos diversos agentes públicos acerca do que poderia ser considerado como obsoleto ou ultrapassado. Da mesma forma, significa colocar as Instituições de Fiscalização Superior em situação em que, a cada caso concreto que se apresente, possam decidir de forma diferente, ora pela regularidade, ora pela irregularidade do ato. Tal prática, que permite às IFS o distanciamento dos balizadores legais fundamentando-se na percepção dos agentes públicos e na avaliação subjetiva de sua conduta, constitui terreno perigoso a ser trilhado, sobretudo em países com menores mecanismos de transparência, baixa participação popular e elevados índices de corrupção.

A questão central a ser focalizada é que a defesa da observância de paradigmas legais não significa a adoção de uma perspectiva formalista exacerbada, sem análise dos reflexos do eventual desatendimento a um ou outro requisito estabelecido nos normativos. É dizer, a perspec-

tiva formalista pode ser relativizada desde que se entenda o formalismo como aquilo que afeta a forma sem, contudo, afetar o mérito da coisa.

Ocorre que essa não é a concepção usualmente utilizada, pois o termo “formalismo” é normalmente empregado de forma pejorativa, para desqualificar a exigência de requisitos que, por diversas vezes, muito além da forma, possuem o potencial de alterar o mérito dos atos administrativos.

Mencione-se, como exemplo, as exigências afetas à realização de um processo licitatório. A inobservância ao prazo mínimo fixado na lei para divulgação do edital pode ser rotulada como questão formal. Ocorre que a divulgação do edital, sem a antecedência mínima exigida, pode resultar na restrição à participação dos licitantes, sobretudo quando o objeto licitado envolve a elaboração de projetos e propostas mais complexas, que demandem maior prazo de elaboração. Essa restrição ao caráter competitivo do certame tem o potencial de afetar significativamente seu mérito, com repercussões na escolha do fornecedor do bem ou serviço e no preço contratado.

A ausência de clareza a respeito do assunto, sem uma prévia visualização das causas e efeitos da eventual supressão de cada um dos requisitos legais estabelecidos, leva frequentemente os gestores públicos a cometerem equívocos e incorrerem em irregularidades, por imaginarem como meramente formais aspectos que podem influenciar de maneira substancial no mérito dos atos por eles praticados. A solução para tais problemas não reside em se abandonar os parâmetros legais, porque são relevantes e possuem razão para existir, mas em levar aos administradores públicos formação adequada para que, diante dos problemas com que se deparam, possam melhor discernir sobre as opções que se lhes apresentam, observadas as regras dispostas nas diversas leis e regulamentos.

Deve-se, então, buscar que os gestores públicos, em vez de meros aplicadores das leis,

sejam conhecedores das motivações dos diversos dispositivos legais e estejam aptos a realizar a análise de causas e efeitos dos problemas ocorridos e das possíveis soluções. Mais ainda, devem os gestores públicos conhecer a jurisprudência predominante a respeito das questões que lhes são diuturnas, sobretudo os entendimentos usualmente adotados pelas Instituições de Fiscalização Superior.

Nesse sentido, registro que desde o ano de 2003 o Tribunal de Contas da União, do Brasil, vem empreendendo esforços para levar aos gestores públicos federais, estaduais e municipais, informações sobre as irregularidades mais frequentemente detectadas no exercício do controle que exercem, mediante a realização de palestras e seminários e o oferecimento de cursos, presenciais e a distância.

Abordando, sob outro enfoque, a questão da lacuna normativa ou mesmo a obsolescência de alguns procedimentos estabelecidos em lei, registro que essas lacunas ou arcaísmos nem sempre decorrem de inércia, sendo, por vezes, o resultado de deliberada intenção do Poder Legislativo. Nunca é demais lembrar que o parlamento se integra por representantes de forças sociais distintas, que se orientam de forma dinâmica, ora em movimentos de convergência, ora de divergência, segundo os diferentes momentos políticos e os interesses dos quais são mandatários.

Faço um parêntese para registrar que o Documento Principal alude à possível ausência de legitimidade de algumas leis, que poderiam ser o produto de acordos decorrentes da atuação de grupos de pressão e de interesse junto parlamento. Tal afirmativa não pode ser acolhida sem maiores discussões, porquanto nos estados democráticos os movimentos de grupos de pressão e de interesse representam formas legítimas de expressão.

De outra forma, em tais estados o parlamento constitui-se em colegiado de representação

dos interesses populares, possuindo, portanto, inegável legitimidade. Não é aceitável que as Instituições de Fiscalização Superior corroborem pretensões de indivíduos que, arguindo supostas suspeições dos parlamentos, rejeitem a aplicação das leis e se considerem mais isentos para decidir acerca de quais seriam reais interesses públicos. Sobretudo porque se sabe que os indivíduos são igualmente suscetíveis às abordagens daqueles grupos pressão ou de interesse e as manifestações individuais são mais suscetíveis de serem subjugadas e vencidas pela corrupção do que aquelas emanadas de corpos coletivos.

Retornando ao raciocínio principal, os interesses do parlamento nem sempre se coadunam, então, com os interesses do governo, sobretudo nos momentos em que aquele não detém a maioria nas casas legislativas. Em tais situações, por diversas vezes o governo vê frustradas suas expectativas de alterações legislativas, no tempo pretendido.

A partir dessa constatação, os agentes governamentais podem ser tentados a, sob a alegação da necessidade de mais agilidade e eficiência, buscar alternativas para relativizar ou mesmo afastar a aplicação de preceitos legais, em nome do suposto “alcance do interesse público”. Ao consentir com tais práticas, as Instituições de Fiscalização Superior estariam como que validando normas não aprovadas pelo parlamento, usurpando sua função legislativa, e se prestando à captura por interesses governamentais, alterando o sistema de pesos e contrapesos que norteia o relacionamento entre os Poderes.

CONCLUSÃO

Nos estados democráticos de direito o interesse público reside no cumprimento das leis, não cabendo às Instituições de Fiscalização Superior desobrigar os gestores públicos do

cumprimento nem aquiescer aos atos praticados em confronto com as normas vigentes.

A perspectiva formalista pode ser relativizada quando for constatado o descumprimento de dispositivo legal que afete apenas a forma do ato praticado, sem interferência em seu mérito.

Na ausência de normatização específica, é esperado que os gestores públicos ajam nas lacunas da lei movidos pela aplicação de princípios. A prática de tais atos deve ser previamente justificada, com explicitação dos motivos que levaram o administrador público a adotar aquela decisão em detrimento de outras que seriam possíveis.

As Instituições de Fiscalização Superior possuem relevante papel no esclarecimento, aos gestores públicos, das irregularidades mais frequentemente detectadas no exercício do controle que exercem e das soluções possíveis de serem adotadas nos problemas com eles se deparam.



Instituto de Fiscalização e Controle - Regime Diferenciado de Contratações - Parecer



André Luiz Francisco da Silva Vital e

colaboradores: André Vital é servidor do Tribunal de Contas da União e membro do Instituto de Fiscalização e Controle. Graduado em Engenharia Civil, especializado em Matemática pela Universidade de Brasília e bacharel em Direito pelo Instituto de Ensino Superior de Brasília.

A Lei nº 12.462/2011, resultante da conversão da Medida Provisória nº 527, estabelece o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) para todos os empreendimentos relativos à realização da Copa das Confederações FIFA 2013, da Copa do Mundo; FIFA 2014, das Olimpíadas de 2016 e das obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados distantes até 350 quilômetros das cidades sedes dos eventos mencionados.

Os objetivos gerais do RDC, definidos no texto da Lei, são de ampliar a eficiência nas contratações públicas, a competitividade entre os licitantes, promover a troca de experiências e tecnologias, incentivar a inovação, assegurar tratamento isonômico entre licitantes e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

O quadro 1 faz a comparação entre algumas inovações trazidas pelo RDC e os dispositivos vigentes no rito de contratações de obras públicas previstos na Lei 8.666/1993.

Jogando um pouco para escanteio os reais motivos que levaram ao RDC, é certo que te-


Quadro 1

Lei nº 8.666/1993	RDC
As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver projeto básico de engenharia .	Abre a possibilidade de obras e serviços serem licitados apenas com anteprojeto de engenharia .
Deve existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários. Disponível aos interessados .	Os valores poderão ser estimados com base no mercado, nos valores pagos pela Administração Pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica . A estimativa de custos poderá permanecer oculta.
As obras são divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.	Prevê o uso da contratação integrada, licitando a entrega final do produto, obra ou serviço. O parcelamento do objeto poderá ser feito por opção do gestor público.
Há possibilidade de ajustes nos valores dos contratos para atender às exigências da Administração, com acréscimos ou supressões nas obras de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, ou de até 50%, no caso de reformas.	Também há possibilidade de ajustes nos valores dos contratos para atender às exigências da Administração. Os limites previstos na Lei nº 8.666/1993 passaram a ser observados na Lei nº 12.462/2011, sendo que na Medida Provisória não havia tal limitação.
Verifica-se a habilitação dos interessados na contratação e, em seguida, realiza-se o julgamento das propostas.	Possibilidade de inversão das fases, julgando as propostas para depois verificar a habilitação.
Quando o primeiro convocado não assinar o termo de contrato, a Administração pode convocar os licitantes remanescentes, para fazê-lo nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado. No caso de ser necessário contratar outra empresa para terminar o remanescente de obra, também devem ser mantidas as mesmas condições ofertadas pelo antecedente.	Será facultado à Administração Pública, quando o convocado não assinar o termo de contrato, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a celebração do contrato nas condições ofertadas pelo licitante vencedor. Se nenhum aceitar a contratação nesses termos, a Administração poderá convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a celebração do contrato nas condições ofertadas por estes. No caso de necessidade de contratar o remanescente de obra, em consequência de rescisão do contrato anterior, não será obrigatória a manutenção dos preços anteriores, podendo a obra continuar com novos preços, ofertados pelo licitante subsequente.

mos a oportunidade de discutir aperfeiçoamentos necessários à Lei nº 8.666/1993, para afastar as brechas existentes nesse estatuto, e, de maneira mais específica, nos procedimentos licitatórios.

Não se trata de engrossar o caldo das críticas lançadas sobre a Lei de Licitações ou alimentar os sofismas surgidos no calor das discussões, unicamente para fazer passar o RDC. Exemplo disso foi a afirmação de que a Lei nº 8.666/1993 não primaria pela qualidade da obra, mas tão somente pelo preço, uma afirmação desarrazoada, uma vez que o projeto básico preceituado por essa lei exige a especificação completa dos materiais a serem incorporados à obra.

Iniciar uma obra com um bom planejamento, contratar com segurança e rapidez aquilo que é realmente necessário, no formato necessário, continua a ser o grande desafio para a Administração Pública, em sua tarefa de efetivar o mais nobre dos seus princípios, a supremacia do interesse público.

Assim, devemos analisar friamente possíveis vantagens objetivas, subjetivas e eventuais riscos associados a este novo regime, de forma a vislumbrar avanços nas contratações em geral, ou mesmo evitar mais desacertos nos objetos do RDC.

VANTAGENS OBJETIVAS

No rol dos avanços objetivos, destacam-se a proibição de aditivos no caso da contratação integrada e a inversão das fases de habilitação e de proposta, modificações constantes do quadro 1.

Além desses novos dispositivos, podemos destacar também a previsão de uso do critério de “maior retorno econômico”, para um julgamento de propostas mais estratégico, e de padronização de minutas de contratos, para maior celeridade dos procedimentos.

Relevam-se, ainda, as diretrizes para a avaliação de benefícios diretos e indiretos de na-

tureza econômica, social ou ambiental, neste último caso demonstrando a salutar preocupação com o desfazimento de resíduos.

NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO

Outros pontos, embora propalados como avanços, definem critérios demasiadamente imprecisos, ainda dependentes de muita regulamentação. É o caso da possibilidade de “remuneração variável” (uma espécie de bônus à empresa contratada) e do contrato de eficiência (que possibilita remuneração adicional ao contratado por oferecer contenção de gastos com energia e com outras despesas correntes).

Outros critérios subjetivos foram retirados da proposta inicial, quando da conversão da Medida Provisória na Lei nº 12.462/2011, a exemplo das definições de serviços de “qualidade superior” e de “resultado não satisfatório”.

RISCOS ASSOCIADOS AO NOVO REGIME

a) Sigilo do orçamento

Embora tenha servido de alvo para os opositores, a ocultação do orçamento elaborado no âmbito da Administração Pública, por si só, não representa uma ameaça. É necessário reconhecer que, de fato, uma licitação que mantenha oculto o valor do objeto previamente estimado pode trazer melhores retornos, em determinadas situações, notadamente naquelas em que existam poucos concorrentes, com significativas diferenças de eficiência entre eles. É o que confirmam algumas simulações no campo da teoria dos leilões, embora não se possa obter uma conclusão generalista e segura nessa seara.

Todavia, focando na prática, o primeiro risco que chama a atenção é o de haver assimetria de informações, devido à dificuldade de garantir a confidencialidade. Na falta de um ambiente concorrencial efetivo, a informação privile-

giada quanto ao orçamento estimado pela Administração (preço de reserva) poderá trazer melhores resultados para aquele que a detém.

Se a proposta de deixar em sigilo o orçamento tem, na verdade, o objetivo de ocultar as imprecisões dos estudos técnicos realizados pela Administração, o risco torna-se nitidamente maior. A falta das informações oriundas do orçamento poderá retrair a ampla participação no certame, diminuindo a chance de uma efetiva concorrência. Cabe lembrar que o sobrepreço nos contratos é evitado, mormente, pela ampla participação e pela isonomia, para a qual contribuem os bons projetos e os sistemas oficiais de custos.

Por outro lado, nenhuma empresa entregará o objeto contratado tendo que para isso arcar com prejuízos. Cabe lembrar que a “praga do vencedor”, que ocorre quando um participante arremata algo por um valor acima do mercado, representa um efeito desafiador no caso de leilões reversos. Assim, a publicação do preço base será a melhor solução para a maioria dos casos e não o contrário.

Os textos dos artigos 5º e 6º da Lei nº 12.462/2011 merecem atenção. Eles definem, respectivamente, a obrigatoriedade da definição do objeto de forma “clara e precisa” e a possibilidade de ocultação do orçamento elaborado no âmbito da Administração. Ocorre que os orçamentos previamente estimados pela Administração apresentam-se, nas situações práticas regidas pela Lei nº 8.666/1993, como importantes instrumentos para a definição precisa e completa do objeto do certame. Assim, a sua ocultação é incompatível com o ideal de definição das obras com clareza e precisão.

A parte final do art. 6º diz, ainda, que a ocultação deverá ser feita “sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas”. Trata-se de mais um ponto duvidoso. Dificilmente a descrição quantitativa da obra terá a precisão adequada, tendo em vis-

ta que será baseada em anteprojeto. Novamente subjaz a ideia de que o risco será assumido pelo contratado.

É necessário relembrar que todo orçamento de obra praticamente se desvenda pela leitura dos seus quantitativos. Apondo-se a eles os respectivos preços unitários e os custos indiretos, obtêm-se a estimativa do valor total da obra. Assim, ao considerar-se a importância da “quantificação” em um orçamento de obra, perde o sentido a ocultação de outras informações dessa peça.

Inolvidável que a contratação de obras com valores razoáveis decorrem de um edital fundado nos princípios da publicidade, da informação e, sobretudo, da isonomia. É imprescindível a mitigação dos riscos para as partes, o que ocorre com a definição segura, ao menos, dos itens essenciais de cada objeto, ou seja, a sua correta especificação e valoração.



b) Licitação baseada em anteprojeto

O projeto básico é uma fase perfeitamente definida de um conjunto mais abrangente de estudos e projetos, precedido por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impacto ambiental e sucedido pela fase de projeto executivo ou detalhamento. A existência de projeto básico, em conformidade com os parâmetros legais, favorece a isonomia e diminui os riscos para as partes na contratação de obras públicas.

A etapa definida pelo anteprojeto destina-se à concepção e à representação provisória de detalhamentos da obra e de seus elementos, instalações e componentes, suficientes à elaboração de estimativas aproximadas de custos e de prazos dos serviços. Uma licitação baseada no anteprojeto associa-se à imprecisão e à falta de parâmetros técnicos para a presciência dos custos finais de cada empreendimento, fatores agravantes das tensões já existentes nos certames públicos.

Conforme o RDC, o contratado para a execução da obra poderá, ele próprio, elaborar o projeto básico.

Nesse ponto, pode ser observada nítida semelhança com o modelo de concessão de serviços públicos, no qual se admite deixar para o contratado o encargo da elaboração do projeto básico. A expectativa em uma concessão é a de conseguir projetos otimizados e obras eficientes, na medida da conveniência do concessionário, já que ele assume a obrigação de manter por longo tempo tais suportes físicos para a realização dos serviços.

Todavia, na prática, o modelo brasileiro de contratação de concessões de serviços públicos impõe, em primeiro momento, dúvidas quanto à definição de um teto para as tarifas, por faltarem elementos de convicção acerca dos custos dos investimentos, e, posteriormente, incertezas no controle do desempenho contratual.

No caso do RDC, cabe ressaltar, haverá risco significativamente maior de existirem maus projetos e obras ruins, pois esse regime não impõe a permanência do vencedor do certame na operação dos serviços, como ocorre nas concessões em geral.

No RDC, o controle do projeto pelo contratado, assim como no caso das concessões, dificulta a avaliação do poder público quanto à qualidade do objeto construído e da sua vantagem relativa.

Tal regime demonstra a preocupação com as “especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias”, contudo, tal apreensão não deve ser traduzida, nos casos concretos, em indefinições dos editais quanto ao essencial, em muitos casos relacionados aos materiais de acabamento das obras.

A solução para coibir projetos falhos e obras malfeitas novamente passa pela definição prévia, clara e segura, de um rol de itens essenciais, sob a ótica do valor, a partir do que se diminuiria o aspecto contingencial para a alteração do objeto licitado. O projeto será mais adequado ao interesse público se a concepção essencial, considerando a qualidade dos materiais e os custos envolvidos, for definida pela própria Administração, que poderá, simplesmente, utilizar-se de um concurso para tal finalidade, nos termos do §1º, do art. 13, da Lei nº 8.666/1993.

c) Contratação integrada

No que tange à contratação de forma integrada, destaca-se o risco de haver restrição à concorrência e o banimento das empresas de menor porte. Por outro lado, há que se reconhecer, ela facilita a gestão do empreendimento por parte da Administração Pública. Grande atenção deve ser conferida aos editais, para que os administradores neles não tratem de matéria reservada à lei, em sentido estrito.

d) Aditivos sem limitação

Motivo de grande perplexidade, a Medida Provisória trazia a possibilidade da prática ilimitada de realizar ajustes nos valores dos contratos, para atender às exigências do Comitê Olímpico Internacional (COI). Tal falta de limites não subsistiu com a conversão da MP em Lei.

Ainda serão possíveis ajustes nos valores dos contratos, para atender às exigências da Administração, todavia, há o dever de se observar limites, correspondentes a acréscimos de até 50% para o caso das reformas de edifícios ou de equipamentos.

Do mesmo modo, vem à tona a necessidade de bons projetos, que assimilem definições prévias e reduzam as incertezas executivas, de modo a evitar a proliferação de aditivos.

e) Convocação do segundo colocado

Por derradeiro, destaca-se a prudência necessária quanto à possibilidade de convocação do segundo colocado no certame, para assumir o contrato na desistência do primeiro. Pelo RDC, não há obrigatoriedade de manutenção das mesmas condições da proposta vencedora, abrindo a possibilidade de serem feitos acordos deploráveis na fase de licitação, com eventual abandono da primeira proposta para o favorecimento da segunda.

Por tal motivo, fazem-se necessários critérios de aceitação dos custos para as propostas subsequentes, com o estabelecimento de percentuais máximos de acréscimo em relação à proposta primeira colocada.

CONCLUSÃO

O RDC trouxe à tona o debate acerca dos possíveis avanços nas contratações públicas. Manifestamente, a Lei 8.666/1993 necessita de aperfeiçoamentos em face do princípio da

eficiência e demais preceitos fundamentais do artigo 37 da Carta Magna. Cabe, contudo, ponderar que o regime diferenciado de contratações acentua riscos intrínsecos à atual estrutura administrativa e a sua implantação representa um grande desafio para o país. Das respostas advindas do controle interno, externo e social em relação aos problemas práticos que, certamente, serão enfrentados poderá emergir a experiência necessária para aprimorar os procedimentos de contratação e incrementar ferramentas de controle sistemáticas e eficientes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 21 nov. 2011.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC... *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 ago. 2011. Edição extra e retificada em 10 ago. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em 21 nov. 2011.



A atuação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) na formulação e na execução da política fiscal



Carlos Frederico Alverga

é servidor do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).

1. INTRODUÇÃO

A atividade financeira do Estado (AFE) é crucial para a determinação da magnitude das principais variáveis macroeconômicas, tais como a renda, o emprego, a demanda, a massa salarial, as taxas de juros, o investimento, entre outras. A AFE é estudada tanto sob o aspecto jurídico quanto sob o aspecto econômico: no primeiro caso há a abordagem do Direito Financeiro e, no segundo, das Finanças Públicas. O presente artigo se valerá das duas abordagens para tentar explicitar de que forma duas importantes instituições do Governo Federal brasileiro, a STN e a SOF, atuam na execução da política fiscal, que seria a política por meio da qual o Estado nacional desempenharia a atividade financeira.

2. DEFINIÇÃO DE POLÍTICA FISCAL

A política fiscal é o componente da política econômica que se refere, por um lado, às receitas públicas, ou seja, à arrecadação dos tributos do Estado sobre a renda, o patrimônio



e o consumo das pessoas físicas e jurídicas, e, por outro lado, aos dispêndios do Governo, os quais estão explicitados no orçamento público. Desta forma, a política fiscal abrange dois componentes distintos, o relativo à política tributária, concernente à receita pública e à política orçamentária, pertinente à despesa pública. Pode-se considerar que o desempenho, pelo Governo, da política fiscal seria a forma deste último operacionalizar a atividade financeira.

No Brasil, a principal questão em torno da política fiscal é o estabelecimento da meta de resultado primário do Governo Central (Tesouro, Banco Central do Brasil e Previdência Social), a qual consta do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (AMF/LDO) e que é um importante parâmetro tanto para a elaboração quanto para a execução orçamentária do Governo Federal.

3. ATRIBUIÇÕES LEGAIS DA STN E DA SOF

A Lei 10.180/2001, a qual organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orça-

mento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo da União, estabelece que o Sistema de Administração Financeira Federal visa ao equilíbrio financeiro do Governo, no que se refere aos limites da receita e despesa públicas. Além disso, o aludido sistema compreende as atividades de programação financeira da União, de administração de direitos e haveres, garantias e obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional e de orientação técnico-normativa referente à execução orçamentária e financeira, além de dispor que a STN é o órgão central do sistema.

Além do normativo mencionado no parágrafo anterior, o Decreto nº 7.386, de 8/12/2010, que dispõe sobre a estrutura regimental do Ministério da Fazenda, determina que compete à STN elaborar a programação financeira mensal e anual do Tesouro Nacional, gerenciar a Conta Única e subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública, além de zelar pelo equilíbrio financeiro da União e administrar os haveres financeiros e mobiliários e as dívidas públicas mobiliária e



contratual, interna e externa, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional.

O Decreto nº 7.063/10, que dispõe sobre a estrutura regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, estabelece que compete à SOF coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social, estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade, orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de orçamento, estabelecer as classificações orçamentárias da receita e da despesa, e acompanhar e avaliar o comportamento da despesa pública e de suas fontes de financiamento, bem como desenvolver e participar de estudos econômico-fiscais, voltados ao aperfeiçoamento do processo de alocação de recursos.

Pode-se depreender que a participação da STN na execução da política fiscal ocorre tanto pelo lado da receita pública, devido ao fato de parte substancial da receita tributária do Governo ser transferida para a conta única, quanto pelo lado da despesa, já que o Tesouro Nacional é, por força da citada Lei 10.180/2.001, o órgão central de programação financeira do Governo Federal, o qual é responsável pela formulação e execução da política de dispêndio público da União, com vistas a proporcionar o alcance da meta de resultado fiscal estabelecida no AMF/LDO.

Já a participação da SOF acontece na fase de elaboração da lei orçamentária, tanto no que concerne à previsão de arrecadação da receita pública, quanto na fixação do montante da despesa que o Governo Federal poderá empenhar no exercício financeiro. Há também participação da SOF na execução da política fiscal, na medida em que este órgão estabelece os limites de empenho orçamentário que cons-

tam do Decreto de programação orçamentária e financeira, previsto no art. 8º da LRF, também conhecido como Decreto de contingenciamento do orçamento. O mesmo normativo determina quais os limites financeiros de pagamento, instituídos pela STN, que os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta do Poder Executivo da União terão que observar, o que engloba os dispêndios pertinentes ao exercício que estiver em curso e, também, os gastos com restos a pagar. É relevante frisar que o referido Decreto contingencia dotações situadas no orçamento fiscal e da seguridade social no âmbito federal.

4. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAPEL DA STN E DA SOF NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA FISCAL:

As receitas dos tributos arrecadados pela União são recolhidas à conta única do Tesouro Nacional, órgão que tem participação estratégica na execução da política fiscal do Governo Federal, pois é o órgão que determina a programação financeira da execução do orçamento geral da União, em obediência ao artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que preconiza que o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, o que é feito mediante a edição do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, o qual enuncia os limites de empenho e pagamento, ou seja, os parâmetros que presidirão a execução orçamentária e financeira do Governo Federal, a serem obedecidos pela administração direta e indireta do Poder Executivo da União no exercício financeiro. A STN é, pela Lei nº 10.180/2.001, o órgão central do sistema federal de administração financeira, pelo qual ela desempenha a função de “ditar” o ritmo da execução financeira do orçamento, com a finalidade de

propiciar o alcance da meta de resultado primário estipulada pelo Governo Federal para o exercício, a qual consta do AMF/LDO, e é o mais relevante parâmetro para a execução da política fiscal. É importante assinalar que o referido Decreto abrange apenas o Poder Executivo Federal.

Já a participação da SOF no processo de formulação/execução da política fiscal se dá, principalmente, pelo lado da política orçamentária, que é o fundamento da execução da despesa pública. A SOF elabora a proposta orçamentária da União, enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até 31/8 de cada exercício. Além disso, conforme já comentado, a SOF atua na instituição dos limites de empenho. Outra função de suma importância desempenhada pela SOF é a da previsão da arrecadação das receitas públicas, obedecendo ao artigo 12 da LRF, o qual tem o seguinte conteúdo:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

A LRF também dispõe no sentido de que a receita deve ser desdobrada em previsões bimestrais de arrecadação. Após fazer isso, o Poder Executivo Federal, por intermédio da STN e da SOF, acompanha e monitora, ao longo do exercício financeiro, a evolução da arrecadação tributária, de modo a assegurar o cumprimento da meta estipulada no AMF/LDO. Caso a arrecadação apresente um



comportamento deficitário relativamente ao previsto, certamente haverá limitação de empenho, para garantir o alcance da meta fiscal. A mencionada lei, na redação original, previa que o poder Executivo poderia intervir na execução orçamentária dos demais Poderes e do Ministério Público, caso estes não realizassem a limitação de empenho nos montantes devidos. Entretanto, uma ação direta de inconstitucionalidade questionou a constitucionalidade desse dispositivo e o STF suspendeu liminarmente a eficácia do citado dispositivo em sede de medida cautelar de ADIN. Caso contrário, ou seja, se a arrecadação tributária do Governo Federal for superior à previsão, ou seja, caso haja excesso de arrecadação, haverá a possibilidade de ocorrer a situação oposta à limitação de empenho, ou seja, poderá ocorrer a abertura de créditos adicionais, tendo em vista que o excesso de arrecadação é uma das fontes de créditos adicionais suplementares e especiais, de acordo com dispositivo contido na Lei nº 4.320/64, artigo 43, § 1º, II.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Pode-se depreender da argumentação exposta, que a STN e a SOF desempenham papéis fundamentais na elaboração e na execução da política fiscal, a qual abrange tanto a receita pública quanto a despesa pública. As participações das mencionadas instituições no processo de operacionalização da política fiscal brasileira se dá tanto pelo lado da receita quanto pelo lado da despesa. A SOF atua na previsão da receita orçamentária e na fixação da despesa, na fase de elaboração da proposta da Lei orçamentária anual; já a STN desempenha funções com mais intensidade no processo da execução orçamentária e financeira, do qual a SOF também participa, embora exerça os principais papéis na elaboração da lei de meios. Na execução orçamentária e

financeira, ambas as organizações atuam, em conjunto, mormente na edição do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, no contingenciamento do orçamento, por meio do estabelecimento dos limites de empenho e

pagamento, no monitoramento da arrecadação da receita tributária da União e nas outras atividades pertinentes ao alcance da meta de resultado fiscal constante do Anexo de Metas Fiscais da Lei de diretrizes orçamentárias.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 4.320*, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 16 nov. 2011.

_____. *Lei nº 10.180*, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em: 16 nov. 2011.

_____. *Lei complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 16 nov. 2011.

_____. *Decreto nº 7.063*, de 13 de janeiro de 2010. Dispõe sobre a estrutura regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7063.htm. Acesso em: 16 nov. 2011.

_____. *Decreto nº 7.386*, de 8 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a estrutura regimental do Ministério da Fazenda. Revogado pelo Decreto nº 7.482, de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7386.htm. Acesso em: 16 nov. 2011.



Princípio de Eficiência: parâmetro para uma nova gestão



Jerri Coelho é servidor da Presidência da República e da Controladoria-Geral da União, graduado em Engenharia pela Universidade Federal de Santa Maria/RS, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, especialista em Administração Pública pela CIPAD-FGV e especialista em Direito Civil e Processual Civil pelo IDC/RS.

1. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS, ECONÔMICOS E JURÍDICOS DA EFICIÊNCIA.

Desde que a Emenda Constitucional nº 19/1998 alçou o conceito de eficiência à condição de princípio da Administração Pública, tornou-se ainda mais necessária a reflexão acerca das práticas de gestão aplicadas às diversas áreas da atuação governamental.

Sob o ponto de vista da ciência da administração, o significado do termo eficiência já é bastante conhecido, teorizado e perseguido como atributo de gestão. Chiavenato¹, ao tratar dos conceitos de eficácia e eficiência, manifesta o seguinte:

Eficácia é uma medida do alcance de resultados, enquanto eficiência é uma medida da utilização dos recursos nesse processo.

Abordagem igualmente interessante é a que faz Vasconcelos², ao afirmar que **Eficiência Técnica** é o critério que se utiliza para escolher, entre processos possíveis de produção, aquele que permite produzir uma mesma quantidade



de produto, utilizando menor quantidade física de fatores de produção; e **Eficiência Econômica** como a qualidade que um processo possui de produzir a mesma quantidade ao menor custo.

Ainda no campo da economia, o uso eficiente dos fatores de produção recebe um tratamento interessante em uma análise conhecida pelo nome de **Lei dos Rendimentos Decrescente**³, cujo enunciado estabelece que na medida em que se aumenta o emprego de um determinado insumo, como, por exemplo, a força de trabalho, deixando os demais fixos (capital, terra e, no caso da entidade pública, sua estrutura, métodos, sistemas e estratégias de gestão), a produção adicionalmente gerada comporta-se da seguinte forma:

1. Inicialmente, expande-se a taxas crescentes;
2. a partir de determinado limite continua a expandir-se, mas a taxas decrescentes;
3. e, por fim, a produção começa a cair, ou seja, passa-se a produzir cada vez menos.

Para evitar esta situação, que pode ser considerada como um paradoxo da produtividade, é necessário que os insumos, de forma geral,

evoluam em eficiência de modo simultâneo, ou seja, que as estratégias de gestão, sistemas e outros fatores de produção acompanhem, mesmo que com intensidades diferentes, o incremento da força de trabalho, até mesmo para que o elemento humano – único fator de produção dotado de capacidade crítica – mantenha-se estimulado, confie na instituição e nela permaneça para gerar novos avanços.

As abordagens utilizadas pela administração e pela economia, embora tenham aceitação mais consolidada nos negócios privados, também podem ser – e talvez até com mais necessidade – aplicadas ao setor público, com um único e relevante diferencial que consista no fato de que, na Administração Pública, o objetivo não se resume, necessariamente, a reduzir insumos ou custos, sendo necessário alocá-los da maneira que melhor viabilize a satisfação do interesse público.

É, contudo, no campo jurídico-administrativo que a aplicação do Princípio da Eficiência é ainda bastante inexplorado. O novo princípio exige do administrador público posturas, no tratamento com a coisa pública, que não foram

suficientemente debatidas. Não refletimos de forma adequada, por exemplo, sobre as exigências práticas e consequências legais que o Princípio de Eficiência trouxe para a gestão pública.

Ao analisarmos o arcabouço legal que regula a atividade estatal – estrutura, funcionamento e limites – veremos que é possível identificar, com relativa facilidade, normas infraconstitucionais axiologicamente vinculadas aos princípios tradicionais do artigo 37 da Constituição⁴ (legalidade, impessoalidade e publicidade). Exemplos sobram: a legalidade é da própria essência da atuação estatal, prescindindo de demonstração; a impessoalidade e a publicidade revelam-se, por exemplo, na exigência de licitação nas compras públicas e de concurso público para acesso aos cargos.

Mas onde se corporifica o Princípio de Eficiência? Onde encontramos disposições capazes de concretizar esta diretriz constitucional?

O fato é que o Princípio da Eficiência tem sido utilizado, quase que unicamente, como recurso hermenêutico para a análise de situa-

ções fáticas, principalmente nos casos em que se faz necessário temperar a aplicação do Princípio da Legalidade em prol do atendimento pragmático de alguma necessidade real. Pouco se recorre ao Princípio de Eficiência com a finalidade de utilizá-lo na perspectiva de uma diretriz de atuação intrinsecamente orientada para a finalidade que seu conteúdo expressa: a ação administrativa eficiente do Estado.

Não é sem motivo que doutrinador do porte de Celso Antônio Bandeira de Melo⁵, ao referir-se ao Princípio da Eficiência, assim se pronunciou:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da boa administração.

Todavia, com a devida vênua do mestre, a eficiência, enquanto princípio ou finalidade, possui alcance bem maior, pois em sua (não) aplicação concreta reside a diferença entre, de um lado, uma ação estatal errática, confusa, perdulária e inefetiva, e, de outro, uma ação planejada, consciente, sóbria, respeitosa e focada na efetiva produção de resultados úteis à sociedade.



Se, por um lado, não há controvérsia em admitirmos que o mau uso dos recursos públicos, por quem quer que seja, pode e deve implicar a devida responsabilização, por desatendimento a princípios tais como a economicidade, legalidade e probidade, parece que ainda não conseguimos – nós, os agentes públicos – vislumbrar a mesma necessidade de enfrentar, no mínimo pela via da exigência gerencial, as práticas administrativas ineficientes que frustram os mais fundamentais objetivos estatais.

A insistência de determinados setores da Administração Pública em empreender estratégias de atuação de efetividade duvidosa ou já comprovadamente - pela lógica e pela experiência - ineficientes e ineficazes, fere as mais mezinhas noções de respeito à coisa pública, arrastando recursos, esforços e tempo em direção a um sumidouro implacável e incondizente com o esforço de financiamento que a sociedade empreende em prol do Estado.

2. A EFICIÊNCIA AFERIDA PELA PROPORCIONALIDADE.

O Princípio de Eficiência não é, ao contrário do que se diz, um conceito etéreo, de difícil aplicação, pois há parâmetros disponíveis para que façamos, no mínimo, uma análise lógica, uma checagem prática e um exame crítico dos fatos, com o fim de verificar se determinada atuação, projeto ou estratégia administrativa é ou não eficiente.

Neste mister, auxilia-nos bastante, por exemplo, a aplicação do Princípio da Proporcionalidade na análise de determinada estratégia de ação estatal, pois embora o referido princípio seja mais comumente aplicado como critério de ponderação nos conflitos entre direitos fundamentais, a lógica interna também pode ser utilizada na análise de alternativas de atuação administrativa. O professor J Juarez Freitas⁶ leciona que “o princípio da proporcio-

nalidade quer significar que o Estado não deve agir com demasia, tampouco de modo insuficiente na consecução dos seus objetivos”.

Este comedimento, prescrito pelo Princípio da Proporcionalidade e que possui estreita correlação axiológica com a diretriz da eficiência, impõe, segundo teoria constitucionalista alemã, que determinada medida ou ação estatal seja testada, basicamente, segundo dois parâmetros fundamentais, que podem ser considerados como subprincípios, quais sejam: o da **necessidade** (*Erforderlichkeit*) e o da **adequação** (*Geeignetheit*).

O subprincípio da **necessidade**, moldado à administração pública, impõe ao administrador que adote as medidas tendentes a produzir o resultado necessário por meio do uso racional dos recursos, ou seja, impondo o menor ônus possível à sociedade. No dizer da Canotilho⁸, “exigir-se-ia sempre a prova de que, para a obtenção de determinados fins, não era possível adotar outro meio menos oneroso para o cidadão”, ou para o erário, complementamos. Não está em sintonia com o critério da necessidade o administrador que, podendo alcançar um determinado resultado, lançando mão de, por exemplo, 100 unidades de insumos, resolve aplicar 1000 unidades para chegar ao mesmo objetivo.

Parece claro, portanto, que a aplicação do subprincípio da necessidade age em prol do alcance da eficiência, pois se é possível atingir determinado resultado, requerido da ação estatal por meio da alocação de recursos de forma mais racional (menos gravosa a quem paga). Assim, não há sentido em se aplicar insumos excessivos e, de modo mais oneroso, realizar o mesmo, ou, o que é pior, realizar menos. O cidadão almeja da ação estatal fundamentalmente duas coisas: o bem ou serviço adequadamente prestado, e a melhor aplicação dos meios públicos para o atingimento desse objetivo.



O doutrinador José Afonso da Silva⁹, ao tratar sobre o Princípio da Eficiência, enfatiza o valor da racionalidade administrativa, nos seguintes termos:

Numa ideia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência introduzido agora no art. 37 da Constituição pela EC-19/98, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível. Portanto, o princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação meios e resultados.

O segundo subprincípio a considerar é o da **adequação**, que se expressa de forma simples, completa e objetiva na seguinte assertiva de Humberto Ávila¹⁰: “o meio é adequado se promove o fim”.

Portanto, se a finalidade de ação estatal é o atingimento de um determinado objetivo posto, em regra, na lei, não pode o administrador adotar estratégia de ação inapta ao cumprimento da demanda, nem empreender experiências executórias sem as cautelas necessárias e prognóstico bastante razoável de êxito, ou seja, de atingimento do fim colimado. Exemplo de desatendimento ao critério da adequação é o caso do administrador que, por despreparo ou intenção, insiste em adotar o método X para a execução de determinada ação, quando todas as evidências estão a demonstrar que a execução pelo método Y traria um melhor resultado.

A adoção de métodos de atuação sabidamente ineficazes, de antecedentes desastrosos ou

não suficientemente seguros, contraria o Princípio da Eficiência, traz prejuízos à sociedade, à integridade das instituições e desacredita o Estado como ente capaz de responder aos desafios que lhe são próprios. Isso sem olvidar o fato de que no âmbito União Europeia, por exemplo, a noção de que o cidadão possui um direito fundamental a uma boa administração pública já é algo bem presente, com potencialidade, inclusive de gerar direito à indenização. É a responsabilidade extracontratual a que se submete o Estado quando atua de forma desproporcional e ineficiente.

Cabe, entretanto, salientar que a sobriedade e prudência requeridas do administrador público não podem eliminar o surgimento de iniciativas inovadoras. Ao contrário, a inovação deve ser estimulada e recompensada, eis que todo o processo precisa de evolução. O que deve haver, contudo, é cautela na sua implantação, principalmente por meio da adoção de ensaios controlados, com uso de insumos limitados, para, somente então, partir-se para uma aplicação generalizada.

3. A QUESTÃO DA NORMATIVIDADE.

Outra questão que merece debate é a que diz respeito à capacidade que os princípios possuem de gerar regramentos.

Ainda que a doutrina preconize uma igualdade jurídica entre os princípios constitucionais, negando escalonamento hierárquico entre eles, a situação real que encontramos é diferente, pois as condutas que ofendem a princípios como os da legalidade e impessoalidade, são mais combatidas do que as que atentam contra, por exemplo, o Princípio da Eficiência. Há, portanto, princípios mais e menos protegidos.

Tal distinção de intensidade protetiva talvez se explique, em parte, pela maior capacidade que alguns princípios possuem, de gerar regramentos infraconstitucionais determinantes de

consequências normativas diretas, muito embora a melhor doutrina já tenha pacificado a noção de que os princípios – todos eles – são, de per si, normas e, portanto, passíveis de aplicação imediata.

A lição de Norberto Bobbio¹¹ é esclarecedora neste sentido, senão vejamos:

O nome de princípios induz em engano, tanto que é velha questão entre juristas se os princípios são ou não são normas. Para mim não há dúvidas: os princípios gerais são normas como todas as demais.

Precisamos, todavia, também considerar a possibilidade de que a menor atenção dispensada à aplicação de alguns princípios (entre eles, eficiência e moralidade) derive não somente de sua maior abstratividade, mas também, em alguma medida, de aspectos culturais que tendem a tolerar, como contingência inevitável, um grau excessivo de ineficiência.

4. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA VISTO PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE.

O Princípio de Eficiência é pouco utilizado como diretriz de análise, tanto no que se refere ao controle prévio de legalidade efetuado pelas assessorias jurídicas, quanto ao controle auditorial posterior (e o almejadamente preventivo), realizado pelos órgãos de controle interno e externo.

Não é raro nos depararmos com análises dos órgãos de controle que, calcadas em interpretações exacerbadamente literais das normas, acabam por gerar paradigmas que levam exatamente ao resultado contra o qual deveriam atuar: a ineficiência.

Obviamente que há de se compreender as dificuldades, principalmente nossa, integrantes dos órgãos de controle auditorial, em utilizarmos o Princípio da Eficiência como instrumento de sopesamento entre valores e opções de

gestão. Esta dificuldade possui várias origens, que vão desde a sensação de mais segurança que a aplicação literal da regra proporciona, até a falta de arcabouço teórico específico para uma análise sistemática das normas e um exame mais profundo dos casos avaliados.

Não se trata, é bom que se diga, de propugnar pelo negligenciamento das normas objetivas como principal fonte norteadora da ação dos agentes públicos. Ao contrário disso, o que precisamos buscar é o enriquecimento da análise realizada sobre a aplicação dessas normas, orientando nossa atuação ao atingimento do valor mais destacado na Administração Pública, que é o interesse público.

Não são raros, por exemplo, os casos de contratações sabidamente ineficientes e onerosas, geradas pela aplicação descontextualizada – petrificada – das regras de licitação. Contudo, tais contratações, se analisadas pelo critério estrito do rito legal, estariam isentas de quaisquer restrições. Isso demonstra, de forma dramática, a necessidade, premente nos órgãos de controle, de se investir em um instrumental teórico de trabalho mais apropriado às demandas da sociedade, pois se repugna ao cidadão que o administrador público opte pela ineficiência

como forma de gerir, mais repugnante é quando a ineficiência nasce da atuação de quem, em nome da sociedade, deveria a ela opor-se.

4. CONCLUSÃO

De todo o exposto, concluímos que a eficiência é elemento que repercute no mundo dos fatos, que beneficia o cidadão e que é desejável tanto no setor privado quanto na gestão pública. Nesta última área, contudo, por ter adquirido *status* constitucional, na categoria de princípio, a ideia de eficiência dever-se-ia tornar mais presente, pois as consequências sociais e econômicas de seu descumprimento são bastante severas. Verificamos, contudo, que não obstante os avanços obtidos, ainda há muito o que ser feito para a incorporação da eficiência como valor da cultura administrativa estatal em nosso país.

A alteração deste estado de coisas cabe, de modo especial, aos responsáveis pela condução das mais diversas prestações estatais, principalmente no que se refere à organização dos serviços e à concepção de estratégias focadas em resultados úteis. Mas também é responsabilidade de cada agente público proceder a uma revisão na sua forma de atuação, no sentido



de produzir o melhor possível com os insumos postos à disposição. Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹² estabelece a seguinte relação entre o Princípio da Eficiência e as condutas dos agentes públicos e administradores:

O princípio da eficiência (...) pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resul-

tados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Por fim, não é demais lembrar que a ineficiência, em alguns casos, pode ser tão nefasta quanto à improbidade, pois, como assevera Posner¹³, “*en un mundo de recursos escasos, el desperdicio debe considerar-se inmoral*”.

REFERÊNCIAS

- ¹ CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004. p. 155.
- ² VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. *Economia*: micro e macro. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 119.
- ³ HALL, Robert E.; LIEBERMAN, Marc. *Microeconomia*: princípios e aplicações. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003. p. 191-192.
- ⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 nov. 2010.
- ⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 92.
- ⁶ FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 56.
- ⁷ CANOTILHO, J.J. GOMES. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 617-618.
- ⁸ _____. *Direito constitucional e teoria da constituição*, 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 264.
- ⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 652.
- ¹⁰ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 97.
- ¹¹ BOBBIO, Norberto. *Teoría general del derecho*. Bogotá: Editorial Temis, 1999. p. 239.
- ¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 84.
- ¹³ POSNER, Richard A. *El análisis económico del derecho*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1997. p.32.

O TCU e a cooperação internacional



Luciano dos Santos Danni é graduado em Engenharia Mecânica e mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB).



Macleuler Costa Lima é graduado e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).



Sylvia Regina Caldas Ferreira Pinto é graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e em Psicologia pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília (Ceub) e pós-graduada em Gestão de Pessoas pela FIA/USP.

* Os autores são servidores do Tribunal de Contas da União

1. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL¹

1.1 BREVE SÍNTESE TEÓRICA

A cooperação internacional, seja entre Estados, seja entre organizações – e aí se situam as Instituições Superiores de Controle (ISC)² – ocorre como resultado da necessidade de se responder a desafios e a demandas com o máximo de celeridade e eficiência. Diante dessa premência, diversas ações são levadas adiante pelos titulares das ISC com o objetivo maior de tornar constante o intercâmbio técnico, científico e cultural entre esses entes, como um dos caminhos de aprimoramento institucional. Tais atividades ocorrem com base nos princípios e metas das partes e na prática do dia a dia, tendo como pano de fundo os debates teóricos a respeito da cooperação.

A literatura de Relações Internacionais, desde os enfoques mais realistas, passando por uma visão mais liberal do mundo, até a adoção de novas perspectivas reflexivistas, tem discutido, com maior ou menor nível de detalhamento, o tema da cooperação. Num ambien-



te predominantemente anárquico, diriam os realistas clássicos **grosso modo** que os atores relevantes no processo, *i.e.* os Estados, atuam de maneira racional, egoísta, de modo a maximizar os ganhos e reduzir eventuais perdas. Evidentemente, nesse ambiente competitivo pode ocorrer cooperação, embora a motivação esteja normalmente correlacionada à forte noção de interesse nacional, do aumento dos ganhos relativos, do incremento do poder real ou aparente e da ideia de que os laços entre esses entes são tênues e instáveis. Disso decorre a potencial existência de desconfiças mútuas capazes de dificultar todo o processo de cooperação.

Não obstante, a existência e a influência desse enfoque mais realista, as bases do sistema internacional contemporâneo, especialmente no que diz respeito à cooperação, passam necessariamente pelos desdobramentos das reflexões da escola liberal das Relações Internacionais. Neste sentido, as organizações internacionais possuem papel de destaque no fortalecimento do intercâmbio entre os atores envolvidos, de modo que, mesmo considerando-se uma visão

mais pessimista acerca das intenções e interesses dos agentes, é possível identificar condições em que esses atores consideram a cooperação não somente algo possível de acontecer, mas também que lhes trará benefícios. Tais organizações não se situam acima dos Estados, mas atuam por delegação destes com vistas a desenvolver determinadas agendas de interesses convergentes, de modo a estabelecer regimes internacionais consistentes e que potencializem o *spillover effect* da cooperação entre diversos atores.

De outra parte, a discussão teórica atual, particularmente na abordagem construtivista (que é reflexivista) mais recente, baseia-se na premissa básica de que o mundo é uma construção social em permanente evolução. Nesse contexto, alguns teóricos vão analisar a fundo os arranjos institucionais existentes nas organizações internacionais para definir, com base na experiência passada ou na expectativa da eficiência futura, como a cooperação pode se desenvolver nesse cenário de incertezas. O fato é que, assim como na escola liberal, as percepções corretas ou equivocadas

dos agentes, os interesses e perspectivas, os preconceitos e visões de mundo, os valores e a cultura, entre outros aspectos, são elementos que vão construir as relações sociais de modo positivo ou negativo.

A cooperação entre as Instituições Superiores de Controle ocorre nesse ambiente de aplicação prática e de teste dessas discussões teóricas – as decorrem da observação da realidade e podem ter maior ou menor cunho normativo – e de diversificadas oportunidades de relacionamento e de intercâmbio sobre várias matérias em um contexto de globalização acelerada e de ascendente difusão de novas tecnologias de informação e comunicação. Essas atividades compartilhadas desenvolvem-se, via de regra, por intermédio de relações bilaterais e, prioritariamente, num contexto multilateral sob a coordenação de organismos internacionais.

Assim, as organizações internacionais que congregam as ISC têm – dependendo do alcance da missão, visão, objetivos estratégicos e de estrutura de funcionamento – um papel pri-

mordial na promoção da cooperação técnica, científica e cultural entre essas entidades, não nos moldes do velho realismo, mas em sintonia com uma visão teórica de enfoque mais liberal e construtivista. Essa alternativa multilateral, além de reduzir custos, potencializa os efeitos benéficos do intercâmbio técnico em diversas matérias de interesse das ISC, aproximando instituições congêneres e aprofundando o relacionamento entre elas.

A seguir, serão apresentadas as principais iniciativas de cooperação internacional que contam com a participação do Tribunal de Contas da União. Tais iniciativas revelam a importância desse intercâmbio para o desenvolvimento institucional não somente da Corte brasileira, mas também das demais ISC parceiras do Tribunal.

2. O TCU E A COOPERAÇÃO ENTRE AS ISC

2.1. PARTICIPAÇÃO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS

2.1.1. Organização Internacional de Instituições Superiores de Controle (Intosai)

A Intosai foi fundada em 1953 por 34 países, entre eles o Brasil. A organização conta hoje, junho de 2011, com 189 membros plenos e 4 membros associados, entre os quais se encontra a OISC/CPLP. A Declaração de Lima sobre Preceitos de Auditoria, adotada no Congresso Internacional de 1977 e reconhecida como a Magna Carta da auditoria governamental, fornece as bases filosóficas e conceituais dos trabalhos desenvolvidos pela Intosai. Os estatutos da organização, revisados e assinados no Congresso Internacional realizado em Washington em 1992, detalham a estrutura, as atribuições e as normas de funcionamento da organização.

Como afiliado à Intosai, o Tribunal de Contas da União integra o Comitê de Normas Pro-



fissionais, do Grupo de Trabalho de Tecnologia da Informação, do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental e do Grupo de Trabalho de Auditoria da Dívida Pública. Além disso, o Tribunal preside o Subcomitê de Auditoria de Desempenho e é membro do Subcomitê de Auditoria de Conformidade e do Subcomitê de Normas de Controle Interno, todos pertencentes ao Comitê de Normas Profissionais.

Da atuação do Tribunal nesses Grupos e Comitês, vale ressaltar as seguintes realizações:

No âmbito do Comitê de Normas Profissionais, o Subcomitê de Auditoria de Desempenho aprovou plano de trabalho para o período 2011-2013 com a previsão de criar, no *site* do PAS, fóruns para divulgar e discutir os dois documentos de auditoria de desempenho da Intosai; continuar a desenvolver o *site* do PAS, incluindo informações sobre eventos relacionados à auditoria de desempenho e exemplos de relatórios de auditoria; revisar as referências a outras normas constantes da ISSAI 3000; participar do projeto do PSC Harmonização das ISSAI(s); e participar do projeto do PSC Conscientização sobre as ISSAI(s). Em sendo presidente do Subcomitê, o TCU tem a responsabilidade de acompanhar o desenvolvimento e a execução dessas ações. A par disso, o Subcomitê está trabalhando em guias práticos sobre seleção de temas, comunicações sobre o processo de auditoria, qualidade da auditoria, relatórios de auditoria amigáveis e formulação de questões de auditoria.

Como atividade do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental, o TCU e a Auditoria Geral do Canadá produziram a publicação *Auditing Biodiversity: Guidance for Supreme Audit Institutions*. Atualmente, as duas instituições estão desenvolvendo e aplicando um treinamento em biodiversidade. Ademais, criaram uma página na Internet sobre o tema (<http://www.environmental-auditing.org/Home/FocusonBiodiversity/tabid/229/Default.aspx>) e são responsáveis por sua atualização e aprimoramento.

aspix) e são responsáveis por sua atualização e aprimoramento.

No Grupo de Trabalho de Auditoria da Dívida Pública, O TCU está coordenando o grupo responsável pela discussão sobre o tema técnico Avaliação dos sistemas de informação relacionados ao gerenciamento da dívida pública. Eventualmente, os resultados desse trabalho poderão se converter em normas da Intosai.

No que se refere à atuação da Intosai e seus reflexos para cada uma das EFS membros, é importante destacar a produção de normas internacionais de auditoria. Hoje em dia, a Intosai conta com cerca de setenta normas que podem contribuir muito para EFS em diferentes estágios de desenvolvimento mediante adaptação à realidade nacional.

2.1.2. Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs)

A Olacefs é um dos grupos regionais da Intosai. É uma organização internacional, autônoma, independente, apolítica e de caráter permanente. Suas origens remontam ao ano de 1963, quando o Primeiro Congresso Latino-americano de Entidades Fiscalizadoras (Cladefs), realizado em Caracas/Venezuela, recomendou a organização de um Instituto Latino-Americano de Controle Fiscal. Tal instituição foi criada no 2º Cladefs em 1965, e assumiu a denominação de Instituto Latino-americano de Ciências Fiscalizadoras (Ilacif). O Brasil foi um dos países que participaram da criação do instituto.

A Olacefs, sucessora do Ilacif, foi criada em 1990 em Assembleia Extraordinária realizada em Buenos Aires. Surgiu como resposta às demandas de maior institucionalização da cooperação entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) do subcontinente. A organização incentiva a pesquisa científica especializada e desenvolve atividades de estudo,

capacitação, especialização, assessoria e assistência técnica, informação e coordenação – tudo isso com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das ISC membros. Atualmente, a Olacefs conta com 22 membros plenos.

O Tribunal de Contas da União é membro da Olacefs desde a fundação. Atualmente, o Tribunal compõe do Conselho Diretivo da Organização e atua no Comitê de Capacitação Regional, na Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (Comtema), na Comissão Técnica Especial de Ética Pública, Probidade Administrativa e Transparência, e na Comissão de Avaliação de Desempenho e Indicadores de Rendimento.

De destacar que, na Comtema, o TCU – que presidiu a Comissão por cerca de 10 anos – coordena os trabalhos de auditoria conjunta sobre mudanças climáticas que estão sendo desenvolvidos por ISC(s) da região. Os resultados desse trabalho devem ser apresentados na próxima Assembleia Geral da Olacefs, em outubro de 2011.

Outro ponto de relevo é a participação do Tribunal no Comitê de Capacitação Regional (CCR), grupo em que, entre outros assuntos, tem-se discutido o aperfeiçoamento da cooperação Olacefs / Agência de Cooperação Alemã (GIZ). Na última reunião, realizada em Lima, Peru, nos dias 31 de março e 1º de abril de 2011, o CCR aprovou o plano operacional de capacitação regional para os dois próximos anos, em que foram exploradas sinérgias entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores à luz do Projeto OLACEFS-GIZ para a construção de novos cenários para o comitê dentro do Planejamento Estratégico da Entidade.

2.1.3. Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores do Mercosul e Associados (EFSUL)

A EFSUL tem como missão “fomentar a melhoria das instituições membros e contribuir

para a gestão regular e efetiva dos recursos comunitários do Mercosul mediante ações de cooperação”, e como visão “constituir-se em órgão capaz de exercer o controle externo do Mercosul” (Plano Estratégico 2009-2011).

A EFSUL reúne as ISC da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, além da Venezuela, país em vias de adesão ao Mercosul, e da Bolívia e do Chile, membros associados do bloco. Desde a criação em 1999, a EFSUL tem atuado em ações de intercâmbio técnico entre as instituições membros e com outras entidades, como o Tribunal de Contas Europeu (TCE), órgão responsável pelo controle externo do orçamento da União Europeia há mais de trinta anos.

Em novembro de 2008, a Organização aprovou um Plano de Ação para o período de 2009 a 2011 que estabeleceu como objetivo, entre outros, a harmonização de métodos e procedimentos de controle para a realização de auditorias coordenadas, identificando o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) como objeto prioritário para a atuação fiscalizadora. A primeira auditoria no Focem ocorreu em 2010 e já está em andamento a fiscalização de 2011.

Atualmente, a Secretaria Executiva da EFSUL está sediada no Tribunal de Contas da União.

2.1.4. Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP)

A OISC/CPLP congrega os Tribunais de Contas de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Portugal. O TCU é membro fundador da Organização, cujas atividades tiveram início em 1995, antes mesmo da criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, em 1996. Até hoje, foram realizados cinco Encontros e seis Assembleias Gerais da Organização, ocasiões



em que são debatidos temas técnicos de interesse das ISC(s) e discutidos assuntos relacionados à cooperação. O Estatuto foi aprovado em 2001, durante a realização da I Assembleia Geral, nos Açores.

Ressalte-se que, anualmente, a OISC/CPLP aprova a designação de dois Tribunais membros para comporem a equipe de auditoria às contas do Secretariado Executivo da Comunidade, com sede em Lisboa. Os relatórios advindos da fiscalização são posteriormente submetidos à aprovação do Conselho de Ministros de Estados das Relações Exteriores da CPLP.

Desde 1995, o Tribunal de Contas da União tem sido eleito pelos membros da OISC/CPLP para sediar a Secretaria-Geral da Organização, enquanto o TC de Portugal vem sendo escolhido para sede do Centro de Estudos e Formação.

Com o objetivo de apoiar a capacitação dos Tribunais lusófonos, o TCU criou, em 1996, o Programa de Treinamento e Aperfeiçoamento de Técnicos dos Tribunais de Contas da CPLP, que sucedeu o Termo de Referência do Programa de Integração do TCU no Projeto PALOPs (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa-

sa), de 1994. Em decorrência desse Programa, o TCU já realizou diversos cursos e estágios em áreas relacionadas ao controle externo e à modernização institucional, que teve a participação de dezenas de técnicos de Tribunais membros da Organização.

Além disso, o Tribunal, sob a coordenação da Secretaria-Geral da OISC/CPLP, tem apoiado a elaboração, execução e avaliação dos Planos Estratégicos da Organização.

2.2. PROGRAMAS INTERNACIONAIS DE TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO DOS QUAIS O TCU PARTICIPA:

2.2.1. Programa Internacional para Auditores oferecido pelo *Government Accountability Office* – GAO (Estados Unidos)

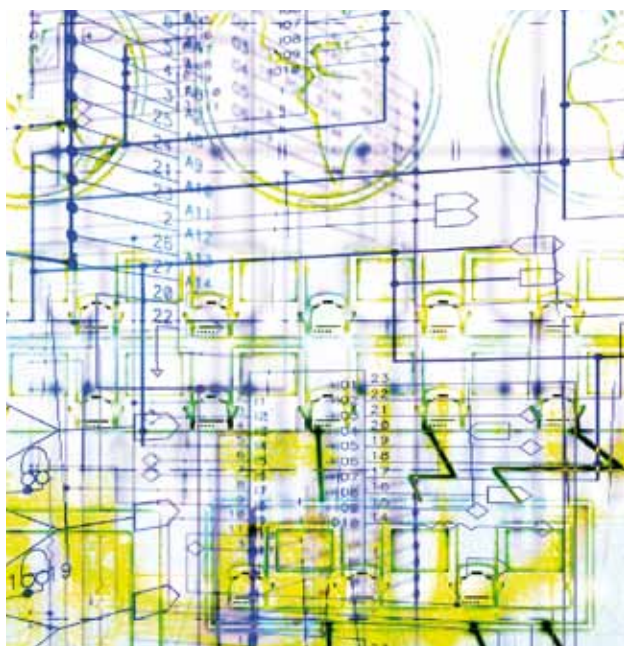
O *Government Accountability Office* (GAO), Entidade Fiscalizadora dos Estados Unidos, oferece anualmente a Entidades Fiscalizadoras de outros países o Programa Internacional para Auditores. O programa compreende dezesseis semanas de treinamento em sala de

aula e participação em atividades práticas com foco em métodos e técnicas para a condução de auditorias de natureza operacional e o desenvolvimento de uma estratégia para a introdução de novas políticas ou procedimentos na ISC do participante na área que tenha sido identificada pela própria Entidade como passível de ser aperfeiçoada (projeto estratégico). Anteriormente, o Programa contava também com quatro a oito semanas de estágio opcional em uma das representações regionais do GAO.

Os auditores do Tribunal que participam do Programa Internacional são escolhidos por meio de processo de seleção realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa. O TCU participou das edições de 1993, 1995, 1996, 1999, 2002, 2004, 2006 e 2010, e enviou representante para o programa de 2011.

2.2.2. Programa de Treinamento oferecido pelo *National Audit Office* (NAO) (Reino Unido)

Desde 1993, o *National Audit Office* (NAO), Entidade Fiscalizadora Superior do Reino Unido, realiza em sua sede, em Londres, o



Treinamento Internacional em Auditoria. O Treinamento é oferecido anualmente a Entidades Fiscalizadoras de todo o mundo.

O programa apresenta as metodologias do NAO para auditoria financeira e auditoria operacional, que são transmitidas aos participantes por meio de aulas expositivas e estudos de casos.

Assim como no caso do programa do GAO, os representantes do TCU no Programa foram escolhidos por meio de processo de seleção realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa, e participaram das ações implementadas nos seguintes períodos: 1994 a 1998, 2000 e 2003 a 2006.

2.2.3. Programa de Treinamento em auditoria da Fundação Canadense para Auditoria Integrada

A Fundação Canadense para Auditoria Integrada (*Canadian Comprehensive Audit Foundation* - CCAF) é uma instituição que atua em educação e pesquisa, desenvolvendo práticas nas áreas de governabilidade, gestão, auditoria e controle.

Representantes do TCU, escolhidos por meio de processo de seleção interna, participaram do Programa Internacional de Treinamento em Auditoria oferecido pela Fundação nas edições de 1984/1985, 1985/1986, 2000/2001, 2001/2002 e 2003/2004. O treinamento era realizado em Ottawa e tinha a duração de nove meses. O Programa consistiu em treinamento prático (estágios) aliado a aulas expositivas e conferências, e permitiu a transmissão aos países participantes de conhecimentos dirigidos ao desenvolvimento da auditoria no setor público, especialmente por meio da aplicação do que a Fundação conveniou chamar de *comprehensive auditing* (auditoria integrada ou auditoria abrangente). Essa expressão foi escolhida para conotar o controle que inclui tanto os controles gerenciais quanto os financeiros.

Treinamentos no Tribunal de Contas de Portugal

Conforme já foi mencionado, a Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OIS/CPLP) possui um centro de treinamento e de edição de publicações, o Centro de Estudos e Formação, que funciona no Tribunal de Contas da Portugal, em Lisboa.

A cada início de ano, o Centro de Estudos e Formação encaminha à Secretaria-Geral da Organização, a relação dos cursos que serão oferecidos pelo Centro, na sede do Tribunal de Contas de Portugal, em Lisboa, para que seja distribuída aos Tribunais Membros. São oferecidos cursos em diversas áreas, tais como Informática, Direito e Auditoria. A Secretaria-Geral encaminha a oferta de cursos a cada Tribunal, para que manifeste interesse a respeito da participação dos técnicos.

Nos anos em que se decidiu pela participação de técnicos do TCU em cursos, foi realizada seleção interna para a escolha dos representantes do Tribunal. O TCU enviou auditores para os seguintes cursos e estágios: Auditoria Informática e estágio ligado ao tema, em 1997; Auditoria Ambiental e estágio, também em 1997; Auditoria de Avaliação e estágio, em 1998; Avaliação de Sistemas de Controle Externo e estágio, em 2003; Métodos Quantitativos e Estatísticos em Auditoria, também em 2003; e curso sobre Auditoria de Performance, em 2008.

2.2.5 Bolsas Chevening

Em março de 1998, a Embaixada Britânica e o Tribunal de Contas da União assinaram acordo de cooperação destinado ao cofinanciamento de bolsas Chevening a servidores do TCU nas áreas de Finanças, Direito e Meio Ambiente. Em processo de seleção realizado, em sua primeira fase, pelo centro de formação

do Tribunal (Instituto Serzedello Corrêa) e, na segunda fase, pelo Conselho Britânico, foram escolhidos dois auditores para receberem as bolsas de estudo. Ambos participaram de cursos de pós-graduação na área de Finanças, nos anos de 1999 e 2000, na *London School of Economics and Political Science*.

2.2.6 Programas Internacionais de treinamento financiados pela Iniciativa do Desenvolvimento da Intosai (IDI)

2.2.6.1. Programa para fortalecimento da auditoria ambiental nas Entidades membros da INTOSAI

O Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da INTOSAI e a IDI empreenderam programa com o objetivo de fortalecer ou implantar a atividade de auditoria de meio ambiente nas ISC. Para tanto, foram reunidos especialistas em auditoria de meio ambiente do mundo inteiro, com o objetivo de treiná-los como instrutores e desenhar um curso na área.

A primeira etapa do programa consistiu num seminário em que foram treinados os especialistas, realizado em junho de 2003, na Noruega. A segunda etapa foi uma reunião na Malásia, três meses depois, quando o grupo de especialistas elaborou um curso piloto em auditoria ambiental. Esse curso foi ministrado na Turquia e no Quênia.

Já na terceira fase, realizada em Washington, EUA, em julho de 2004, teve início a participação da OLACEFS no programa. Em Washington, representantes do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da INTOSAI e os técnicos já treinados apresentaram sugestões à OLACEFS para a implementação do programa na Região. A partir dessa reunião, a própria OLACEFS passou a ser responsável pelo programa na América Latina e no Caribe.

O I Curso de Auditoria Ambiental da OLACEFS foi realizado em 2004, na Colômbia.

bia. O TCU enviou dois instrutores e dois servidores que participaram do programa como alunos, juntamente com técnicos de várias Instituições da OLACEFS. O II Curso de Auditoria Ambiental da OLACEFS foi realizado em 2005, em Honduras. Foi dirigido a técnicos de ISC(s) da América Central e do Caribe. Mais uma vez, o Tribunal enviou dois instrutores do quadro funcional. Em 2006, foi realizado curso de auditoria ambiental no TCU. Participaram técnicos da Argentina, Bolívia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Equador, México, Peru e República Dominicana. E, em 2007, foi ministrado o Curso de Auditoria de Gestão Ambiental na Colômbia.

2.2.6.2. Programa para fortalecimento da auditoria de dívida pública nas Entidades membros da INTOSAI

A Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI (IDI) juntamente e o Comitê de Dívida



Pública da INTOSAI promoveram programa para fomentar o fortalecimento da capacidade das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

A primeira fase do programa – Seminário Regional para Auditores da Dívida Pública – aconteceu no México, em maio de 2003, quando foram capacitados instrutores na matéria, entre os quais um representante do TCU. A segunda fase, a Reunião de Especialistas em Dívida Pública, foi realizada em agosto de 2003, no próprio TCU. Na Reunião, instrutores desenharam curso para ser ministrado em país da região da (OLACEFS). Já a terceira etapa foi a realização do curso elaborado pelos instrutores, na Cidade de Cartagena de Índias, Colômbia, do final de outubro ao início de novembro de 2003.

2.2.6.3. Programa de desenvolvimento da Auditoria da Tecnologia da Informação nas EFS da Região da OLACEFS

O programa foi fruto de convênio firmado entre a OLACEFS, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o *General Accounting Office* (GAO) e a Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI (IDI) e teve como objetivo a elaboração e o desenvolvimento de um curso sobre Auditoria da Tecnologia da Informação (TI) para ser ministrado para técnicos das EFS da América do Sul, América Central e Caribe.

O programa formou equipe integrada por especialistas em TI do GAO e da OLACEFS, bem como por especialistas em capacitação da IDI. Essa equipe foi responsável pela elaboração, desenvolvimento e aplicação do curso. Houve duas reuniões preparatórias dos especialistas em 2003, quando foi desenhado o curso. O TCU enviou um especialista em TI para integrar o grupo e o primeiro curso de Auditoria de TI foi ministrado em maio de 2004, no Peru. Já o segundo, em julho de 2004, na Costa Rica.

2.2.7. Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução das Desigualdades Sociais (CERDS) (Cooperação TCU - Reino Unido)

No tema cooperação internacional, é importante dar relevo à capacitação que o TCU ofereceu aos auditores em decorrência da execução de projeto de cooperação técnica entre o TCU e o Reino Unido.

A primeira fase do Projeto (1998 a 2001) foi denominada Projeto de Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria de Desempenho e centrou-se em educação, saúde e meio ambiente, sendo que no último ano – 2001 – acrescentaram-se as áreas de agricultura e assistência social. Setenta auditores foram treinados em técnicas e metodologias de auditoria de desempenho e realizaram vinte e quatro auditorias nas referidas áreas, havendo também trabalhado no monitoramento da implementação das recomendações do Tribunal decorrentes das auditorias. Do grupo de setenta auditores treinados, nove realizaram viagens de estudos ao Reino Unido, durante as quais fizeram contato com instituições britânicas que executam auditorias de desempenho. Outros produtos dos primeiros anos do Projeto foram a elaboração de normas e guias técnicos, a formação de instrutores para disseminar para o corpo técnico os conhecimentos adquiridos e a elaboração de material de treinamento para essa disseminação.

A segunda fase teve início em 2002 e foi encerrada em 2006. Denominou-se Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução das Desigualdades Sociais – CERDS. Pretendeu-se que programas governamentais e modelos regulatórios de serviços públicos fossem avaliados com foco na diminuição das desigualdades no Brasil e contribuíssem para uma maior transparência na prestação de contas do gasto público (*accountability*) e para o fortalecimento do controle social.

Nos dois primeiros anos da segunda fase – 2002 e 2003 –, outros trinta auditores foram treinados e, juntamente com auditores mais experientes no Projeto, realizaram quatorze auditorias visando a questão da equidade. Enquanto na primeira etapa do Projeto, os auditores foram treinados por consultores da firma KPMG, contratada pelo *Department for International Development* (DFID - o ministério britânico para o desenvolvimento internacional), na segunda etapa, instrutores do TCU formados no próprio Projeto ministraram os treinamentos.

2.2.8. Diálogos Setoriais Brasil - União Europeia

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão está desenvolvendo o projeto Diálogos Setoriais Brasil – União Europeia, que inclui o intercâmbio com instituições e órgãos federais brasileiros responsáveis pelo acompanhamento e controle de políticas regionais e os congêneres da União Europeia.

Em vista disso, o Ministério convidou o TCU a enviar quatro técnicos para realizar missão de intercâmbio na Europa. Assim, em 2010, os servidores do TCU designados visitaram a Diretoria Geral de Políticas Regionais da União Europeia, em Bruxelas, o TC Europeu, em Luxemburgo, e o TC de Portugal, em Lisboa, cidade em que também se encontraram com representantes de instituições de governo que executam programas e projetos financiados pela Comissão Europeia.

Como continuação desse intercâmbio, realizou-se em Brasília, em abril de 2011, o Seminário Procedimentos e Técnicas do Sistema de Controle da Política Regional na União Europeia. O evento contou com a participação de instrutores da Comissão Europeia, das Autoridades de Auditoria, Certificação e Gestão da União Europeia, e do Tribunal de Contas Europeu.

As perspectivas para o aprofundamento desse intercâmbio com a União Europeia são muito positivas, o que deve permitir a concretização de projetos de cooperação na área de controle externo.

2.3 COLABORAÇÃO OFERECIDA A OUTRAS INSTITUIÇÕES

O Tribunal de Contas da União valoriza grandemente as oportunidades de treinamento oferecidas por organizações internacionais e instituições estrangeiras. Quando se trata de área técnica prioritária, auditores do Tribunal participam de cursos oferecidos pela Intosai, Olacefs, outras organizações internacionais e instituições estrangeiras, conforme se descreveu acima. Por outro lado, o Tribunal também oferta conhecimento e experiência em prol da formação do corpo técnico de outras instituições.

Um excelente exemplo da atuação do TCU como propagador de técnicas e experiências foi o trabalho feito em relação aos conhecimentos na área de auditoria de desempenho adquiridos em decorrência do Projeto de Cooperação com o Reino Unido, o Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução das Desigualdades Sociais (CERDS). Auditores capacitados nos primeiros anos desse Projeto trabalharam como instrutores, disseminando metodologias e técnicas não apenas entre servidores do Tribunal, mas também entre técnicos de Tribunais Estaduais e órgãos de controle interno. Tais treinamentos ocorreram no próprio Instituto Serzedello Corrêa e em outros estados brasileiros. Demonstrando o alcance de tais ações de disseminação, tivemos como resultado um significativo número de profissionais do TCU e de outras instituições, treinados nas metodologias e técnicas de auditoria de natureza operacional desenvolvidas no âmbito do Projeto TCU/Reino Unido.

Observe-se também que, desde 1995, as ISC(s) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) enviam representantes para cursos no Instituto Serzedello Corrêa e estágios na Secretaria de Controle Externo do Tribunal, com apoio do Programa de Treinamento e Aperfeiçoamento de Técnicos dos Tribunais de Contas da CPLP, do TCU. Outras contribuições para a CPLP se deram sob a forma de consultorias prestadas por auditores do TCU nos países recebedores da assistência. Ao Tribunal de Cabo Verde foi prestada consultoria na área de Contas do Governo e ao Tribunal Administrativo de Moçambique, na área de auditoria e informática. Ademais, é de destacar que a estruturação do Tribunal santomense deu-se com apoio técnico do TCU.

Igualmente no âmbito da OLACEFS, o TCU vem tendo esse papel de disseminar conhecimentos. O Tribunal atuou como subsede na área de capacitação daquela Organização, oferecendo cursos de Auditoria de Sistemas Informatizados e de Auditoria Ambiental. Além disso, o Tribunal, em várias oportunidades, recebeu técnicos da OLACEFS para estágios na Secretaria-Geral de Controle Externo.

Por último, ressalte-se a contribuição que o TCU ofertou a programas de capacitação promovidos no âmbito da INTOSAI e da OLACEFS, mediante a designação de auditores para integrar equipes internacionais responsáveis por elaborar cursos e ministrá-los, como ocorreu nos programas sobre auditoria de dívida pública, auditoria ambiental e Tecnologia da Informação acima citados. O TCU designou um auditor como especialista para cada um desses Programas. Eles participaram de todas as etapas previstas, como o debate e aprofundamento dos temas, capacitação de instrutores, elaboração de cursos-piloto e a realização desses cursos, dos quais participaram como instrutores.

2.3.1. Treinamentos oferecidos pelo TCU a técnicos estrangeiros

Podemos citar vários treinamentos oferecidos pelo TCU nos últimos anos. Inicialmente, devem ser citados os Programas de Formação de novos Analistas do TCU, de 1995 e 1996, dos quais participaram técnicos de Tribunais da CPLP.

Na área de Meio Ambiente, o Tribunal realizou, em 1996, dois cursos de auditoria ambiental para técnicos da Olacefs, e, em 2006, o Ciclo de Estudos em Controle da Gestão Ambiental (aulas expositivas, estudos de caso, visitas de estudos a unidades técnicas do TCU e a outros órgãos federais da área), para técnicos da CPLP.

Juntamente com a EFS do Canadá, o TCU elaborou treinamento sobre auditoria de biodiversidade. Esse treinamento foi ministrado em janeiro de 2009 para várias instituições por um instrutor do Canadá e um do Tribunal.

Em 2011, o TCU enviou instrutores à Costa Rica para ministrar curso patrocinado pela Fundação Canadense para Auditoria Integrada (CCAF) sobre auditoria ambiental para auditores da Olacefs.

Na área de Modernização Institucional, o Tribunal recebeu dirigentes e técnicos para visitas de estudos e estágios. Em 2002, a Presidente do TC de Cabo Verde e mais dois representantes daquela instituição realizaram visita de estudos com foco na estrutura e o funcionamento do TCU, assim como nas contas do governo. Em 2004, representante do Ministério Público de São Tomé e Príncipe, também realizou visita de estudos, com ênfase na observação do funcionamento da Procuradoria-Geral junto ao TCU.

Ainda em 2004, houve um estágio de dois técnicos da Controladoria Geral do Peru com foco no processo de modernização do TCU, incluindo a apresentação de projetos institucionais, do processo de planejamento estratégico



e dos avanços em auditoria de desempenho e de obras públicas. No ano seguinte, foi realizada visita de cinco técnicos da Controladoria Geral do Chile durante a qual conheceram o Projeto de Modernização do TCU, as atividades de planejamento estratégico, os programas de treinamento e capacitação do TCU e os últimos avanços em auditoria de desempenho e obras públicas.

Em 2007, duas técnicas do TC de Cabo Verde visitaram do TCU para conhecer o funcionamento da Segedam e da Segecex e, com as informações colhidas, contribuíram para o processo de reorganização interna daquele Tribunal. Em 2009, três visitas de estudos foram realizadas. Uma de autoridades do TC de Cabo Verde à Secex Ceará e duas de autoridades e técnicos do Tribunal Administrativo e do Ministério Público de Moçambique à sede do TCU.

Já sobre o tema Tecnologia da Informação, devem ser destacados os cursos Gestão Pública com Suporte nos Sistemas Informatizados da Administração Pública Federal, em 1996 e 1997, e Auditoria de Sistemas Informatizados, em 2002 e 2006, ambos ministrados para técnicos da América Latina e da CPLP.

O TCU também ofereceu cursos e estágios nas áreas de Prestação de Contas e Contas do Governo. Representantes do TC de Cabo Verde fizeram estágios em 1996, sobre Contas do Governo, e, em 1998, sobre análise e prestação de contas. Nos anos de 1996 e 1998, técnicos da CPLP participaram do curso Contas Governamentais. Em 2007, um Conselheiro e cinco técnicos do TC de Cabo Verde, bem como quatro técnicos da Inspeção Geral do mesmo país realizaram visita de estudos com ênfase na elaboração dos pareceres prévios sobre as contas do governo.

Em Obras Públicas, o TCU ministrou o curso Auditoria de Obras Públicas, com a participação de auditores de países da CPLP.

Na área de Auditoria, vários cursos foram oferecidos. Em 1997, uma representante de Cabo Verde participou dos cursos Auditoria de Sistemas Computacionais, Estatística Aplicada à Auditoria, Análise de Demonstrações Financeiras e Fundamentos de gestão e Planejamento, Organização e Controle.

Em 1998, representantes de Moçambique e São Tomé e Príncipe participaram do Curso de Auditoria, englobando auditoria de conformidade, contábil, financeira, operacional e ambiental. Em 2003, foram realizados os cursos Teoria de Auditoria, para técnicos de Angola e São Tomé e Príncipe, e Auditoria operacional, seguido de estágio, para técnicos de Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Honduras. Já em 2006, auditores de quatro países da CPLP fizeram estágio na área de auditoria.

Os cursos Auditoria de Natureza Operacional e Auditoria Governamental foram ofereci-

dos em 2008; o primeiro para representantes da Bolívia, Peru e Panamá; o segundo para Angola, Cabo Verde, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe.

Sobre Execução Orçamentária e Contabilidade Governamental, foram oferecidos dois cursos em 2002: Execução Orçamentária e Financeira, com a participação de técnicos de Angola, e Contabilidade Governamental para o Controle Externo, com a participação de técnicos de Guiné-Bissau e Moçambique.

Na área de Controle Social, o TCU organizou, em 2008, uma visita de estudos de três técnicos do Peru, com foco em denúncias, funcionamento da ouvidoria e promoção de programas didáticos sobre controle para públicos específicos.

Sobre o tema Mercosul, o Tribunal promoveu um curso, em 1996, com a participação de técnicos da Argentina e do Paraguai.

3. A IMPORTÂNCIA DA COOPERAÇÃO ENTRE AS ISC – ALGUMAS CONCLUSÕES PRELIMINARES.

Como se pode constatar a partir das informações apresentadas no tópico anterior, a atuação do Tribunal de Contas da União é bastante intensa no que diz respeito à cooperação internacional. É da tradição da ISC brasileira abrir novos caminhos de intercâmbio, sem deixar de lado as iniciativas já estabelecidas, de modo a possibilitar um constante aperfeiçoamento e fortalecimento desses relacionamentos. Tendo em vista a experiência e as perspectivas do TCU nessa área. A seguir são apresentadas algumas conclusões preliminares que podem ser aplicadas em um contexto mais amplo, ou seja, no plano da comunidade global de Instituições de Controle:

- Elemento fundamental para a potencialização da cooperação entre as Instituições Superiores de Controle é a existência de

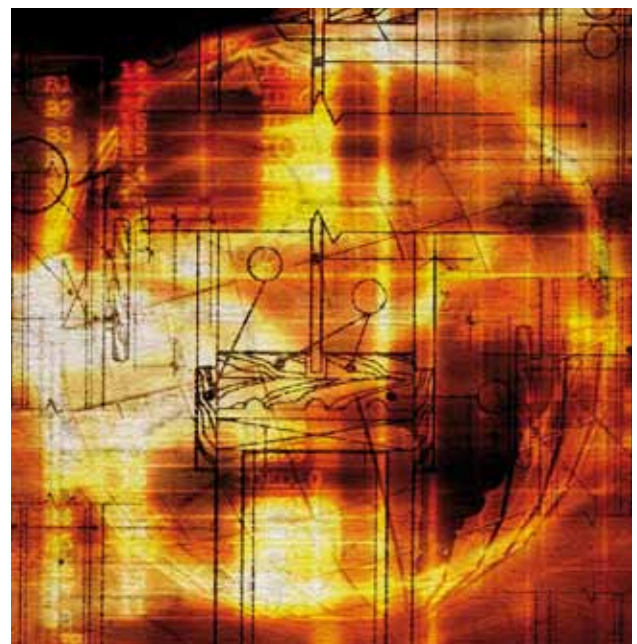
organismos internacionais que as congregam. Nesse ambiente, seja na Intosai, na Olacefs, na EFSUL ou na OISC/CPLP, uma estrutura de funcionamento ágil combinada com objetivos estratégicos bem estabelecidos é mola propulsora para a efetiva troca de experiências e o desenvolvimento das ISC e dos corpos técnicos.

- A cooperação sistemática existente nestas organizações multilaterais reduz em muito os custos desses intercâmbios e os torna mais ágeis e efetivos, uma vez que define uma rotina de atuação, centralizada ou descentralizada, permitindo que as ISC(s) ampliem a rede de contatos, aproveitem oportunidades de capacitação menos dispendiosas, troquem informações do próprio interesse com um público multicultural e diversificado, ofereçam e/ou obtenham apoio para a realização de projetos, entre outras iniciativas.
- O intercâmbio entre as ISC é oportunidade, também, para a coleta de informações de interesse para o desenvolvimento dessas instituições. Como o ânimo é favorável à cooperação, o trabalho de *benchmarking* é facilitado pela teia de contatos gerada pelo conagraamento entre as ISC(s).
- A cooperação é benéfica para todas as partes envolvidas no processo, seja para a ISC que oferece ações de apoio a outras instituições congêneres, seja para as ISC(s) que recebem esse suporte para o desenvolvimento. Esse contato mútuo é uma via de mão dupla que contribui para o desenvolvimento cultural e profissional dos técnicos envolvidos no intercâmbio, bem como fortalece as ISC, individualmente, e a comunidade internacional de controle externo, como um todo.

- A par do desenvolvimento profissional e institucional, e concorrendo para tal, devem-se destacar os resultados materiais da cooperação internacional, tais como a realização de auditorias em conjunto, a criação de sítios na Internet sobre temas específicos, a publicação de material técnico e a produção das normas internacionais de auditoria.

NOTAS

- 1 Este artigo foi apresentado durante o II Seminário da Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP), em Dili, Timor-Leste, em 30 de junho de 2011.
- 2 O termo Instituição Superior de Controle (ISC), usado no âmbito da OISC/CPLP para designar os membros ativos, será adotado como padrão neste artigo. Ressalte-se, no entanto, que a Organização Internacional de Instituições Superiores de Controle (Intosai) utiliza o termo *Supreme Audit Institution* (SAI) e a Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) emprega a expressão Entidade Fiscalizadora Superior (EFS).



Accountability no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção



Marx Chi Kong Siu é Analista Judiciário – Contador do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Especialista em Gestão Tributária pela Universidade de Brasília (UnB).

1. INTRODUÇÃO

Para iniciarmos a presente exposição, tomamos por base conceitos como os de Mafra Filho (2007), que afirma:

a corrupção é um mal que assola não só o Brasil, mas nações do mundo inteiro. Todas as medidas que contribuam para a diminuição dos graus de corrupção na sociedade brasileira devem ser aplaudidos.

Essa afirmativa trouxe uma inquietação, uma curiosidade, a que se referem Martins e Théophilo (2007), capaz de originar um problema de pesquisa e a busca por solução orientaria toda lógica do presente estudo.

Tomando isso por base, a questão social de fundo seria: quais medidas tomadas contribuiriam para a diminuição dos graus de corrupção na sociedade brasileira?

Por meio da leitura em Melo (2003), houve acesso ao conceito de que os níveis de corrupção estão intimamente ligados aos índices de *accountability*, de sorte que “a alta incidência



da primeira é resultado dos baixos níveis da segunda”. Destarte, a indicação de que esse autor traz é que se os índices de *accountability* forem mais altos, a tendência seria de que os níveis de corrupção se reduziriam.

Utilizando-se de um método dedutivo bem simples, considerou-se que implementação de medidas que aumentam os índices de *accountability*, de alguma forma, contribuem para a diminuição dos graus de corrupção na sociedade brasileira.

Pesquisas realizadas, por exemplo, Relly e Sabharwal (2009); Wong e Welch (2004); Teicher, Hughes e Dow (2002), trazem a ideia de que a transparência governamental possibilita o melhoramento da *accountability*.

Dessa forma, o pesquisador decidiu por restringir esse problema amplo, por outro problema menor, que trataria do aspecto da mensuração da transparência governamental e como ela pode ser aplicada numa esfera estatal. Assim, o objetivo geral do estudo é fazer uma reflexão sobre a *accountability* e como a transparência governamental interage com ela e os objetivos específicos dele decorrente se-

riam pormenorizar a *accountability* e a aplicação no setor público além de verificar a relação existente com a transparência governamental.

Com base nos referenciais teóricos a seguir apresentados, defender-se-á que a transparência governamental pode contribuir para o aperfeiçoamento da *accountability*, este compreendendo, em linhas gerais, o dever de prestar contas, informar sobre o uso e a aplicação de recursos financeiros na consecução de objetivos materiais.

2. ACCOUNTABILITY COMO UM CONCEITO GENÉRICO

A *accountability*, como um conceito geral aplicável a qualquer entidade, pode ser apresentada a partir de definições elaboradas por alguns organismos internacionais, que serão mostrados.

Na visão do *International Federation of Accountants* (IFAC) (2001) *accountability* é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por decisões e ações, incluindo a forma

como são geridos os recursos públicos, bem como todos os aspectos relacionados ao desempenho e aos resultados.

A *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) (1998) endossa esse consenso, pois considera *accountability* a obrigação imposta aos agentes e entidades públicos de responderem de forma fiscal, gerencial e programática quanto aos recursos que lhes foram conferidos a quem lhes acometeram tais recursos.

No mesmo sentido, a *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) (2008) diz que *accountability* é manter alguém responsável, usado como sinônimo do dever prestação de contas, com o intuito de melhorar a possibilidade de as pessoas mais vulneráveis na sociedade expressarem as necessidades.

Da leitura desses três conceitos, pode-se perceber *accountability* está ligada a ideia de que o gestor tem o compromisso de demonstrar o resultado obtido em relação ao recursos recebidos, a quem lhes ofereceu.

Segundo O'Donnell (1998) a *accountability* também pode ser vista de maneira direcional: horizontal e vertical. Horizontal, quando as contas são prestadas de uma entidade para outra, ambos autônomos, por razões de conexão de objeto. Na direção vertical, não diria que há uma subordinação hierárquica, mas, sim, a tal responsabilidade em função de quem recebe os recursos para quem os disponibilizam.

Assim, na sequência será visto como essa epistemologia se desenvolveu no âmbito do setor público.

3. ACCOUNTABILITY NO SETOR PÚBLICO

Ao buscar um pouco de história da *accountability* no setor público, encontramos que essa prática data da era da Antiguidade. Estudo de Barlev (2006) descobriu que a contabilidade da antiga Mesopotâmia e do antigo Egito

alcançou um alto nível de sofisticação, o que nos faz refletir sobre o alcance dessa discussão. Esses sistemas de governo, altamente desenvolvidos, levaram o ser humano a três dimensões de *accountability*: primeiro, de um indivíduo para o outro; segundo, de um indivíduo para o Estado; e terceiro, do Estado para a sociedade, bem como posteriormente mostrou O'Donnell (1998) em relação à *accountability* societária. Avançando da Antiguidade para o fim da Idade Média, temos na Revolução Francesa a modernização do conceito de *accountability*, na companhia do fortalecimento do Estado Democrático do século XVIII (BESSETTE, 2004).

O documento principal deste movimento revolucionista, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (USP, 2011) garantiu no art. 15 o direito da sociedade pedir contas a todo agente público, o que até então não era prerrogativa.

A norma jurídica só veio a materializar o que defendiam os renascentistas. Hobbes (2006) dizia que o ideário de Estado-nação que define o Governo, como pacto social, o qual atua na sociedade, regulando condutas, restringindo liberdades, promovendo o estado de bem-estar social, era um requisito necessário para a continuidade da espécie humana, e por isso, deveriam contribuir equitativamente para a manutenção da máquina estatal, pagamento de impostos, mas por outro lado, o poder decisório não seria transferido ao governante, e sim delegado, razão pela qual ele ficaria obrigado em dar contas à sociedade. Essa responsabilidade de responder pelos atos administrativos é adquirida pelos gestores no momento que aceitam o encargo de administrar a coisa pública, no latim *res publica*, conceito próprio do regime democrático republicano, reforçando mais uma vez a ideia de *accountability* vertical.

A direção horizontal também estava presente no setor público, afirma O'Donnell (1999), atrelado ao sistema de freios e contrapesos,

idealizado por Montesquieu (2008), no qual os Poderes independentes e harmônicos entre si prestam contas uns aos outros.

Na visão atual da *accountability* dos recursos públicos o GAO (2005, p.31) estabelece a importância no processo de governo de um País. Os legisladores, outros dirigentes do governo e o público desejam saber se: (1) os recursos públicos são administrados adequadamente e utilizados segundo as leis e regulamentos oficiais; (2) os programas de governo estão alcançando os objetivos e resultados previstos; e (3) os programas de governo estão sendo administrados de forma eficiente, econômica e efetiva. Os administradores desses programas são responsáveis perante os órgãos do parlamento e o público.

Apresentados alguns conceitos sobre a *accountability* no setor público, adiante será visto como eles se apresentam no Brasil.

4. ACCOUNTABILITY PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO

A Administração Pública, ao gerir a coisa pública, ao desempenhar a função de gestão dos interesses públicos, segundo Marra (2006, p.194), encontra-se ligada ao cumprimento de um regime jurídico qualificado pela indisponibilidade e supremacia do interesse público. Esse regime jurídico administrativo vem marcado por uma série de princípios norteadores que buscam a concretização da boa administração dos interesses públicos.

De pronto no Art. 1º, parágrafo único, a Constituição Federal (BRASIL, 2011), estabelece que o administrador público está representando os interesses de toda sociedade, uma vez que todo poder emana do povo e em nome dele será exercido, devendo sempre se pautar pelo fiel cumprimento do ordenamento jurídico, ideia de responsabilização já discutida anteriormente própria da *accountability*.

Num outro ponto, especificamente nos Art. 34 e 35, a Carta Magna traz a *accountability* como um princípio constitucional, portanto uma norma jurídica de observação obrigatória a todos os entes federativos (LENZA, 2011; MORAES, 2011), aparecendo com o seguinte teor:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

(...)

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

(...)

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; (BRASIL, 2011)



Na opinião de Pederiva (1998), o estudo da *accountability* do setor público vincula-se, em sentido amplo, ao conhecimento das informações relevantes para tomar decisões, acrescenta que o governo democrático deveria ser passível de fiscalização para assegurar integridade, desempenho e representatividade. Abrindo um parêntese em relação à fiscalização, deve-se ter em mente que a efetividade da prática de *surveillance* depende do conhecimento de seu conteúdo, isto é, há necessidade da entidade fiscalizada, no setor público, prover informações úteis e relevantes para o exercício da *accountability*.

Ainda sob o olhar de Pederiva (1998), aqueles que formulam, selecionam e implementam políticas públicas necessitam de informações relevantes para o planejamento, condução das funções governamentais. Contudo, Silva (2009) levanta uma questão que ainda é perceptível no estado brasileiro, quando pondera que os governantes apresentam as contas por força dos dispositivos legais, e não por que desejam apresentar a sociedade os resultados da gestão. E acrescenta que contabilidade pública não pode se limitar a produzir contas com a

finalidade de atender um requisito formal, ela deve prover informações úteis para o processo decisório, como também para assegurar a transparência nas organizações públicas.

5. TRANSPARÊNCIA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Ao falarmos de transparência, na visão da OECD (2003), o termo aparece com diferentes significados, compreendendo desde uma simples notificação das decisões regulatórias tomadas até controles administrativos de corrupção, melhorias do sistema legal, participação ativa da população acerca da tomada de decisões e utilização de consultas públicas sobre a regulação.

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2004), ser transparente significa mais do que o simples ato de divulgar as informações. O gestor público deve estar impelido pelo desejo de tornar-se compreendido pelo cidadão, trazendo informações úteis e valorosas para a sociedade.

Olhando para o setor público, os entes federativos devem observar o dispositivo da Carta da



República (BRASIL, 1988) contido no Art. 37, o qual eleger cinco princípios basilares para a Administração Pública, com o objetivo de garantir a transparência na gestão administrativa, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Atendo-se um pouco mais no princípio da publicidade, vemos em Melo (2003) que o princípio da publicidade vem em decorrência da necessidade de transparência nos atos da Administração Pública, como exigência inderrogável da democracia e do Estado Democrático de Direito.

Nesse mesmo sentido, Mattos (2001, p. 48) diz que a publicidade passou a ser um dos elementos essenciais dos atos administrativos, tendo o condão de atribuir eficácia perante terceiros, além de manter o controle público pela comunidade.

Isso embasa a opinião de Culau e Fortis (2006), de que os princípios da publicidade, transparência e do controle social encontram-se consagrados na Constituição Federal de 1988. Como visto no Brasil, o princípio da publicidade mereceu acolhida constitucional, sendo princípio assente no caput do art. 37 da CF, exatamente para permitir que a sociedade fiscalize a transparência e a retidão dos atos públicos, o que demonstra, em tese, um pendor de nossa constituinte pelo exercício ético.

Posteriormente, a Constituição Federal foi complementada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), dando maior impulso à questão da transparência, pois se previu de forma programática a publicidade de atos públicos em meios eletrônicos de acesso público. Além desse instrumento de visibilidade, outros indicativos de qualidade nos processos públicos foram reforçados: a ampla e objetiva divulgação dos atos administrativos, como forma de transparência; as prestações de contas à sociedade de modo efetivo e contínuo; implan-

tação de custos nos setores governamentais; e a divulgação de resultados.

Razão pela qual a presente pesquisa fixou seu escopo na transparência de atos públicos em meios eletrônicos de acesso público.

6. DIVULGAÇÃO DE ATOS PÚBLICOS EM MEIOS ELETRÔNICOS DE ACESSO PÚBLICO

De acordo com Jesus (2008, p.25), a complexidade dos problemas sociais, a instabilidade do panorama internacional político e financeiro e a escassez de recursos públicos aumentam o nível de incerteza na tomada de decisão política. Impondo às administrações públicas que o delineamento das políticas públicas seja, cada vez mais, baseado em informações e diagnósticos abrangentes dos diversos campos sociais.

Já a condição de transparência do Estado relaciona-se com o dever democrático das instituições públicas de conferir publicidade aos atos e decisões, seja provendo informações à sociedade sobre os processos e determinações políticas que ocorrem no âmbito interno por meio de veículos próprios de comunicação, como os diários oficiais, ou então, tornando-se disponível ao escrutínio público, da maneira como acontece nos Estados democráticos, em que a imprensa goza de considerável acesso e liberdade para vigiar as instâncias políticas de decisão.

Para Armstrong (2011), a transparência governamental é um requisito básico e imprescindível para que os cidadãos possam exercer o controle das administrações públicas. Com o advento da internet o potencial de disseminação da informação aumentou consideravelmente, acrescenta Armstrong que a interatividade entre esse meio de comunicação e o relacionamento entre governos e eleitores são objetos de estudos ao redor do globo. Sugere ainda que quanto mais informação os governos divulguem nos *websites*, de fontes confiáveis, mais posi-

tiva é a imagem dos administradores perante a população. Interessante notar que há duas razões para isso: 1) melhoramento do diálogo entre governantes e governados; 2) mais pessoas passam a monitorar as ações governamentais, como forma de prevenção de erros pelos administradores.

Reddick e Frank (2007, p. 577) apresentam uma vantagem para a divulgação dos atos públicos pela internet em relação às outras mídias, que seria a disponibilidade de acesso, gratuitamente, vinte quatro horas por dia e sete dias por semana.

A intensificação do uso da internet como instrumento de transparência de atos públicos e a mensuração do nível de informação tem despertado interesse de pesquisadores no assunto, pode-se citar alguns exemplos de estudos já realizados: Tolbert e Mossberger (2006); Relly e Sabharwal (2009); Jaeger e Bertot (2010); Armstrong (2011).

7. MENSURAÇÃO DO NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA

Segundo Cruz (2010), entende-se que a *accountability* governamental se materializa a partir da divulgação de informações claras e tempestivas acerca de resultado da atuação da gestão pública, bem como suas implicações para com a sociedade. Essa divulgação deve abranger informações quantitativas e qualitativas, disponibilizadas de forma acessível a todos os atores sociais, em meios de comunicação eficazes, com destaque para a internet.

Gomes (2005) nos salienta que os Estados democráticos contemporâneos têm enfrentado o desafio de desenvolver mecanismos que obriguem a transparência dos negócios públicos, de forma que a opinião pública possa estar inteirada dos atos e das decisões dos representantes políticos. O exercício do controle e da crítica social depende de que os ci-

dadãos estejam cientes das transações e dos debates ocorridos nos círculos do poder político. Nas sociedades de massa, a publicidade dos atos e das decisões estatais se realiza com o auxílio dos aparatos tecnológicos, que estendem a informação para amplas audiências. A mediação tecnológica nos processos de interação entre a esfera política e a civil coloca o desafio de se alcançar um nível excelente de publicidade, que se traduz em: a) disponibilidade do maior volume de informações produzidas pelas instituições políticas; b) acesso de um maior número de pessoas às informações políticas; c) participação de mais pessoas na produção da decisão política.

A governança democrática a partir da visão de Guttman e Thompson (1996) se fortalece não somente quando as instituições políticas propiciam os meios para o exercício da vigilância social, mas, sobretudo, quando são desenvolvidos mecanismos que permitem a intervenção popular no curso das decisões políticas. Sob a ótica do modelo de democracia deliberativa, os agentes políticos para serem accountable devem submeter as decisões à discussão pública, possibilitando o engajamento dos agentes sociais no processo de crítica e de revisão dos argumentos apresentados.

Para Culau e Fortis (2006), a criação de instrumentos de transparência de gestão fiscal, consubstanciada na divulgação periódica de relatórios, na realização de audiências públicas regulares, na prestação de contas dos chefes dos poderes fortalece o controle social e representa incentivo à participação popular. Complementarmente, e de forma a assegurar o cumprimento dos dispositivos e coibir violações às regras de disciplina fiscal, a LRF estabeleceu sanções de caráter institucional e pessoal, medida que indica uma preocupação com todo esse processo de transparência das contas públicas.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa procurou encontrar soluções para um objetivo lato que seria o combate à corrupção. Encontra-se que a *accountability* exerce um papel positivo na redução dessa mazela, doravante, foi possível estabelecer uma relação positiva entre a *accountability* aplicada ao setor público e a transparência governamental, diminuindo o escopo do trabalho para uma dimensão factível de ser analisada quantitativamente.

A *accountability* foi estudada como um conceito genérico, abordando-se marcos teóricos elaborados por organismos internacionais, como IFAC, INTOSAI e OECD, a partir desses pontos de vistas abrangentes, a pesquisa se fechou para uma investigação específica ao setor público, trazendo uma visão histórica da *accountability*, chegando à presença no país.

No Brasil, tanto a *accountability* como a transparência estão presentes no normativo pátrio maior, a Constituição da República Federativa, norma jurídica de observação obrigatória por todos, contudo, o estudo mostrou também que os governantes apresentam a tendência de

apresentar as contas por necessidade de cumprimento legal, e não porque pretendem apresentar contas à sociedade dos resultados da gestão.

Assim, por tudo avaliado nessa pesquisa, provou-se que a *accountability* é o dever de prestar contas. Esse dever aparece quando pessoa ou entidade assume a responsabilidade de gerir uma soma de recursos. Nem sempre esses recursos são financeiros, podem ser materiais, patrimoniais, humanos, naturais, e muitos outros. O conceito de *accountability* é aplicável tanto ao poder público, quanto ao setor privado, basta existir a responsabilidade na gestão de recursos de terceiros que o dever de prestar contas aparece.

Opinião do pesquisador é que a contabilidade pública não pode se limitar a produzir contas com a finalidade de atender um requisito formal, ela deve prover informações úteis para o controle social, como também para assegurar a transparência nas organizações públicas.

O GAO (2005) indica que ainda permanece uma discrepância entre o que os governos estão dispostos a prover, em termos de informação, e o que de informação o público espera, podendo essa indicação servir como parâmetro para futuras análises, já que esta pesquisa se restringiu a verificar a existência da informação, sem avaliar a qualidade.

REFERÊNCIAS

- ARMSTRONG, Cory L.. Providing a clearer view: an examination of transparency on local government websites. *Government Information Quarterly*. v.28, n.1, p. 11-16, jan. 2011.
- BARLEV, Benzion. A biblical statement of *accountability*. *Accounting History*, v.11, n.2, p.173-197, 2006.
- BESSETTE, J. M. *Accountability*: political. In: SMELSER, Neil J., BALTES, Paul B. (Ed.). *International encyclopedia of the social & behavioral sciences*. Amsterdam: Elsevier, 2001. p. 38-41



BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 fev. 2011.

_____. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 fev. 2011.

CRUZ, Cláudia Ferreira da. Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros. Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, UFRJ, 2010.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11. , nov. 2006. Anais... Ciudad de Guatemala, 2006. p. 7-10

GOMES, W. Da publicidade. In: JORNADA DE COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA, 2005, Belo Horizonte. Anais.... Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2005. p.3-7.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). Normas de auditoria governamental. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.

GUTTMAN, A.; THOMPSON, D. Democracy and disagreement. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

HOBBS, Thomas. Leviatã. São Paulo: Martin Claret, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). Código das melhores práticas de governança corporativa. São Paulo: 2004. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/>>. Acesso em: 6 mar. 2011.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). Governance in the Public Sector: a governing body perspective. New York: IFAC, August 2001. (Study, n. 13)

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). The Lima declaration of guidelines on auditing precepts. Vienna: INTOSAI, 1998. Disponível em: <<http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2011.

JAEGER, Paul T.; BERTOT, John Carlo. Transparency and technological change: ensuring equal and sustained public access to government information. Government Information Quarterly, v. 27, n. 4, p. 371-376, out. 2010.

JESUS, Odilon Sérgio Santos de. Internet e *accountability*: um estudo sobre a acessibilidade às informações orçamentárias através do site Contas Abertas. In: 3º CONCURSO de monografias da CGU. Brasília: CGU, 2008.

LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. Conselho de transparência pública e combate à corrupção: inovações do Decreto 6.075, de 03/04/07. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19830-19831-1-PB.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2011.

MARRA, Luciana Cardoso. A Mitigação do Princípio da Publicidade no Processo Licitatório na Modalidade Convite. Revista Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, v. 34, p. 193-200, 2006.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. São Paulo: Atlas, 2007.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Licitação e seus princípios na jurisprudência. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001. p. 48.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 488.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de. Alta corrupção como resposta a baixos níveis de *accountability*, 2003. Dissertação (Mestrado) -- Programa de Ciência Política do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2003.

MONTESQUIEU. O espírito das leis. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. São Paulo: Lua Nova, 1998.

_____. Horizontal accountabilities in new democracies. In: SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc F. (eds). The self-restraining state: power and *accountability* in new democracies. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Avaliação da voz dos cidadãos e responsabilização: Moçambique, relatório final. OECD, 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/20/46/41005757.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2011.

_____. Public sector transparency and international investment policy, OECD, 2003. Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/45/22/2506884.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2011.

PEDERIVA, João Henrique. *Accountability*, constituição e contabilidade. Revista de Informação Legislativa, v. 35, n. 140, p. 17-39, out./dez. 1998.

REDDICK, Christopher G.; FRANK, Howard A. The perceived impacts of e-Government on U.S. cities: A survey of Florida and Texas City managers. Government Information Quarterly, v. 24, n. 3, p. 576-594, jul. 2007.

RELLY, Jeannine E.; SABHARWAL, Meghna. Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. Government Information Quarterly, v. 26, n. 1, p. 148-157, jan. 2009.

SILVA, Lino Martins da. Contabilidade governamental: um enfoque administrativo. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

TEICHER, Julian; HUGHES, Owen; DOW, Nina. E-government: a new route to public sector quality. Managing Service Quality, v. 12, n.6, 2002. p. 384-393.

TOLBERT, Caroline J.; MOSSBERGER, Karen. The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. Public Administration Review, v. 66, n. 3, p. 354-369, maio/jun. 2006.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Declaração dos direitos do homem e do cidadão: 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 18 jan. 2011.

WONG, Wilson; WELCH, Eric. Does E-Government Promote *Accountability*? a comparative analysis of website openness and government *accountability*. Governance, Oxford, v. 17, n. 2, p. 275-297, abr. 2004.

Processo de Tomada de Contas Especial (TCE): Instaure-se o processo para apurar os pressupostos ou apuram-se os pressupostos para instaurar o processo?



Mauro Rogério Oliveira Matias é servidor do Tribunal de Contas da União

1. INTRODUÇÃO

Prescreve o art. 1º da norma regulamentadora do processo de tomada de contas especial (TCE), no âmbito federal (IN TCU nº 56/2007):

Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiros, bens ou valores públicos, ou de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano à administração pública federal, a **autoridade administrativa federal competente deve adotar providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento** (grifou-se).

Note-se que esse dispositivo exemplifica fatos geradores de prejuízos à Fazenda Pública Federal¹ e, por consequência, da tomada



de contas especial, versa também das providências a serem adotadas pela autoridade administrativa com vistas ao levantamento dos elementos fundamentais da TCE – os pressupostos – e à recomposição do erário, mas não trata propriamente da instauração do processo de TCE para esse intento. **Não há menção no aludido artigo da norma de que aquelas providências saneadoras das irregularidades que resultaram em dano ao patrimônio público, a cargo da Administração, sejam realizadas, imediatamente, por meio da deflagração do processo de tomada de contas especial.**

Já o art. 3º da IN TCU nº 56/2007 (BRASIL. TCU, 2007), que estabelece: “Tomada de contas especial é um processo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e obtenção do respectivo ressarcimento”, não fixa propriamente o conceito jurídico do processo de TCE, mas revela suas finalidades.

Por princípio, e em razão de dispositivos expressos na instrução normativa em foco (preâmbulo, § 3º do art. 1º e § 3º do art. 3º), o processo

de tomada de contas especial é uma medida de exceção do gestor público, ou seja, apenas deve ser deflagrado pela Administração depois de esgotadas todas as medidas administrativas, num prazo de até 180 dias, visando à apuração e saneamento da irregularidade ou ressarcimento do prejuízo constatado contra o erário.

Encerrada essa fase – que pode ser denominada de período de exceção, apuração e saneamento – impõe-se ao agente competente do órgão ou entidade lesada a imediata instauração da TCE, prosseguindo-se com a instrução, organização e encaminhamentos às instâncias seguintes: contabilidade analítica, controle interno, ministro supervisor e Tribunal de Contas da União.

A TCE, espécie de processo administrativo, requer, para o início e andamento, que estejam presentes elementos essenciais chamados de pressupostos (requisitos) de constituição e de desenvolvimento válidos, que não podem ser confundidos com fatos ensejadores da TCE (motivos geradores do processo). Esses pressupostos, além da prévia adoção das medidas administrativas saneadoras e de outros mais a

frente citados, dizem respeito à ocorrência de fato irregular (ato ilícito); existência de dano ao erário efetivo ou presumido, quantificado ou quantificável, igual ou superior ao valor de alçada²; e responsabilização direta ou indireta de agente público ou de agente privado gestor de recursos públicos.

No entanto, se para adotar medidas saneadoras a cargo da Administração lesada durante o período de exceção, apuração e saneamento - fase anterior à TCE - é necessário que o gestor público tenha em mãos (identificados) os pressupostos da TCE, até mesmo para acionar o devedor, imputando-lhe a irregularidade e o *quantum* monetário devido, então vem à tona a seguinte questão: **Instaura-se a TCE para apurar os pressupostos ou apuram-se os pressupostos para instaurar a TCE?**

Diante do trâmite processual da TCE e das finalidades, é relevante esclarecer essa con-



trovêrsia, a fim de se evitar instaurações desnecessárias da TCE, considerando o caráter excepcional, ou de instaurá-la quando ausentes os pressupostos essenciais, prejudicando o regular desenvolvimento. Assim, o objetivo do presente estudo é responder a tal questionamento, a partir das análises a seguir expostas.

2. CONCEITO, NATUREZA, ATRIBUTOS E FINALIDADES DA TCE

Primeiramente, cabe definir um conceito ampliado para o processo de TCE. Para isso, é necessário relacionar sua natureza, atributos e finalidades.

Natureza

- é um processo administrativo autônomo devidamente formalizado e com rito próprio;
- possui natureza jurídica de reparação civil indenizatória³.

Atributos (características e pressupostos)

- são instauradas, depois de esgotadas, as medidas administrativas internas sem a obtenção da prestação de contas reclamada ou do ressarcimento do prejuízo verificado;
- é um instrumento de controle administrativo interno saneador e sancionador (reparar as irregularidades, ressarcir o prejuízo e imputar responsabilidade ao agente causador do dano);
- é deflagrado diante da ocorrência de irregularidade de que resulte dano efetivo à Fazenda Pública; por perda, desvio ou má aplicação dos recursos financeiros ou

patrimoniais; ou prejuízo presumido, por omissão no dever de prestar contas;

- é instaurado e instruído, regularmente⁴, pela autoridade competente do órgão ou entidade lesada⁵ contra agente público⁶, pessoa jurídica ou terceiro em liame com aquele;
- é um processo auditado e certificado pelo controle interno, com ciência ao ministro supervisor do órgão ou entidade instauradora, e julgado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Finalidades

- obter do responsável o ressarcimento do prejuízo, na via administrativa ou por meio de execução judicial do acórdão condenatório do TCU decorrente do julgamento da TCE;
- aplicar sanções administrativas aos responsáveis e aos solidários, com a consequente negatificação junto aos cadastros oficiais de inadimplência.

Conceito

Com esses parâmetros, podemos assim conceituar a TCE:

A tomada de contas especial é um processo administrativo específico, excepcional e de natureza indenizatória e sancionatória, cuja finalidade é continuar a persecução do ressarcimento pelo responsável e de seus solidários, que deram causa a prejuízo à Fazenda Pública, por irregularidades na aplicação, guarda ou perda dos recursos federais, financeiros ou patrimoniais, ou por omissão no dever de prestar contas, sendo devidamente formalizado, com rito próprio, instaurado regularmente, quando necessário,

pelo órgão ou entidade lesada e instruído inicialmente pelo tomador de contas para envio à certificação do órgão de controle interno e ao julgamento pelo Tribunal de Contas da União, o qual poderá condenar o responsável ao ressarcimento do débito e aplicar-lhe sanções, inclusive pecuniária, por meio do respectivo acórdão com força de título executivo extrajudicial.

3. PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DA TCE

A tomada de contas especial, como o próprio nome sugere, decorre de situações fora da regularidade. Essas situações dizem respeito aos fatos geradores (ensejadores), os quais devem estar presentes e caracterizados juntamente com determinados requisitos necessários à constituição e ao desenvolvimento válido e regular da TCE, que são os pressupostos exigidos para o processo.

Segundo o Dicionário Aurélio, “pressupostos” são circunstâncias ou fatos considerados como necessários a outro. No caso, o processo de tomada de contas especial só terá conformidade jurídica se observar certos requisitos formais e materiais de constituição e de desenvolvimento válido e regular. Os pressupostos do processo de TCE classificam-se em dois grupos:

Pressupostos de Constituição: são requisitos cumulativos necessários à existência do próprio processo. Vale dizer que devem ser verificados e estarem presentes antes da instauração da TCE, pois sua ausência impede a formação do processo. Enquadram-se nestes pressupostos: a existência de fato irregular (não acobertado por nenhuma excludente de ilicitude/irregularidade, nem por longo decurso de tempo – dez anos entre a data do fato e a notificação do devedor); prejuízo ao erário igual ou superior ao valor mínimo para instauração de uma TCE; e responsabilização direta ou in-

direta de um agente/gestor público (inclusive o nexo de causalidade entre a conduta omissiva ou comissiva do agente e a irregularidade geradora de TCE). Todos esses pressupostos devem ser devidamente apurados e seguidos das tentativas de saneamento da irregularidade danosa ao erário ou do ressarcimento do prejuízo, mediante a adoção das medidas administrativas necessárias, as quais também podem, a rigor, serem consideradas como pressuposto de constituição, ante a excepcionalidade do processo de TCE.

Pressupostos de Desenvolvimento: referem-se às circunstâncias indispensáveis para que a TCE, após a constituição, prossiga de modo regular, ou seja, siga o fluxo, passando pelas instâncias administrativas competentes, até o julgamento. São exemplos desses requisitos: correta identificação e fundamentação do fator gerador (tipificação da irregularidade); ofereci-



mento de oportunidade de contraditório e ampla defesa ao responsável; quantificação do débito; e presença dos documentos e informações necessárias ao processo (peças integrantes).

3.1. CONSEQUÊNCIAS DA AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DA TCE

A ausência de qualquer um dos pressupostos de constituição nos leva à conclusão de que não deveria haver sequer a instauração do processo de TCE. Já a falta dos pressupostos de desenvolvimento da TCE não enseja diretamente a desconstituição do processo, mas resulta na restituição à instância competente para regularização dos autos, pois nesse caso há um processo de TCE instaurado, mas de forma incompleta ou pendente de atendimento a alguma formalidade ou saneamento. Exemplo disso é a devolução do processo à origem para regularização ou complementação das informações ou das peças documentais que o compõe (art. 4º, § 2º, IN TCU nº 56/2007) (BRASIL. TCU, 2007).

Em qualquer caso, além dos retrabalhos e atrasos ocasionados nos órgãos instaurador e julgador, **quando não for possível suprir o defeito processual ou havendo perda superveniente de um dos requisitos exigidos, a TCE poderá ser arquivada na origem ou mesmo no TCU, sem julgamento do mérito, tendo em vista a ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (art. 5º, § 1º, incisos I ao IV, IN TCU nº 56/2007 (BRASIL. TCU, 2007) e arts. 169, inciso II, e 212, RI/TCU) (BRASIL. TCU, 2002).**

4. EXCEPCIONALIDADE NA INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE TCE

Como comentado na introdução, dentre os princípios informadores da TCE está o da resi-

dualidade ou excepcionalidade da instauração da TCE. A Instrução Normativa TCU nº 13/96, que revogou a IN TCU nº 01/93, inovou ao posicionar tal princípio em seus dispositivos, o mesmo ocorrendo na norma que a sucedeu: IN TCU nº 56/2007, atualmente em vigor. Nesta norma vários são os preceitos que dispõem, de forma enfática, sobre a excepcionalidade da tomada de contas especial:

Preâmbulo:

considerando, finalmente, que o TCU, na condição de órgão julgador das contas de administradores públicos federais e de responsáveis por danos à administração pública federal, somente deve ser acionado após esgotamento das providências administrativas internas...

Art. 1º, § 3º

Esgotadas as medidas administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido, a autoridade administrativa federal competente deve providenciar a imediata instauração de tomada de contas especial, observado o disposto nesta Instrução Normativa.

Art. 3º, § 1º

A tomada de contas especial só deve ser instaurada pela autoridade administrativa federal após esgotadas as providências administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido (BRASIL. TCU, 1996).

A residualidade da TCE foi também utilizada na norma base de convênios e contratos de repasse, Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008 (BRASIL. MPOG, 2008) que,

no art. 63, § 1º, incisos I e II, dispõe de que a TCE somente deverá ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas internas com vistas a sanear as irregularidades identificadas, como a não apresentação da prestação de contas da avença dentro do prazo regulamentar ou a não aprovação, pelo concedente dos recursos, da prestação de contas encaminhada.

O legislador da Reforma Administrativa de 1967 retratou, naquela época, com propriedade, a fase apuratória e saneadora antecedente à TCE, ao estabelecer no art. 84 do Decreto nº 200/1967:

Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu desfalque, desvio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, **as autoridades administrativas deverão tomar imediatas providências para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar a tomada de contas**, fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas (grifo nosso) (BRASIL. Decreto, 1967).

Uma correta interpretação desse dispositivo seria **a instauração da TCE em momento posterior às medidas saneadoras**, ou seja, no caso do insucesso das providências adotadas com vistas a obter o ressarcimento do dano. Assim, diante de fato gerador da TCE, a primeira medida da autoridade administrativa lesada não é a instauração da TCE, mas o levantamento dos pressupostos da TCE com vistas a buscar o saneamento administrativo da irregularidade ou o ressarcimento do dano constatado.

No mesmo sentido deve ser a leitura do art. 8º da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) (BRASIL. Lei, 1992), ao prescrever que diante de um motivo ensejador da TCE, a autoridade administrativa deve **imediatamente** adotar pro-

vidências com vistas à instauração da TCE para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano; pois, na prática e por orientação normativa infralegal, essas providências (levantamento dos pressupostos) são realizadas antes da existência propriamente dita do processo de TCE, mas já tendentes à sua deflagração.

Para instaurar (formalizar) os autos da TCE (autônomo) é imprescindível ter previamente demonstrado, em outro processo ou mesmo em procedimentos administrativos específicos, o fato lesivo (irregularidade) ao patrimônio público, o valor pecuniário do prejuízo decorrente e o agente público responsável. Apurados os fatos, identificados os responsáveis e quantificado o dano, a autoridade administrativa competente, antes de providenciar a instauração da TCE, deverá, ainda, esgotar as medidas que lhe compete, com vistas à correção da irregularidade ou recomposição do dano ao erário. Sem êxito nessas providências, deflagra-se a TCE.

Neste sentido, as peças exigidas para composição do processo de TCE, notadamente o relatório do tomador/comissão de contas especiais (art. 4º, inciso IV, IN TCU nº 56/2007), devem refletir justamente a apuração dos pressupostos da TCE mesmo antes da autuação do processo e as medidas administrativas tendentes à recomposição do dano.

4.1 DURAÇÃO DA FASE DE EXCEÇÃO, APURAÇÃO E SANEAMENTO

Sendo a TCE uma medida de exceção da Administração, até quando poderia a autoridade competente do órgão ou entidade lesada adotar providências no sentido de sanear a omissão no dever de prestar contas ou as irregularidades danosas ao erário ou mesmo tentar obter o ressarcimento do prejuízo?

A resposta encontra-se no art. 1º, § 1º, IN TCU nº 56/2007 (BRASIL. TCU, 2007), que

fixa em 180 dias o prazo para o gestor público competente adotar medidas com a finalidade de apurar as irregularidades com dano ao erário, identificar os agentes responsáveis, quantificar o prejuízo e buscar sua reparação. Essa deve ser considerada a **fase de apuração dos pressupostos da TCE e saneamento administrativo do dano ou, ainda, simplesmente período de exceção da TCE**, visto que somente no caso de insucesso daquelas medidas é que **deverá ser deflagrada imediatamente a TCE**.

Portanto, não obtida, no prazo máximo de 180 dias, pelas vias administrativas tradicionais o saneamento da irregularidade ou a recomposição do dano, faz-se necessário continuar a persecução do ressarcimento ao erário e a responsabilização do agente público, desta feita em sede de processo de tomada de contas especial, imediatamente e devidamente instaurado.

Esse prazo, segundo os incisos I e II, § 2º, art. 1º, da IN TCU nº 56/2007 (BRASIL. TCU, 2007) deve ser contado nos casos de omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da aplicação dos recursos repassados, da data fixada para a apresentação da prestação de contas; e, nos demais casos, da data do evento (irregularidade), quando conhecida, ou da data da ciência do fato irregular pela Administração.

Atualmente⁷, durante o período administrativo de apuração e saneamento das irregularidades motivadoras de TCE, a realização de diligências e fiscalizações, a apresentação de documentos, justificativas e alegações de defesa pelo responsável não suspende nem interrompe o prazo de 180 dias para a instauração da TCE, no caso de subsistir a irregularidade (dano ao erário). Prevalece a regra geral do processo administrativo da não suspensão dos prazos (art. 67, Lei nº 9.784/1999).

De outro modo, o decurso do prazo de até 180 dias para a recomposição do dano pelas vias administrativas internas, sem a instaura-

ção da TCE, não resulta na aplicação dos institutos processuais da preempção, prescrição ou decadência na instauração da TCE, tendo em vista os princípios da proteção ao patrimônio público e da imprescritibilidade⁸ das ações de ressarcimento da União. Nesse caso, a Administração deverá deflagrar a tomada de contas especial mesmo ultrapassado aquele prazo, sem prejuízo da responsabilização do agente público que deu causa à intempestividade de tal providência, visto caracterizar grave infração à norma legal e possibilitar a declaração de solidariedade com o responsável pelo dano (art. 1º, § 1º, IN TCU nº 56/2007) (BRASIL. TCU, 2007).

Em se tratando de dano presumido por omissão no dever de prestar contas, obviamente aquele prazo de 180 dias merece ser encurtado ao máximo, visto que as medidas administrativas a serem aplicadas são mais céleres, a exemplo da resposta às notificações apresentadas pelo responsável, que não deve ultrapassar 30 dias (art. 56, § 1º, Portaria Interministerial nº 127/2008) (BRASIL. Ministério, 2008).

Em todo caso, em prol da celeridade do processo de TCE, é prudente compreender que o prazo de 180 dias para que a Administração adote providências com vistas ao saneamento da irregularidade ou recomposição do prejuízo, deve ser entendido como “até 180 dias”. Porquanto verificado, antes desse prazo, o insucesso nas medidas administrativas preliminares à TCE, deve a Administração declarar o encerramento da fase apuratória dos pressupostos da TCE e o insucesso no saneamento administrativo do dano saneadora, instaurando, ato contínuo, o processo de tomada de contas especial.

Uma vez deflagrado o processo, o prazo regulamentar para a remessa da TCE ao TCU é de 30 dias, contados de sua elaboração (art. 153, § 2º, Decreto nº 93.872/1986) (BRASIL. Decreto, 1986). Cabe aqui esclarecer que esse prazo deve ser entendido como “a partir da conclusão

da TCE pelo controle interno”, dado tratar-se de um processo de rito complexo – após sua instrução pelo tomador/comissão de contas especiais – tramita por diferentes órgãos até chegar ao TCU: contabilidade analítica, controle interno e ministro supervisor do órgão ou entidade lesada; cada um com competências e prazos distintos sobre a TCE.

Esclareça-se, nesse ponto, ser perfeitamente razoável que o prazo para remessa da TCE demande menor tempo do que para realizar o levantamento dos pressupostos antes de iniciar autuar o processo propriamente dito. De fato, a fase de apuração e saneamento é, e deve ser, mais demorada do que o prazo para as formalidades de instauração, instrução pelo tomador/comissão de contas especiais e remessa ao órgão julgador (fase de composição da TCE,



onde se organiza tudo que já havia sido levantado antes da formalização do processo).

A propósito, pode-se compreender que a fase de composição da TCE (instauração) está inserida no prazo de até 180 dias, visto que a legislação afeta à TCE não estipulou prazo diferenciado para esta fase – pós encerramento das medidas administrativas apuratórias e saneadoras. Desse modo, o termo instauração contemplaria: formalização, instrução, organização das peças e encaminhamento da TCE ao órgão de controle interno competente.

4.2 EXCEÇÃO À INSTAURAÇÃO DA TCE COMO MEDIDA RESIDUAL

Conforme antes tratado, em seu modo ordinário de constituição, a TCE somente deve ser instaurada pelo repassador de recursos depois de esgotadas as medidas administrativas com vistas ao saneamento da irregularidade ou ressarcimento do dano. Todavia, há situações em que podem antecipar a deflagração da TCE, independentemente das medidas administrativas já adotadas ou do resultado da análise da prestação de contas pelo concedente, no caso de malversação de transferências federais. São elas:

- Determinação de Colegiado do TCU para órgão ou entidade instaurar a TCE, independentemente das medidas administrativas adotadas, consoante o que dispõe o art. 8, § 1º, Lei n.º 8.443/1992 (BRASIL. Lei, 1992), c/c art. 3º, § 3º, IN TCU n.º 56/2007) (BRASIL. TCU, 2007);
- Recomendação dos órgãos de controle interno para que o órgão ou entidade lesada instaure o processo de TCE; e
- Conversão pelo TCU de processo de fiscalização, denúncia ou representação

em TCE, onde esteja configurado dano ao erário superior ao valor mínimo para instauração da TCE (art. 47, Lei n.º 8.443/1992 (BRASIL. Lei, 1992), c/c art. 252, RI/TCU (BRASIL. TCU, 2002) e art. 11, IN TCU n.º 56/2007) (BRASIL. TCU, 2007)

Nessas hipóteses, a tomada de contas especial é instaurada ou convertida imediatamente, devendo, em regra, seguir seu curso sem passar pela fase de apuração e saneamento a cargo do órgão ou entidade instauradora. **Isso porque a apuração dos fatos, a responsabilização e a quantificação do débito (pressupostos essenciais da TCE) já devem ter ocorrido de alguma forma no âmbito dos órgãos de controle, e circunstanciados nos papéis de trabalho que fundamentam os respectivos relatórios de fiscalização e de auditoria.**

Nas duas primeiras situações, todo o material já levantado necessário à formação do juízo pelo instaurador deve ser franqueado pelo Tribunal de Contas ou pelo Órgão de Controle Interno, para que seja possível o atendimento seguro da determinação/recomendação no sentido de deflagrar imediatamente a TCE. Vale dizer que a fase de saneamento ou de apuração já foi exaurida junto aos órgãos de controle, situação bastante evidente nos casos de conversão pelo TCU de outros processos de controle externo em TCE e nas fiscalizações e auditorias dos órgãos de controle interno.

Caso as informações a respeito dos pressupostos da TCE, obtidas pelos órgãos de controle, sejam insuficientes⁹, cabe ao gestor demandado, antes de instaurar a TCE, adotar medidas adicionais que entender necessárias à análise dos fatos e à emissão de juízo conclusivo quanto à efetiva ocorrência ou não do dano ao erário, bem como à correta responsabilização do agente público, como: pedido de informações ao órgão demandante, ao conveniente,

à empresa contratada, ao banco onde foram movimentados os recursos, a cartórios de registro civil (atestar eventual óbito do responsável); inspeções ou vistorias físicas; reanálise da prestação de contas; confronto com os novos elementos encaminhados pelo demandante e pelo responsável arrolado.

5. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS SANEADORAS

Diante da excepcionalidade do processo de TCE, as medidas administrativas preliminares ganham relevo, merecendo até mesmo serem tratadas em capítulo próprio quando da revisão da IN TCU nº 56/2007 e de ser instituída, como peça documental, a **certidão de encerramento das medidas administrativas**, em que é fixado o marco temporal do fim da fase de exceção, apuração e saneamento, seguindo-se com a instauração da TCE.

A propósito, o ilustre doutrinador e mestre Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2005, p. 37) bem demonstra o aspecto excepcional da TCE em face das medidas administrativas adotadas previamente à instauração do processo, citando trecho do voto do Excelentíssimo Ministro Benjamim Zymler manifestado na Decisão nº 521/2002–TCU–Plenário (julgamento da TCE TC nº 005.451/2001-1):

[...] a luz da racionalidade administrativa, não há sentido em se instaurar uma Tomada de Contas Especial quando, por meio de providências administrativas outras, é possível sanear as irregularidades que nela seriam apuradas...

Medidas administrativas tratam-se das providências internas (discricionárias ou vinculadas) ao alcance da Administração Pública lesada, tomadas junto ao agente responsável pela malversação dos recursos ou perante a entidade em que este atuou, a fim de apurar

(fato, responsabilidade e dano) e sanear a irregularidade ensejadora da TCE ou de obter o ressarcimento do prejuízo. Isso tudo, repise-se, realizado antes da TCE, ou seja, na fase de apuração e saneamento.

A principal e primeira medida administrativa é a notificação (cobrança) do responsável para apresentar justificativas dentro de certo prazo (geralmente 30 dias) em razão das irregularidades constatadas ou para ressarcir os valores devidos.

Outros exemplos de providências a cargo do órgão ou entidade lesada são: realização de diligências e circularizações (confirmações com terceiros), com vistas a obter a verdade material sobre os fatos; realização de inspeções físicas; aplicação das sanções previstas no instrumento de repasse, parcelamento administrativo da dívida, por solicitação do responsável; inscrição do débito na dívida ativa, registro da inadimplência do responsável no SIAFI, SICONV e CADIN; instauração de procedimento administrativo, processo disciplinar, inquérito policial militar e/ou ingresso de ação de improbidade administrativa, com fundamento nos arts. 14 ao 17 da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL. Lei, 1992).

Neste contexto, pode-se dizer que as medidas administrativas objetivam:

- a. Levantar e caracterizar os pressupostos que autorizam a imputação de responsabilidade por irregularidade danosa ao erário, com vistas à eventual instauração da TCE; e
- b. Realizar cobranças ao agente responsável no sentido de sanear as irregularidades subsistentes ou de ressarcir o dano qualificado e quantificado.

Frise-se que esses objetivos dizem respeito aos pressupostos de constituição e de desen-

volvimento da TCE, os quais serão aproveitados numa eventual instauração do processo de TCE.

6. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E PROCESSO DE TCE

Importa para os propósitos deste estudo, fazer uma breve distinção entre procedimento e processo. Procedimento é a forma como o processo se exterioriza e se materializa no mundo jurídico. É por meio do procedimento que o processo age.

De modo geral, todo processo de TCE é também procedimento administrativo, pois o primeiro inclui o segundo. Mas, a recíproca não é verdadeira, pois nem todo procedimento administrativo converte-se em processo de TCE. Exemplo disso são os levantamentos com vistas a indicar os pressupostos da TCE, bem como a adoção das medidas administrativas anteriores à sua instauração (procedimentos de apuração e saneamento), que se exitosos inibem a instauração do processo de TCE.

Verifica-se, então, que, uma vez encerrada a fase das medidas de apuração e de sanea-

mento do fato ensejador da TCE (no período de exceção dos 180 dias), cabe à autoridade administrativa competente determinar a instauração do processo de TCE, que, na prática, pode ocorrer por meio da conversão em processo de TCE dos procedimentos administrativos até então realizados ou via traslado dos elementos inerentes aos pressupostos já existentes em outro processo administrativo para a TCE, concomitante à formalização desta.

Ressalte-se que a TCE é processo desde a sua instauração ordenada pela autoridade administrativa competente e não apenas quando é autuada no órgão julgador (art. 3º, § 2º, IN TCU nº 56/2007). Equivale dizer que a “certidão de nascimento” da TCE é o ato que determina a autuação do processo específico de tomada de contas especial. Assim, resta superada eventual tese de que a TCE somente é considerada processo quando ingressa no Tribunal de Contas para julgamento, pois, como demonstrado, a TCE já é processo desde a sua origem.

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, é de se concluir que, na prática processual, a finalidade da instauração da TCE **não** é investigar para apontar os fatos geradores de prejuízo ao erário, quantificar o dano e indicar o agente responsável, ou seja, levantar os elementos essenciais (pressupostos). Essas informações já devem estar circunstanciadas em outro processo ou procedimento administrativo, ainda na fase de apuração e adoção das medidas internas saneadoras, portanto, antes da deflagração formal da TCE.

Os pressupostos do processo de TCE devem estar presentes antes mesmo da constituição, visto ser condição da existência e desenvolvimento válido e regular do processo.



A instauração da TCE é medida excepcional e somente pode ser instada quando estiverem presentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento. O real objetivo desse processo é continuar a persecução do saneamento da irregularidade ou a recomposição do dano à Fazenda Pública, iniciada antes de sua autuação, segundo preconiza o art. 3º da IN TCU nº 56/2007.

Em vista disso, não se mostram adequadas recomendações ou determinações no sentido de, por exemplo: “Instaurar a Tomada de Contas Especial para, no prazo de 180 dias, apurar os fatos irregulares, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário”, sendo o mais correto:

Instaurar a TCE com vistas à responsabilizar o agente causador do dano e à obter o ressarcimento do prejuízo constatado, caso esgotadas, sem sucesso, as medidas administrativas no sentido de sanear a irregularidade ou recompor o erário.

Portanto, não se instaura o processo de TCE para apurar seus pressupostos, mas sim apuram-se primeiro seus pressupostos para em seguida, caso não saneada a irregularidade nem ressarcido o dano causado, deflagra-se formalmente os autos da TCE e dar-lhes encaminhamento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do tesouro nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 dez. 1986, p. 19738. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm>. Acesso em: 22 out 2010.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 mar. 1967. supl. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 22 out 2010.

_____. Lei 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 03 jun. 1992, p. 6993 Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429.htm>>. Acesso em: 20 out 2010.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 jul. 1992, p. 9449; Ret. DOU 22/04/1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 22 out 2010.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 01 fev. 1999, p. 1. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9784.htm>>. Acesso em: 29 out 2010.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jan. 2002, p. 1. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 29 out 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); BRASIL. Ministério da Fazenda (MF); BRASIL. Ministério do Controle e da Transparência. Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 maio 2008. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/corde/arquivos/doc/Portaria%20Interministerial%20MPOG-MF-CGU%20n%C2%BA%20127-08-GRIFADA.doc>>. Acesso em: 22 out 2010.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). Instrução Normativa nº 13, de 4 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a instauração e organização de processos de tomada de contas especial e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 ago. 2000. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20090122/INT1996-013.doc>>. Acesso em: 29 out 2010.

_____. _____. Instrução Normativa nº 56, de 05 de dezembro de 2007. Dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20091028/INT2007-056.doc>>. Acesso em: 29 out 2010.

_____. _____. Resolução nº 155, de 04 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, ano 38, n. 3, 15 mar. 2005. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/681912.pdf>. Acesso em: 22 out 2010.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tomada de contas especial: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública. 3. ed. Belo Horizonte : Fórum, 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. Novo dicionário da língua portuguesa : Século XXI. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. pág. 263.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 281.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. 14. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1998.

NOTAS

1 Como sinônimo de Tesouro ou Fazenda Nacional

2 A TCE somente deve ser instaurada e encaminhada ao Tribunal quando o valor do dano, atualizado monetariamente, for igual ou superior à R\$ 23.000,00 (art. 5º, caput, inciso III, c/c art. 11, da IN TCU nº 57/2007).

- 3 Entendimento corroborado pelos seguintes dispositivos do Código Civil vigente:
Título IX - Da Responsabilidade Civil
Capítulo I - Da obrigação de Indenizar
Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.
Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.
Art. 942. Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.
Parágrafo único. São solidariamente responsáveis com os autores os co-autores e as pessoas designadas no art. 932.
- 4 Há casos em que a instauração e instrução da TCE ocorre no âmbito do órgão julgador, por conversão de outro processo de controle externo.
- 5 Optou-se pelo termo “órgão ou entidade lesada” em vez de “órgão ou entidade credora da dívida”, visto que nem sempre esses termos têm o mesmo significado. No caso dos órgãos da administração direta, o valor pago a título de ressarcimento do débito, após o julgamento pelo TCU, via ação de cobrança executiva, é creditado ao Tesouro Nacional e não diretamente ao órgão instaurador da TCE.
- 6 O conceito de agente público é bem mais amplo que o de funcionário público, pois nele estão incluídos, além dos funcionários públicos, os agentes políticos e os particulares que atuam em colaboração com a Administração Pública, inclusive os contratados temporariamente (Cf. Lúcia Valle Figueiredo, Curso de Direito Administrativo, 5ª edição, Malheiros, São Paulo, 2001, pág. 263). Pode-se extrair do art. 2º, c/c art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), o entendimento de que **Agente Público** é todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União – TCU. Destaque-se que, segundo o art. 148, Decreto nº 93.872/1986: “Está sujeito à tomada de contas especial todo aquele que deixar de prestar contas da utilização de recursos públicos, no prazo e forma estabelecidos, ou que cometer ou der causa a desfalque, desvio de bens ou praticar qualquer irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Nacional”.
- 7 Há estudos no TCU que sinalizam para a instituição na próxima revisão da IN TCU 56/007 dos institutos da interrupção e suspensão do prazo para adoção das medidas apuratórias e saneadoras.
- 8 Pode ser considerado uma exceção à regra da imprescritibilidade o decurso do prazo de 10 anos da ocorrência do fato gerador do dano, sem que tenha havido qualquer notificação/cobrança ao responsável nesse interregno. Nesse sentido é a jurisprudência do TCU: 9.1. *deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressaltando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007 (Acórdão nº 2.709/2008 – TCU – Plenário)*
- 9 Há pelo menos uma excepcionalidade em que os elementos documentais são remetidos ao órgão de controle interno para que este instaure o processo de tomada de contas especial, caso existentes os pressupostos da TCE. Trata-se de malversações dos recursos repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro e o Comitê Paraolímpico Brasileiro, matéria regulamentada pela Instrução Normativa TCU nº 48/2004.

Licitações sustentáveis: a importância e o amparo constitucional e legal



Rafael Lopes Torres é

servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Engenharia Química pelo Instituto Militar (IME) de Engenharia e em Direito pela Universidade de Brasília (Unb).

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos cinquenta anos, a economia global praticamente quintuplicou e o consumo de recursos naturais e produtos diretamente dependentes desses recursos, tais como água, combustíveis fósseis, alimentos, papel, crescendo em proporções semelhantes (LAZZARINI; GUNN, [2002?] p.1).

Esse modelo de desenvolvimento, extensivo em consumo de recursos naturais, de muito dá sinais de esgotamento, em função das claras evidências de escassez desses recursos e ante a ausência de condições dos sistemas naturais absorverem toda a degradação gerada por tal modelo (GUIMARÃES, 1997, p. 16).

Assim, faz-se necessário buscar uma transição para outro modelo de desenvolvimento, menos depredador dos recursos naturais, sob pena de os diferentes países terem crescentes dificuldades em garantir condições minimamente adequadas de vida às sociedades, o que será particularmente dramático para os países mais pobres, onde parcela substantiva da população nunca conseguiu ter acesso aos



níveis mínimos de vida atingidos pelos países desenvolvidos.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ocorreu no Rio de Janeiro em 1992, foi um marco importante relacionado à preocupação com desenvolvimento sustentável e, mais particularmente, com a questão da insustentabilidade do modelo de desenvolvimento em curso. Um dos princípios, o de número 8, contido na Declaração do Rio (1992), produto da Rio/92, aborda explicitamente esta questão:

Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados devem reduzir e eliminar os sistemas de produção e consumo não-sustentados e fomentar políticas demográficas apropriadas.

Outro produto da Conferência, a Agenda 21, reservou capítulo específico para tratar do assunto, intitulado de “Mudanças nos Padrões de Consumo” (capítulo 4), tema que, por sua amplitude, também é abordado em outros pontos da agenda,

como os que tratam de energia, transportes, resíduos, dentre outros. Destacamos, abaixo, apenas alguns trechos desse capítulo, que retratam bem a importância que a comunidade internacional deu ao tema na conferência:

4.3 ... as principais causas da deterioração ininterrupta do meio ambiente mundial são os padrões insustentáveis de consumo e produção, especialmente nos países industrializados, ...

4.5 Especial atenção deve ser dedicada à demanda de recursos naturais gerada pelo consumo insustentável, bem como ao uso eficiente desses recursos, coerentemente com o objetivo de reduzir ao mínimo o esgotamento desses recursos e de reduzir a poluição...

Mencione-se, também, que o item 4.8 da Agenda 21 estabelece como um dos objetivos básicos que deve orientar os diversos países o do empenho pela promoção de padrões sustentáveis de consumo.

Sem dúvida, os governos dos países têm um papel central na adoção de medidas objetivando alcançar esse novo modelo de desenvolvimento. Além da responsabilidade pela formulação de políticas públicas, um importante papel é desempenhado quando os governos encontram-se na posição de consumidores. A própria Agenda 21 sinaliza claramente nessa direção, particularmente no item 4.23:

Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Consequentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional.



Em 2002, foi realizada a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo, África do Sul, Conferência conhecida como Rio +10. Nessa reunião, lançou-se o chamado Plano de Implementação de Joanesburgo, cujo capítulo III foi intitulado de “Alteração dos Padrões Insustentáveis de Produção e Consumo”. Neste capítulo, uma das medidas preconizadas, no item 19-c, foi a de “promover as políticas de compras públicas que incentivem o desenvolvimento e a disseminação de bens e serviços ambientalmente saudáveis”.

Nesse contexto se inserem as chamadas licitações sustentáveis. É o governo, ao adquirir produtos e serviços, influenciando o setor privado a adotar processos de produção que utilizem de forma mais eficiente os recursos naturais, que poluam menos, reduzindo também o impacto ambiental gerado por suas próprias atividades.

2. O QUE É LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL

É importante destacar que, apesar de a ideia de sustentabilidade basear-se em três pilares fundamentais, o ambiental, o social e o econômico, neste artigo a abordagem será feita com ênfase no aspecto ambiental.

Sob essa perspectiva, as licitações sustentáveis (ou compras sustentáveis ou licitações verdes) são aquelas em que se inserem critérios ambientais nas especificações contidas nos editais de licitação, para a aquisição de produtos, para a contratação de serviços, para a execução de obras, de forma a minimizar os impactos ambientais adversos gerados por essas ações. Em licitações com esse viés, leva-se em conta a sustentabilidade dos produtos e processos a ela relativos.

Como exemplos de características a serem buscadas nos produtos e serviços contratados pela administração, com a preocupação da sustentabilidade ambiental, podemos citar: menor

utilização de recursos naturais em seus processos produtivos, menor presença de materiais perigosos ou tóxicos, maior vida útil, possibilidade de reutilização ou reciclagem, geração de menor volume de resíduos.

Enfim, a licitação sustentável é aquela em que, além dos critérios normalmente utilizados para a seleção de fornecedores por parte da administração, se agregam a eles critérios que privilegiam produtos ou serviços que geram menos impactos negativos ao meio ambiente, tendo em vista todo o seu ciclo de vida.

3. A IMPORTÂNCIA DO PAPEL DO PODER PÚBLICO

Como dito anteriormente, os governos desempenham papel fundamental na busca por um modelo de desenvolvimento menos agressivo ao meio ambiente, sendo que um desses papéis está relacionado à sua posição como grande consumidor.

Para que se tenha uma ideia da relevância do Estado como consumidor, estima-se que cerca de 15% do PIB da União Europeia esteja relacionado às aquisições feitas pelo Poder Público, o que representa um poder de compra anual ao redor de 1 trilhão de euros (BIDERMAN, [2006?] p.23).

Estudo realizado pela organização internacional Local Governments for Sustainability (Iclei), intitulado Relief, demonstrou alguns impactos potenciais que podem ser gerados pelas compras sustentáveis. Dentre eles, estima-se que uma mudança para 100% de consumo de produção orgânica de trigo, leite e carne, por parte das autoridades públicas europeias, produziria uma redução nos efeitos de eutrofização¹ equivalente aos produzidos por 2,1 milhões de pessoas, em função da redução do uso de agrotóxicos. Semelhantes projeções foram feitas para ações nas áreas de energia elétrica, alimentação,

aquisição de computadores, dentre outras (BIDERMAN, [2006?] p.23).

No Brasil, estima-se que as compras governamentais, nas três esferas de governo, representem cerca de 10% do PIB do país, o que evidencia o importante papel que o Poder Público tem no estímulo da adoção de processos produtivos ambientalmente ‘mais amigáveis’ (BIDERMAN; DE MACEDO; MONZONI, MAZON, p.23).

Ante o elevado montante de recursos gastos por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a adoção de licitações sustentáveis já representaria um ganho substancial em termos de redução de impacto ambiental. Mas as reais consequências que isso geraria seriam ainda maiores do que aquelas oriundas diretamente dessas compras governamentais. Haveria ainda outros impactos como o de sinalização para o setor privado de um novo paradigma de consumo, que se somaria às iniciativas já existentes em empresas privadas, no sentido de serem mais sustentáveis.

Tudo isso geraria um acréscimo na demanda por bens e serviços mais sustentáveis, o que redundaria em uma oferta crescente desses bens e serviços, proporcionando redução de custo de produção, maior incentivo à busca por tecnologias ainda mais sustentáveis, etc. Criar-se-ia, assim, um verdadeiro ‘círculo virtuoso’, em relação ao qual o Poder Público tem um papel indutor muito importante.

Apesar de haver ainda muito espaço para evolução, já podem ser citadas iniciativas, em alguns entes federativos, inclusive na própria União, no sentido de adoção de critérios ambientalmente sustentáveis em suas licitações, como por exemplo:

- Decreto Federal 2.783/98 – proíbe a aquisição, por parte de órgãos da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, de produtos

ou equipamentos que contenham ou façam uso de substâncias que destroem a camada de ozônio.

- Decreto Federal 5.940/06 – institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta ou indireta, na fonte geradora, e sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis.
- Portaria 2/2010-SLTI-MP – dispõe sobre especificações padrão de bens de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo a utilização preferencial de configurações aderentes aos chamados ‘computadores sustentáveis’

O Estado de São Paulo também possui diversas iniciativas de ordem normativa no sentido de incorporar preceitos de caráter ambiental em suas licitações, como nos exemplos abaixo (NASCIMENTO, p. 19-21):

- Decreto 42.836/98, alterado pelo Decreto 48.092/03 - impõe a aquisição de veículos a álcool para compor a frota estadual (ou excepcionalmente a aquisição de veículos bicomcombustíveis, quando não houver modelos na mesma classificação).
- Lei 10.761/01 – proíbe a utilização de alimentos transgênicos na composição da merenda escolar fornecida aos alunos dos estabelecimentos de ensino oficial do estado.
- Decreto 45.643/01 – obriga a aquisição, pela Administração Pública direta, autárquica e fundacional, recomendando

sua adoção para a administração indireta, de lâmpadas de alto rendimento, com menor teor de mercúrio entre as disponíveis no mercado.

- Decreto 48.138/03 – determina que os editais de licitação, no âmbito da administração pública direta e indireta, contemplem o emprego de tecnologia que possibilite redução e uso racional da água potável e da aquisição de novos equipamentos e metais hidráulicos/sanitários economizadores.
- Decreto 49.674/05 – impõe o uso de madeira nativa de procedência legal em obras e serviços de engenharia nas várias etapas do procedimento de contratação.

Podem ser citadas, ainda, algumas iniciativas em outros entes da federação, como o Estado do Rio de Janeiro, que proibiu a utilização de produtos geneticamente modificados na alimentação dos alunos dos estabelecimentos oficiais de ensino do Estado (Lei 3.908/2006). O Município de São Paulo, por sua vez, estabeleceu a obrigatoriedade da utilização, em obras e serviços de pavimentação das vias públicas, de agregados reciclados oriundos de resíduos sólidos da construção civil (Decreto 48.075/2006).

Talvez a iniciativa mais significativa pertinente ao Poder Executivo Federal, dada a amplitude do conteúdo, foi a edição, por parte da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, da Instrução Normativa nº 1, de 19/1/2010, dispondo sobre critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Essa instrução normativa é bastante ampla e inovadora, estabelecendo, por exemplo: requisitos a serem observados nos projetos bá-

sicos referentes a editais de licitação para a contratação de obras e serviços de engenharia (ex: uso de energia solar ou outra energia limpa para aquecimento de água, sistema de medição individualizado de consumo de água e energia, sistema de reuso de água e tratamento de efluentes, etc); critérios de sustentabilidade ambiental a serem exigidos nos editais para aquisição de bens (ex: que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, que os bens devam ser acondicionados em embalagem com o menor volume possível e com material reciclável, que eles não contenham substâncias perigosas, etc).

4. A LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL TEM AMPARO CONSTITUCIONAL E LEGAL

Suscitam-se dúvidas sobre a legalidade das licitações sustentáveis ou, em outras palavras, questiona-se se seria juridicamente possível a inserção de critérios ambientais nos editais para a compra de bens ou para a contratação de serviços por parte da administração pública. Argumenta-se que a inserção desses critérios, não previstos na Lei 8.666/93, que dispõe sobre as normas gerais sobre licitações e contratos no âmbito da administração pública, restringiria indevidamente a competitividade desses certames, ao não possibilitar a participação de empresas que não cumprissem esses requisitos.

Conforme se demonstrará a seguir, a inserção do que se está chamando de 'critérios ambientais' não vai de encontro aos preceitos da Lei nº 8.666/93, e, mais do que isso, tem pleno amparo constitucional e a previsão nos editais concretiza alguns dos preceitos constitucionais e legais vigentes.

O *caput* do art. 225 da Constituição Federal estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade

de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Verifica-se, portanto, que a Carta Magna de 1988, como nenhuma constituição anterior havia feito, elevou a questão da preservação do meio ambiente à esfera constitucional, matéria que já era objeto de grande preocupação da comunidade internacional, notadamente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972.

Mais do que isso, a Constituição de 1988 estabeleceu o direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental de terceira geração, conforme reconhece a doutrina especializada (BONAVIDES, 2009, p. 569) (MENDES, 2009, p.267) e o próprio Supremo Tribunal Federal, consoante voto do Ministro Celso de Mello proferido no julgamento do MS 22.164-0 (grifos do original):

Os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

Essa prerrogativa consiste no reconhecimento de que **todos** têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se, consoante já proclamou o Supremo Tribunal Federal (RE 134.297-SP, Rel. Min. Celso de Mello), de um típico direito de **terceira** geração que assiste, de **modo subjetivamente indeterminado**, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações, evitando-se

que irrompam, no seio da comunhão social, os graves **conflitos intergeracionais** marcados pelo **desrespeito** ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social (CELSO LAFER, “A **Reconstrução dos Direitos Humanos**”, p. 131/132, 1988, Companhia das Letras)”

Verifica-se, portanto, que o direito expresso no caput do art. 225 da Constituição, em que pese não estar inserido no Título II da Carta Magna, equipara-se aos direitos ali previstos. Dessa forma, o meio ambiente é alçado ao ponto máximo do ordenamento, e assim suas normas têm aplicação imediata, conforme preconiza o §1º do art. 5º da CF/88 (BENJAMIN, 2007, p. 73).

O próprio texto constitucional possui alguns preceitos que indicam de que forma deverá o Estado atuar no sentido de garantir esse direito fundamental. O parágrafo primeiro do art. 225 estabelece diversas incumbências ao Poder Público para assegurá-lo, dentre as quais podem ser destacadas, para os fins deste artigo:



V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Também o art. 170, que trata da ordem econômica, estabelece que um dos princípios que a informa é o da proteção ao meio ambiente, inclusive com tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e dos processos de elaboração e prestação (inciso VI).

O panorama acima traçado evidencia de forma clara que o direito ao meio ambiente equilibrado é um direito fundamental de todos e que o Estado tem a obrigação de atuar no sentido de torná-lo concreto. Uma das formas de fazê-lo é fomentando o uso de tecnologias e processos de produção que causem menores impactos ao meio ambiente, que protejam a fauna, a flora etc, inclusive dando tratamento diferenciado aos produtos e serviços conforme o impacto ambiental que causem.

A realização das chamadas licitações sustentáveis se insere no contexto acima e deve ser um dos instrumentos de concretização do direito expresso no caput do art. 225 da Constituição Federal.

Nesse sentido, não se vislumbra, pela inserção de critérios ambientais nos editais de licitação, qualquer conflito com o art. 37, inciso XXI,

da CF/88, que estabelece igualdade de condições a todos os concorrentes nas licitações públicas. A igualdade ou a isonomia consiste em tratar de forma igual os iguais e de forma desigual os desiguais, na medida de sua desigualdade.

Passando do plano constitucional ao plano legal, também há diplomas normativos que, na mesma direção dos dispositivos constitucionais mencionados, estabelecem não só como um poder para o Estado, mas como um dever, o estímulo a um modelo de produção e consumo mais sustentável.

Podemos citar a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, e que tem os objetivos definidos no art. 4º, dentre os quais: a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo dos recursos ambientais; a difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente; a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à utilização racional e disponibilidade permanente.

A Lei 12.187/2009, que estabeleceu a Política Nacional sobre Mudança do Clima, prevê em seu art. 5º, inciso XIII, alínea 'b', que uma das diretrizes da política é o estímulo e o apoio à manutenção e à promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo. O art. 6º, inciso XII, da mesma Lei, prevê como um dos instrumentos da referida política (grifos nossos):

XII – as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, **dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas...**

Mais recentemente, foi editada a Lei 12.305/2010, por meio do qual foi criada a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que estabelece como seus objetivos:

III – estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;

IV – adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;

...

VI – incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;

Conclui-se, portanto, que a adoção das licitações sustentáveis tem pleno amparo constitucional e legal. Além disso, a administração pública não só pode como deve caminhar no sentido de implementá-la, na busca de um modelo de produção e consumo mais sustentável e como um dos instrumentos de concretização do direito fundamental previsto no art. 225 da Constituição Federal.

5. AS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS E A LEI Nº 8.666/93

Como mencionado anteriormente, há questionamentos quanto ao amparo jurídico para as licitações sustentáveis. Sustentam alguns que a Lei nº 8.666/93 não prevê o estabelecimento dos chamados 'critérios ambientais' nos editais dos certames e, portanto, a inserção desses critérios representaria uma restrição indevida à competitividade das licitações.

Até recentemente, o único dispositivo contido na Lei nº 8.666/93 que tratava de forma

expressa de aspecto ligado à temática ambiental era o art. 12, inciso VII, que determina que nos projetos básico e executivo de obras e serviços um dos requisitos a serem considerados é o impacto ambiental.

Em 15/12/2010, foi editada a Lei 12.349/2010, que alterou o art. 3º da Lei nº 8.666/93, cujo caput passou a ter a seguinte redação (grifos nossos):

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

Sem dúvida, trata-se de modificação relevante, que coloca o desenvolvimento sustentável como um dos objetivos que deve nortear as licitações, no mesmo patamar da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Cabe ressaltar que a modificação inicial introduzida na Lei nº 8.666/93, pela Medida Provisória nº 495, de julho de 2010, só contemplava o termo desenvolvimento nacional. Os §§5º e seguintes do art. 3º, também introduzidos pela MP 495 e depois pela Lei 12.349/2010, que estabelecem margem de preferência para produtos de determinada natureza nas licitações públicas, estão mais ligados à redação original da MP 495, pois preveem situações para aplicação dessa margem de preferência ligadas ao desenvolvimento na sua acepção econômica, não trazendo qualquer hipótese pertinente a questões de sustentabilidade ambiental.

Não se pode deixar de registrar, também, que a Lei nº 8.666/93 tem um conteúdo bastante procedimental e nenhuma alteração na lei foi feita para detalhar de que forma a inserção dos critérios ambientais nas licitações deve ser feita. É desejável que esse tipo de alteração ocorra, para melhor orientar os agentes públicos que trabalham realizando licitações. No entanto, demonstraremos que mesmo antes da edição da Lei nº 12.349/2010, a Lei de Licitações já não vedava a inserção de critérios ambientais nos certames licitatórios.

Um dos dispositivos mais importantes da referida lei é o art. 3º, em que se define a finalidade da licitação e onde estão estabelecidos os princípios que devem informá-la. Além do caput, já reproduzido acima, também é bastante relevante o inciso I do §1º, cujo texto reproduzimos abaixo:

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991.

A partir desses dispositivos, discutiremos os elementos neles contidos que nos interessam para os fins desse artigo.

O primeiro deles é ligado à finalidade do certame licitatório, que é a de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração. E o que é proposta mais vantajosa? É aquela que proporcione o alcance do interesse público, que deve nortear todas as ações da administração

(PEREIRA JUNIOR, 2007, p.60). E o interesse público é atingido por meio da concretização dos direitos e princípios inseridos na Constituição Federal, como é o caso da garantia ao meio ambiente equilibrado, previsto no art. 225 da Carta Política. Maior vantagem não se resume a menor preço dentre todos aqueles produtos e serviços disponíveis no mercado, apesar de este ser um elemento importante para seleção da proposta a ser contratada.

O caput do art. 3º da Lei nº 8.666/93 também dispõe de que a licitação deve obedecer a diversos princípios, dentre os quais o da isonomia e o da impessoalidade, que na realidade se confundem, traduzindo a ideia de que a administração pública deve tratar a todos, possíveis interessados em fornecer bens e serviços, sem discriminações, favoritismos, perseguições, etc (MELLO, 2009, p.114). Tais princípios também impõem à administração o dever de elaborar regras claras, que assegurem aos licitantes igualdades de condições durante a disputa (PEREIRA JUNIOR, 2007, p.62).

Como já mencionamos anteriormente, isonomia não significa que todos devam ser tratados de forma **absolutamente** igual, mas, sim, que não deve ser admitido tratamento diferenciado em função de circunstância irrelevante para o alcance da finalidade precípua da licitação, que é a de selecionar a proposta mais vantajosa. Também significa que as regras estabelecidas devem ser claras e que não pode haver aplicação dessas regras de forma diferenciada entre os licitantes.

Esses princípios também estão relacionados ao conteúdo do parágrafo primeiro do art. 3º, que veda a inserção nos editais de cláusulas ou condições que restrinjam a competitividade do certame e estabeleçam preferências ou distinções em razão de **circunstância impertinente ou irrelevante** para o objeto do contrato.

Naturalmente, deve ser objetivo de qualquer edital de licitação ensejar a competição mais

ampla possível no mercado, de forma que a administração obtenha, ao final do certame, não só o melhor preço, mas o bem ou serviço que melhor atenda suas necessidades.

No entanto, licitar, por si só, implica necessariamente fazer restrições. Ao definir o objeto de que necessita, o administrador faz sempre restrições. Quando a administração adquire um veículo, por exemplo, e estabelece que ele deve ter certa potência mínima e determinados acessórios, automaticamente exclui a participação na licitação daqueles modelos que não possuem aquelas características.

É claro que essas restrições devem estar todas motivadas, objetivando o interesse público. Não se pode admitir a inclusão de condições restritivas impertinentes ou irrelevantes segundo o fim desejado. Assim, no mesmo exemplo do veículo acima citado, se não houver justificativa adequada para aquela potência exigida, ou se ficar evidenciado que um automóvel com potência inferior poderia atender da mesma forma o interesse da administração com a aquisição do veículo, o edital pode vir a ser questionado, por violação ao art. 3º, §1º, da Lei 8.666/93, ante a inserção de condição restritiva indevida.



A questão central, portanto, reside na adequada definição do objeto. Adequada no sentido de descrever o bem a ser fornecido ou a obra a ser executada de forma clara, precisa, de acordo com as reais necessidades da administração e com a utilização a ser dada àquele bem/serviço/obra. Adequada, também, de forma que as especificações sejam feitas para dar cumprimento a direitos e princípios elencados na Constituição Federal. É nessa segunda linha que se insere a previsão de critérios ambientais na definição dos objetos das licitações, pois têm por objetivo dar efetividade ao direito fundamental previsto no caput do art. 225 da Constituição.

Mutatis mutandis, pode-se fazer uma analogia com a situação do trabalho infantil. O art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988 estabelece como direito social fundamental a vedação ao trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menor de dezesseis anos (salvo na condição de aprendiz).

A Lei 9.854/99 introduziu um novo requisito para habilitação dos licitantes - documento comprovando o cumprimento do disposto no

referido dispositivo constitucional. A pergunta que se faz é se, antes da edição dessa Lei, na ausência de previsão legal expressa, poderia o Poder Público contratar com empresa que se utilizasse de trabalho infantil, ao arripio da norma constitucional? Parece-nos evidente que a resposta é não - mesmo antes da Lei 9.854/99, o Estado não poderia fazer essa contratação. O que a Lei fez foi simplesmente explicitar, como condição para habilitação em licitações, a comprovação do cumprimento do citado dispositivo constitucional. Antes dela, entendemos que seria perfeitamente lícito a administração elaborar um edital para aquisição de mobiliário definindo, por exemplo, que o objeto não poderia ter participação de mão-de-obra infantil no seu processo produtivo, de forma a dar efetividade ao citado comando constitucional.

Outra analogia que pode ser feita diz respeito à situação das empresas de pequeno porte. O mesmo art. 170 da Constituição Federal, que estabelece que um dos princípios que regem a ordem econômica no país é a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental



dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (inciso VI), também prevê que outro princípio é o “tratamento favorecido para as empresas de capital nacional de pequeno porte”.

A Lei Complementar 123/06 estabeleceu uma série de ‘benefícios’ às empresas de pequeno porte, dentre eles a preferência para ser contratada em licitações públicas quando sua proposta for até 10% superior à de empresa que não seja assim enquadrada, ou 5% no caso de pregão (art. 44).

O Tribunal de Contas da União foi questionado, em licitações onde tais critérios foram previstos no edital, acerca da possível colisão dos dispositivos do edital, que reproduziam os arts. 44 e 45 da LC 123/2006, com o princípio constitucional da isonomia. O TCU entendeu que essa colisão não se caracterizava, uma vez que a lei e o edital, conseqüentemente, estavam dando efetividade a outro princípio constitucional previsto no art. 170.

É certo que não existe lei estabelecendo como se daria esse tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental, estabelecido no art. 170, VI, da CF/88, tal como existe no caso das empresas de pequeno porte. Por isso, não poderia a administração prever em um edital algum critério de preferência tal como o criado pela LC 123/06. No entanto, nada impede que, na definição dos objetos, escolham-se aqueles que possam dar efetividade ao preceito constitucional previsto nos arts. 170, inciso VI, e 225 da CF/88.

Outro aspecto que deve ser ressaltado é que quando se fala em licitação tipo menor preço, que é aquela mais usualmente utilizada (as licitações tipo ‘melhor técnica’ e tipo ‘técnica e preço’ são utilizadas exclusivamente para serviços predominantemente intelectual, conforme art. 46 da Lei nº 8.666/93), não significa que o critério seja o menor custo para o erário, dentre todos aqueles bens/serviços disponíveis

no mercado, mas o menor preço dentre aqueles cujas especificações atendam o interesse público. Já nas licitações dos tipos ‘técnica e preço’ e ‘melhor técnica’, os critérios ambientais podem e devem ser usados como critérios de pontuação para avaliação da proposta mais vantajosa (NASCIMENTO, p. 15-17).

Evidentemente, quando se fala do estabelecimento da inserção dos chamados ‘critérios ambientais’ na definição do objeto, não se está a defender que a administração possa fazer qualquer tipo de exigência de caráter ambiental. Conforme já comentado, as restrições deverão ser adequadamente motivadas e a administração deverá ter em conta que o direito previsto no art. 225 da Constituição Federal não é absoluto e está inserido em um contexto com diversos outros princípios, como os da razoabilidade, da eficiência, que devem ser sopesados quando da definição do objeto.

Assim, por exemplo, quando da definição do projeto básico para a execução de determinado serviço, pode existir uma tecnologia disponível que seja ambientalmente mais correta (digamos, por gerar menos resíduos), mas que ainda seja nova, que poucas empresas a utilizem, com custo consideravelmente superior ao da ‘tecnologia tradicional’, que implique em prazos maiores para a execução dos serviços. Nessa situação, a administração deverá avaliar a pertinência de se exigir que o serviço seja prestado com a utilização daquela tecnologia, com benefícios na área ambiental em função dos menores impactos gerados, frente aos aspectos negativos que essa opção acarretaria, como maiores custos, possíveis dúvidas quanto à qualidade e prazo de execução dos serviços, etc. A partir dessa avaliação poder-se-ia decidir, eventualmente, pela não-adequação da opção pela tecnologia ambientalmente mais correta.

Fica evidente que sempre existirá, como não poderia deixar de ser, um espaço de discricionariedade do gestor na hora de fazer essas

definições. É importante os administradores motivarem adequadamente as decisões e terem em mente que o meio ambiente equilibrado é um direito previsto na Constituição Federal e deve ser um dos elementos que não só podem como devem ser considerados quando da tomada de decisões.

6. OLHAR SOBRE O CUSTO DOS PRODUTOS E SERVIÇOS AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEIS

Quando se fala em licitação e contratação, não se pode deixar de abordar uma questão fundamental, ligada à economicidade, que é sempre buscada nas licitações públicas. Cabe, então, tecer algumas breves considerações sobre a questão do custo que envolve os bens/serviços produzidos/prestados de forma ambientalmente mais sustentável.

Ao lado dos supostos impedimentos jurídicos, já abordados, uma das alegações frequentemente utilizadas para a não-contratação desses bens e serviços é que eles teriam um custo mais elevado que aqueles produzidos/prestados de ‘forma tradicional’.

Em relação à questão do custo, há que se ter em conta alguns aspectos. Em função de a preocupação com a sustentabilidade, tanto por parte de consumidores como por parte de produtores, ser algo relativamente recente, em boa parte dos casos os produtos elaborados de forma ambientalmente mais sustentável, por incorporarem normalmente novas tecnologias, têm um **custo de fabricação** mais elevado. Entretanto, a avaliação tem que ser feita de forma mais ampla. Esses produtos, muitas vezes, geram economia com a sua utilização, em relação aos ‘produtos tradicionais’, como por exemplo no consumo de água, energia, etc. Portanto, a avaliação econômica deve ir além da mensuração pura e simples do preço de aquisição do produto, de forma a avaliar os custos durante todo o seu ciclo de vida (BIDERMAN, [2006?] p.42).

Some-se a isso, além da economia monetária no médio e no longo prazo (por exemplo, em termos de redução das contas de água, energia etc), outro tipo de ganho, mais difícil de ser quantificado, mas que talvez seja o mais importante de todos, que é o da diminuição do impacto ambiental, seja pelo menor consumo de recursos naturais, seja pela geração de menos poluição, seja por gerar uma menor degradação ambiental.

Um exemplo simples, mas bastante claro a respeito dessa questão, ocorreu durante a crise energética no Brasil em 2001, em que medidas urgentes tiveram que ser adotadas para reduzir o consumo de energia. Em diversos edifícios públicos e privados, além de residências, as lâmpadas ‘tradicionais’ foram substituídas por outras mais eficientes sob o ponto de vista do consumo de energia. Houve certamente um custo adicional inicial, mas a economia de energia proporcionou redução de custos futuros, além de atender o objetivo emergencial daquele momento (BIDERMAN; DE MACEDO; MONZONI, MAZON, p.43).

Ainda em relação à questão de custos, em algumas áreas os produtos ambientalmente mais sustentáveis já se situam em um patamar de preços semelhante aos produtos ‘tradicionais’, como é o caso dos computadores. A Universidade de São Paulo, por exemplo, adquiriu dois mil computadores, ao preço de R\$ 1,2 mil cada um, equipamentos livres de chumbo, com eficiência energética e com componentes recicláveis.

Como já dissemos anteriormente, se a demanda por produtos e serviços ambientalmente sustentáveis for incrementada, e o Governo tem importante papel nisso, dado o grande poder como comprador, a tendência é que as empresas invistam mais nesse tipo de produto/serviço, proporcionando uma tendência de redução de preços, ante a ampliação de escala em termos de produção e comercialização, além do aumento de competição entre os fornecedores.

7. CONCLUSÃO

Uma importante preocupação mundial, na qual o Brasil evidentemente está inserido, reside na necessidade de transformação do modelo de produção e consumo ambientalmente depredador e consequentemente insustentável a médio e longo prazo, para um modelo ambientalmente sustentável.

Os Governos têm um papel fundamental nesse processo de transformação, não só por formularem políticas e proporem leis e normas, mas como grandes compradores que são e que, consequentemente, têm um forte poder indutor de transformações no setor produtivo.

Um dos instrumentos a serem adotados nesse sentido são as chamadas licitações sustentáveis, em que critérios ambientais são inseridos nas especificações pertinentes aos produtos/serviços que a administração pública irá adquirir, de forma a minimizar os impactos ambientais negativos causados pelos processos produtivos.

Um dos direitos fundamentais contidos na Constituição Federal de 1988 é ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto no art. 225. A própria Carta Magna estabelece algumas formas de atuação do Poder Público no sentido de concretizar esse direito, como o do controle da produção, o da comercialização de métodos e substâncias que comportem risco para a vida e para a qualidade do meio ambiente (art. 225, §1º, inciso V), além de estabelecer que um dos princípios informativos da ordem econômica é o da proteção ao meio ambiente, inclusive com tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170, inciso VI).

As licitações sustentáveis se inserem perfeitamente nesse contexto, guardando plena sintonia, portanto, com esses preceitos constitucionais.

No plano infraconstitucional, também há diplomas legais que amparam a realização das licitações sustentáveis. Além da própria Lei nº 6.938/81, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei nº 12.187/2009 e a Lei nº 12.305/2010, que instituíram as Políticas Nacionais sobre Mudança do Clima e Resíduos Sólidos, respectivamente, contêm dispositivos nesse sentido.

Também não há impedimento, na Lei nº 8.666/93, para a inserção de critérios ambientais nas licitações públicas. A obtenção da proposta mais vantajosa para administração, finalidade precípua da licitação, está diretamente relacionada ao alcance do interesse público, no âmbito do qual se insere o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Além disso, desde o final de 2010, a Lei de Licitações passou a albergar como um dos seus princípios a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, que tem como um de seus pilares a variável ambiental.

Licitatar implica necessariamente fazer restrições, na medida em que se definem as características que se deseja. O que a Lei nº 8.666/93 veda é a inserção de condições no edital que



restringam indevidamente a competição, até como corolário dos princípios da isonomia e impessoalidade. Não há vedação, *a priori*, da inserção de critérios ambientais na definição do objeto, desde que adequadamente motivadas, tendo como fim o interesse público.

Frequentemente se alega que os produtos ambientalmente mais sustentáveis seriam mais caros do que os 'tradicionais', o que dificultaria ou impediria a contratação. Além de o fato de estarem em jogo outros valores, que não apenas a questão do preço, também, é fundamental que se considere, na avaliação econômica a ser feita a respeito da aquisição desse tipo de produto, não só o preço de compra, mas os custos envolvidos em todo o ciclo de vida desse tipo de produto. Além disso, há que se considerar que o aumento na demanda por esse tipo de produto, tende a gerar maior volume de produção,

estímulo à inovação tecnológica, de tal forma que a escala de produção e comercialização desses produtos tem a tendência de aumentar, propiciando uma redução no próprio preço de venda dos produtos.

Ultrapassados eventuais questionamentos em relação à constitucionalidade e legalidade das licitações sustentáveis, é fundamental que a administração pública, em todas as suas esferas, passe a colocar em prática esse instrumento tão importante. Até por ser algo novo, é natural que surjam dificuldades para sua concretização, de natureza técnica, procedimental e jurídica. Mas com o passar o tempo, com a incorporação de experiências bem sucedidas, a tendência é que essas dificuldades venham a ser mitigadas, de forma que cada vez mais a administração pública esteja preparada para fazer licitações sustentáveis de forma adequada.

REFERÊNCIAS

AGENDA 21. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=583>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BIDERMAN, Rachel et al. (Org.). *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. [2006?]. Disponível em: <http://www.cqgp.sp.gov.br/gt_licitacoes/publicacoes/Guia-de-compras-publicas-sustent%C3%A1veis.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 jul. 2011.

_____. Decreto nº 2.783, de 17 de outubro de 2006. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 out. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2783.htm>. Acesso em: 27 jul. 2011.

_____. Decreto nº 5.940, de 25 de setembro de 1998. Dispõe sobre proibição de aquisição de produtos ou equipamentos que contenham ou façam uso das Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio - SDO, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 set. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5940.htm>. Acesso em: 27 jul. 2011.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 27 jul. 2011.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 27 jul. 2011.

_____. Lei nº 9.854, de 27 de outubro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 out. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9854.htm>. Acesso em: 27 jul. 2011.

_____. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm>. Acesso em: 27 jul. 2011.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm>. Acesso em: 27 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm>. Acesso em: 27 jul. 2011.

_____. Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nos 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 27 jul. 2011.

_____. Medida Provisória nº 495, de 19 de julho de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 jul. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Mpv/495.htm>. Acesso em: 27 jul. 2011.

_____. Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Portaria nº 2/2010-SLTI-MP, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.licitacoessustentaveis.com/2010/01/in-sltimpog-n-01-de-19012010.html>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança nº 22.164/SP. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 30 de outubro de 1995. Diário da Justiça, Brasília, DF, 17 nov. 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.231/2008, Plenário. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Sessão de 25/06/2008. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jun. 2008. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>> Acesso em: 27 jul. 2011.

CONTRATAÇÕES públicas sustentáveis: o uso racional dos recursos públicos. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1407>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

CUNHA, Dayane. USP investe R\$ 2, 4 milhões na compra de 'computadores verdes'. Revista Sustentabilidade, [Brasil], 5 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.revistasustentabilidade.com.br/noticias/usp-investe-r-2-4-milhoes-na-compra-de-201ccomputadores-verdes201d>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

GUIMARÃES, Roberto. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: BECKER, Bertha; MIRANDA, Marina (Org.). A geografia política do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.

LAZZARINI, Marilena; GUNN, Lisa. Consumo sustentável. [2002?]. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/7905019/Consumo-e-Meio-Ambiente>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

LICITAÇÃO sustentável. São Paulo: Secretaria de Meio Ambiente, Coordenadoria de Planejamento Ambiental, [2008?]. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/adminislicitacoes.php>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Martires; FRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Lúcia de Fátima Sena; ALMEIDA, José Roberto de Sousa. Eutrofização induzida pelo homem e suas consequências dentro de um ecossistema aquático. [2008]. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/10695/1/Eutrofizacao-Induzida-Pelo-Homem-e-Suas-Consequencias-Dentro-de-um-Ecossistema-Aquatico/pagina1.html>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

NASCIMENTO, Sílvia Helena Nogueira. Parecer CJ/SMA nº 683/2006. Disponível em: <http://www.cqgp.sp.gov.br/gt_licitacoes/noticias/p-683-06_licitacao_sustentavel.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992). Disponível em: <<http://www.pinheiropedro.com.br/biblioteca/anais-e-relatorios/pdf/declaracao-da-ONU-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento-1992.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PLANO de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. [2002?]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/ai/_arquivos/pijoan.doc>. Acesso em: 27 jul. 2011.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 3.908, de 25 de julho de 2006. Proíbe a utilização de alimentos geneticamente modificados na merenda escolar das escolas públicas do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado, Rio de Janeiro, RJ, 26 jul. 2006. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/processo2.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 42.836/98, de 02 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a aquisição e locação de veículos pelas Unidades Frotistas pertencentes à Administração Direta e Indireta do Estado. Diário Oficial do Estado, São Paulo, SP, 03 fev. 1998. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/porta/site/Internet/IntegraDDILEI?vgnextoid=2ddd0b9198067110VgnVCM100000590014acRCRD&tipoNorma=3>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 45.643, de 26 de janeiro de 2001. Dispõe sobre a obrigatoriedade da aquisição pela Administração Pública Estadual de lâmpadas de maior eficiência energética e menor teor de mercúrio, por tipo e potência. Diário Oficial do Estado, São Paulo, SP, 27 jan. 2001. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/porta/site/Internet/IntegraDDILEI?vgnextoid=2ddd0b9198067110VgnVCM100000590014acRCRD&tipoNorma=3>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 49.674, de 6 de junho de 2005. Estabelece procedimentos de controle ambiental para a utilização de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa em obras e serviços de engenharia contratados pelo Estado de São Paulo e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado, São Paulo, SP, 7 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/porta/site/Internet/IntegraDDILEI?vgnextoid=2ddd0b9198067110VgnVCM100000590014acRCRD&tipoNorma=3>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 10.761, de 23 de janeiro de 2001. Dispõe sobre a proibição da utilização de alimentos transgênicos na composição da merenda fornecida aos alunos dos estabelecimentos de ensino oficiais do Estado de São Paulo. Diário Oficial do Estado, São Paulo, SP, 24 jan. 2001. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/porta/site/Internet/IntegraDDILEI?vgnextoid=2ddd0b9198067110VgnVCM100000590014acRCRD&tipoNorma=9>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

SÃO PAULO (Município). Secretaria do Governo Municipal. Decreto nº 48.075/2006, de 28 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a obrigatoriedade da utilização de agregados reciclados, oriundos de resíduos sólidos da construção civil, em obras e serviços de pavimentação das vias públicas do Município de São Paulo. São Paulo, SP, 28 dez. 2006. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=29122006D%20480750000>. Acesso em: 27 jul. 2011.

NOTA

- 1 Eutrofização é o enriquecimento das águas dos ecossistemas aquáticos, por meio do aumento da concentração de nutrientes. A eutrofização causada por ações humanas é considerada uma forma de poluição e em razão dela muitos lagos e rios já perderam a capacidade de abastecimento de populações (MENDES; ALMEIDA, [2008]).

Governança no Setor Público – origem, teorias, modalidades e aplicações



Romilson Rodrigues

Pereira é servidor do Tribunal de Contas da União, bacharel em Economia, e mestre em Economia do Meio Ambiente e especialista em Política e Estratégia pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Políticas Públicas Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), especialista em *Governance & Accountability* (CCAF-FCVI e OAG/CESD).

GOVERNANÇA - ORIGEM, OBJETO E DILEMAS

Em geral, a origem da governança ou popularização - ganho de notoriedade mundial - é atribuída ao movimento que ocorreu nos Estados Unidos, na década de 80, dos grandes investidores contra corporações que estariam sendo administradas de uma forma que não iriam ao encontro dos interesses dos acionistas. O tema ganharia notoriedade, ou a ele teria sido dada mais ênfase, com os grandes escândalos financeiros que ocorreram em diversas corporações daquele país. (Borges e Serrão, 2005).

Na verdade, o termo governança deve ser buscado em tempos mais antigos. Jessop (1999, p. 4) nos lembra que, ainda na década de 40, o filósofo e economista Friedrich Hayek argumentava que o mecanismo de mercado é a melhor forma de **governança** econômica. Com efeito, Jessop (1999) esclarece que a governança surge da necessidade, tentativa ou esperança de reduzir o risco, reduzir a complexidade inerente, ou seja, governar e controlar os fenômenos e eventos do mundo real, os quais seriam naturalmente necessários e contingentes.



tes. Assim, a **governança** seria uma forma de transformar a complexidade desestruturada em uma complexidade estruturada, ainda que não se pudessem controlar os ‘n’ efeitos da simplificação e estruturação pretendidas.

Este autor elucida, ainda, que os mecanismos de governança, em contraste com os baseados na hierarquia e nos mercados, há muito tempo vêm sendo usados para coordenar organizações e sistemas complexos, sendo eles especialmente apropriados para aqueles sistemas que oferecem resistência a uma administração interna no estilo de cima para baixo (hierárquica) e a um controle externo direto e que evoluem conjuntamente com outros complexos arranjos de relações sociais, nos quais várias decisões, operações e objetivos são reciprocamente interdependentes.

Portanto, o que ocorreu em meados da década de 80 foi a descoberta da governança pelo setor das corporações. Compreendemos, então, por que se confunde a notoriedade ou popularização do termo governança com a origem. Com isso, o conceito primário de governança começa, também, a ficar claro. Governança,

portanto, seria simples e originariamente definida como a arte e a tentativa de governar (regular o andamento, conduzir, dirigir, administrar) sistemas complexos.

Seguindo a linha da origem e não do ganho de notoriedade da governança, podemos identificar que a construção de mecanismos efetivos de governança inclui (Jessop, 1999, p. 4):

- a. simplificar modelos e práticas que reduzem a complexidade do mundo e que são congruentes com os processos no mundo real, bem como relevantes para os objetivos dos atores envolvidos;
- b. desenvolver a capacidade para o aprendizado da dinâmica social sobre vários processos e formas causais de interdependência, atribuições de responsabilidades a capacidade para ações, possibilidades de coordenação em ambientes complexos e turbulentos;
- c. construir métodos para ações coordenadas de diferentes forças sociais com

diferentes identidades, interesses e sistemas de significados sobre diferentes espaços e horizontes temporais e sobre diferentes domínios de ações;

- d. estabelecer um ponto de vista comum sobre o mundo para a ação individual e o sistema que possibilite estabilizar orientações, expectativas e regras de conduta de atores-chaves.

O desenvolvimento deste complexo de condições e práticas seria o único caminho, por exemplo, para garantir a governança econômica num complexo mundo globalizado. O resultado seria o que Jessop (1999) denomina de '**heterarquia**' uma forma de organização baseada em redes, em que a autoridade é determinada pelo conhecimento e função do ator no sistema, em vez de um sistema de anarquia ou hierarquia de decisões e implementações de políticas coordenadas. Ou seja, um sistema baseado nem na lógica incremental das forças de mercado, nem no planejamento de cima para baixo, mas, sobretudo, no aprendizado interativo entre agências pluralistas, operacionalmente autônomas e ao mesmo tempo interdependentes.

Os objetos de governança poderiam ser facilmente identificados quando se considera que a governança procura afetar a conduta e as condições de ação de certos agentes. No entanto, pode-se considerar o fato de que o 'potencial' objeto de governança só se materializa como 'real' objeto na medida em que ele fique sujeito a um específico e efetivo mecanismo de governança. Por essa lógica, somente após a implantação dos mecanismos de governança é que os objetos poderiam ser realmente identificados. Assim, específicos modos de governança moldariam específicos objetos de governança. Isso descartaria uma teoria geral aplicada a todas as formas de governança e, igualmente, justificaria as diferentes abordagens da governança, ou seja,

como ela é tratada, os níveis de análise e fatores considerados por organizações supranacionais, pelas agremiações de corporações e estruturas que procuram normalizar áreas de controle.

Em razão do fascínio, ou quase obsessão, por mecanismos de governança, ela tem sido tratada como uma panaceia e, neste sentido, pouco se comenta sobre a possibilidade de que ela seja um processo que possa fracassar ou tenha falhas inerentes. Nada garante que a governança seja um mecanismo, *per se*, mais eficiente para a resolução de problemas. Mais do que uma visão negativista, dar atenção às chances e riscos de que a governança fracasse tem a vantagem de se voltar à análise para a os mecanismos capazes de responder às falhas.

Ademais, há que se considerar a possibilidade de que um determinado mecanismo de governança seja tido como uma ótima solução, mas com altos custos. Neste caso, há que se considerar uma segunda alternativa, que em razão de apresentar custos menores, poderá ser considerada a melhor.

Num ambiente heterárquico, os mecanismos de governança podem enfrentar alguns dilemas contribuintes para uma possibilidade de fracasso (JESSOP, 1999, p. 14), tais como:

- Cooperação *versus* competição: uma grande ênfase na cooperação e no consenso pode bloquear o surgimento de tensões e conflitos criativos, ou de comportamentos competitivos e de autointeresse, oriundos e fomentadores de um processo de crise, o qual poderia promover um aprendizado resolutivo.
- Sistemas abertos *vs.* sistemas fechados: a governança atua em sistemas (ambientes) naturalmente complexos e turbulentos que, em geral, são abertos; os mecanismos de governança, ao proporem coordenação efetiva e com um

número limitado de atores, ou dentro de certa fronteira espaço-temporal, naturalmente tendem a fechar os sistemas, ou pelo menos, reduzi-los; surge, com isso, o dilema da necessidade de se optar por tal fechamento ou redução, inclusive em razão de se ter que priorizar processos tempestivos e bem focados e, por outro lado, procurar expandir as fronteiras de ação e o número de atores.

- Governabilidade *vs.* flexibilidade: como compatibilizar processos e procedimentos governados (normalizados, controlados) com uma flexibilidade necessária para que os processos se adaptem ou mudem conforme as circunstâncias? Ou seja, como compatibilizar a imposição de normatizações, normalizações ou ‘melhores práticas’ com o bom hábito de incentivar a diversidade e a comunicação e, por conseguinte, o aprendizado horizontal?
- *Accountability vs.* eficiência: como atender ao interesse público e, por conseguinte, aos necessários mecanismos de controle, e ao mesmo tempo permitir que as organizações sujeitas à *accountability* tenham *performance* compatíveis com as que operam para atender a interesses de grupos específicos? Como evitar o risco de que os empreendimentos e as organizações públicas, ou que atuam visando ao interesse público, privatizem as políticas públicas e estatizem os interesses privados?

Em suma, podemos estabelecer as seguintes ilações axiomáticas sobre a governança.

O conceito original - ou originário - de governança pode ser construído a partir dos seguintes objetivos: 1) a governança consiste na busca por modelos e práticas capazes de reduzir a complexidade de sistemas de forma que sejam eles

congruentes e relevantes com os objetivos dos atores e instituições envolvidas; 2) a governança consiste no desenvolvimento do aprendizado sobre uma dinâmica social que envolve vários processos causais, diferentes formas de interdependência, atribuições de responsabilidades e possibilidades de coordenação em ambientes complexos e turbulentos; 3) a governança constrói métodos para a coordenação de ações de diferentes forças sociais que têm, igualmente, diversas identidades, interesses, significados e horizontes espaço-temporais de ação; 4) a governança procura estabilizar as orientações, expectativas e regras de ação dos agentes.

A governança parte da premissa de que a auto-organização não é suficiente para resolver problemas que naturalmente surgem da interdependência social, material e espaço-temporal de sistemas complexos. Portanto, ela procura desenvolver mecanismos e capa-



idades para uma coordenação estratégica de uma forma aberta e democrática (coordenação heterárquica em oposição à anárquica e hierárquica) de sistemas complexos.

Os objetos de governança não são predefinidos; os processos e mecanismos de governança é que irão delinear e caracterizar os objetos.

O principal dilema da governança é que muitos dos mecanismos podem surgir exatamente de situações que ela nega ou combate, tais como, processos que se auto-organizam a partir de fenômenos aleatórios e de tentativa e erro, ou do aprendizado decorrente da crise e de situações aparentemente caóticas.

E, por fim, há que se admitir que muito do que se teoriza a respeito da governança carece de evidência em estudos empíricos.

GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

As organizações públicas e as corporações têm como ponto em comum a separação entre a propriedade e a gestão, ou seja, elas enfrentam os mesmos ‘conflitos de agência’. Esta fundamental semelhança faz com que os princípios da governança corporativa possam ser aplicados ao setor público. (ABBUD, RODRIGUES E DE BENEDICTO, 2008).

Há que ser esclarecido, todavia, que a governança no setor público não se restringe às empresas estatais, que poderiam ser consideradas ‘corporações públicas’. O setor público, como se sabe, engloba todos os setores que direta ou indiretamente proveem bens e serviços por intermédio do governo e de suas unidades. Portanto, a questão da governança no setor público é bem mais complexa que no setor privado (corporações), pois como bem assevera Fontes Filho (2003, p. 6):

Ao organizar o aparelho de estado, o governo amplia os problemas de agência a

um vasto conjunto de relações, tanto nas organizações vinculadas à administração direta quanto indireta. Entretanto, esses problemas são amplificados e passam a envolver questões que extrapolam as possibilidades dos mecanismos de controle desses problemas.

Nesta linha, Mello 2006 (*apud* IFAC, p. 14-15) ressalta que:

O setor público é complexo, pois entidades públicas não operam com uma estrutura legislativa comum, nem possuem tamanho ou forma padrão organizacional. É importante, portanto, o reconhecimento da diversidade desse setor e os diferentes modelos de governança que são aplicados em diferentes países e diferentes setores, cada um dos quais com características diferentes que requerem atenção especial e impõem diferentes responsabilidades.

Os estudiosos da governança no setor público corroboram a posição do IFAC. É o caso, para citar apenas um deles, de Vieira (2006, p. 8) quando assevera que a:

governança pública pode assumir diferentes dimensões, em função dos objetivos dos órgãos públicos e do seu papel dentro da estrutura governamental.

Outra questão que deve ser elucidada, desde pronto, quando se trata da governança no setor público é a diferenciação entre ‘governabilidade’ e ‘governança’. A diferenciação pode ser notada nos seguintes pontos destacados no quadro 1 (adaptado de ARAUJO, 2002, p. 6):

Deste quadro de diferenciação podemos inferir, também, que originalmente a governança no setor público é associada a questões macro, como a gestão das políticas públicas.

Quadro 1:

GOVERNABILIDADE	GOVERNANÇA
<ul style="list-style-type: none"> • refere-se às condições substantivas/materiais de exercício de poder e de legitimidade do Estado e do seu governo; 	<ul style="list-style-type: none"> • refere-se aos aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade;
<ul style="list-style-type: none"> • é concebida como a autoridade política do Estado em si, entendida como a capacidade que este tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um objetivo comum; 	<ul style="list-style-type: none"> • é a capacidade (financeira, gerencial e técnica) que um determinado governo tem para formular e implementar as políticas de forma correta e que atenda aos múltiplos interesses;
<ul style="list-style-type: none"> • a fonte principal são os cidadãos e a cidadania organizada. 	<ul style="list-style-type: none"> • a fonte principal são os agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação e implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado.

Assim, não se descuidando das vicissitudes do setor público acima comentadas, pode-se considerar que a governança no setor público se alicerça basicamente sobre os princípios da (i) transparência, (ii) integridade e (iii) responsabilidade ou dever de prestar contas (*accountability*), os quais são, em essência, *mutatis mutantis*, os mesmos sugeridos para a governança corporativa. Tais princípios são sugeridos pelo estudo do IFAC (2001), o qual foi além e propôs que no setor público, em razão das peculiaridades, fossem eles vinculados a: (a) padrões de comportamento; (b) estruturas e processos organizacionais bem definidos; (c) rede de controles; e (d) relatórios de gestão voltados para o público externo.

APLICAÇÕES DA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Para efeitos de ilustração de possibilidades de aplicações da governança no setor público, iremos fazer, nesta seção, uma lista, não exaustiva, de exemplos do que livremente chamamos de ‘guias genéricos’ ou ‘recomendações de diretrizes e orientações padrões’ de governança para o setor público. Além de vislumbrar uma forma de aplicação da governança no setor público, tais exemplos denotam o que comentamos acima sobre a impossibilidade de uma teoria geral aplicada a todas as formas de gover-

nança, bem como da existência de diferentes abordagens, níveis de análise e fatores considerados no seu trato.

DIRETRIZES PARA A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO – PADRÃO OCDE

Iniciamos com o guia de recomendações sobre governança corporativa orientado especificamente para empresas estatais da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2004), o qual, em síntese, recomenda o seguinte:

- Deve haver uma separação clara entre a função do Estado como proprietário e outras funções que possam influenciar as condições das empresas estatais, especialmente com relação a regras de mercado.
- O marco legal e regulatório deve permitir flexibilidade suficiente para ajustes na estrutura de capital das estatais quando necessários para atingir os objetivos das companhias.
- O governo não deve se envolver na rotina de gestão das estatais e deve permitir a elas autonomia operacional total para atingir seus objetivos.

- O Estado deve deixar os conselhos das estatais exercerem suas responsabilidades e respeitar sua independência.
- As estatais devem desenvolver uma política ativa de comunicação e consulta com todos os acionistas.

Estatais, especialmente as de grande porte, devem estar sujeitas a uma auditoria externa independente anual, baseada em padrões internacionais. A existência de procedimentos específicos de controle estatal não substitui uma auditoria externa independente.

DIRETRIZES PARA A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO – PADRÃO COSO

A chamada “ferramenta COSO”, ou “estrutura COSO”, não foi desenvolvida originalmente para atender ao setor público, mas sim para coibir a ocorrência de fraudes em relatórios contábeis e financeiros de entidades privadas. Todavia, o sucesso e aceitação da metodologia fez com



que ela passasse a ser utilizada como referência também em instituições governamentais. O principal exemplo disso é o caso do *Government Accountability Office* (GAO), entidade fiscalizadora superior (EFS) dos Estados Unidos, que empregou a metodologia COSO como subsídio para a elaboração do documento *Internal Control Management and Evaluation Tool* (Ferramenta de Gerenciamento e Avaliação dos Controles Internos). Outro caso de influência da estrutura COSO pode ser verificada no documento da INTOSAI *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) “*Internal Control - Providing a Foundation for Accountability in Government: An introduction to Internal Control for Managers in Governmental Organizations*.”

De acordo com a metodologia COSO (2004), os controles internos são essenciais no processo de gestão e estariam formados por cinco dimensões: ambiente de controle; avaliação de riscos; atividade de controle; informação e comunicação; e monitoramento. Cada componente envolve vários procedimentos de controle necessários para que o sistema proporcione segurança razoável às operações da entidade, quanto à: confiabilidade dos dados financeiros, legalidade, economia, eficiência e efetividade das operações. Neste sentido, os componentes tanto serviriam como uma espécie de guia para que a organização alcance a governança, como um roteiro para que órgãos de controle verifiquem em que medida os controles internos da organização estariam estruturados para garantir a governança. Para cada componente haveria uma série de procedimentos a serem verificados na organização. Embora escape aos objetivos deste trabalho o detalhamento de tais procedimentos, é mister definir como cada componente pode ser entendido, a saber:

- Ambiente de Controle: atitude da entidade em relação ao controle; está ligado

a diversos fatores: integridade, valores éticos e competência dos funcionários da entidade; filosofia e estilo gerenciais; forma como a gerência atribui autoridade e responsabilidade e organiza e desenvolve o pessoal; comprometimento da direção da entidade.

- **Avaliação dos Riscos:** identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade ou de uma atividade específica; tais objetivos devem estar claramente estabelecidos e, preferencialmente, associados a metas de cumprimento; a entidade deve definir os níveis de risco que considera aceitáveis.
- **Atividades de Controle:** ações tempestivas que permitem a mitigação dos riscos identificados; podem ser classificadas como de prevenção ou de detecção; as atividades de controle são representadas pelas políticas e pelos procedimentos que contribuem para assegurar que as respostas da organização aos riscos sejam executadas.
- **Informação e Comunicação:** a informação relevante para a operação dos controles internos, tanto de fontes internas quanto externas, deve ser identificada, registrada e comunicada tempestiva e adequadamente; o processo de comunicação formal ocorre por meio dos canais oficiais da entidade, tais como publicações, sistemas informatizados e reuniões de equipes de trabalho, enquanto o informal acontece em conversas e encontros com clientes, fornecedores, autoridades e empregados.
- **Monitoramento:** consiste no processo de acompanhamento e avaliação do

funcionamento dos controles internos; é feito por meio tanto do acompanhamento contínuo das atividades, quanto por avaliações específicas, internas ou externas.

DIRETRIZES PARA A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO – PADRÃO BANCO MUNDIAL

Um exemplo de um tratamento da governança no setor público com um enfoque mais voltado para as estruturas governamentais do que para as suas organizações é o do Banco Mundial, externalizado na publicação “*Governance Matters 2006 - Worldwide Governance Indicators – A Decade of Measuring the Quality of Governance*”. Para elaborar indicadores de governança mundial, o Banco, nesta publicação, define governança como um conjunto de tradições e instituições pelos quais a autoridade é exercida em determinado país. Assim as dimensões política, econômica e institucional da governança seriam capturadas por seis indicadores agregados, quais sejam (THE WORLD BANK, 2006, p. 2-3):

- I. *Voz e Accountability* – medida de participação dos cidadãos de um país na escolha dos governantes, da liberdade de expressão e de associação e da liberdade da mídia.
- II. *Estabilidade Política e Ausência de Violência* – percepção da chance de que o governo seja desestabilizado ou destituído por meios inconstitucionais e violentos; nível de violência doméstica e terrorismo.
- III. *Efetividade Governamental:* qualidade dos serviços e servidores públicos e grau de sua independência em relação a pressões políticas; qualidade da formulação e implementação das políticas públicas e a credibilidade e compromisso do governo em relação a tais políticas.

IV. Qualidade Regulatória: habilidade do governo para formular e implementar políticas e regulações que permitam promover o desenvolvimento do setor privado.

V. Administração Legal: medida de confiança que os agentes depositam nas regras legais e, em particular, no cumprimento de contratos, na polícia e nas cortes de justiça; níveis de crime e violência.

VI. Controle da Corrupção: medida de exercício do poder em benefício particular; níveis e formas de corrupção e uso do Estado pelas elites para interesse próprio.

DIRETRIZES PARA A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO – PADRÃO HOLANDÊS

Numa linha bastante pragmática, o documento elaborado por Hans Timmers (2000) e publicado pelo Ministério das Finanças da Holanda, denominado *Government Governance - Corporate governance in the public sector, why and how?* apresenta uma ferramenta, em forma de questionário, para que a governança seja verificada.

O documento do governo holandês define governança governamental como a garantia de inter-relação dos processos de gestão, controle e supervisão nas organizações governamentais visando alcançar os objetivos das políticas públicas de forma eficaz e eficiente, com um processo de comunicação aberto e prestando-se contas (*accountability*) aos agentes envolvidos (*stakeholders*) dos benefícios. Com base nesta definição, o trabalho de Timmers (2000) mostra que a governança no setor público consiste de quatro elementos - gestão, controle, supervisão e *accountability* – os quais seriam estruturados num formato de triângulo, onde os elementos gestão, controle, supervisão ocupam os vértices e a *accountability* o centro.

Desta forma, o questionário sugerido por Timmers (2000) tem a intenção de avaliar se os quatro elementos do processo de governança funcionam e interagem de forma harmônica e sustentável. O questionário é subdividido em cinco partes, sendo que em cada uma há questões feitas com o objetivo de verificar em que grau o quesito estaria bem estruturado e, portanto, em condições de garantir a governança. A seguir, definiremos as características de cada parte, sendo que as questões específicas poderão ser consultadas diretamente no documento (TIMMERS, 2000, p. 20-23):

- A. Geral: nesta parte as questões procuram definir claramente a política pública em termos de objetivos, ferramentas de implementação e a quem se destina.
- B. Gestão: lida com a forma como o processo de gestão e de acompanhamento da divisão de responsabilidades e poderes está estruturado para que sejam atingidos os objetivos da política pública; dentro de uma perspectiva de governança, deve ser verificado se o processo de gestão é revisado e se ele está ligado aos processos de controle, supervisão e *accountability*.
- C. Controle: procura garantir se há responsabilização no processo de implementação da política pública pelo não atingimento dos objetivos; são importantes neste quesito o monitoramento e o bom funcionamento de estruturas organizacionais, bem como a inter-relação entre este e os demais elementos garantidores da boa governança.
- D. Supervisão: o propósito deste elemento é verificar se os objetivos da política estão sendo alcançados e, se for o caso, se existe oportunidade para ajustes; deve

ser verificado se os executores da política estão tendo a devida supervisão na realização das atividades; igualmente, deve ser verificado se há interligação entre este e os demais componentes.

E. Accountability: as questões deste componente procuram verificar se estão sendo providenciados relatórios e estabelecidas responsabilizações, em todos os níveis, acerca de todas as atividades na condução do alcance dos objetivos, bem como sobre a forma como a gestão e controle foram estabelecidos; os relatórios devem ser claros, transparentes e tempestivos.

Com visto, acima, a governança no setor público pode assumir diversas faces, a depender do objeto a que se pretende a ela se sujeitar. Confirma-se, pois, a observação feita no início deste trabalho de que o ‘potencial’ objeto de governança só se materializa como ‘real’ objeto na medida em que ele fique sujeito a um específico e efetivo mecanismo de governança.

CONCLUSÕES

A confusão que em geral se faz entre a origem e a popularização da governança é um traço que dificulta o entendimento do real significado, dos limites, falhas e *locus* de aplicação. Originalmente o significado da governança esta atrelado ao objetivo que é o de governar e controlar os fenômenos e eventos complexos do mundo real, os quais seriam naturalmente necessários e contingentes. Com nem todos os fenômenos são complexos e, portanto, nem todos necessitam estar atrelados a mecanismos de governança, tomá-la como panaceia é um erro, decorrente, muitas vezes, de um modismo acadêmico ou profissional.

No setor público o ‘problema de agência’ é mais visível e complexo. Com isso, a gover-

nança neste setor praticamente foi alicerçada sob os mesmos princípios da governança corporativa, porém tomando contornos bem mais peculiares. Por tal razão, as estruturas e mecanismos de governança no setor público estão em constante evolução. Esse processo promove a construção de diferentes recomendações de diretrizes e orientações padrões de governança ao setor público e corrobora a tese da impossibilidade de uma teoria geral aplicada a todas as formas de governança, em razão, inclusive, da existência de diferentes abordagens, níveis de análise e fatores considerados no seu trato.

Não obstante, no setor público os mecanismos de governança parecem convergir para a formulação de estruturas de controles (internos e externos), gerenciamento de riscos e *accountability* plena. Com isso, a ação das chamadas entidades de fiscalização superior - agências de controle externo ou tribunais de contas – ganha força e relevância, principalmente, na medida em que, junto com a complexidade das políticas públicas, cresce o interesse de cidadãos globalizados pelos resultados efetivos.



REFERÊNCIAS

ABBUD, Emerson Luiz; RODRIGUES, Ângelo Constâncio; DE BENEDICTO, Samuel Carvalho. Governança Corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO: a integração de cadeias produtivas com a abordagem da manufatura sustentável, 28., 2008, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ABEPRO, 2008. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2008_TN_STO_079_548_11648.pdf>. Acesso em: out. 2009.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Brasília: ENEP, 2002. (Texto para discussão, n. 45). Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>>. Acesso em: out. 2009.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier e SERRÃO, Carlos Fernando de Barros. Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/gov-corp/borges-serrao-2005.pdf>>. Acesso em: out. 2009.

BUCHANAN, J. M. *Public choice: the origins and development of a research program*. Fairfax: George Mason University, 2003. Disponível em: <<http://www.gmu.edu/centers/publicchoice/pdf%20links/Booklet.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2003.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. *Economica: new series*, London, v. 4, n. 16 p. 386-405, nov. 1937. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/2530438/COASEThe-Nature-of-the-Firm>>. Acesso em: 03 dez. 2010.

COMITEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TRADEWAY COMMISSION (COSO), (Org.). *Enterprise risk management: integrated framework*. Washington, D.C.: American Institute Of Certified Public Accountants, 2004. 16 p. (Executive Summary). Disponível em: <http://www.coso.org/Publications/ERM/COSO_ERM_ExecutiveSummary.pdf>. Acesso em: out. 2009.

FONTES FILHO, Joaquim R. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8. , Panamá, 2003. *Anais eletrônicos...* New York: Unpan, 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf>>. Acesso em: out. 2009.

GENERAL ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO), (Org.). *Internal control: management and evaluation tool*. Washington, DC: GAO, 2001. Disponível em: <<http://www.gao.gov/>>. Acesso em: 23 abr. 2007.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). *Governance in the public sector: a governing body perspective*. New York: IFAC, August 2001. (International Public Sector Study. Study n. 13). Disponível em: <http://www.ifac.org/Members/Downloads/Study_13_Governance.pdf>. Acesso em: out/2009.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). Internal Control Standards Committee. *Internal Control: providing a foundation for accountability in government: an introduction to internal control for managers in governmental organizations*. Viena: Intosai, 2001. Disponível em: <www.intosai.org>. Acesso em: out. 2007.

JESSOP, Bob. *The governance of complexity and the complexity of governance*: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance. Lancaster: Department of Sociology, Lancaster University, 1999. Disponível em <<http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-of-Complexity.pdf>>. Acesso em: out. 2009.

LOPES, Alessandro Broedel. A teoria dos contratos, governança corporativa e contabilidade. In: IUDÍCIBUS, Sergio e LOPES, Alessandro Broedel. *Teoria avançada da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 2004.

MACHADO, Luiz Alberto. Grandes Economistas II: James Buchanan e as escolhas públicas. Brasília: Conselho Federal de Economia, 2007. Disponível em: <http://www.cofecon.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=730>. Acesso em: 08 dez. 2010.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. Governança corporativa no setor público federal brasileiro. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/>>. Acesso em: out. 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Os princípios da OCDE sobre o governo das sociedades. Paris: OCDE, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/42/33931148.pdf>>. Acesso em: out. 2009.

TEORIA da escolha pública. In: INFOPÉDIA. Porto: Porto Editora, 2003-2010. Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$teoria-da-escolha-publica](http://www.infopedia.pt/$teoria-da-escolha-publica)>. Acesso em: 07 dez. 2010.

TIMMERS, Hans. *Government governance: corporate governance in the public sector, why and how?* Hague: Government Audit Policy Directorate (dar). The Netherlands Ministry of Finance, nov. 2000. Disponível em <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: out. 2009.

THE WORLD BANK. *Governance matters 2006: worldwide governance indicators: a decade of measuring the quality of governance*. Washington, DC: The World Bank, 2006.

VIEIRA, Laércio Mendes. *Estruturas de governança no setor público: contribuições do TCU*. Audibra, 2009. Disponível em: <http://www.audibra.org.br/seminarios/2009/06brasilia/5_Laercio_Mendes_Vieira.pdf>. Acesso em out. 2009.

Do enfraquecimento à extinção do anexo de prioridades e metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): elimina-se o problema, mas não as causas



Ronaldo Quintanilha da Silva é servidor do Tribunal de Contas da União, especialista em Orçamento Público pelo Instituto Serzedêllo Corrêa (ISC).

1. INTRODUÇÃO

As prioridades e metas são enviadas pelo Poder Executivo ao Legislativo na forma de anexo ao Projeto de LDO desde o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Contudo, em 2010, o PLDO foi encaminhado sem tal anexo.

A partir da CF 1988, o sistema de planejamento orçamentário passou a apresentar, de forma lógica e integrada, um conjunto de leis especiais, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ségundo o art. 165 da Constituição Federal de 1988, o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da LOA, disporá sobre as alterações na legislação tri-



butária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LOA será composta pelos orçamentos: fiscal, seguridade social e investimento.

Com base nesses conceitos, percebe-se que o legislador constituinte buscou integrá-las e, assim, delineou o processo orçamentário, no qual o planejamento de médio prazo está substanciado no PPA, que é apresentado no primeiro ano de mandato do governante para vigorar até o primeiro ano de mandato do governo seguinte. A LDO norteia a elaboração do orçamento, por isso possui papel importante na definição das prioridades e metas. Por seu turno, a Lei Orçamentária Anual traz a relação de despesas e receitas, ou seja, a materialização daquilo que foi planejado.

O processo ainda não se consolidou efetivamente. No tocante à LDO, há falhas na definição das metas e prioridades. Na verdade, tal procedimento estava sendo cumprido formalmente, sem trazer resultados práticos.

Nos Relatórios e Pareceres sobre as Contas do Governo da República de 2008 a 2010, repetem-se as orientações no sentido de aperfeiço-

ar os critérios e procedimentos para selecionar aquilo que será prioridade e de incluir o rol selecionado na Lei Orçamentária e, por fim, de enviar esforços na execução do que foi priorizado.

A solução adotada pelo Poder Executivo na apresentação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010 (PLDO 2010), que orienta o orçamento de 2011, foi de eliminar o anexo de prioridades e metas. Logo, atacou-se o problema e não as causas.

2. SÍNTESE DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

A apresentação das leis especiais orçamentárias compete ao chefe do Poder Executivo. Elas corporificam o planejamento governamental e são essenciais à implementação das políticas públicas.

Essa é a interpretação da leitura conjunta do art. 165 e do art. 84, inciso XXIII, o qual preconiza que compete privativamente ao Presidente da República “enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição”.

Apesar de constar como competência privativa, ela é exclusiva na essência, uma vez que o art. 84, parágrafo único, não inclui no rol taxativo a hipótese de delegação de tal atribuição.

Incumbe ao Legislativo discutir, votar, emendar e aprovar as leis apresentadas pelo Executivo, mantendo a compatibilidade e conexão lógica entre elas. Matta (1998, p. 15) enfatiza que:

parece clara a ideia de que os três instrumentos propostos pretendem uma vinculação das ações de governo, de longo, médio e curto prazo, garantindo assim maior coerência na sua execução.

Após a passagem pelo Congresso Nacional, elas são sancionadas, promulgadas e publicadas pelo Poder Executivo.

Na figura 1, adaptada do livro do prof. James Giacomoni, é possível visualizar estaticamente as etapas do processo integrado de planejamento e orçamento:

3. IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO

O foco da criação desse sistema de orçamento, baseado na apresentação das três leis especiais é sem dúvida a valorização do planejamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal fortalece a necessidade do planejamento. No art. 1º, estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente. Da

mesma forma, defende a compatibilidade entre as leis do sistema orçamentário, no art. 5º.

Flávio Cruz (2006, p. 18) comenta o art. 1º da seguinte forma:

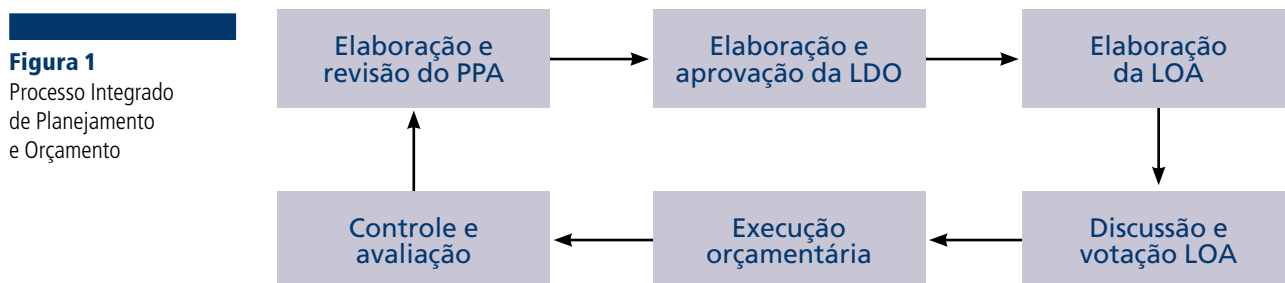
O principal propósito do planejamento para a administração é identificar os objetivos e gerar processo capaz de garantir, no tempo adequado, a disponibilidade da estrutura e dos recursos necessários para a execução de determinada ação concreta ou atitude decisória considerada relevante que possibilite um controle imediato.

Planejar é um desafio. O orçamento é um importante instrumento de planejamento. As demandas são diversas e há carências em todas as áreas, porém os recursos são escassos. Portanto, selecionar, priorizar, hierarquizar são ações necessárias para se atingir as metas e objetivos.

Mesmo que ainda não se tenha alcançado a situação ideal, conforme Greggianin (2005, p. 12), deve-se buscar o aperfeiçoamento do processo.

Nas palavras de Roberto Campos, citadas por Almeida (2004, p. 3), entende-se que “Planejar é disciplinar prioridades, e prioridades significa postergar uma coisa em favor de outra”.

Há obstáculos durante as etapas de planejamento e execução, citam-se os contingenciamentos e conflitos entre os poderes. Sobre esse último, vale mencionar os dizeres de Sousa (2008, p.15):



Fonte: adaptado do Livro Orçamento Público de James Giacomoni, p. 196

O resultado é que as decisões sobre o orçamento são confusas e refletem o conflito imediatista entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, que passam a dar excessiva atenção ao orçamento anual, em detrimento dos planos de médio e longo prazo. Refletem uma certa crise quanto aos métodos utilizados nas decisões orçamentárias, geralmente tomadas para se adequar à situação.

Dentro do planejamento orçamentário, a LDO cumpre importante papel de direcionar a elaboração do orçamento, dentre outras atribuições, estabelecendo as metas e prioridades.

4. A LDO E O ANEXO DE PRIORIDADES E METAS

A LDO é o elo entre o plano e o orçamento anual. Não se pode esquecer de que a lei traduz-se na maior participação do parlamento no processo orçamentário. Com isso, a atuação não ficou restrita a apenas chancelar a LOA, mas influenciar nas regras e metas para a elaboração. Ao encaminhar o primeiro projeto de LDO, o então Deputado Federal José Serra (1994, p. 9) afirma que “abriu-se, portanto, o caminho para uma participação responsável pelos parlamentares no processo orçamentário”.

James Giacomoni (2005, p. 206) corrobora:

a LDO representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, contribui para ampliar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas.

Ela compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal. Tais metas dividem-se em metas fiscais e as relativas a determinados programas/ações priorizados.

As metas fiscais já se encontram consideravelmente disciplinadas pelo Estatuto da Responsabilidade Fiscal, ao passo que, no campo programático, a forma como são expressas as metas e prioridades ainda não está regulamentada (BIJOS, 2010, p. 74).

A elaboração do anexo não é exigida de forma expressa pela Constituição. Nem mesmo pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trouxe diversas atribuições para a LDO. Porém, foi a maneira adotada pelo Poder Executivo.

O anexo sempre esteve presente, exceto em 1991 e em anos de elaboração do PPA, que caracteriza um descompasso no processo orçamentário, já que a LDO é aprovada no primeiro semestre e o plano plurianual, posteriormente, no segundo semestre. Assim, a LDO remetia ao plano essa tarefa. Essa situação está sendo enfrentada neste ano de 2011.

Em 2007, ano de elaboração do plano plurianual. O Legislativo travou o primeiro impasse ao resolver incluir o anexo de prioridades e metas, não se contentando com a referência costumeira ao PPA. O PLDO para 2008 foi encaminhado ao Congresso Nacional em abril de 2007, sem o anexo de prioridades e metas para orientar a elaboração do PLOA 2008, porque não havia ainda PPA. Ao aprovar a LDO 2008, o Poder Legislativo definiu as prioridades e metas e incluiu o anexo I.

Sobre o anexo, James Giacomoni (2005, p. 218) afirma que “é tratado de forma deficiente, longa listagem de metas físicas a serem produzidas, sem nenhuma indicação dos resultados efetivos esperados”.

No mesmo sentido são as conclusões de Magalhães (2010, p. 23), ela entende que “o anexo ainda apresenta pouca efetividade com relação ao propósito inicialmente a ele atribuído”.

No Relatório e Parecer sobre as Contas do Governo da República de 2010, recomendou-se à Presidência da República que priorizasse a execução das ações identificadas no anexo de

prioridades e metas da LDO frente às demais ações discricionárias.

Ainda sobre o PLDO de 2010, as emendas ao anexo de prioridades pelo Congresso Nacional não contribuíram para torná-lo mais próximo da realidade, pois de 110 ações prioritárias passou-se a ter 808 após as emendas. Na tabela 1, consolidam-se os dados do exercício de 2010:

Nota-se que o número de programas e ações considerados prioritários é extenso, alcançando, ao final, na LOA, 652 ações, sem contar com as ações do PAC, segundo preceitua o art. 4º da LDO 2010 (Lei 12.017, de 12/8/2009), transcrito a seguir:

Art. 4º As prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2010, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC** e àquelas constantes do **Anexo I** desta Lei [...].(destacou-se) (BRASIL, Lei, 2009)

A prática da apresentação do anexo é tão comum, que a Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional regulamentou a matéria em seção denominada “Das Emendas ao Anexo de Metas e Prioridades”. Os arts. 87 a 91 reafirmam a preocupação da manutenção da harmonia entre as leis ao não permitir a proposição

de emendas que incluam ações não constantes da lei do plano plurianual, bem como não dispensam a alteração correspondente ao projeto de lei orçamentária.

O Projeto de Lei nº 229, de 2009, que tramita no Senado Federal, regula diversos dispositivos integrantes do Capítulo II, dedicado às Finanças Públicas na Constituição Federal – mais especificamente o art. 165, § 9º. Na sua parte principal, está substituindo a conhecida Lei nº. 4.320, de 17/03/1964, que estatui normas gerais sobre finanças públicas. O projeto traz, na proposta inicial, a necessidade de definição das prioridades e metas, nos seguintes termos:

Art. 21. Observado o disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000, a lei de diretrizes orçamentárias, que não conterá matéria estranha à prevista neste capítulo:

I – estabelecerá, dentre os programas do plano plurianual, as prioridades e as metas, com respectivos custos, para o exercício subsequente;[...] (BRASIL, Congresso, 2009)

Vale lembrar que não é apenas no art. 165, que a Carta Magna faz referência a essas prioridades. O art. 195, 2º, preconiza que:

a proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo

Tabela 1

Ações constantes no Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2010

PLDO 1		LDO 2		LOA	
Programas	Ações	Programas	Ações	Programas	Ações
59	110	150	808	140	652

Fonte: adaptado do Relatório e Parecer sobre as Contas do Governo da República de 2010, pág. 71

1 Proposta do Poder Executivo

2 LDO aprovada com as emendas do Poder Legislativo

em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos. (BRASIL, 1988)

Apesar da falta de efetividade do anexo, em decorrência principalmente da ausência de critérios para a elaboração, o que resulta em longa lista de ações selecionadas. Verifica-se que o envio estava consolidado na prática, tanto que o Congresso Nacional regulamentou a apresentação de emendas. Além do mais, o projeto de lei que pretende regulamentar a matéria prevista no art. 165, § 9º, mantém a apresentação das prioridades e metas. Por isso, não se vislumbra a possibilidade do não envio.

5. NÃO ENVIO DO ANEXO DE PRIORIDADES E METAS PELO PODER EXECUTIVO

Em 2010, mesmo não sendo ano de elaboração do PPA, o Poder Executivo não enviou o anexo de prioridades e metas ao Legislativo. Sendo, pois, a primeira vez que isso ocorre, destoando dos anos anteriores. A Exposição de Motivos que encaminha o PLDO, em seu item 14 estabelece:

As metas e prioridades da Administração Pública Federal, para o exercício de 2011, correspondem às programações do PAC e representam um conjunto de programas e ações considerados estratégicos por sua capacidade de impactar e construir, a médio e longo prazos, o projeto de desenvolvimento do País evidenciado no Plano Plurianual 2008-2011. (BRASIL. Presidência, 2010)

Em seguida alega dificuldade da Administração Pública em estabelecer anualmente o conjunto de metas e prioridades no âmbito do Governo Federal, face ao elevado volu-

me de vinculações constitucionais e legais existentes.

De acordo com o estabelecido, as prioridades são as ações correspondentes ao PAC, o que aumenta por demais a discricionariedade do Executivo. O PAC possui diversas ações e muitos empreendimentos relacionados. Para exemplificar a quantidade de ações existentes no programa, pode-se citar o Decreto nº 7.488/2011, de 24/5/2011, com destaque para cerca de setecentos empreendimentos. A seleção do que é importante fica prejudicada e sem a devida transparência.

Para suprir o que se entendeu uma falha, pois a CF exige a explicitação das metas e prioridades, e por julgar que o Congresso Nacional tem prerrogativas para legislar sobre orçamentos públicos, aquela Casa Legislativa propôs a elaboração do referido anexo pelo Parlamento. A Nota Técnica 039/2010 apontou tal possibilidade nos seguintes termos:

O Poder Legislativo, como órgão atuante e também responsável pelo ato final denominado lei, detém prerrogativa para dar ao projeto respectivo a concepção que lhe convier, dentro dos parâmetros constitucionais e regimentais, corrigindo equívocos, excluindo excessos, suprimindo omissões. Eis, então, a razão pela qual pode tranquilamente incluir o anexo de metas e prioridades no PLDO 2011: faz parte do seu mister dispor sobre as leis de cunho financeiro (art. 48, II, da CF). (BRASIL. Congresso, 2010a)

As ações a integrá-lo foram resultados do processo de emendamento previsto na Resolução nº 1, de 2006-CN e das informações solicitadas ao Poder Executivo.

No Relatório apresentado, em 23/6/2010, descreve-se o processo de construção do anexo pelo Parlamento. Quando foram apresenta-

Tabela 2

Comparativo dos anexos das LDO

Anexo	LDO 2009	LDO 2010	LDO 2011
I	Prioridades e Metas	Prioridades e Metas	Quadros Consolidados
II	Quadros Consolidados	Quadros Consolidados	Informações complementares
III	Informações complementares	Informações complementares	Metas Fiscais
IV	Metas Fiscais	Metas Fiscais	Despesas obrigatórias
V	Despesas obrigatórias	Despesas obrigatórias	Riscos Fiscais
VI	Riscos Fiscais	Riscos Fiscais	Política monetária, creditícia e cambial
VII	Política monetária, creditícia e cambial	Política monetária, creditícia e cambial	Prioridades e Metas

Fonte: Leis nº 11.768, de 14/8/2008; 12.017, de 12/8/2009 e 12.309, de 9/8/2010

das 1.145 emendas. Preocupou-se em manter harmonia com as ações do PAC, que foram informadas à Comissão pelo Executivo. Ao final, o anexo apresentava mais de seiscentas ações priorizadas.

Com isso, a numeração dos anexos do PLDO 2011 e, conseqüentemente, da própria lei não seguiu a padronização de anos anteriores, o que pode ser constatado na tabela 2. Em regra, as prioridades e metas compunham o anexo de número I. Porém, o PLDO 2010 foi enviado sem tal anexo, logo, após a elaboração pelo Congresso Nacional, ele recebeu o número VII, que era o próximo disponível. Dessa forma, foi encaminhado para sanção presidencial.

O referido projeto foi sancionado na forma da Lei nº 12.309, de 9/8/2010, e o anexo de prioridades e metas sofreu 603 vetos, que contou com a seguinte justificativa:

[...]

Assim, as ações do PAC não devem ser incluídas no Anexo VII, sob risco de duplicidade.

Ademais, nem sempre é possível a orçamentação de todas as ações relacionadas como prioridades e metas, em especial ao se considerar que a inclusão de novas ações no Anexo correspondente não ob-

serva, necessariamente, a possibilidade de seu financiamento.

Finalmente, há de se ressaltar que não é factível a reabertura de prazo para a adequação da proposta de Lei Orçamentária Anual ao novo elenco de prioridades e metas, em vista do disposto no art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

O Executivo argumentou que para evitar a duplicidade das ações que estavam tanto no PAC quanto no anexo elas deveriam ser suprimidas. Também alegou a dificuldade de financiamento para novas ações e, por último, a impossibilidade de adequar a LOA dentro do prazo.

Com efeito, acentua-se a margem de discricionariedade do Executivo. As ações do PAC são prioridades, porém quais ações do PAC? Se antes o processo estava pouco definido, agora não existe mais seleção de ações.

Outros aspectos que se tornaram prejudicados são a transparência e a publicidade, pois não se sabe ao certo quais ações serão beneficiadas com recursos financeiros e esforços da máquina administrativa, sobretudo em situações de aperto econômico.

Os órgãos de controle também são afetados, pois perdem um importante referencial para monitoramento da execução orçamentária. Da

mesma forma, a sociedade não visualiza quais as prioridades do governante.

Não obstante, a possibilidade da inclusão pelo Poder Legislativo do anexo, essa não é a solução mais adequada, pois é o Poder Executivo que encabeça a construção das leis especiais orçamentárias e as executa. A função de planejar está intimamente ligada a ele. Assim, não seria viável, apesar de possível, a intervenção do Legislativo para elaborar todo o rol de prioridades e metas, tanto que, quando isso ocorreu, o projeto recebeu mais de seiscentos vetos.

Sobre esses vetos, destaca-se o seguinte trecho da Nota Técnica nº 091/2010, de 13/8/2010, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle:

Surpreende o veto, pois apenas as ações originadas no Congresso Nacional foram objeto de oposição. Não há razão plausível, salvo a pretensão de esvaziar os trabalhos legislativos em relação à matéria orçamentária e financeira, tal como se deu por meio do projeto da mesma LDO, em que se previa a supressão da atuação deste Poder sobre a fiscalização das obras e serviços com indícios de irregularidades graves. (BRASIL. Congresso, 2010b)

A conclusão daquela consultoria é no sentido de que os motivos alegados para o veto não se justificam propondo a derrubada dos vetos oportunamente, o que não foi seguido pelo Congresso.

O PLDO 2012 também não possui o anexo, porém é aceitável, uma vez que não existe ainda o PPA 2012-2015, que será encaminhado ao Poder Legislativo, em 31 de agosto de 2011. Há inclusive notícias de alterações significativas na estrutura adotada pelos últimos planos plurianuais do Governo Federal, o que poderia colocar a perder a definição antecipada das ações prioritárias.

Assim, o PLDO 2012 possui referências ao PAC e ao combate à extrema miséria. O Legislativo propôs substitutivo com a inclusão de determinados temas prioritários, entre eles, os eventos esportivos que ocorrerão no Brasil nos próximos anos. O projeto ainda não foi sancionado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, verifica-se que a não apresentação explícita das prioridades e metas da administração pública federal não é uma boa prática de gestão pública, uma vez que o planejamento orçamentário pressupõe conexão entre as leis, assim, priorizar determinadas ações é fundamental para guiar a execução do orçamento.

Apesar da falta de efetividade do anexo de prioridade e metas, a exclusão não é o melhor caminho. Com essa iniciativa, acaba-se com o problema, sem enfrentar as causas, ou seja, o aprimoramento desse processo de construção pelos poderes daquilo que se entende como importante para o desenvolvimento econômico e social do país.

A definição das prioridades e metas de forma genérica, referindo-se a programas, sem maior detalhamento, aumenta demasiadamente a discricionariedade do Poder Executivo. Além disso, fere os princípios da publicidade e transparência, pois órgãos de controle e a sociedade não conseguem encontrar nas leis os parâmetros adequados para acompanhar a atuação dos órgãos executores.

O Poder Legislativo pode contribuir diretamente para o aperfeiçoamento do sistema de planejamento e orçamento definido pela Constituição, com a aprovação da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, que deverá fixar um modelo adequado para suprir as lacunas existentes no ciclo orçamentário.

Outra medida é a criação de uma classificação para essas despesas prioritárias, livrando-as

de contingenciamento ou cortes de despesas e promovendo meios para seu monitoramento.

A diminuição do número de ações priorizadas também se faz necessária, para que se possa manter o foco nas principais ações.

Em um quadro de escassez de recursos, a execução orçamentária compromissada com os objetivos e metas de médio prazo são fundamentais para garantir a eficiência do gasto público. Nesse sentido, a busca pelo aprimoramento da gestão pública deve ser perseguida pelo governo, exigindo para tanto, o constante aperfeiçoamento do processo de planejamento orçamentário, em especial, no que se refere às conexões com o plano de médio prazo e as respectivas alocações anuais e execução, o que inclui a definição das prioridades e metas a serem encaminhadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocSPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>>. Acesso em: jul. 2011.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Direito orçamentário na Constituição Federal de 1988*: comentários aos arts. 165 a 169. 1. ed. Brasília: Gran cursos, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm>. Acesso em: jul 2011.

_____. Decreto nº 7.488, de 24 de maio de 2011. Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 maio 2011. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br>>. Acesso em: jul 2011.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 04/2010-CN : Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 – PLDO 2011 : Relatório Apresentado Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2011/ciclos/Proposta.html>>.

_____. _____. _____. Projeto de Lei nº 04/2010-CN : Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 – PLDO 2011 : Relatório Preliminar Apresentado Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2011/ciclos/Proposta.html>>

_____. _____. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Nota Técnica nº 039/2010, de 19 de abril de 2010. Brasília, 2010a. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/01.%20LDO/01.2.%20Outros%20Anos/01.2.12.%202011/01.2.12.1.%20Elaboração/01.2.12.1.1.%20Projeto%20de%20Lei/440-Notas%20Técnicas%20e%20Estudos/420-Nota%20Técnica%20nº%20039-2010%20-%20Anexo%20de%20Metas%20e%20Priori.pdf>.

_____. _____. _____. _____. Nota Técnica nº 091/2010, de 13 de agosto de 2010. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/01.%20LDO/01.2.%20Outros%20Anos/01.2.12.%202011/01.2.12.1.%20Elaboração/01.2.12.1.5.%20Autógrafos%20e%20Lei/440-Notas%20Técnicas/410-NT%2091-2010%20-%20Análise%20dos%20Vetos%20ao%20PLDO%202011_603%20Aç.pdf>.

_____. _____. _____. *Projeto de lei nº 229 de 2009*. Estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências. Tasso Jereissati. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=91341>.

_____. Lei 12.017, de 12 de agosto de 2009. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, de 13 ago. 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12017.htm>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Exposição de Motivos nº 73/2010/MP*. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/Pldo2011/Exposicao_1_Motivos.pdf>. Acessado em: jul de 2011.

_____. Presidência da República. *Mensagem nº 471*, de 9/8/2010, vetos ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 (PL nº 04/2010-CN). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Msg/VEP-471-10.pdf>. Acessado em: jul de 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. *Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*: exercício de 2008. Relator: Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2009. Disponível em: < http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_08/Textos/CG_2008_Relatorio_Completo.pdf>. Acesso em: jul. 2011.

_____. _____. *Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*: exercício de 2009. Relator: Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: < http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/Textos/CG%202009%20Relatório.pdf>. Acesso em: jul. 2011.

_____. _____. *Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*: exercício de 2010. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: < http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_10/CG%202010%20Relatório.pdf>. Acesso em: jul. 2011.

CRUZ, Flávio da (Coord.); VICCARI JUNIOR, Adauto et al. *Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GREGGIANIN, E. *Reforma orçamentária*: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianual). Cadernos Aslegis/Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Brasília, v. 8, n. 25, jan./abr. 2005.

MAGALHÃES, Melissa Machado. *Análise da efetividade do anexo de prioridades e metas da LDO*. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público. Brasília, 2010.

MATTA, J. L. J. da. *O paradoxo do orçamento público e os dilemas da poliarquia à brasileira*. Monografia (Especialização em Administração Pública/Fesp) – Rio de Janeiro, Fundação Escola de Serviço Público – Fesp, 1998.

SERRA, José. *Orçamento no Brasil*: as raízes da crise. São Paulo: Atual, 1994.

SOUSA, Francisco Hélio. *O caráter impositivo da lei orçamentária anual e seus efeitos no sistema de planejamento orçamentário*. Brasília: ESAF, 2008. Monografia premiada com o segundo lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional – 2008. Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública.

Auditoria Operacional e Avaliação de Programas: instrumentos diferentes com propósitos comuns – identificando as similaridades em busca do elo perdido



Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa é servidora do Tribunal de Contas da União, graduada em Administração e Ciências Contábeis, especialista em Auditoria Governamental (ESAF/MF), Avaliação de Políticas Públicas (UFRJ) e Controle Externo (ISC/TCU), Mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB).

Ao longo das últimas duas décadas, em especial após a aprovação da Constituição Federal de 1988, os Tribunais de Contas no Brasil, vêm acompanhando o movimento das reformas de estado e as novas configurações da gestão pública, buscaram aperfeiçoar e desenvolver instrumentos de controle adequados ao exercício das competências que lhes foram atribuídas nos textos legais. Objetivou-se com isso, controlar a Administração Pública para promover seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade, expressão maior da missão das cortes de contas.

Trata-se dos dois grandes pressupostos do controle da administração pública, ou seja, garantir a regular gestão dos recursos públicos e a efetiva utilização em benefício da sociedade. Ressalte-se que esses pressupostos não são excludentes, tampouco independentes, mas necessários e inter-relacionados, tendo em vista que o objetivo último da ação estatal é a promoção da melhoria social, que somente se materializa com o pleno atendimento do interesse social.

No entendimento de Moreira Neto (2003), na definição jurídica do interesse público insere-se:



o resultado da ação estatal como parte essencial do conceito de finalidade pública e, nele, a evolução da eficácia à eficiência e, desta, à efetividade.

Pode-se depreender, portanto, que o controle da ação governamental deve contemplar não apenas o exame do processo de execução do gasto público (a regularidade), mas também, o resultado (a efetividade).

Assim, de modo semelhante ao observado em outros países, os Tribunais de Contas promoveram uma ampla revisão dos instrumentos de controle, buscando compatibilizá-los não apenas com as novas demandas legais, mas também à dinâmica dos movimentos da administração pública, introduzindo uma modalidade de fiscalização denominada auditoria operacional, que objetiva examinar a economicidade, eficiência, eficácia e de organizações, programas e atividades governamentais, com vistas a promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

A auditoria operacional surge, então, como um instrumento de fiscalização voltado para a

aferição dos resultados das ações governamentais, apresentando características similares à avaliação de programas, em pese não sejam instrumentos idênticos, tampouco tenham tido a mesma origem, configurando-se, como mencionado por Rist (Ed., 1990, p. 8-9) em um casamento forçado, por duas razões. Primeiro, pela necessidade dos órgãos de controle em atender a demanda de formuladores e executores de políticas por informações sobre a implementação e os resultados das ações de governo. E, segundo, ante as exigências metodológicas (como aferir resultado?), o que levou a aplicação de técnicas utilizadas nas pesquisas sociais.

Para Rist (1990), ainda, a avaliação tem caminhado para o desenvolvimento de métodos normativos e a auditoria tem ampliado o escopo dos trabalhos buscando a análise causal; desta forma as duas funções acabam por compartilhar interesses comuns, favorecendo a interação entre os dois instrumentos.

Barzelay (1997) da mesma forma, ao proceder à análise comparativa sobre a auditoria de desempenho praticada pelas instituições de auditoria governamental dos países membros da

OCDE, constatou que a auditoria de desempenho (ou operacional) apresenta características similares à avaliação de programas, levando-o inclusive a concluir que essa modalidade de auditoria é, na realidade, avaliação de programa, porque envolve a produção e revisão instrumental de julgamento.

O QUE É AVALIAÇÃO?

A avaliação, segundo Weiss (1998), é um termo bastante abrangente que acomoda muitas definições. No entanto, o que todas elas têm em comum é a noção de julgamento de mérito, baseado em critérios, segundo um método específico. Para Weiss, a avaliação é

uma análise sistemática do processo e/ou dos resultados de um programa ou política, em comparação com um conjunto explícito ou implícito de padrões, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento. (WEISS, 1998, p. 4, tradução nossa).

Essa definição pode ser decomposta em cinco elementos: o primeiro diz respeito à análise sistemática, em que se enfatiza a natureza metodológica da pesquisa; o segundo e o terceiro referem-se ao foco da investigação, ou seja, o processo de execução ou os resultados do programa e/ou política; o quarto trata dos critérios, que são os padrões de comparação; e o quinto relaciona-se ao propósito da avaliação: contribuir para a melhoria do programa e/ou política, por meio da utilização dos resultados por pessoas com autoridade para tomar decisões (WEISS, 1998).

Com base no último elemento apresentado por Weiss, pode-se depreender que o propósito da avaliação pressupõe a existência de duas variáveis: o objetivo do trabalho (para quê?) e a utilização dos resultados (para quem?).

Segundo os padrões de avaliação estabelecidos pelo *Joint Committee on Standards for*

Educational Evaluation, os propósitos de uma avaliação são definidos em termos dos seus objetivos e na intenção de utilização dos resultados (SANDERS, 1994, p. 137).

Exemplificando, Sanders (1994) assim apresenta:

[...] o objetivo de uma avaliação em particular pode ser o julgamento de mérito de livros-textos para um curso de curta duração, um treinamento de três semanas; a utilização correspondente que se espera, é que os achados ajudem os instrutores a escolher o livro-texto (SANDERS, 1994, p. 137, tradução nossa).

Segundo Chelimsky (1997), “o propósito da avaliação condiciona a utilização que pode ser dela esperada” (CHELIMSKY, 1997 apud PATTON, 2008, p. tradução nossa).

Weiss (1988) classifica os propósitos das avaliações em duas categorias: para influenciar a tomada de decisão ou como aprendizado. Os objetivos dessas avaliações, segundo os mencionados propósitos, podem ser, por exemplo:

Para Influenciar o Processo Decisório	Como Aprendizado
<ul style="list-style-type: none"> Corrigir o curso de um programa ou política com vistas a obter melhorias nos processos de execução 	<ul style="list-style-type: none"> documentar a história do programa de forma a contribuir para a compreensão e influenciar decisões futuras
<ul style="list-style-type: none"> verificar o alcance dos objetivos com vistas à continuação, expansão ou institucionalização de um programa-piloto; assim como corte, finalização ou abandono de programa em execução 	<ul style="list-style-type: none"> contribuir com o <i>feedback</i> para os executores disponibilizando informações sobre o andamento de determinado programa
<ul style="list-style-type: none"> testar novas ideias sobre determinado programa 	<ul style="list-style-type: none"> influenciar o comportamento dos executores por intermédio da ênfase nos objetivos do programa
<ul style="list-style-type: none"> escolher a melhor alternativa, dentre várias opções, para implementar ações/medidas 	<ul style="list-style-type: none"> promover a <i>accountability</i>
<ul style="list-style-type: none"> Decidir sobre a continuidade de um financiamento 	<ul style="list-style-type: none"> compreender a intervenção social

No que diz respeito aos interessados na utilização das avaliações, Weiss (1998) faz uma distinção entre os interesses dos políticos e altos executivos, e, o interesse dos gerentes. Segundo a autora, os políticos e altos executivos estão mais preocupados com a efetividade do programa, sendo que os primeiros têm mais interesse nos efeitos do programa, nos impactos; e os últimos, na estratégia de implementação, no que deve ser feito. Já os gerentes estão preocupados com as ações do dia a dia, com o operacional (como fazer). Além desses atores, a autora ainda destaca outros interessados, como os financiadores, o público (contribuintes), os usuários dos serviços, os gerentes de programas similares, os formuladores de política e programas e os cientistas sociais (WEISS, 1998).

Desta forma, com todas as possibilidades de interesses e interessados que a avaliação pode servir, o avaliador tem de fazer escolhas. É impossível atender a todos os propósitos dentro dos limites de um único estudo. Muito embora seja possível contemplar diferentes tipos de questões no mesmo trabalho, nem mesmo um estudo bem planejado poderá fornecer informações para todas as questões apresentadas por todos os atores envolvidos. Há que se considerar, ainda, a possibilidade de incompatibilidade entre os propósitos (WEISS, 1988, p.33).

Cabe observar, que diferentes propósitos relacionam-se a diferentes formas de utilização e implicam o desenho da avaliação; na mensuração, análise e interpretação dos dados; bem como na forma de apresentação do relatório, na disseminação dos resultados e nos critérios para julgamento da qualidade do trabalho (PATTON, 2008).

Para reduzir a complexidade que caracteriza o campo da avaliação, Patton (2008) propõe seis alternativas de abordagens categorizadas de acordo com os propósitos da avaliação, com vistas a atender, primeiramente, os interessados na utilização.

A primeira abordagem apresentada por Patton (2008) são as avaliações somativas, aquelas orientadas para o julgamento, cujo objetivo é determinar o mérito em geral, valor ou significância de alguma coisa. Patton faz uma distinção entre mérito e valor. O mérito é intrínseco ao programa, é examinado a partir da perspectiva daqueles que são beneficiados por um determinado programa. Por outro lado, valor é extrínseco, diz respeito aos efeitos do programa para aqueles que não são os beneficiários diretos, como a sociedade em geral.

As avaliações somativas são utilizadas para subsidiar decisões, como, por exemplo, continuar, expandir ou modificar um programa. Neste tipo de avaliação, a especificação dos critérios para julgamento é central e crítica. Identificar os valores que servirão de base para o julgamento é um dos principais papéis do avaliador e constitui um dos padrões da utilização definidos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*.

Em seguida, Patton trata das avaliações formativas que são orientadas para o aperfeiçoamento e têm por objetivo promover melhorias por intermédio da coleta de uma variedade de informações sobre forças e fraquezas do programa e que serão utilizadas para subsidiar um processo de reflexão e inovação em andamento.

O terceiro tipo diz respeito às avaliações que têm por propósito a *accountability*. São aquelas cujo objetivo é o exame da conformidade e a identificação de falhas, ou seja,

em que medida um programa observa as diretrizes, regulamentos, padrões legais ou qualquer outra expectativa formal. (MARK, HENRY E JULNES, 2000, p. 13, tradução nossa).

Uma abordagem comumente utilizada nesse tipo de avaliação é a análise de indicadores de

desempenho. No entanto, Patton ressalta que, segundo Burt Perrin (2002, 1998), a utilização de indicadores para avaliação é limitada. Os indicadores sozinhos não esclarecem as causas dos resultados, dificultando a tomada de decisão ou a solução de problemas. Os sistemas de *accountability* servem, principalmente, ao propósito de prestar contas, tanto no setor público como privado (PERRIN, 2002, 1998 apud PATTON, 2008).

Para Patton (2008), no setor público, as auditorias de programa e financeiras destinam-se a examinar a conformidade dos programas governamentais com os propósitos e procedimentos legais. Nos Estados Unidos, as unidades de avaliação de programas das agências de auditoria do legislativo, controladorias e outras afins têm a responsabilidade de assegurar tanto que os programas estão sendo adequadamente implementados, como também, que são efetivos. Para tanto, examinam questões que dizem respeito, por exemplo, a se os recursos estão sendo utilizados para atender aos propósitos estabelecidos; se os objetivos e as metas estão sendo alcançados; se os indicadores apresentam melhorias; se os recursos estão sendo eficientemente alocados; se os problemas estão sendo controlados; se o pessoal é qualificado; se somente o público elegível está sendo aceito no programa; se a implementação está observando o plano aprovado; e, se existem e são utilizados mecanismos de controle de qualidade (PATTON, 2008, p. 121-122).

A quarta abordagem apresentada por Patton é o monitoramento.

Algumas vezes o monitoramento é subentendido como uma modalidade da *accountability*, porque ambos utilizam indicadores de desempenho. (PATTON, 2008, p. 126, tradução nossa).

No entanto, os indicadores de desempenho podem servir para diferentes propósitos, tanto

para *accountability*, quanto para o acompanhamento da gestão. Neste caso, os propósitos envolvem diferentes interessados primários na utilização, o que pode gerar conflitos. A abordagem de avaliação que tem como propósito a *accountability* é direcionada para os *stakeholders* externos e para aqueles que são responsáveis pelo programa. Já o monitoramento atende às necessidades internas, mediante a disponibilização de informações sobre o programa, para melhorar o seu gerenciamento.

Patton ressalta a importância em se distinguir o monitoramento como uma abordagem da avaliação, porque nos países em desenvolvimento tem-se desenvolvido sistemas de monitoramento e avaliação (M&E) que tem como propósito tanto a *accountability* quanto o gerenciamento. Isso pode dificultar a utilização das informações por eles produzidas, porque seus objetivos são diferentes, assim como os interessados na sua utilização. Em geral os políticos e financiadores necessitam de informações agregadas e os gerentes, de informações detalhadas. Conciliar indicadores que contemplem ambas as necessidades é o grande desafio dos sistemas de monitoramento de desempenho (PATTON, 2008).

No que diz respeito à quinta abordagem proposta por Patton (2008) – avaliações para produção de conhecimento – tem-se, como unidade de análise, os achados de diferentes avaliações de programas, que são examinados com o objetivo de identificar e formular generalizações sobre os processos e intervenções que contribuíram para a efetividade dos programas estudados.

O último dos propósitos apresentados por Patton trata da abordagem da avaliação voltada para os ambientes dinâmicos, cujas condições exigem adaptações constantes. São as avaliações desenvolvimentistas. Ao contrário das avaliações formativas, orientadas para o aperfeiçoamento, que têm como foco melhorias nas intervenções ou nos modelos, as avaliações

desenvolvimentistas direcionam-se para mudanças na intervenção, adaptando-as a novas circunstâncias, alterando as táticas com base nas condições emergentes.

Mark, Henry e Julnes (2000), por outro lado, identificaram quatro propósitos primários, para os quais os resultados das avaliações podem ser utilizados, que parecem contemplar os propósitos apresentados tanto por Weiss, como por Patton. São eles: julgamento do mérito e valor, aperfeiçoamento de programas e organizações, conformidade e identificação de falhas, e, por último, desenvolvimento de conhecimento.

Para esses autores, as avaliações existem para contribuir para o aperfeiçoamento de programas e políticas por intermédio da disponibilização de informações que podem ser utilizadas pelas instituições democráticas para promoção da melhoria social (MARK, HENRY e JULNES, 2000).

Como as avaliações têm por finalidade subsidiar o entendimento sobre os programas e políticas, uma série de decisões devem ser tomadas com vistas a definir como serão estruturadas e conduzidas. Essas decisões afetam a extensão em que a avaliação poderá fornecer informações para o aperfeiçoamento, correção, seleção ou entendimento sobre os programas e as políticas públicas (MARK, HENRY e JULNES, 2000).

Segundo ainda esses autores, o propósito final das avaliações é contribuir para a melhoria das condições sociais, sendo esse objetivo intermediado tanto pelas instituições democráticas, como pelos muitos interesses de seus defensores. Por essa razão, torna-se necessária a definição de propósitos mais delimitados para orientar e conduzir os trabalhos, com vistas ao alcance do fim maior (MARK, HENRY e JULNES, 2000).

Desta forma, desde que Scriven (1967) introduziu a clássica distinção entre os propósitos das avaliações – somativa e formativa – outros propósitos têm sido identificados pelos estudo-

so, sendo o desenvolvimento de conhecimento o possível terceiro tipo, segundo Mark, Henry e Julnes (2000). Esse propósito tem como foco o desenvolvimento e/ou teste de proposições gerais sobre as causas dos problemas sociais, as soluções e o processo de construção das políticas, sem a preocupação direta com o aperfeiçoamento ou julgamento do programa estudado.

No entanto, não existe consenso sobre a tipologia de propósitos. Assim, esses autores sugerem uma quarta categoria: avaliações para o exame da conformidade e identificação de falhas, a qual foi adotada posteriormente por Patton (2008), conforme já mencionamos.

Desse modo, com vistas a demonstrar a relação entre os propósitos das avaliações sugeridos por Weiss (1998), Patton (2008) e Mark, Henry e Julnes (2000), apresenta-se, no Quadro 1, uma visão comparativa para melhor contextualizar a interação entre eles.

Podemos depreender dessa revisão de literatura, que a auditoria operacional atende ao propósito da avaliação de contribuir para a *accountability* governamental. Essa constatação, no entanto, nos permite inferir qu a auditoria operacional é um tipo de avaliação? Não necessariamente, pois para que a auditoria operacional seja considerada uma avaliação de programa é preciso que o processo de execução dos trabalhos observe os padrões de avaliação.

Os padrões têm por objetivo orientar as avaliações com vistas a assegurar a sua credibilidade e efetividade, buscando refletir as boas práticas da época em que foram aprovados. Segundo Sanders (1994):

Um padrão é um princípio mutuamente aceito por pessoas engajadas em uma prática profissional, que, se observado, contribuirá para aumentar a qualidade e a fidedignidade daquela prática profissional, como por exemplo, a avaliação. (SANDERS, 1994, p. 2, tradução nossa).

Quadro 1

Demonstrativo da relação entre os propósitos das avaliações sugeridos por WEISS (1998), PATTON (2008) e MARK *et al.* (2000)

	Propósitos das Avaliações de Programas		
	Weiss	Patton	Mark, Henry e Julnes
Decisão	Corrigir o curso de um programa ou política com vistas a obter melhorias nos processos de execução.	Avaliações formativas - orientadas para o aperfeiçoamento, melhoria da qualidade, aprendizado organizacional e aperfeiçoamento contínuo.	Aperfeiçoamento de programas e organizações.
	Testar novas idéias sobre determinado programa.		
	Escolher a melhor alternativa, dentre várias opções, para implementar ações/medidas.		
	Verificar o alcance dos objetivos com vistas à continuação, expansão ou institucionalização de um programa-piloto; assim como corte, finalização ou abandono de programa em execução.	Avaliações somativas - orientadas para julgamento de mérito e valor.	Julgamento do mérito e valor
	Decidir sobre a continuidade do aporte de recursos financeiros.		
Aprendizagem	Documentar a história do programa de forma a contribuir para a sua compreensão e influenciar decisões futuras.	Avaliações desenvolvimentistas - orientadas para mudanças emergentes, inovações e transformações de processos.	Desenvolvimento de conhecimento
	Influenciar o comportamento dos executores por intermédio da ênfase nos objetivos do programa.	Avaliações para produção de conhecimento - orientadas para identificar, por meio dos achados, os caminhos para a efetividade.	
	Compreender a intervenção social.		
	Promover a <i>accountability</i>	<i>Accountability</i> - orientadas para explicar e justificar quão bem os recursos são gerenciados e se os resultados desejados são obtidos de forma eficiente.	<i>Accountability</i>
	Contribuir com o <i>feedback</i> para os executores disponibilizando informações sobre o andamento de determinado programa.	Monitoramento - orientadas para o acompanhamento da implementação com vistas a identificar tempestivamente os problemas (indicadores de desempenho e sistemas de monitoramento).	

Com base na definição de Sanders (1994), tem-se que um padrão é um princípio geralmente aceito para uma determinada prática profissional, cujo objetivo é assegurar a qualidade e a credibilidade da atividade desenvolvida.

No Brasil não existem padrões ou princípios estabelecidos para o exercício da atividade avaliativa, diferentemente de Os Estados Unidos que adotaram os padrões de avaliação estabelecidos pelo Comitê Conjunto de Padrões para Avaliação Educacional como padrões nacionais americanos (*Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*).

De igual modo, ainda não foram estabelecidos no país, os padrões de auditoria operacional, sendo o processo de execução desse trabalho, fundamentado nas diretrizes da Intosai, que não se configuram em padrões propriamente.

Os padrões estabelecidos pelo *Joint Committee* foram instituídos a partir da prática da avaliação, sendo amplamente referendados na literatura. Desta forma, podemos inferir que esses princípios se aplicam as avaliações de um modo geral.

Os padrões de avaliação de programas do Comitê Conjunto foram organizados com base em quatro importantes atributos da avaliação:

utilidade, viabilidade, propriedade e acuracidade. Para o Comitê, a observância desses atributos favorece a credibilidade e qualidade das avaliações (SANDERS, 1994).

Mas e a auditoria operacional poderia ser examinada a luz dos padrões de avaliação? Sim, uma vez que a literatura reforça a caracterização da auditoria operacional como um instrumento cujo propósito está inserido dentre aqueles relacionados na literatura.

O QUE AUDITORIA OPERACIONAL?

Segundo os padrões definidos pela Internacional *Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI):

auditoria de desempenho é o exame independente da eficiência e eficácia das ações, programas ou organizações governamentais, levando-se em consideração a economia, com vistas a promover o seu aperfeiçoamento. (INTOSAI, 2004, p. 11, tradução nossa).

No Brasil, a modalidade de auditoria voltada à aferição do desempenho e dos resultados da ação governamental, quanto à economia, à eficiência, à eficácia e à efetividade, denomina-se auditoria operacional, conforme expresso na Constituição Federal e definido nos normativos do Tribunal de Contas da União.

As auditorias operacionais possuem características próprias, distintas da auditoria tradicional, a começar pela seleção do objeto a ser examinado, que possui maior flexibilidade, assim como a metodologia a ser empregada e a forma de comunicação de seus resultados. Além disso, essa modalidade de auditoria requer do auditor capacidade criativa e analítica. Dada a sua natureza são mais abertas a julgamentos e interpretações, sendo seus relatórios mais argumentativos (BRASIL, 2010).

Os critérios para seleção do objeto a ser investigado incorporam a análise de três atributos: agregação de valor, materialidade, relevância e vulnerabilidade. Segundo o Manual de Auditoria Operacional, as seguintes situações podem indicar a possibilidade de a auditoria agregar valor significativo:

- i. discussão sobre nova política pública ou mudança significativa na implementação de programa ou organização de ente governamental;
- ii. surgimento de novas ou urgentes atividades ou mudanças de condições;
- iii. escassez de auditorias anteriores ou trabalhos de outros órgãos de pesquisa ou de controle sobre o objeto da auditoria; e
- iv. pouco conhecimento sobre a relação causa e efeito entre a ação de governo e a solução de problemas. (BRASIL, 2010, p. 16).

Uma vez selecionado o objeto ou tema da auditoria operacional, procede-se ao planejamento com vistas à elaboração do projeto de auditoria, cuja finalidade é detalhar os objetivos do trabalho, as questões a serem investigadas, os critérios para análise, os procedimentos de coleta de dados a serem desenvolvidos e os resultados esperados com a realização do trabalho. Na fase de execução são coletados e analisados os dados que subsidiarão o relatório destinado a comunicar os achados e as conclusões (BRASIL, 2010).

Observa-se a partir da especificação do processo de execução da auditoria operacional, que esse apresenta os elementos que caracterizam a avaliação segundo Weiss (1998), ou seja, análise sistemática, que diz respeito a metodologia de pesquisa, o objeto da investigação, a especificação dos critérios e o propósito. Desta forma, podemos examinar a auditoria operacional com base nos padrões de avaliação, com vistas a verificar se atende aos princípios orientadores do pro-

cesso de avaliação e, em decorrência, afirmar ou não se a auditoria operacional é de fato avaliação.

AFINAL, AS AUDITORIAS OPERACIONAIS SÃO AVALIAÇÃO?

Com base em um estudo de caso das auditorias operacionais realizadas pelo TCU no período 2004-2007, que examinou sete trabalhos à luz dos padrões de avaliação estabelecidos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, foi possível evidenciar nos casos examinados, que os trabalhos realizados pelo Tribunal observam os padrões de avaliação aplicados, com algumas restrições, que podem vir a comprometer a qualidade e credibilidade dos trabalhos na acepção avaliativa.

A abordagem metodológica utilizada pelo TCU para as avaliações examinadas foi estruturada a partir da identificação de problemas que comprometem o desempenho e os resultados esperados para os programas e/ou ações.

Os problemas foram contextualizados por meio do levantamento de informações sobre o programa e incluem a identificação dos principais *stakeholders* envolvidos ou afetados pelo programa. Com base nas informações coletadas e com a participação direta desses *stakeholders*, foram identificadas as áreas de maior risco e vulnerabilidade para o alcance dos objetivos do programa, que se constituem no escopo dos trabalhos, a partir do qual foram definidas as questões a serem investigadas, como também desenvolvidos, pela própria equipe de avaliação, os instrumentos de coleta de dados.

Uma característica que se observou nas avaliações examinadas do TCU foi o interesse em se obter informações direta e pessoalmente dos beneficiários dos programas, quando possível. Para a boa condução de trabalhos dessa natureza é importante a normatização dos processos e procedimentos para coleta de dados, principalmente quando investigadas questões

que envolvem beneficiários em situação de vulnerabilidade de direitos.

No que diz respeito aos métodos quantitativos e qualitativos aplicados, observou-se que os relatórios das análises dos dados devem ser organizados e sistematizados de forma a permitir a recuperação tanto dos dados, quanto dos procedimentos e critérios utilizados para os julgamentos apresentados nos relatórios de avaliação, com vistas a assegurar a consistência e adequação dos métodos, das análises e das conclusões.

No que diz respeito à utilização das avaliações, a sistemática e a abordagem metodológica adotadas pelo TCU favorecem a utilização dos resultados pelos atores responsáveis pela implementação das recomendações, que são formuladas em todos os relatórios, as quais, inclusive, são acompanhadas pelo Tribunal com vistas a assegurar a adoção das medidas corretivas.

O envolvimento dos *stakeholders* no processo de avaliação tem sido apontando na literatura como um dos fatores que mais favorecem a utilização (JOHNSON et al. 2009). Conforme constado por Cousins e Leithwood (1986), o alto envolvimento contribui para elevados níveis de utilização em termos de impacto e na formulação de políticas, bem como favorece o aprendizado organizacional sobre o programa, a programação de decisões a serem feitas e aumenta, em certa medida, outros fatores, como a comunicação, relevância, processamento de informações e a credibilidade.

As avaliações do TCU favorecem a *accountability* das ações governamentais, tanto interna como externa. No entanto, muitas restrições têm sido apresentadas na literatura quanto à efetiva utilidade e utilização dos resultados apresentados por essas avaliações, considerando que nem sempre são suficientes para fornecer as informações necessárias para subsidiar as decisões sobre alocação de recursos e melhorias ou alteração das políticas (WEISS, 2005; RADIN, 2006; PATTON, 2008).

Deve-se ressaltar, por fim, ante a dinâmica dos processos os quais orientam a prática da auditoria operacional, que para se afirmar as auditorias operacionais serem de fato avaliações, é preciso a prática da auditoria operacional ser consolidada. Assim, garantindo-se a continuidade de objetivos e propósitos, organização, metodologia e, principalmente, utilização, no sentido de que esses trabalhos efetivamente favoreçam o aperfeiçoamento da gestão pública.

REFERÊNCIAS

- BARZELAY, Michael. Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD. *Governance: an international journal of policy and administration*, Malden, MA, v. 10, n. 3, jul. 1997.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. 3.ed. Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.
- INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). *Implementation guidelines for performance auditing: standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's auditing standards and practical experience*. Estocolmo: INTOSAI, jul. 2004.
- JOINT COMMITTEE FOR EDUCATIONAL EVALUATION (JCSEE). Disponível em: <<http://www.jcsee.org/about>>. Acesso em: 22 jan. 2010.
- COUSINS, J. Bradley; LEITHWOOD, Kenneth A. Current empirical research on evaluation utilization. *Review of Educational Research*, v. 56, n. 3, p. 331-364, 1986. Disponível em: <rer.aera.net>. Acesso em: 26 jun. 2009.
- MARK, Melvin M.; HENRY, Gary T.; JULNES, George. *Evaluation: an integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs*. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.
- MOREIRA NETO, Diogo de F. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003.
- PATTON, Michael Q. *Utilization-focused evaluation*. 4. ed. California: Sage, 2008.
- PERRIN, Burt. *Effective use and misuse of performance measurement*. *American Journal of Evaluation*, Thousand Oaks, CA, v. 19, n. 3, p. 367-379, Sept. 1998.
- _____. Towards a new view of accountability. In: EUROPEAN EVALUATION SOCIETY CONFERENCE, 5. Oct. 11, 2002, Seville, Spain. *Anais...* Prague: EES, 2002.
- RADIN, Beryl A. *Challenging the performance movement: accountability, complexity, and democratic values*. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2006. (Public Management and Change series).
- RIST, Ray C. (Ed.). *Program evaluation and the management of government: patterns e prospects across eight nations*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.
- SANDERS, James R. The program evaluation standards: how to assess evaluations of educational programs. 2. ed. California: Sage, 1994.
- SCRIVEN, M. S. The methodology of evaluation. In: TYLER, R. W., GAGNE, R. M., SCRIVEN, M. S. (Ed). *Perspectives of curriculum evaluation*. Skokie, IL: AERA, Rand MacNally, 1967. p. 39-83 (Monograph Series on Curriculum Evaluation, n. 1)
- WEISS, Carol H. *Evaluation*. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998.
- _____. Have we learned anything new about the use of evaluation? *American Journal of Evaluation*, Thousand Oaks, CA, v. 19, n. 1, p. 21-33, March 1998a. Disponível em: <<http://aje.sagepub.com/content/19/1/21.short>>. Acesso em: 9 fev. 2009.

A

Accountability

- *Accountability no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção*
SIU, Marx Chi Kong
Revista 122/2011, 78
- *Governança no Setor Público – origem, teorias, modalidades e aplicações*
PEREIRA, Romilson Rodrigues
Revista 122/2011, 120

Acessibilidade

- *Controle externo com foco na acessibilidade*
Revista 122/2011, 33

Agente público - responsabilidade

- *Processo de Tomada de Contas Especial (TCE): Instaura-se o processo para apurar os pressupostos ou apuram-se os pressupostos para instaurar o processo?*
MATIAS, Mauro Rogério Oliveira
Revista 122/2011, 88

Atividade financeira do Estado (AFE)

- *A atuação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) na formulação e na execução da política fiscal*
ALVERGA, Carlos Frederico
Revista 122/2011, 50

Auditoria - treinamento

- *O TCU e a cooperação internacional*
DANNI, Luciano dos Santos
LIMA, Macleuler Costa
PINTO, Sylvia Regina Caldas Ferreira
Revista 122/2011, 64

Auditoria operacional

- *Auditoria Operacional e Avaliação de Programas: instrumentos diferentes com propósitos comuns – identificando as similaridades em busca do elo perdido*
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 122/2011, 142

Avaliação de programas

- *Auditoria Operacional e Avaliação de Programas: instrumentos diferentes com propósitos comuns – identificando as similaridades em busca do elo perdido*
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 122/2011, 142

C

Contratação de obras e serviços - fiscalização - controle

- *Instituto de Fiscalização e Controle - Regime Diferenciado de Contratações - Parecer*
VITAL, André Luiz Francisco da Silva
Revista 122/2011, 44

Contratação de obras e serviços - licitação

- *Fiscalização de obras em 2011 mostra evolução no sistema de controle*
Revista 122/2011, 35

Controle

- *Governança no Setor Público – origem, teorias, modalidades e aplicações*
PEREIRA, Romilson Rodrigues
Revista 122/2011, 120

Cooperação internacional

- *O TCU e a cooperação internacional*
DANNI, Luciano dos Santos
LIMA, Macleuler Costa
PINTO, Sylvia Regina Caldas Ferreira
Revista 122/2011, 64

Copa do Mundo (2014)

- *Megaeventos esportivos: o desafio vai além dos estádios*

Revista 122/2011, 16

Corrupção

- *Accountability no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção*

SIU, Marx Chi Kong

Revista 122/2011, 78

Crise econômica

- *O desafio do investimento em infraestrutura no pós-crise*

Revista 122/2011, 26

D**Desenvolvimento sustentável - licitação - contratação de bens e serviços**

- *Licitações sustentáveis: a importância e o amparo constitucional e legal*

TORRES, Rafael Lopes

Revista 122/2011, 102

E**Educação ambiental**

- *Falhas nas ações públicas dificultam combate a queimadas e incêndios florestais no país*

Revista 122/2011, 31

Eficiência

- *Desafios e demandas enfrentados por gerentes públicos nos dias de hoje*

AGUIAR, Ubiratan

Revista 122/2011, 38

Entidade Fiscalizadora Superior (EFS)

- *O TCU e a cooperação internacional*

DANNI, Luciano dos Santos

LIMA, Macleuler Costa

PINTO, Sylvia Regina Caldas Ferreira

Revista 122/2011, 64

Entidade Fiscalizadora Superior (EFS)

- *Desafios e demandas enfrentados por gerentes públicos nos dias de hoje*

AGUIAR, Ubiratan

Revista 122/2011, 38

Execução orçamentária

- *A atuação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) na formulação e na execução da política fiscal*

ALVERGA, Carlos Frederico

Revista 122/2011, 50

F**Febre aftosa**

- *Auditoria conjunta avaliará Programa Mercosul Livre da Febre Aftosa*

Revista 122/2011, 29

Finanças públicas

- *A atuação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) na formulação e na execução da política fiscal*

ALVERGA, Carlos Frederico

Revista 122/2011, 50

G**Gestão pública - transparência**

- *Accountability no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção*

SIU, Marx Chi Kong

Revista 122/2011, 78

Gestor público

- *Desafios e demandas enfrentados por gerentes públicos nos dias de hoje*

AGUIAR, Ubiratan

Revista 122/2011, 38

Governança pública

- *Governança no Setor Público – origem, teorias, modalidades e aplicações*

PEREIRA, Romilson Rodrigues

Revista 122/2011, 120

Incêndio florestal

- *Falhas nas ações públicas dificultam combate a queimadas e incêndios florestais no país*

Revista 122/2011, 31

Infraestrutura - investimento

- *Megaeventos esportivos: o desafio vai além dos estádios*

Revista 122/2011, 16

Infraestrutura - investimento - fiscalização

- *O desafio do investimento em infraestrutura no pós-crise*

Revista 122/2011, 26

Interesse público

- *Desafios e demandas enfrentados por gerentes públicos nos dias de hoje*

AGUIAR, Ubiratan

Revista 122/2011, 38

Jogos Olímpicos (2016)

- *Megaeventos esportivos: o desafio vai além dos estádios*

Revista 122/2011, 16

L

Lei de diretrizes orçamentárias (LDO) - anexo

- *Do enfraquecimento à extinção do anexo de prioridades e metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): elimina-se o problema, mas não as causas*

SILVA, Ronaldo Quintanilha da

Revista 122/2011, 132

Licitação - aspecto ambiental - aspecto constitucional - legalização

- *Licitações sustentáveis: a importância e o amparo constitucional e legal*

TORRES, Rafael Lopes

Revista 122/2011, 102

Licitação - Projeto básico

- *Instituto de Fiscalização e Controle - Regime Diferenciado de Contratações - Parecer*

VITAL, André Luiz Francisco da Silva

Revista 122/2011, 44

M

Mobilidade urbana

- *Megaeventos esportivos: o desafio vai além dos estádios*

Revista 122/2011, 16

Mulher - participação política - participação social

- *A serviço do país*

Revista 122/2011, 6

O

Obras públicas

- *Controle externo com foco na acessibilidade*

Revista 122/2011, 33

Obras públicas - Fiscalização

- *A serviço do país*
Revista 122/2011, 6
- *Fiscalização de obras em 2011 mostra evolução no sistema de controle*
Revista 122/2011, 35

Obras públicas - Irregularidade

- *Fiscalização de obras em 2011 mostra evolução no sistema de controle*
Revista 122/2011, 35

Orçamento - sigilo

- *Instituto de Fiscalização e Controle - Regime Diferenciado de Contratações - Parecer*
VITAL, André Luiz Francisco da Silva
Revista 122/2011, 44

Orçamento público - planejamento

- *Do enfraquecimento à extinção do anexo de prioridades e metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): elimina-se o problema, mas não as causas*
SILVA, Ronaldo Quintanilha da
Revista 122/2011, 132

Organismo Internacional

- *O TCU e a cooperação internacional*
DANNI, Luciano dos Santos
LIMA, Macleuler Costa
PINTO, Sylvia Regina Caldas Ferreira
Revista 122/2011, 641

Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países Membros do Mercosul, Bolívia e Chile (EFSUL)

- *O TCU e a cooperação internacional*
DANNI, Luciano dos Santos
LIMA, Macleuler Costa
PINTO, Sylvia Regina Caldas Ferreira
Revista 122/2011, 64

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

- *O TCU e a cooperação internacional*
DANNI, Luciano dos Santos
LIMA, Macleuler Costa
PINTO, Sylvia Regina Caldas Ferreira
Revista 122/2011, 64

Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)

- *O TCU e a cooperação internacional*
DANNI, Luciano dos Santos
LIMA, Macleuler Costa
PINTO, Sylvia Regina Caldas Ferreira
Revista 122/2011, 64

P**Pessoa portadora de deficiência**

- *Controle externo com foco na acessibilidade*
Revista 122/2011, 33

Política fiscal

- *A atuação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) na formulação e na execução da política fiscal*
ALVERGA, Carlos Frederico
Revista 122/2011, 50

Políticas públicas

- *A serviço do país*
Revista 122/2011, 6

Pressupostos processuais

- *Processo de Tomada de Contas Especial (TCE): Instaura-se o processo para apurar os pressupostos ou apuram-se os pressupostos para instaurar o processo?*
MATIAS, Mauro Rogério Oliveira
Revista 122/2011, 88

Princípio da eficiência

- *Princípio de Eficiência: parâmetro para uma nova gestão*
COELHO, Jerri
Revista 122/2011, 56

Princípio da legalidade

- *Desafios e demandas enfrentados por gerentes públicos nos dias de hoje*
AGUIAR, Ubiratan
Revista 122/2011, 38

Princípio da proporcionalidade

- *Princípio de Eficiência: parâmetro para uma nova gestão*
COELHO, Jerri
Revista 122/2011, 56

Processo administrativo

- *Processo de Tomada de Contas Especial (TCE): Instaura-se o processo para apurar os pressupostos ou apuram-se os pressupostos para instaurar o processo?*
MATIAS, Mauro Rogério Oliveira
Revista 122/2011, 88

Programa de ação Mercosul livre da febre aftosa (PAMA) - auditoria - fiscalização

- *Auditoria conjunta avaliará Programa Mercosul Livre da Febre Aftosa*
Revista 122/2011, 29

Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)

- *Do enfraquecimento à extinção do anexo de prioridades e metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): elimina-se o problema, mas não as causas*
SILVA, Ronaldo Quintanilha da
Revista 122/2011, 132

Programa nuclear

- *Ações de fiscalização auxiliam melhoria da segurança nuclear e radiológica no país*
Revista 122/2011, 10

Q

Queimada

- *Falhas nas ações públicas dificultam combate a queimadas e incêndios florestais no país*
Revista 122/2011, 31

R

Radioatividade

- *Ações de fiscalização auxiliam melhoria da segurança nuclear e radiológica no país*
Revista 122/2011, 10

Receita tributária

- *A atuação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) na formulação e na execução da política fiscal*
ALVERGA, Carlos Frederico
Revista 122/2011, 50

Recursos públicos - ressarcimento

- *Processo de Tomada de Contas Especial (TCE): Instaura-se o processo para apurar os pressupostos ou apuram-se os pressupostos para instaurar o processo?*
MATIAS, Mauro Rogério Oliveira
Revista 122/2011, 88

S

Secretaria de Orçamento Federal

- *A atuação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) na formulação e na execução da política fiscal*
ALVERGA, Carlos Frederico
Revista 122/2011, 50

Secretaria do Tesouro Nacional

- *A atuação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) na formulação e na execução da política fiscal*
ALVERGA, Carlos Frederico
Revista 122/2011, 50

Segurança nuclear - fiscalização

- *Ações de fiscalização auxiliam melhoria da segurança nuclear e radiológica no país*
Revista 122/2011, 10

Segurança pública

- *Megaeventos esportivos: o desafio vai além dos estádios*
Revista 122/2011, 16

Setor público

- *Princípio de Eficiência: parâmetro para uma nova gestão*
COELHO, Jerri
Revista 122/2011, 56
- *Governança no Setor Público – origem, teorias, modalidades e aplicações*
PEREIRA, Romilson Rodrigues
Revista 122/2011, 120

Setor público - transparência

- *Accountability no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção*
SIU, Marx Chi Kong
Revista 122/2011, 78

T

TCU - Atuação

- *A serviço do país*
Revista 122/2011, 6

TCU - corpo técnico

- *A serviço do país*
Revista 122/2011, 6

Tomada de Contas Especial (TCE)

- *Processo de Tomada de Contas Especial (TCE): Instaura-se o processo para apurar os pressupostos ou apuram-se os pressupostos para instaurar o processo?*
MATIAS, Mauro Rogério Oliveira
Revista 122/2011, 88

Tribunal de Contas da União (TCU)

- *O TCU e a cooperação internacional*
DANNI, Luciano dos Santos
LIMA, Macleuler Costa
PINTO, Sylvia Regina Caldas Ferreira
Revista 122/2011, 64

Turismo

- *Megaeventos esportivos: o desafio vai além dos estádios*
Revista 122/2011, 16

U

Unidade de conservação

- *Falhas nas ações públicas dificultam combate a queimadas e incêndios florestais no país*
Revista 122/2011, 31

A

AGUIAR, Ubiratan

- *Desafios e demandas enfrentados por gerentes públicos nos dias de hoje*
Revista 122/2011, 38

ALVERGA, Carlos Frederico

- *A atuação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) na formulação e na execução da política fiscal*
Revista 122/2011, 50

C

COELHO, Jerri

- *Princípio de Eficiência: parâmetro para uma nova gestão*
Revista 122/2011, 56

D

DANNI, Luciano dos Santos

- *O TCU e a cooperação internacional*
Revista 122/2011, 64

L

LIMA, Macleuler Costa

- *O TCU e a cooperação internacional*
Revista 122/2011, 64

M

MATIAS, Mauro Rogério Oliveira

- *Processo de Tomada de Contas Especial (TCE): Instaura-se o processo para apurar os pressupostos ou apuram-se os pressupostos para instaurar o processo?*
Revista 122/2011, 88

P

PEREIRA, Romilson Rodrigues

- *Governança no Setor Público – origem, teorias, modalidades e aplicações*
Revista 122/2011, 120

PINTO, Sylvia Regina Caldas Ferreira

- *O TCU e a cooperação internacional*
Revista 122/2011, 64

S

SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha

- *Auditoria Operacional e Avaliação de Programas: instrumentos diferentes com propósitos comuns – identificando as similaridades em busca do elo perdido*
Revista 122/2011, 142

SILVA, Ronaldo Quintanilha da

- *Do enfraquecimento à extinção do anexo de prioridades e metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): elimina-se o problema, mas não as causas*
Revista 122/2011, 132

SIU, Marx Chi Kong

- *Accountability no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção*

Revista 122/2011, 78

T

TORRES, Rafael Lopes

- *Licitações sustentáveis: a importância e o amparo constitucional e legal*

Revista 122/2011, 102

V

VITAL, André Luiz Francisco da Silva

- *Instituto de Fiscalização e Controle - Regime Diferenciado de Contratações - Parecer*

Revista 122/2011, 44

Distrito Federal

Telefone: (61) 3316-5338

Fax: (61) 3316-5339

E-mail: segepres@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria-Geral da Presidência

Setor de Administração Federal

Sul, Quadra 04, Lote 01

Edifício-Sede, Sala 153

CEP: 70042-900, Brasília – DF

Acre

Telefones: (68) 3224-1052 /

3224-1053 / 3224-1071

Fax: (68) 3224-1053

E-mail: secex-ac@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle

Externo no Estado do Acre

Rua Guimard Santos,

353 – Bosque

CEP: 69909-370, Rio Branco – AC

Alagoas

Telefone: (82) 3221-5686

Telefax: (82) 3336-4799 /

3336-4788

E-mail: secex-al@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo

no Estado de Alagoas

Avenida Assis Chateaubriand,

nº 4.118 – Trapiche da Barra

CEP: 57010-070, Maceió – AL

Amapá

Telefones: (96) 21016700

E-mail: secex-ap@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo

no Estado do Amapá

Rodovia Juscelino Kubitschek,

Km 2, nº 501 – Universidade

CEP: 68903-419, Macapá – AP

Amazonas

Telefones: (92) 3622-2692 /

3622-8169 / 3622-7578 / 3622-1576

Telefax: (92) 3622-1576

E-mail: secex-am@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo no

Estado do Amazonas

Avenida Joaquim Nabuco,

nº 1.193 – Centro

CEP: 69020-030, Manaus – AM

Bahia

Telefone: (71) 3341-1966

Fax: (71) 3341-1955

E-mail: secex-ba@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle

Externo no Estado da Bahia

Avenida Tancredo Neves,

nº 2.242 – STIEP

CEP: 41820-020, Salvador – BA

Ceará

Telefone: (85) 4008-8388

Fax: (85) 4008-8385

E-mail: secex-ce@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle

Externo no Estado do Ceará

Av. Valmir Pontes, nº

900 – Edson Queiroz

CEP: 60812-020, Fortaleza – CE

Espírito Santo

Telefone: (27) 3025-4899

Fax: (27) 3025-4898

E-mail: secex-es@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo

no Estado do Espírito Santo

Rua Luiz Gonzalez Alvarado,

s/ nº – Enseada do Suá

CEP: 29050-380, Vitória – ES

Goiás

Telefone: (62) 4005-9233 /

4005-9250

Fax: (62) 4005-9299

E-mail: secex-go@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle

Externo no Estado de Goiás

Avenida Couto Magalhães,

Qd. S-30 Lt.03 nº 277

Setor Bela Vista

CEP: 74823-410, Goiânia – GO

Maranhão

Telefone: (98) 3232-9970/
32329500/ 33139070/
81267070/ 33139068
Fax: (98) 3232-9970/
32329500/ 33139070
E-mail: secex-ma@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado do Maranhão
Av. Senador Vitorino Freire, nº 48
Areinha – Trecho Itaqui/ Bacanga
CEP: 65010-650, São Luís – MA

Mato Grosso

Telefone: (65) 3644-2772/
/ 3644-8931/ 36443164
Telefax: (65) 3644-3164
E-mail: secex-mt@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado de Mato Grosso
Rua 2, Esquina com Rua C,
Setor A, Quadra 4, Lote 4
Centro Político Administrativo (CPA)
CEP: 78050-970, Cuiabá – MT

Mato Grosso do Sul

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

Minas Gerais

Telefones: (31) 3374-6345 /
3374-6889 / 3374-7221 /
3374-7233 / 3374-7239 / 3374-7277
Fax: (31) 3374-6893
E-mail: secex-mg@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado de Minas Gerais
Rua Campina Verde, nº 593
– Bairro Salgado Filho
CEP: 30550-340, Belo
Horizonte – MG

Pará

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

Paraíba

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

Paraná

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

Pernambuco

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

Piauí

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

Rio de Janeiro

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

Rio Grande do Norte

Telefones: (84) 3211-2743 / 3211-8754 / 3211-3349
Fax: (84) 3201-6223
E-mail: secex-rn@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte
Avenida Almirante Alexandrino de Alencar, 1402 – Tirol
CEP: 59015-290, Natal – RN

Rio Grande do Sul

Telefone: (51) 3228 0788 / 3778-5600 / 3778-5601
Fax: (51) 3778-5646
E-mail: secex-rs@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul
Rua Caldas Júnior, nº 120
Ed. Banrisul, 20º andar – Centro
CEP: 90018-900, Porto Alegre – RS

Rondônia

Telefones: (69) 3223-1649 / 3223-8101 / 3224-5703 / 3224-5713
Fax: (69) 3224-5712
E-mail: secex-ro@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia
Rua Afonso Pena, nº 345 – Centro
CEP: 76801-100, Porto Velho – RO

Roraima

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

Santa Catarina

Telefone: (48) 948-1000 / 948-1001 / 948-1002 / 948-1003 / 3952-4600
Fax: (48) 3224-8954
E-mail: secex-sc@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Santa Catarina
Rua São Francisco, nº 234 – Centro
CEP: 88015-140, Florianópolis – SC

São Paulo

Telefone: (11) 3145-2600 / 3145-2601 / 3145-2626 / 8758-3110
Fax: (11) 3145-2602
E-mail: secex-sp@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo
Avenida Paulista, nº 1842
Ed. Cetenco Plaza Torre Norte 25º andar – Centro
CEP: 01310-923, São Paulo – SP

Sergipe

Telefones: (79) 3301-3600
Fax: (79) 3259-3079
E-mail: secex-se@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe
Avenida Dr. Carlos Rodrigues da Cruz, nº 1.340
Centro Administrativo Augusto Franco – CENAF
CEP: 49080-903, Aracaju – SE

Tocantins

Telefone: (63) 3232-6700
Fax: (63) 3232-6725
E-mail: secex-to@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins
302 Norte, Av. Teotônio Segurado
Lote 1A – Plano Diretor Norte
CEP: 77001-020, Palmas – TO

Como publicar artigos na Revista do TCU

A REVISTA

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

O CONSELHO EDITORIAL

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

A SELEÇÃO DE MATÉRIAS

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

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

AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista do TCU não dá aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do

periódico, resguardados os direitos autorais na forma da Lei.

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

RESPONSABILIDADE INTELECTUAL

Os textos aprovados são publicados sem alteração de conteúdo. Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

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

COMO ENVIAR CONTRIBUIÇÕES

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

QUANTO À FORMATAÇÃO

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

QUANTO À IDENTIFICAÇÃO DO AUTOR

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

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

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

QUANTO AO CONTEÚDO

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

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

QUANTO ÀS CITAÇÕES

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

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

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

Citação direta

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

Citação indireta

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

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

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

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

QUANTO ÀS REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

Monografias no todo

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

Parte de monografia

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

Artigo ou matéria de revista, boletim etc.

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

Trabalho apresentado em evento

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

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

Teses e dissertações

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

Legislação

BRASIL. Lei nº 11.474 , de 15 de maio de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Ano 144, nº 93, 16 maio 2007. Seção I, p.1.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 8 maio 2006.

Jurisprudência

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 016/2002-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 30 de janeiro de 2002. *Diário Oficial de União*, 15 de fev. 2002.

Missão

Controlar a Administração Pública para promover seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.

Visão

Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública.

Negócio

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

Conheça as publicações do Tribunal de Contas da União



Compromisso com a Administração e a Gestão Pública