

Fiscalização a serviço da sociedade

REVISTA do TCU

Revista do Tribunal de Contas da União • Brasil • ano 49 • número 139 • Maio/Agosto 2017



© Copyright 2017, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Os conceitos e opiniões emitidos 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

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável



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.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

FUNDADOR

Ministro Iberê Gilson

SUPERVISOR

Ministro José Múcio Monteiro

CONSELHO EDITORIAL

Augusto Sherman Cavalcanti

Ministro-substituto

Paulo Soares Bugarin

*Procurador-Geral / Ministério Público
junto ao TCU*

Rainério Rodrigues Leite

Secretário-Geral da Presidência

Claudio Souza Castello Branco

Secretário-geral de Controle Externo

Maurício de Albuquerque Wanderley

Diretor-geral / Instituto Serzedello Corrêa

EDIÇÃO EXECUTIVA

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

COLABORAÇÃO

Biblioteca Ministro Ruben Rosa

TRADUÇÃO

Secretaria de Relações Internacionais

PROJETO GRÁFICO

Pablo Frioli

DIAGRAMAÇÃO, CAPA E

FOTOMONTAGENS

Vanessa Vieira e Thainara Fernandes

ISSN eletrônico – 2594-6501

ISSN impresso – 0103-1090

Carta ao Leitor

Prezado leitor,

Esta edição da Revista do TCU traz reflexões acerca da eficiência da gestão pública e do papel dos tribunais de contas para a garantia do alcance dos resultados de investimentos públicos para a sociedade. Para abordar o tema, entrevistamos o ilustre economista Bresser-Pereira, figura de indiscutível reconhecimento no cenário político e econômico do país.

Bresser-Pereira fez um balanço do legado da reforma gerencial à eficiência do serviço público brasileiro e propôs ações essenciais para que o país tenha um crescimento consistente.

Na coluna opinião, Luiz Akutsu, Coordenador-Geral de Controle Externo da Eficiência Pública do TCU, discute o tema central da edição: o princípio da eficiência pública. Num cenário de crise fiscal e de imposição de limites aos investimentos públicos, ele apresenta boas práticas e iniciativas dos tribunais de contas para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Em destaque no quadrimestre estão o I Fórum Nacional de Controle, realizado no Instituto Serzedello Corrêa (ISC) em outubro de 2017; o debate e palestra promovidos pelo TCU que trataram da Emenda Constitucional nº 95; a primeira reunião do Grupo de Trabalho Temático sobre avaliação da eficiência e qualidade dos serviços públicos do Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública (Cecap) do TCU; e a apresentação do Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP 2017).

Os artigos abordam variados tópicos. A independência dos auditores é tema de ensaio assinado pelo ministro Augusto Sherman. A edição traz também dois artigos sobre desafios das aquisições no setor público. Entram em pauta a análise de mercado como base para o planejamento das contratações governamentais, além da importância de estudos técnicos preliminares e documento de oficialização da demanda como elementos essenciais para o planejamento e sucesso das aquisições públicas. O número apresenta ainda importante debate sobre as competências do controle interno e do controle externo no setor público, acompanhado pela análise de caso da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco. Por fim, é relatado o caso de otimização dos processos de trabalho no Tribunal de Contas de Santa Catarina com a implantação do processo eletrônico.

Boa leitura!

Bruno Spada



José Múcio Monteiro

é ministro do Tribunal de Contas da União e supervisor do Conselho Editorial da Revista do TCU

Entrevista

06



Entrevista

Bresser-Pereira Economista, cientista político e social

- 06** Desafios para o Brasil
pós-Reforma Gerencial

Opinião

12



Opinião

Luiz Akutsu Coordenação-Geral de Controle Externo da Eficiência Pública

- 12** Eficiência Pública

Destaques

16



Destaques

- 16** TCU realiza I Fórum
Nacional de Controle
- 17** TCU promove
debate e palestra
sobre a Emenda
Constitucional nº 95
- 18** Grupo de Trabalho
do Cecap discute
eficiência e qualidade
dos serviços públicos
- 19** TCU apresenta o
Relatório de Políticas
e Programas 2017 ao
Congresso Nacional

Artigos

20



Índice e endereços

Índice de autores	96
Endereços	98

Artigos

- 20** Reflexões sobre a independência dos auditores federais de controle externo
Augusto Sherman Cavalcanti
- 24** A atividade de análise de mercado para planejamento das contratações governamentais
Luiz Cláudio de Azevedo Chaves
- 38** Estudos técnicos preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas
Antonio França da Costa
Carlos Renato Araujo Braga
Luiz Gustavo Gomes Andrioli
- 52** O controle externo versus o controle interno e administrativo: análise do suposto conflito de competência entre o CNJ e o TCU
Angerico Alves Barroso Filho
- 72** Avaliação de controles internos no setor público: o caso da Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco
Ricardo Henrique Miranda de Araújo
Saulo Diógenes Azevedo Santos Souto
- 84** A modelagem de processo de negócio à luz dos ritos processuais existentes no Tribunal de Contas do Estado de SC
Mariléa Pereira



Bresser-Pereira

Economista, cientista político e social

Economista, cientista político e social, além de ser formado em Administração de Empresas e em Direito, Luiz Carlos Bresser-Pereira, foi Ministro da Fazenda em 1987 e Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) de 1995-1998, período em que foi responsável pela condução da reforma gerencial no Estado brasileiro. Em entrevista à Revista do TCU, Bresser-Pereira faz um balanço do legado da reforma gerencial à eficiência do serviço público brasileiro e propõe ações essenciais para que o país tenha um crescimento consistente. Aborda também o papel dos tribunais de contas na busca por uma maior eficiência no setor público.

Desafios para o Brasil pós-Reforma Gerencial

O senhor esteve à frente da Reforma do Aparelho do Estado na década de 90, que surgia como resposta às sucessivas crises políticas e econômicas pelas quais o país passava. Vinte anos depois, o país enfrenta novamente crises econômicas e políticas. O senhor considera que o Estado brasileiro precisará de uma nova reforma para superar o cenário atual?

O meu entendimento é que se você trabalha em um nível de administração relativamente alto só existem duas reformas administrativas num Estado capitalista. Quer dizer, o Estado capitalista nasce patrimonialista, com os monarcas absolutos associados aos mercadores, que depois se transformam em industriais, e os funcionários públicos. E a sua corte que era formada não só de militares, mas de burocratas que administravam o patrimônio público como se fosse deles também. Isso é o patrimonialismo. Aí vem a primeira reforma que é a reforma burocrática. Em inglês é a *civil service reform*. Em francês era *la réform de la fonction publique*. Em português seria a reforma da Administração Pública. Ou reforma burocrática. Que foi muito importante. É a reforma que depois Max Weber analisou. E, aí a partir dos anos 80 do século XX começa

a segunda reforma, que é a reforma gerencial na Inglaterra, na Austrália, Nova Zelândia. O Brasil é um dos primeiros que começa. Hoje está em todo o mundo. Que é uma reforma agora para tornar mais eficientes principalmente os grandes serviços públicos do Estado. Agora, quando eu tenho um sistema universal de saúde, um sistema de educação, um sistema de previdência, ou um sistema de arrecadação de impostos, aí eu preciso de eficiência. São grandes serviços que envolvem muita gente.

Quais os objetivos fundamentais da reforma gerencial?

O objetivo fundamental da reforma gerencial de 1995 era mudar um pouco a lógica da gestão por procedimentos para uma gestão por resultados e por competição administrativa. Competição administrativa por excelência. Quer dizer, é simplesmente o TCU que está controlando, por exemplo, o ministro da Previdência, que está controlando as agências do INSS, comparar as agências entre elas e, dadas certas condições, ver os parâmetros e as metas. Os indicadores nascem da comparação entre elas. O que é muito melhor do que simplesmente você impor. Mas a competição por excelência é uma coisa que os burocratas não gostam, foi a coisa que eu mais tive dificuldade. Porque eu propus três coisas na mudança da gestão. Ao invés de uma análise de supervisão de regulamentos físicos, supervisão direta e auditoria rígida por processos, eu defendia uma administração por resultados. Todo mundo gostou disso. Controle social, todo mundo gostou disso. E quer dizer competição administrativa por excelência. Depois, eles começaram a entender, porque realmente a competição não está na lógica do servidor público. Mas a competição é fundamental. E essa

é uma coisa que as empresas usam amplamente. Agora, o segundo ramo da coisa é que, para tornar mais eficiente, eu fiz aquela classificação de entidades públicas estatais, públicas não estatais, as exclusivas de Estado e as não exclusivas de Estado. Então eu disse: atividades que são não-exclusivas de Estado, não há razão para que elas fiquem dentro do Estado, elas podem ser executadas por organizações sociais. Poderão ser bem mais eficientes, mais flexíveis, se então forem transformadas em organizações sociais.

Como o senhor avalia o cumprimento desses objetivos no decorrer dos anos?

Tudo isso tem andado bem mais devagar do que eu gostaria. Assim que eu saí, eu cometi um erro. Quando chegou no final, em janeiro de 2008, quer dizer, no último ano dos quatro anos em que eu fui ministro, eu disse para mim mesmo o que depois eu falei para o presidente: que eu achava que a reforma estava para ser aprovada no Congresso em abril, e as ideias novas já estavam partilhadas, e as pessoas estavam sabendo, de forma que, agora, o fundamental era implementar a reforma. E para implementar a reforma, o MARE não tinha poder, era um ministério muito pequeno. Nos Estados Unidos existe um *office* e eu fiquei muito impressionado porque quando eu fui conversar com gente de lá ele virou para mim e disse: sabe qual é a fonte do meu poder? Eu falei: não. Ele respondeu: aqui do lado. Era o escritório do chefe do orçamento. Então eu falei: é melhor colocar no Ministério do Planejamento, que eles têm orçamento. Hoje eu acho que foi um erro, porque o ministro do planejamento nunca se interessou pela Administração Pública e a Administração Pública foi demovida,

perdeu o *status* e o foco foi diminuído. Mas, de qualquer forma, eu acho que está acontecendo, porque eu digo também, isso aconteceu muito nos estados e a coisa mais impressionante foi a mudança na academia. A quantidade de *papers* e teses, dissertações de mestrado, teses de doutorado sobre a reforma é uma coisa impressionante.

Quais propostas o senhor acredita que ajudaram na melhoria da eficiência da Administração Pública?

A FGV de São Paulo tem um curso de Administração Pública desde 1970, de graduação, e desde meados dos anos 1980, de pós-graduação. Eu fui coordenador e reformei todo esse curso logo depois que eu fui ministro da Fazenda em 1988 e 89. E eu dizia aos meus colegas: a gente tem muito pouco aluno. Quer dizer, todo mundo quer ser aluno de Administração de Empresas e ninguém quer ser aluno de Administração Pública. Já sei qual é o motivo, é que não tem concurso público. Quer dizer: esse pessoal não faz concurso, não se cria demanda regular para os alunos. Então, quando eu cheguei aqui no Ministério da Fazenda, eu falei: agora eu quero a minha portaria. Eu quero que todas as carreiras de Estado tenham concursos todos os anos e que esses concursos sejam seletivos ao invés de aprovativos. Cheguei e inventei a fórmula do número de vagas do concurso, a fórmula do edital. Você pega o número de vagas que a carreira precisa: suponhamos que sejam 1500 servidores para uma dada carreira. Daí você divide 1500 pela quantidade média de anos que o servidor permanece na carreira. O resultado seria a quantidade de vagas que deveria abrir todos os anos. Mas isso te dá o número de servidores para que você tenha naquela carreira todas as idades equilibradas e uma

oxigenação permanente. Depois, eu defendia também o salário dos servidores altos. Que naquela época estavam muito baixos. Então, essas duas coisas: os concursos regulares e o aumento dos salários.

Nesse novo contexto, os pressupostos da reforma gerencial continuam válidos ou a Administração Pública precisa buscar novas bases para se reconfigurar?

Na parte da gestão continua válido. Você vai tendo sempre que aperfeiçoar, são novos problemas, novas imaginações, mas o problema fundamental continua a ser o de tornar mais eficiente toda a Administração Pública através de mudanças nos mecanismos de gestão. Qual era o meu objetivo fundamental em relação a tudo isso? Tornar mais eficiente o aparelho do Estado, mas por quê? Para mim, o Estado é o instrumento de ação coletiva fundamental da nação brasileira. Isso que é o Estado. Então, é através do Estado que eu busco os grandes objetivos políticos das sociedades modernas. A liberdade, o desenvolvimento econômico, a justiça social, a proteção do meio ambiente e a segurança. Esses são os cinco objetivos. Pois bem, no que é que eu estava interessado naquela época e continuo interessado hoje? Eu estava interessado principalmente em aumentar o tamanho do Estado na área social. Porque, ao meu ver, uma sociedade justa é necessariamente uma sociedade que tem uma carga tributária grande e que tem grandes despesas nos grandes serviços de saúde, nos grandes serviços sociais do Estado. E a Constituição de 1988 tinha apontado nessa direção. E eu precisava, então, legitimar essa coisa. Legitimar por quê? Porque é claro que os liberais têm horror a isso. Eles querem um Estado bem pequenininho financiado por impostos regressivos. Isso que eles querem, porque no Brasil eles têm impostos

“Você vai tendo sempre que aperfeiçoar, são novos problemas, novas imaginações, mas o problema fundamental continua a ser o de tornar mais eficiente toda a Administração Pública através de mudanças nos mecanismos de gestão.”

regressivos, só que o Estado é grande. E especialmente na área social. Em 1985, a área social representava entre 11 e 12% do PIB. E hoje representa 23, 24%. Então dobrou, mas eu preciso legitimar isso, ou seja, eu preciso defender esse Estado do bem-estar social contra aqueles senhores que gritam: “não quero colocar dinheiro bom em cima de dinheiro ruim. É desnecessário. Todo servidor público é corrupto e ineficiente”. Para mostrar e dizer que eles não têm razão, que isso é falso, eu preciso mostrar que o Estado, ao prestar esses grandes serviços sociais, é eficiente. É dinheiro bom que eu ponho nisso. Então essa é a lógica. E aí eu vou dizer que parece que eu fracassei. Eu fracassei por quê? Eu acho que eu vi muitas melhoras. Essa reforma é inevitável e vai continuar, porque não tem alternativa a ela. Países que demoraram a fazer essa reforma como Alemanha e França já estão fazendo também, cada um de um jeito, mas sempre nessa direção. Agora, o problema é que o Brasil teve um tal retrocesso nesses últimos 3 anos. O Brasil foi dominado por liberais que estão determinados a mostrar que o Estado do bem-estar social não presta e que vamos diminuir o tamanho do Estado. E para isso aprovaram a emenda do

teto, que congela a despesa pública. A população brasileira vai continuar crescendo, o PIB vai continuar muito modestamente crescendo, porque cresce muito pouco, mas vai continuar crescendo, e os serviços para educação, saúde, previdência, assistência social vão encolhendo. É isso que está acontecendo. Então eu fracassei. Mas eu estou muito feliz com a reforma que eu fiz, que eu ajudei a fazer, e afinal eu digo que conquistei o coração e as mentes da alta Administração Pública brasileira.

Quais os principais avanços o Brasil obteve em termos de eficiência desde a reforma gerencial?

Eu acho que os avanços são esses, quer dizer, hoje se administra muito mais por resultados do que antes, hoje o controle social está melhor do que antes e esse controle social já estava nascendo na sociedade. Quer dizer, isso melhorou muito. As organizações sociais, especialmente em São Paulo, são muito bem-sucedidas. Tanto na área hospitalar quanto na área da cultura. Em outros lugares não foi tão bem, porque eles não são nenhuma solução mágica. Simplesmente é um mecanismo que se for bem administrado e bem auditado funciona melhor do que antes.

E os entraves?

Os entraves são as dificuldades da natureza humana. Nós somos pessoas muito falíveis. Eu tenho uma visão muito simples de como é o processo administrativo. Não existe voo cruzeiro. Voo cruzeiro é um avião que quando ele chegava lá em cima ele voava lisinho e não tinha mais nuvens, mas ainda tem umas turbulências que às vezes são bravas. Quer dizer, em administração a última coisa que se tem é o voo cruzeiro. Você tem que estar corrigindo o tempo todo. Porque está sempre saindo

do controle. É um desafio de todo dia você fazer esse conserto. Se você quiser, isso é o obstáculo maior e isso decorre dos interesses das pessoas, que você tem que motivar de forma correta. Quer dizer, isso decorre da permanente tentativa de captura do patrimônio público das pessoas.

Como o TCU e os demais tribunais de contas podem atuar no sentido de induzir a desburocratização e a busca de maior eficiência e qualidade dos serviços públicos?

Acho que sem dúvida os Tribunais de Contas podem ajudar em todas essas coisas. Vocês não estão apenas interessados na fraude, mas estão interessados também na eficiência e na efetividade. Efetividade é a política pública alcançar o objetivo, a eficiência é ela alcançar a menor custo. Quer dizer, as duas coisas não são fáceis. Vocês disseram que uma terceira coisa é que vocês vão fazer avaliações de políticas públicas. Tem um grupo de economistas que são especializados, são microeconomistas sociais. E afinal eu descobri que eles são essencialmente avaliadores de políticas públicas. Eles têm toda uma metodologia, com altas econometrias para fazer isso. Então, o Tribunal de Contas fazer o seu processo de avaliação, entrar em contato com essas pessoas e usar essa tecnologia, seria uma coisa muito boa.

O senhor tem defendido um novo projeto de desenvolvimento para o país, o Projeto Brasil Nação, que elenca ações essenciais para um crescimento consistente. Quais seriam os pontos fundamentais desse novo projeto?

Eu venho dizendo isso há mais de dez anos, que o Brasil é uma economia quase estagnada. Quer dizer, que cresce a taxas muito baixas. O

Brasil crescia entre 1930 e 1980 cerca de 4% por ano *per capita*. Entre 1950 e 1980 a 4,5% *per capita*. Desde 1980 cresce a 1% *per capita*. Então, a diminuição foi muito grande. E agora, desde 2014, a gente viu isso com clareza. A partir de 2015 nós estamos em uma profunda recessão, de forma que se for acrescentar as taxas negativas de crescimento desses últimos anos, aí a coisa fica ainda muito pior.

Eu estou envolvido desde 2001 numa macroeconomia desenvolvimentista, ou, mais amplamente, foi o nome que acabou ficando: já é o novo desenvolvimentismo. É uma tentativa de entender por que o Brasil está crescendo tão pouco. Qual é a causa macroeconômica disso? No meu entendimento, essa causa é essencialmente que o Brasil passou a ter uma taxa de juros muito alta e uma taxa de câmbio muito apreciada. A consequência disso no longo prazo é um grave desestímulo ao investimento. E sem investimento não há poupança, sem investimento e poupança não há crescimento. Investimento vem antes da poupança, segundo Keynes. E o Brasil não parece ter condições de sair dessa coisa.

O Brasil passou a ter um regime de política econômica liberal. Tinha um regime de política econômica

“Acho que sem dúvida os Tribunais de Contas podem ajudar em todas essas coisas. Vocês não estão apenas interessados na fraude, mas estão interessados também na eficiência e na efetividade.”

desenvolvimentista, entre 1930 e 1990, com uma crise nos anos 60 que foi superada, e afinal uma crise dos anos 90 que não foi superada. Aí o neoliberalismo, que tinha tomado conta do mundo lá fora, o capitalismo financeiro, rentista, tomou conta do Brasil também, em dez anos de decolagem. E, desde então, os nossos juros são altíssimos, o nosso câmbio é apreciado. As nossas empresas enfrentam uma desvantagem competitiva muito grande. Então você vai vendo uma enorme desindustrialização, e conseqüentemente baixas taxas de crescimento. Esse é o grande problema do Brasil. Uma das causas principais disso é o poder que hoje tem o capitalismo financeiro rentista, os rentistas e os seus financistas, e que não se expressa nesses juros muito altos e nesse câmbio apreciado. Lá no Norte, o neoliberalismo financeiro rentista entrou em crise em 2008. Desde então, a coisa está muito complicada para eles. E a partir de 2016 entrou em crise política, por causa do *Brexit* e do Trump. E nós aqui, com grande entusiasmo e determinação, estamos dispostos a acabar com o Estado brasileiro e reduzir todos os brasileiros a empregados das empresas multinacionais.

Nós vivemos no mundo da globalização, quer dizer, os estados competem entre si, os estados-nação competem entre si fortemente, sendo que os mais poderosos, os países ricos capitaneados pelos Estados Unidos, têm grande interesse em capturar o nosso mercado. Nesse quadro, o meu entendimento é que para se desenvolver, você precisa ter uma nação forte e, portanto, você precisa ser nacionalista do ponto de vista econômico. O nacionalismo econômico é quase a mesma coisa que o desenvolvimentismo. O desenvolvimentismo acrescenta ao nacionalismo econômico uma

intervenção moderada do Estado na economia. Então, se isso for verdade, a partir desses dois pressupostos, o pressuposto político e o pressuposto econômico da quase estagnação e suas causas, é que nós começamos a elaborar esse Plano. Reunimos um grupo no começo desse ano e afinal lançamos o Projeto Brasil Nação.

No Projeto Brasil Nação nós defendemos algumas ideias gerais que são valores, defendemos a ideia de nação e propusemos cinco pontos na área da economia. Claro que tem outras áreas para desenvolver, mas nós escolhemos uma que por acaso é a que eu conhecia melhor e que eu poderia dar alguma contribuição, e que também seja mais importante atualmente. E quais são esses cinco pontos? Estão muito relacionados com essa macroeconomia desenvolvimentista.

O primeiro ponto é a responsabilidade fiscal. Aí é uma briga minha com os meus amigos keynesianos aqui dessa conferência. Entre eles há muitos keynesianos vulgares, ou

keynesianos populistas, ou desenvolvimentistas populistas que acham que resolvem todos os problemas da economia brasileira e mundial aumentando a despesa do Estado e fazendo o Estado entrar em crise fiscal. É a mesma coisa que tem do outro lado, os economistas liberais, que são ortodoxos, eles acham que resolvem todos os problemas cortando a despesa do estado e entrando em déficit de conta corrente para ter poupança externa. E daí liquida o Brasil do outro lado. É uma perfeita aliança dos dois extremos. Então, o primeiro [ponto] é: eu preciso de um estado capaz. Capaz de intervir efetivamente para promover o desenvolvimento econômico no Brasil, para garantir que os cinco pontos macroeconômicos estejam certos, e para isso eu preciso de um Estado que não esteja quebrado. Eu preciso de um Estado que esteja financeiramente saudável. Então esse é o número um.

O segundo ponto é a taxa de juros, que precisa ser muito mais baixa. Não há razão para a taxa de juros ser como é. Dois pontos percentuais reais está mais que suficiente, ao meu ver.

Terceiro: nós devemos ter um pequeno superávit em conta corrente, porque só um pequeno superávit em conta corrente é compatível com uma taxa de câmbio que torna competitivas as empresas que utilizam boa tecnologia no Brasil. Empresas industriais. [Para] empresas produtoras de commodities não há problema, porque elas têm vantagens. Os recursos naturais lhes dão vantagens ricardianas. Renda ricardiana para elas. Mas a indústria brasileira precisa concorrer com a indústria estrangeira, mas estrangeira não são as multinacionais aqui não. Estrangeira quer dizer a indústria na China, nos Estados Unidos ou na Argentina. A indústria brasileira precisa competir com elas em condições de igualdade.

Quando você tem uma taxa de câmbio apreciada no longo prazo, você está competindo sem condições de igualdade. Eu defendo que o Brasil não precisa proteção para a indústria nacional, isso aí precisava quando começou a indústria nos anos 1930 e 1940. Há muito tempo não precisa [de] proteção, mas precisa [de] igualdade de condições na competição. Eu inclusive, quando fui percebendo isso, finalmente entendi uma expressão que os americanos usam muito – os ingleses não sei se usam – é a expressão: “*leveling the playing field*”. Quer dizer: aplainando, tornando igual o campo de jogo, ou seja, não dando desvantagem. A tradução é: estabelecendo condições iguais de competição. Isso na cabeça deles é fundamental. A gente não sabe disso. Eu descobri que isso é fundamental e toda a nossa indústria não tem essas condições.

E o quarto ponto é recuperar a capacidade de investimento do Estado. Além de ajuste fiscal na despesa, eu quero que o Estado seja capaz de investir um pouco. Vinte por cento do total, digamos.

E, finalmente, a quinta é o ponto da distribuição. Nós queremos que os impostos sejam progressivos. Porque há três formas de você distribuir renda. Uma forma é aumentando o salário mínimo, quando há espaço. Isso foi feito pelo PT recentemente. Getúlio fez isso há muito tempo. A outra forma que, foi feita não pelo PT, mas pela transição democrática, é o aumento do gasto social, o aumento de 11, 12 para 24. E a terceira, que não foi feita no Brasil, é tornar os impostos progressivos. Eu sabia disso há muito tempo. Mas na verdade o que aconteceu no Brasil é que brasileiros esqueceram disso. Saiu fora da agenda brasileira há muitos anos. Claro que saiu da agenda da direita, mas saiu também da agenda

“o meu entendimento é que para se desenvolver, você precisa ter uma nação forte e, portanto, você precisa ser nacionalista do ponto de vista econômico. O nacionalismo econômico é quase a mesma coisa que o desenvolvimentismo. O desenvolvimentismo acrescenta ao nacionalismo econômico uma intervenção moderada do Estado na economia.”

“Quando você tem uma taxa de câmbio apreciada no longo prazo, você está competindo sem condições de igualdade. Eu defendo que o Brasil não precisa proteção para a indústria nacional, isso aí precisava quando começou a indústria nos anos 1930 e 1940. Há muito tempo não precisa [de] proteção, mas precisa [de] igualdade de condições na competição.”

da esquerda. Quatro anos atrás eu, por acaso, vi uma comparação entre a Suécia e os Estados Unidos. A distribuição de renda antes e depois do imposto. Quer dizer, nós sabemos que a Suécia é um dos países mais iguais do mundo. E os Estados Unidos entre os países ricos é de longe, todas as pesquisas mostram, o pior. Muito bem. O índice de Gini dos dois países antes de pagar o imposto é quase igual. A Suécia tem um índice um pouco mais baixo, quer dizer, a distribuição é melhor, mas nada de dramático. Agora, depois do imposto aí faz assim (cresce). Então o efeito é realmente poderoso. O imposto na Suécia é progressivo, os ricos pagam mais do que os pobres, proporcionalmente. E nos Estados Unidos é regressivo, no Brasil também é regressivo. Então, nós temos que colocar isso na agenda do país.

Em relação ao imposto progressivo, um dos pontos desse projeto, que medidas o Governo Federal

poderia adotar para que isso fosse implantado no panorama atual de crise fiscal?

Não há nenhum segredo em como é que faz o imposto progressivo. Você começa pelo imposto de renda e vai aumentando o peso do imposto de renda na arrecadação total, e vai diminuindo os impostos diretos, quer dizer, ICMS, essas coisas. A dificuldade é política. Ninguém quer pagar imposto e especialmente os ricos não querem definitivamente pagar imposto, e agora eles são todos poderosos, porque com o fracasso do governo Dilma eles se sentiram fortalecidos, foram derrotados na eleição, mas conseguiram de forma profundamente antidemocrática derrubar o Estado. Derrubar o governo que estava aí, e agora estão fazendo a sua festa particular contra o Brasil.

Gostaríamos de ouvi-lo especificamente sobre a atuação do TCU, um órgão que tem como missão aprimorar a Administração Pública por meio do controle externo. Na sua opinião, qual pode ser a principal contribuição do TCU para a construção de uma Administração Pública mais eficiente?

Nunca pensei nesse assunto suficientemente para dar uma resposta que faça sentido. Mas o principal, vocês têm tantos objetivos, e o meu entendimento é que as sociedades modernas definiram para si próprias certos objetivos políticos fundamentais. Já tinham o objetivo da segurança e definiram já no século XVIII o objetivo da liberdade e do liberalismo, e depois o objetivo do desenvolvimento econômico e o nacionalismo, ou desenvolvimentismo. Depois o objetivo da justiça social e o socialismo. E finalmente, o objetivo da proteção ao meio ambiente e o ambientalismo. Então, nós temos quatro grandes ideologias e cinco

objetivos. Eu não dei ideologia para o da segurança. Mas podia dar. Então, o Estado existe para ajudar a nação brasileira a atingir os seus objetivos. Para isso, ela precisa ter metas intermediárias, porque esses objetivos são muito gerais. Qual é a meta intermediária que eu estou brigando assim ferozmente? É um superávit pequeno em conta-corrente, porque eu quero um câmbio competitivo. Se eu tivesse que escolher só um objetivo seria esse. E, curiosamente, o segundo objetivo que nós nem discutimos, minha meta intermediária, seria acabar com toda a indexação, é coisa de economista aí. Proibir o Estado brasileiro de ter qualquer indexação, porque isso baratearia muito o controle da inflação. Você é obrigado a fazer recessões brutais. Então, o interessante é saber qual seria o objetivo intermediário estratégico, um ou dois que o Tribunal de Contas da União deveria ter.

“A dificuldade é política. Ninguém quer pagar imposto e especialmente os ricos não querem definitivamente pagar imposto, e agora eles são todos poderosos, porque com o fracasso do governo Dilma eles se sentiram fortalecidos, foram derrotados na eleição, mas conseguiram de forma profundamente antidemocrática derrubar o Estado.”

Opinião

Eficiência Pública

A ineficiência, no setor público, é uma das principais causas de prestação de serviços de baixa qualidade e de desperdício de recursos. O desafio de atender às demandas crescentes da sociedade com limitado volume de recursos financeiros passa, necessariamente, pela melhoria da qualidade do gasto público.

Apesar de sua relevância, o princípio constitucional da eficiência somente foi incorporado de forma expressa à Constituição Federal de 1988 (CF/1988) com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (EC 19/1998). A redação original do artigo 37 da CF/1988 enumerava os seguintes princípios para a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Conforme a Exposição de Motivos Interministerial nº 49, de 18 de agosto de 1995, a EC 19/1998 teve como objetivos buscar respostas para a estagnação econômica, crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia, crise do próprio aparelho estatal e deterioração da capacidade de ação administrativa do Estado.

Segundo a referida Exposição de Motivos, a EC 19/1998 buscava “o revigoreamento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais [...] para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade”.

Em relação ao princípio da eficiência, a Exposição de Motivos defendia que:

o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal [...].

Como resultados esperados da reforma administrativa, vale destacar o seguinte:

– incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte.



Luiz Akutsu
Coordenador

Coordenação-Geral de Controle
Externo da Eficiência Pública

O tema torna-se ainda mais relevante com o advento da recente Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC 95/1016), que instituiu o Novo Regime Fiscal, estabelecendo limites para o gasto da União para os vinte anos seguintes.

Considerando esse contexto, contribuir para a melhoria da eficiência e qualidade dos serviços públicos é uma das principais diretrizes estratégicas do TCU no atual biênio (2017/2018). Mediante o Despacho datado de 13 de janeiro de 2017, que trata da “realização de ações de controle com foco na avaliação de eficiência e na melhoria dos resultados da atuação governamental”, o Exmo. Sr. Ministro-Presidente Raimundo Carreiro determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, entre outras medidas, que:

I) priorize a realização de ações de controle:

a) que induzam o aumento da eficiência e a melhoria dos resultados das políticas e organizações públicas, em especial nas ações de maior impacto no bem-estar dos cidadãos;

b) destinadas a coibir desperdícios em investimentos públicos, com especial enfoque em repreender e reduzir a incidência de desvios nos gastos da União e garantir a atuação tempestiva e efetiva do TCU.

Em consonância com essa diretriz estratégica, duas inovações administrativas foram implementadas em 2017: a criação da Coordenação-Geral de Controle Externo da Eficiência e

Transparência Pública (Cogef), integrante do Núcleo Estratégico de Controle Externo da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU; e a criação do Grupo Temático de Eficiência e Qualidade dos Serviços Públicos no âmbito do Centro de Altos Estudos em Controle e Administração do TCU (GT Eficiência/Cecap).

Com a criação da Cogef, o TCU busca identificar e sistematizar procedimentos, boas práticas e metodologias, bem como congrega ações de controle que contribuam para o aprimoramento da eficiência e da qualidade dos serviços públicos, a fim de possibilitar a construção de uma visão sistêmica da atuação do Tribunal no tema.

O GT Eficiência/Cecap, por sua vez, tem o intuito de fortalecer a cooperação entre o TCU e a sociedade civil, por meio de representantes da comunidade científica, do setor produtivo e do terceiro setor, em busca da melhoria de mecanismos de controle que contribuam para o aperfeiçoamento da eficiência da Administração Pública.

Para o aprimoramento de ações de controle relacionadas ao tema, faz-se necessário delimitar o conceito de eficiência. Adotamos como conceito geral o de eficiência técnica. O Vocabulário de Controle

Externo do TCU assim define eficiência:

relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. (Vocabulário de Controle Externo do TCU, 2016)

Dessa definição podemos concluir que, considerando um conjunto de insumos e respectivos produtos, a eficiência técnica depende dos seguintes fatores, não excludentes entre si: (a) minimização de custos para produzir bens e serviços (economicidade); (b) maximização de bens e serviços produzidos com qualidade e no prazo (tempo) adequados, para determinada quantidade de insumos; (c) aprimoramento da capacidade organizacional para otimização da alocação de riscos, insumos e bens de produção.

Além desse conceito, é relevante destacarmos o de eficiência alocativa, relacionada ao grau em que determinada ação leva à produção de mais resultados positivos, do ponto de vista da sociedade, do que negativos. Como exemplos de ineficiência alocativa podem ser enumeradas: (a)



a construção de uma usina eólica sem a construção das respectivas linhas de transmissão, gerando ociosidade e, em consequência, desperdício de recursos; (b) a construção de instalações prediais de um hospital sem a correspondente aquisição de equipamentos, retardando sua inauguração para atendimento à população; e (c) a construção de estádios de futebol para determinado evento em regiões que não possuem capacidade de ocupá-lo após esse evento, gerando ociosidade e ônus para a Administração com os custos de manutenção.

Para a avaliação da eficiência, inúmeros métodos e técnicas de auditoria podem ser empregados, tais como: avaliação do custo e do tempo de atendimento da prestação do serviço ou da entrega do bem à sociedade; análise de fragmentação, sobreposição e duplicação; utilização do DEA – ferramenta estatística de análise envoltória de dados; análise custo-benefício; e análise custo-efetividade. Alguns

desses métodos e técnicas são mais conhecidos e utilizados cotidianamente pelos tribunais de contas, por exemplo, em avaliações de custo em licitações, contratos e obras públicas.

A melhoria sustentável da eficiência pública depende do aprimoramento da capacidade organizacional das entidades da Administração Pública. A inclusão da eficiência como princípio constitucional (EC 19/1998) é forte evidência da importância do tema; no entanto, as melhorias decorrentes desse princípio são de difícil obtenção.

Ao contrário do que o senso comum poderia indicar, a busca pelo aperfeiçoamento da eficiência pública é um desafio mesmo para países com maior grau de desenvolvimento, como os Estados Unidos. O governo norte-americano editou, em 1993, uma lei intitulada *Government Performance and Results Act* (GPRA), visando a melhoria do desempenho das agências governamentais do país. O GPRA

sofreu alterações significativas em 2010, com a publicação do GPRA *Modernization Act of 2010* (GPRMA).

As principais contribuições do GPRA e do GPRMA para o aprimoramento da capacidade organizacional das agências governamentais norte-americanas decorrem da ênfase dessas leis em resultados relacionados a metas e objetivos estratégicos e identificação de meios e fatores-chave externos à agência para que tais resultados sejam atingidos. Entre suas principais características, podemos elencar as seguintes:

a) obrigação das agências governamentais de elaborarem um plano estratégico, com duração não inferior a 5 anos, com foco na entrega de resultados, que englobe a missão da agência, os objetivos e metas para as suas principais ações, e os planos anuais de desempenho para os respectivos anos fiscais subsequentes;

b) obrigação do Poder Executivo de elaborar um plano de desempenho para o governo como um todo, a ser transmitido ao Poder Legislativo juntamente com a proposta orçamentária;

c) obrigação das agências governamentais de elaborarem um relatório anual sobre o cumprimento das metas de desempenho para o ano fiscal corrido;

d) possibilidade de flexibilização legislativa para melhoria do desempenho;

e) supervisão do cumprimento das obrigações das agências pelo Poder Executivo, por meio do *Office of Management and Budget*;

f) supervisão das agências pelo Congresso Americano, com o apoio do *Government Accountability Office*, e a possibilidade de integração dos respectivos planos estratégicos com o orçamento;





g) treinamento para a implantação das medidas decorrentes do GPRA e do GPRMA;

h) implantação de forma negociada; e

i) implementação de forma gradual e flexível, precedida por pilotos.

Uma das características do GPRA e do GPRMA que sobressai é a possibilidade de flexibilização legislativa, a qual permite o trato dos controles de forma mais adequada, ao desobrigar gestores de parte dos controles instituídos formalmente por lei e possibilitar a adoção de controles mais dinâmicos, vinculados a uma gestão de riscos.

As boas práticas e resultados relacionados ao GPRA podem servir de inspiração para a realidade brasileira, na medida em que apresentam processos e técnicas para induzir o aprimoramento sustentável da eficiência pública. Em nosso país, há um espaço adicional para esse aperfeiçoamento, particularmente no que diz respeito à desburocratização e à continuidade administrativa.

O Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que dispõe sobre

a simplificação do atendimento prestado aos usuários de serviços públicos, é uma evidência da importância do tema para o governo federal. O referido decreto tem por objetivo reduzir a burocracia e a complexidade da relação do governo com os cidadãos, bem como fornecer novos instrumentos para que estes proponham medidas de melhoria e de aumento da eficiência do Estado.

Ao avaliar possibilidades de desburocratização, os tribunais de contas podem contribuir para a eficiência do Estado em pelo menos duas frentes relevantes: (a) melhoria de serviços públicos disponíveis aos cidadãos; e (b) aumento da competitividade econômica do país. As contribuições poderiam ocorrer no âmbito das fiscalizações, de forma a: (1) simplificar controles de entidades da Administração Pública mediante análise custo-benefício dos controles; (2) diminuir sobreposições e duplicidades pelo compartilhamento de bases de dados entre entidades da Administração Pública; (3) compartilhar soluções e sistemas para necessidades similares –

por exemplo, processo judicial eletrônico em órgãos do Poder Judiciário; e (4) reduzir o tempo e o custo de atendimento dos órgãos e entidades mediante simplificação de procedimentos.

A continuidade administrativa é outro fator que pode contribuir para o aumento consistente da capacidade organizacional e da eficiência. Ao garantir a manutenção dos planos, objetivos estratégicos e metas em diversas gestões que se sucedem, os órgãos, entidades e entes da Federação podem fortalecer sua capacidade de produzir mais resultados com o dispêndio cada vez mais eficiente de recursos.

As práticas e iniciativas aqui abordadas são algumas das possíveis formas de os tribunais de contas atuarem para o aperfeiçoamento da gestão pública, a fim de alcançar a difícil missão de concretizar o princípio constitucional da eficiência pública, aprimorando a capacidade das entidades da Administração Pública. Essa missão é especialmente relevante no atual cenário de crise fiscal e de limites de gastos impostos pela EC 95/2016.

TCU realiza I Fórum Nacional de Controle

Trabalhar com prevenção, indo além do controle, atuar de forma integrada, ter uma visão sistêmica, capacitar as equipes e valorizar a transparência foram pontos recorrentes e que marcaram os painéis do I Fórum Nacional de Controle, realizado no Instituto Serzedello Corrêa (ISC), nos dias 26 e 27 de outubro de 2017. Entre os temas apresentados estão controle interno e externo, prestação de contas de gestão, indicadores de governança e gestão, controle social e combate à corrupção.

Idealizado e coordenado pelo ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), Augusto Nardes, o evento teve o objetivo de integrar as várias instituições de controle externo e interno com foco em ações conjuntas, proposição de nova legislação, desenvolvimento de atividades de capacitação, além de disseminação de boas práticas de governança.

As instituições que promoveram o fórum assinaram, ao final do evento, uma carta-compromisso contendo medidas que propiciam maior integração entre o controle externo e interno, a fim de fortalecer os mecanismos de governança, gestão e controle da Administração Pública Federal. As ações buscam maximizar os resultados de políticas e programas em benefício de toda a sociedade.



TCU promove debate e palestra sobre a Emenda Constitucional nº 95

Audiência pública realizada em 18/10/2017 no Tribunal de Contas da União (TCU) destacou a situação da Previdência Social no país. No debate, o ministro Dyogo Oliveira, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), ressaltou que a Previdência Social é a questão mais preocupante dentro do cenário das complicações fiscais que o Brasil tem enfrentado.

A audiência, sugerida pelo vice-presidente do TCU, ministro José Múcio Monteiro, teve como objetivo subsidiar a análise do processo TC 014.133/2017-2. A auditoria tem a finalidade de avaliar as medidas adotadas pelos órgãos e poderes da União para assegurar o cumprimento do limite de despesas estabelecido no Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95.

Durante a audiência, foi apresentado estudo sobre os gastos previdenciários, encomendado pelo presidente do TCU, ministro Raimundo Carreiro, e conduzido pela Secretaria de Controle Externo da Previdência do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi). De acordo com o levantamento, a Previdência Social é impactada por questões conjunturais, estruturais e de gestão. Ao iniciar a audiência, o presidente Carreiro destacou as medidas que o Tribunal vem adotando com relação ao cumprimento da meta do teto de gastos.

Para fomentar o debate, no dia 20/11/2017 o Instituto Serzedello Correa promoveu uma edição do programa Episteme com o tema “Finanças Públicas e a Emenda Constitucional 95: interpretações e desafios”. A ideia foi apresentar aos servidores uma análise crítica sobre o assunto, com o objetivo de preparar os servidores para as alterações que ocorrerão nesse contexto.

A abertura do evento foi realizada pelo Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa (ISC), Maurício Wanderley, e pela Diretora de Educação da Escola de Administração Fazendária (ESAF), Fabiana Baptistucci. Os palestrantes foram Pedro Jucá Maciel, Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal do Tesouro Nacional; Ricardo Gomes, Pós-Doutor em Gestão Pública e Professor da Universidade de Brasília; Márcia Lovane Sott, Secretária-Geral do Conselho Superior da Justiça do Trabalho; e Ricardo Volpe, Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. A moderação ficou a cargo do Secretário da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) do TCU, Leonardo Rodrigues Albernaz.



Grupo de Trabalho do Cecap discute eficiência e qualidade dos serviços públicos

O Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública (Cecap) do Tribunal de Contas da União (TCU) realizou, no dia 22/10/2017, a primeira reunião do Grupo de Trabalho Temático (GT) sobre avaliação da eficiência e qualidade dos serviços públicos.

Criado pela Resolução TCU 263/2014 e implantado em 2017, o Cecap é um órgão colegiado de natureza consultiva e caráter permanente com a função de auxiliar o Tribunal na produção e disseminação de conhecimentos relevantes à atuação do controle externo; na sugestão de ações institucionais para o aperfeiçoamento do sistema de controle e da administração pública; e na promoção de ações de cooperação, estudo e pesquisa, entre outras competências. O Instituto Serzedello Corrêa (ISC) funciona como secretaria executiva do Centro.

O Cecap conta com quatro grupos temáticos, que reúnem servidores do TCU, especialistas externos, representantes da sociedade civil e da comunidade acadêmica para apoiar o centro no planejamento e na execução das ações a serem implementadas. Atualmente, os grupos temáticos tratam de avaliação da eficiência e da qualidade dos serviços públicos; avaliação do resultado de políticas e programas públicos; promoção da transparência e combate à fraude e à corrupção na Administração Pública Federal (APF); e desempenho dos Tribunais de Contas.

O GT de avaliação da eficiência e qualidade dos serviços públicos foi o primeiro a se reunir. O encontro buscou identificar oportunidades de trabalho conjunto e o interesse dos participantes em trabalhos e eventos específicos.

Entre as situações-problema e as ações de controle correspondentes apresentadas ao grupo estão a fragilidade do sistema de controle interno do Judiciário; o risco de corrupção na governança dos bancos federais; a baixa credibilidade das informações sobre créditos e parcelamentos tributários; a baixa recuperabilidade dos créditos tributários e da dívida ativa; as deficiências na governança das renúncias de receita; os elevados riscos à segurança energética do Brasil; e a baixa efetividade, eficácia e eficiência da administração pública na execução das políticas públicas.

Um dos principais temas discutidos durante a reunião do grupo foi o desafio para a melhoria de serviços públicos no cenário de limitação de despesas primárias, em decorrência da EC 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal. Além de temas prioritários para a atuação do TCU no que diz respeito à eficiência da administração pública, a reunião do grupo também discutiu formas práticas de operacionalizar parcerias entre o Cecap e a comunidade acadêmica.



TCU apresenta o Relatório de Políticas e Programas 2017 ao Congresso Nacional

O Tribunal de Contas da União (TCU) participou da audiência pública na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), com objetivo de apresentar o Relatório de Políticas e Programas de Governo 2017 (RePP 2017). A reunião foi realizada em 28/9/2017.

O secretário-geral de Controle Externo do TCU, Cláudio Castello Branco, apresentou a estrutura e os resultados do relatório e destacou a importância do Congresso Nacional nas decisões de alocação de recursos orçamentários ao discorrer sobre os encaminhamentos determinados pelo acórdão. O documento, elaborado em cumprimento à determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, oferece subsídios para o processo legislativo de alocação orçamentária e seus desdobramentos.

O TCU pretende construir a longo prazo plano de ação para que o País encontre sinergia entre os programas de governo. Para isso, estão previstas a entrega anual do RePP, monitoramento sistêmico dos acórdãos citados no relatório (ações de controle integradas) e parcerias com o Congresso Nacional, Centro de Governo e órgãos setoriais para integração de iniciativas.

Após deliberarem sobre as deficiências dos planos, o TCU recomendou a elaboração de um plano de ação que contemple medidas que aprimorem o orçamento. Além disso, o TCU vai continuar participando das audiências públicas para ajudar o Congresso Nacional em suas decisões e, futuramente, aprimorar as governanças públicas.

A audiência foi conduzida pelo senador Dário Berger, presidente da CMO. Participaram também da mesa o deputado Cacá Leão, relator do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA 2018), o coordenador-geral de controle externo de Resultados de Políticas e programas públicos do TCU, Marcelo Barros Gomes, e o secretário de Macroavaliação Governamental do TCU, Leonardo Rodrigues Albernaz. Representantes das unidades técnicas responsáveis pelas fiscalizações consolidadas no relatório também acompanharam a audiência pública.

Durante os debates, o secretário-geral respondeu aos questionamentos dos membros da comissão sobre o relatório e também sobre outros temas, como judicialização na saúde, previdência, segurança pública, creches inacabadas, e dívida pública. Para todos esses assuntos, o TCU citou trabalhos finalizados recentemente ou em andamento, o que significa que o Tribunal está em sintonia com as necessidades do Congresso Nacional, representante da sociedade Brasileira.



Reflexões sobre a independência dos auditores federais de controle externo



Augusto Sherman Cavalcanti

Augusto Sherman Cavalcanti é ministro-substituto do Tribunal de Contas da União desde 2001. É bacharel em Direito e em Engenharia Eletrônica e pós-graduado em Controle de Processos pela Universidade de Brasília (UnB). Atuou como Analista de Controle Externo do TCU e exerceu as funções de assessor e chefe de gabinete da Procuradoria-geral do Ministério Público Junto ao TCU. Foi professor de pós-graduação do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e do Centro Universitário de Brasília (UniCeub) nas áreas de Direito Financeiro, Direito Tributário Constitucional e Direito Administrativo.

RESUMO

O objetivo desse texto é refletir, de maneira objetiva, sobre a independência dos auditores federais de controle externo, no exercício de suas importantes funções para o Tribunal de Contas da União e para o país.

Palavras-chave: independência profissional; Auditor de Controle Externo; competência do TCU.

1. INTRODUÇÃO

A independência dos auditores federais de controle externo está principalmente estabelecida, no art. 86, I, da Lei Orgânica do Tribunal – LOTCU (Lei 8.443/1992), como obrigação do servidor que exerce funções específicas de controle externo.

Para melhor perscrutar sobre tal obrigação de independência e sua relação com as competências do TCU, busquei auxílio na Constituição Federal e na LOTCU.

No art. 71 da Constituição Federal, identifiquei as competências do Tribunal de Contas da União e, portanto, de seus ministros, para julgar contas, no inciso II, para fiscalizar, nos incisos IV, V e VI, para apreciar atos de pessoal, no inciso III, para sancionar, no inciso VII, para determinar correções, nos incisos IX e X e, finalmente, para emitir parecer prévio nas contas do Presidente da República, no inciso I.

Sendo competências conferidas constitucionalmente ao Tribunal de Contas da União e a seus



colegiados e ministros, não poderia a LOTCU ou outra lei dispor de maneira diferente, sob pena de grave inconstitucionalidade.

Como era de se esperar, a Lei Orgânica do TCU, no seu art. 1º, confirma que todas essas funções ou competências, de julgar, fiscalizar, apreciar atos de pessoal, sancionar, determinar correções e emitir parecer prévio, são exclusivas do Tribunal de Contas da União e, portanto, de seus membros.

Por serem competências exclusivas do Tribunal de Contas da União não podem ser transferidas aos auditores federais de controle externo. Esses dignos servidores exercem importantes funções de controle externo e, portanto, são auxiliares no exercício das competências do Tribunal. Nessa moldura constitucional e legal é que necessariamente se delinea e se compreende a independência dos auditores do TCU.

Analisando melhor as funções determinadas na LOTCU para os auditores federais de controle externo, identifiquei o art. 65, o qual dispõe que à secretaria do TCU caberá a condução das atividades de apoio técnico e administrativo necessárias ao exercício das competências do TCU. O art. 85, por sua vez, repete esse comando.

Esses dispositivos deixam claro, de um lado, que a secretaria do TCU não exerce nem pode exercer as competências do Tribunal e de seus colegiados e ministros e, de outro, que exerce, em auxílio a essas competências, relevantes funções de controle externo, na prestação de apoio técnico e administrativo ao Tribunal, de maneira que é no âmbito dessas funções que se deve buscar os

contornos e limites da independência dos auditores federais de controle externo.

Continuando, verifiquei, na LOTCU, que ao Tribunal cabe organizar a sua secretaria na forma estabelecida em regimento interno (art. 1º, inciso XIV), bem como propor, de forma exclusiva, projeto de lei para estruturação do seu quadro de pessoal (art. 1º, inciso XV). Além disso, cabe ao presidente do TCU expedir os atos de pessoal relativos ao quadro de pessoal da secretaria, inclusive nomeação e exoneração de servidores.

Desses dispositivos resulta que a independência dos auditores não é de natureza funcional ou administrativa, pois, nesse aspecto, a organização da secretaria, bem como a estruturação e o preenchimento do seu quadro de pessoal são prerrogativas do Tribunal de Contas da União e de seu presidente, não obstante algumas dessas prerrogativas, relativas ao quadro de pessoal e por meio de delegação, poderem ser transferidas aos auditores. Uma vez que os auditores federais de controle externo exercem funções técnicas e administrativas e, nas administrativas não há falar em independência, pode-se concluir que essa independência se circunscreve apenas às funções técnicas.

Seguindo a análise, observei que o art. 41, §1º, da LOTCU, dispõe que as inspeções e auditorias serão realizadas pelos servidores da secretaria do TCU e, portanto, pelos auditores federais de controle externo. Mas isso não transfere nem pode transferir à secretaria ou aos seus servidores a titularidade da competência fiscalizadora que é própria do Tribunal de Contas da União e de seus membros, por imposição constitucional.



Isso fica claro, no art. 87, da LOTCU, quando estabelece que o servidor da secretaria, para realizar auditorias, inspeções e diligências, deve ser necessariamente credenciado pelo presidente do TCU ou por delegação deste, pelos dirigentes das unidades técnicas. Resta claro desse comando que é, por delegação do presidente do TCU, direta ou indireta, que o auditor do TCU realiza as fiscalizações de competência da Corte de Contas. Nesse ponto vislumbro independência técnica relativa dos auditores, no planejamento e preparação dos trabalhos. Explico.

Vê-se ainda, no art. 11 da LOTCU, que cabe a um ministro do Tribunal, na condição de relator, presidir a instrução de processo, inclusive de fiscalização, e submetê-lo, por voto ou proposta de deliberação, a julgamento de Colegiado, Câmara ou Plenário. Essa função é exclusiva do ministro-relator, em todas as fases da instrução, e não pode ser exercida pelos auditores federais de controle externo. E não poderia ser diferente, pois nessa hipótese o ministro representa o Tribunal de Contas da União que é o titular das competências.

Cabe à secretaria e seus servidores atuar na instrução dos processos, inclusive os de fiscalização, mas não no exercício de sua presidência, independentemente da fase em que se encontre. O art. 11 imputa ao relator a prerrogativa de presidir toda a instrução do processo, do início ao fim. De maneira que a prerrogativa do ministro-relator, e só dele, de presidir a instrução do processo é ampla e alberga toda a instrução, desde o planejamento até o julgamento do processo.

À secretaria e a seus servidores, no entanto, cabem sim algumas funções relevantes na instrução do processo. A secretaria detém, por exemplo, autonomia para organizar seus trabalhos, de modo a atender e dar apoio técnico

a todos os relatores, compatibilizando as necessidades de um relator com as dos demais.

Essa autonomia na organização dos trabalhos, entretanto, não é absoluta e isso não significa que, em situações específicas, não possa o relator, por intermédio do secretário da unidade correspondente ou, ainda, do presidente do Tribunal, adotar ou solicitar as medidas que entender necessárias ao bom andamento dos trabalhos.

Nessa hipótese, a adoção de medidas é dever e não faculdade do ministro-relator, como presidente da instrução do processo, com vistas a evitar possíveis prejuízos à celeridade e à qualidade dos resultados dos trabalhos. Entendo que tais medidas não caracterizam, de modo nenhum, interferência indevida nos trabalhos da secretaria, pois são adotadas com o apoio do próprio secretário da unidade ou, no caso de recusa deste ou de conflito com outros relatores, pelo sr. presidente do TCU, que é o chefe máximo da secretaria.

Diante dessas circunstâncias, concluo que a independência dos auditores federais de controle externo, no planejamento e organização das fiscalizações de controle externo, é de natureza técnica e de caráter relativo.

Continuando a análise, verifico no art. 1º, § 3º, I da LOTCU, que no relatório do ministro-relator, como parte necessária, deve constar as conclusões da instrução retiradas do relatório da equipe de auditoria ou do técnico responsável pela análise do processo, bem como do parecer das chefias imediatas da unidade técnica. No exercício dessa função, parece-me fora de dúvida o caráter pleno da independência técnica dos auditores federais de controle externo.

É na liberdade ampla de análise e de convicção sobre os fatos que apura, que se concretiza no relatório que

produz e assina, que reside, a meu ver, a independência técnica e plena dos auditores federais de controle externo, conferida pelo art. 86, I, da LOTCU, como obrigação.

Em síntese, concluo que, em auxílio ao cumprimento das competências conferidas ao Tribunal de Contas da União e a seus membros, os auditores federais de controle externo exercem importantes funções de controle eterno, de natureza técnica e administrativa.

Nas funções administrativas, não há falar em independência.

Nas funções técnicas relacionadas ao planejamento, organização e preparação dos trabalhos, tais auditores atuam com independência técnica relativa, tendo em vista as prerrogativas do presidente do TCU, chefe máximo da secretaria do Tribunal, e do ministro-relator, que preside a instrução dos processos, que os legitima a intervir nessas atividades, se for necessário.

Não obstante, a independência técnica dos auditores federais de controle externo é plena, na análise e na formação de sua convicção sobre os fatos que investiga, cujos resultados devem ser expostos em relatórios e pareceres que elaboram, assinam e por eles, portanto, se responsabilizam.

A independência técnica plena, mais do que um direito, é dever do auditor federal de controle externo, por isso é tratada como obrigação no art. 86, I, da LOTCU. Esse dever consiste, basicamente, em manifestar sua opinião, no caso que examina, unicamente com base nas provas que colheu, no direito e na sua própria consciência, sem nenhuma outra influência.

Tal dever de independência é de altíssima relevância para o cumprimento da missão constitucional do Tribunal de Contas da União, uma vez que é essencial para a produção de decisões técnicas, justas, prudentes e equilibradas pela Corte, o que lhe tem conferido, ao longo dos anos, grande credibilidade entre as instituições públicas. Explico. Isso ocorre principalmente porque, em regra, as decisões colegiadas do Tribunal são formadas a partir do confronto de quatro a cinco manifestações de opinião independentes, em que três são provenientes de auditores federais de controle externo.

Por fim, registro que os auditores federais de controle externo têm exercido com excelência tal mister e, com isso, têm obtido o justo reconhecimento devido do Tribunal de Contas da União, da administração pública em geral e da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em 01 ago.2017

BRASIL. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – LOTCU. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acessado em 01 ago. 2017



A atividade de análise de mercado para planejamento das contratações governamentais



Luiz Cláudio de Azevedo Chaves

Especialista em Direito Administrativo, professor da Escola Nacional de Serviços Urbanos (EnsUr), professor convidado da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Autor das obras Curso Prático de Licitações: os segredos da Lei nº 8.666/93, Lumen Juris e Licitação Pública: compra e venda governamental para leigos, publicadas pela Alta Books. Ministra regularmente, em âmbito nacional, o curso “Análise de mercado para planejamento das contratações públicas: pesquisa de preços nas licitações, dispensa e inexigibilidade”.

RESUMO

Desde a entrada em vigor da Lei nº 8.666/1993, se discute a etapa do processo de contratação relativa à pesquisa de preços. Por absoluta falta de normativos, ficou, por muitos anos, ao alvedrio dos agentes públicos (gestores, agentes de compras e até assessores jurídicos) a determinação da metodologia que deveria ser seguida para a execução dessa importante etapa da fase interna do processo de contratação. Importante reconhecer que tal atividade guarda enorme importância estratégica no processo de contratação e na administração orçamentária do órgão, pois uma pesquisa de preços deficiente abrirá espaço para contratações superfaturadas; a pesquisa de preços que não encontra o preço real de mercado poderá inviabilizar a contratação, o que, em consequência, engessar a máquina. Mister se faz reconhecer que essa atividade é extremamente complexa e exige preparo dos agentes públicos. Mesmo agora, diante das disposições da Instrução Normativa nº 5/2014, ainda carece de orientação o aplicador da norma quanto aos métodos que podem ser adotados a fim de obter o correto planejamento financeiro da contratação. É exatamente esse aspecto que o presente trabalho abordará, de modo a oferecer aos agentes públicos responsáveis por tal atividade subsídios mínimos para que desenvolvam bem suas tarefas.



Palavras-chave: licitação, fase interna, pesquisa de preço.

1. INTRODUÇÃO

À exceção das contratações de obras e serviços de engenharia, que respondem com técnica própria, a precificação para fins de planejamento das contratações passou a ser tocada, na imensa maioria de órgãos e entidades públicas, com uma fórmula simplista e irreal: a pesquisa deveria ser realizada com, no mínimo, três cotações, sendo que se entendia por “cotação” propostas encaminhadas por possíveis interessados. Ora, é fácil perceber o quanto é falível tal método (que até hoje perdura em muitos bolsões desse imenso país).

Em primeiro lugar, a empresa do ramo pertinente, uma vez consultada, não está obrigada a fornecer a “cotação”. E, não raro, resiste em fazê-lo, seja porque o trabalho que renderá lhe tomará tempo precioso apenas para dar uma prévia de preços; seja porque o empresário não tem intenção de antecipar seu preço para a administração ou seus concorrentes. Em segundo, porque aqueles que atendem ao pedido sabem que o objetivo é subsidiar um futuro processo licitatório, e por isso, não têm interesse algum em dar uma informação fidedigna. Logo, a informação, via de regra, é ficta: preços com ampla margem de gordura para queimar na hora da disputa propriamente dita.

Dada a complexidade e importância de tal atividade, temos preferido não chamá-la com a simplicidade da expressão “cotação ou pesquisa de preços”, pois sugere atividade elementar. O que os agentes desenvolvem (ou deveriam desenvolver) é uma verdadeira “análise de mercado”; quer dizer, uma verdadeira investigação das condições mercadológicas a respeito do objeto que se pretende colocar em disputa.

A expressão “cotação” também é imprópria, pois deve ser entendida como a informação prestada pelo empresário do ramo pertinente ao objeto. Logo, a expressão não alcançaria as informações obtidas em outras fontes de consulta. Assim, também preferimos a expressão “parâmetros ou dados de precificação”. Claro, pois cada informação de preço obtida nas mais variadas fontes representa um dado que deverá ser devidamente tratado para compor a planilha de preços de mercado. O que o agente público imbuído nessa atividade realiza, portanto, é uma “análise de mercado” que permite a coleta de “parâmetros ou dados de precificação”.

Com o advento da Instrução Normativa nº 5 MPOG/SLTI, de 27 de junho de 2014, foram fixados, finalmente, novos parâmetros para balizar a investigação de mercado com vistas ao planejamento das contratações públicas. Seu artigo 2º arrola as fontes de consulta que podem servir de base para coleta de dados, a saber: contratações recentes do próprio ór-

gão promotor da licitação; licitações e contratos de outros órgãos públicos; tabelas oficiais ou publicações especializadas; e a internet. Já a Portaria TCU n° 128, de 14 de maio de 2014, aponta ainda que podem ser obtidos dados de precificação em consulta realizada em balcão ou por meio telefônico.

Todavia, nenhum destes dois normativos, em que pese o avanço em relação ao tema, abordam minudentemente como devem ser tratadas cada uma dessas fontes. Numa licitação recentemente encerrada, devo usar apenas o menor preço, a média de todos os preços classificados, ou cada um dos preços classificados como um dado isolado? Os preços obtidos em consulta pela internet devem incluir o frete? E quando o frete é anunciado como grátis, pode ser utilizado? Senão, vejamos.

2. DAS VÁRIAS FONTES DE PESQUISA

2.1 LICITAÇÃO RECÉM-ENCERRADA

Conforme já exposto, podem ser utilizados como fontes de coleta de dados de precificação, dentre outras, os resultados de licitações recentes do próprio órgão e de outros órgãos e entidades públicas, conforme a IN 5/2014-MPOG/SLTI:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: (Redação dada pela Instrução Normativa n° 7, de 29 de agosto de 2014)

[...]

III – contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

E a Portaria TCU ° 128/2014:

Art. 9º A estimativa de preço de materiais, de equipamentos, de insumos, e de serviços contratados para fornecimento de bens ou utilidades, deverá ser elaborada com base na média aritmética simples de, no mínimo, 3 (três) referências de preço, obtidas, isoladas ou conjuntamente, por meio de pesquisa de preços no mercado, em órgãos ou em entidades da Administração Pública.

§ 1º No cálculo da média aritmética simples a que se refere o caput deverão ser excluídos os valores extremos e desarrazoados que possam alterar significativamente a tendência central do resultado da amostra.

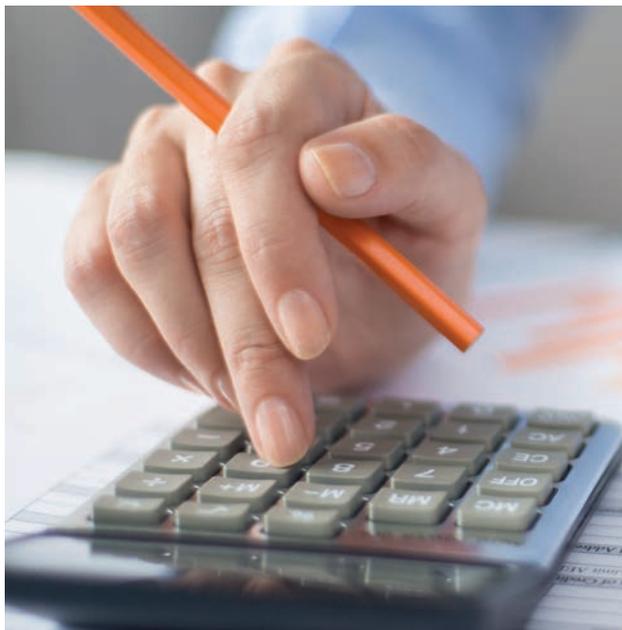
[...]

§ 4º Para fins desta Portaria, os preços praticados em órgãos ou em entidades da Administração Pública se provam, dentre outras formas, por meio de resultados de recentes processos licitatórios, de aquisições e contratações recentemente empenhadas, de preços registrados em atas de registro de preços vigentes, ou de preços praticados em contratos em execução

Como se vê, a despeito de ambos os textos normativos fazerem menção ao resultado de licitações (no caso da IN 5/2014-MPOG/SLTI, de forma indireta) não há qualquer indicação da metodologia que deverá ser utilizada para o aproveitamento dessa, que, a meu aviso, é uma das mais ricas fontes de consulta. Deve-se utilizar apenas o preço do vencedor, a média de todos os preços classificados, ou, ainda, cada um dos preços classificados como dado autônomo?

Antes, porém, de adentrar no mérito da metodologia a ser utilizada na apuração do preço estimado com a fonte “licitações”, é bom que se diga:





qualquer que seja o dado coletado, não importando a fonte consultada (licitações, fornecedores, Atas de SRP, contratos de outros órgãos, internet), é primordial que se faça uma análise crítica, de forma a evitar que preços discrepantes com o objeto a ser contratado, inexequíveis ou com sobrepreço, possam ser incluídos na memória de cálculo, atraindo resultado irreal sobre a média de mercado. Essa é, inclusive, a orientação do TCU:

A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência. Representação que segundo a autora, a estimativa de preços que integrou o projeto básico da licitação revelou-se inconsistente, visto que os valores pesquisados apresentaram grandes variações de preços, “suficientes para se afirmar que a média desses preços não se presta para representar os preços praticados no mercado”. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator, decidiu apenar os responsáveis com multa do art. 58 da Lei nº 8.443/1992. Precedente mencionado: Acórdão 1.108/2007-Plenário. **Acórdão 403/2013-Primeira Câmara, TC 013.319/2011-6, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 5.2.2013.**

Dito isto, passemos a tratar da metodologia a ser adotada no exame dos resultados obtidos a partir de licitações anteriores para balizamento de mercado nos processos de compra.

A primeira recomendação é que se utilize, preferencialmente, resultados de licitações de outros órgãos localizados na mesma região da entidade que está realizando a pesquisa. Afinal, o custo do transporte, especialmente no Brasil, tem forte influência no preço final. Também se deve ficar atento à finalidade institucional do órgão pesquisado. Tanto quanto possível, ela deve se assemelhar à da entidade que realiza a pesquisa, mormente se o objeto da compra for específico para sua área de atuação. Se uma empresa pública de saneamento pretende adquirir produtos químicos para utilização nas estações de tratamento de água, provavelmente outras empresas do mesmo ramo vão adotar o mesmo hábito e em quantidades aproximadas. Em outra situação, não seria razoável que um órgão, e. g., um tribunal, que pretenda adquirir medicamentos para o estoque de seu departamento de saúde, comparasse preços com uma compra realizada por uma Secretaria Municipal de Saúde ou de um grande hospital, em virtude de o perfil de compras entre esses órgãos ser bastante distinto.

Outro cuidado que o analista deve tomar é verificar se o objeto da licitação paradigma é assemelhado com o que a sua organização irá contratar em características técnicas e quantidades.

Para o fim da análise de mercado, podem ser considerados assemelhados os objetos cujas diferenças em termos de características técnicas não venham a impactar sensivelmente seus preços finais. Por exemplo, se um órgão pretende adquirir um notebook, a diferença de desempenho do processador impacta decisivamente no preço, o que não ocorre com a capacidade do disco rígido. Já em relação às quantidades, a compatibilidade diz respeito àquela diferença entre o item a ser adquirido e o pesquisado que não impactaria o preço, em razão de economia de escala. O preço unitário de uma caneta esferográfica não se altera de forma significativa (se é que se altera) de uma aquisição de cem para mil unidades; mas se o objeto for um aparelho condicionador de ar, tipo Split 21.000BTUs, certamente o preço unitário sofreria forte impactação.

Verificada a compatibilidade do objeto da licitação paradigma, é hora de coletar os dados obtidos.

Nenhuma das normas aqui referenciadas tratam desse pormenor. Assim, considerando o dever

de criticar os dados coletados (vide precedente do TCU supracitado), o bom senso deve imperar. De plano, impõe destacar que o analista não estará vinculado à coleta apenas do preço final do vencedor. Aliás, como se demonstrará adiante, é até possível que o preço do vencedor não possa ser aproveitado. Vejamos um exemplo hipotético de uma licitação realizada na modalidade pregão, cujo resultado final classificou dez propostas.

Figura 1:

Dados coletados com base no resultado de uma licitação

Classificação	Proposta Final
1ª	Empresa A R\$ 1.000,00
2ª	Empresa B R\$ 1.050,00
3ª	Empresa C R\$ 1.080,00
4ª	Empresa D R\$ 1.084,00
5ª	Empresa E R\$ 1.085,00
6ª	Empresa F R\$ 1.110,00
7ª	Empresa G R\$ 1.200,00
8ª	Empresa H R\$ 1.250,00
9ª	Empresa I R\$ 1.300,00
10ª	Empresa J R\$ 1.350,00

A partir do resultado, nota-se que os preços finais entre o vencedor e o sexto classificado estão muito próximos, o que indica que a disputa foi bastante acirrada. Do sétimo classificado em diante, os preços finais se distanciam mais. Neste caso, não seria desarrazoado utilizar todos os seis primeiros pre-

ços, cada um como dado isolado. Os demais, como se afastaram muito dos primeiros classificados, podem indicar que não disputaram o pregão e que seus preços ainda contêm a gordura dos preços iniciais. O melhor instrumento para realizar essa avaliação, nos pregões eletrônicos, é a Ata, porquanto demonstre o histórico da evolução dos lances ao logo da etapa competitiva, indicando quais preços permaneceram estáticos e quais efetivamente disputaram o objeto.

Digamos que, além destes, o analista tivesse recebido duas propostas de fornecedores. O resultado final da pesquisa seria:

Figura 2:

Dados coletados com base em resultado de uma licitação e cotações de fornecedores

Fonte	Dado Coletado
1ª Pregão nº ____ – Empresa A	R\$ 1.000,00
2ª Pregão nº ____ – Empresa B	R\$ 1.050,00
3ª Pregão nº ____ – Empresa C	R\$ 1.080,00
4ª Pregão nº ____ – Empresa D	R\$ 1.084,00
5ª Pregão nº ____ – Empresa E	R\$ 1.085,00
6ª Pregão nº ____ – Empresa F	R\$ 1.110,00
7ª Fornecedor 1	R\$ 1.100,00
8ª Fornecedor 2	R\$ 1.150,00
Média de mercado	R\$ 1.082,37
Nota explicativa	Não foram considerados os preços finais do 7º ao 10º classificado no Pregão nº ____, por terem sido considerados discrepantes em relação ao conjunto.





Além desse método, poderia ser utilizado apenas o preço vencedor, como dado isolado, a média do segundo ao sexto classificados e as cotações de fornecedores:

Figura 3:

Mapa de preços alternativo

	Fonte	Dado Coletado
1ª	Pregão nº ____ – Preço vencedor A	R\$ 1.000,00
2ª	Pregão nº ____ – Média do 2º ao 6º	R\$ 1.081,80
3ª	Fornecedor 1	R\$ 1.100,00
4ª	Fornecedor 2	R\$ 1.150,00
Média de mercado		R\$ 1.082,95
Nota explicativa		Não foram considerados os preços finais do 7º ao 10º classificado no Pregão nº ____, por terem sido considerados discrepantes em relação ao conjuntº.

Todavia, se o resultado da licitação paradigma tenha selecionado um preço vencedor em patamar bem abaixo dos demais, tal circunstância poderia indicar que o vencedor teria cotado preço inexequível. Nesse específico caso, seria mais do que recomendável não utilizar o preço vencedor, por se tratar de um dado que se afasta em demasia do conjunto de dados obtidos na licitação, utilizando apenas os demais preços.

2.2 PREÇOS REGISTRADOS EM ATA

A utilização das atas de registro de preços de outros órgãos e entidades como fonte de coleta de dados de precificação vem regulamentada na IN 5/2014-MPOG/SLTI:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: (Redação dada pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

[...]

II – contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; (**Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017**)

E na Portaria TCU nº 128/2014:

Art. 9º, § 4º Para fins desta Portaria, os preços praticados em órgãos ou em entidades da Administração Pública se provam, dentre outras formas, por meio de resultados de recentes processos licitatórios, de aquisições e contratações recentemente empenhadas, **de preços registrados em atas de registro de preços**

vigentes, ou de preços praticados em contratos em execução. (grifei)

Percebe-se que a IN nº 5/2014 não indica expressamente, como fonte útil, o uso das atas de registro de preços, como o faz a Portaria nº 128/2014, do TCU, no dispositivo transcrito. Isso não significa que a IN nº 5/2014 não reconheça tal fonte como idônea, pois utiliza o termo genérico “contratações similares de outros entes públicos[...]”. Como não há reserva, a interpretação será necessariamente extensiva, para entender que o dispositivo alcança todas as formas de contratação na Administração Pública.

O uso do preço registrado em ata, todavia, merece um cuidado especial, além daqueles já explanados para o caso do uso de resultado de licitações. É que o uso do Sistema de Registro de Preços tem anotado uma série de distorções, gerando, inclusive, muita atenção do Tribunal de Contas da União. As distorções dizem respeito fundamentalmente ao grau de incerteza que esse sistema de contratação vem provocando no mercado de compras governamentais.

Muitas licitações são empreendidas sem planejamento prévio que demonstre se tratar da forma mais adequada a plena satisfação dos interesses da Administração, sendo projetadas com critério quantitativo desprovido de um mínimo de precisão. Muitos órgãos e entidades lançam licitações

voltadas a registro de preços em hipóteses não albergadas pela legislação correlata e com fixação de quantitativos a serem registrados sem muito compromisso com a verdadeira demanda do órgão contratante. Além disso, são, infelizmente, raros os editais que estipulam lotes mínimos de fornecimento e cronograma de entrega. Com isso, o negócio se torna incerto para o empresário, sendo regra comercial comezinha que *quanto maior a incerteza do negócio, maior é seu custo*.

Imagine-se o caso de um edital de licitação que se proponha ao registro de preços para aquisições futuras de determinado produto nas quantidades mínimas de mil e máximas de 5 mil unidades, sem fixação de lotes mínimos de fornecimento e cronograma de entrega. Se o empresário formular a proposta, contando com uma venda próxima do quantitativo máximo registrado, mas o órgão gerenciador ficar mais próximo da quantidade mínima, seu preço unitário se tornará deficitário. Sabendo disso, ele imputa no preço um acréscimo que lhe proporcione maior garantia, diminuindo o risco de prejuízo na relação comercial, uma vez que não será possível, durante a vigência da ata, reajustar seus preços.

Essa condição tem tornado o Sistema de Registro de Preços uma forma mais cara de contratação. Não por outro motivo, o TCU vem insistindo para que órgãos e entidades adotem medidas que possibilitem a identificação de atos de planejamento desse tipo de contratação:



Registre os preços obtidos por meio do Pregão [...] somente caso seja demonstrado que é a opção mais econômica para a Administração. (**Acórdão nº 984/2009, Plenário**)

Considero, portanto, que se deva determinar, também, como condição para a continuidade do pregão, que a [entidade] acoste, ao processo administrativo a ele atinente, a devida motivação para que aquele certame deva ser efetuado pelo Sistema de Registro de Preços, remetendo, simultaneamente, cópia de tal documento a este Tribunal. Deverá, ainda, ser determinado aquela unidade que, em futuros procedimentos licitatórios, a adoção do Registro de Preços seja sempre precedida da explicitação dos motivos para seu emprego. (**Acórdão nº 2.401/2006, Plenário**)

Vê-se assim que o disposto no inciso IV do art. 2º do Decreto 3.931/2001, que prevê a possibilidade de se adotar o sistema de registro de preços quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração, não pode ser entendido como uma autorização para que a Administração não defina, ainda que de forma estimativa, as quantidades que poderão vir a ser adquiridas durante a validade da ata de registro de preços. Não é razoável acreditar que o Decreto, com tal dispositivo, tenha objetivado autorizar a Administração a não selecionar a proposta mais vantajosa para aquisição dos bens e/ou serviços e a descumprir princípios constitucionais. (**Acórdão nº 1.100/2007 Plenário**)

Diante dessas constatações, é de bom alvitre que o agente responsável pela coleta de preços de mercado, ao se deparar com uma ata de registro de preços em vigor, cujo objeto seja assemelhado em características com aquele que se pretende contratar, adote o cuidado de verificar, junto ao gerenciador, se a ata tem gerado negócios, mormente se já for uma ata perto do fim de vigência. É possível, e não raro isso ocorre, que uma ata esteja ainda em vigor, aparecendo como válida no sistema, mas, na prática, não sendo utilizada pelo gerenciador, participante, ou mesmo não gerando adesões externas.



Se a ata, mesmo em vigor, não estiver gerando negócios, a recomendação é não a utilizar, pois, provavelmente, o preço registrado já não é mais suportável pelo beneficiário, indicando que se trata de um preço fora da curva do mercado.

FONTE: Preços obtidos na internet

Quanto ao uso da internet, assim dispõem as normas regulamentares atualmente em vigor, IN 5/2014-MPOG/SLTI e Portaria TCU 128/2014, respectivamente:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: (Redação dada pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

[...]

III – pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou (**Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017**)

[...]



Art. 4º Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas.

Art. 10º As pesquisas de preços no mercado poderão ser realizadas na internet, por telefone, via e-mail ou correspondência, em publicações especializadas, e pessoalmente junto a fornecedores por meio de representante da Administração do TCU, observadas as seguintes orientações:

I – no caso de pesquisa de preços realizada em lojas na internet, deverá ser juntada aos autos a cópia da página pesquisada em que conste o preço, a descrição do bem, e a data da pesquisa;

Como visto, a única recomendação metodológica quanto ao uso da internet é aquela disposta no art. 4º da IN/MP nº 5, de 27 de junho de 2014. No caso da Portaria TCU nº 128/2014, a recomendação recai sobre o aspecto formal do registro da pesquisa realizada. Quanto à metodologia a ser empregada, nenhuma disposição. Mas é claro que o uso da internet como fonte de consulta de preços requer muitos outros cuidados. Começando pela orientação estampada no dispositivo da IN nº 5/2014/MP ora indicado, passemos às orientações de uso dessa excelente fonte de consulta.

A norma supratranscrita parece indicar o óbvio. Prevê que a pesquisa de dados na internet não poderá ser feita em sites de leilão ou intermediação de vendas. Nada mais razoável.

Ora, se a pesquisa visa investigar o “comportamento” real do mercado, claro está que as fontes de consulta devem ser idôneas. Não se deve confundir idôneo com desonesto. Por idônea deve ser entendida a fonte que representa o segmento de vendas comerciais usuais. Os sítios de leilão, de troca ou de intermediação de vendas – OLX, Mercado Livre, por exemplo – são fontes honestas, mas não são idôneas para o fim de coleta de dados. Isso porque trabalham com trocas e venda, por particulares, de produtos usados (muito embora também tenham lojas formais em seus cadastros de anunciantes).

Para a realização da consulta, devem ser pesquisados os preços anunciados em sites de *e-commerce* de amplo conhecimento, tais como Shoptime.com, Americanas.com, entre outros. Também são idôneos os sites de lojas formais que anunciam seus produtos na rede mundial de computadores.

Não há óbice à utilização de sites de busca de preços, tais como Buscapé ou Bondfaro, pois tais ferramentas funcionam como um grande filtro de informações de vendas sobre determinado produto, realizando uma busca em todos os sites de venda. Claro que o uso dessa ferramenta acelerará bastante o processo, mas, ao encontrar os resultados, o

responsável pela pesquisa deverá se dirigir ao site do vendedor para imprimir sua página, pois nela se encontra o anúncio, que, em última análise, é a proposta.

Como no uso de licitações, atas de RP e de contratos com outros órgãos públicos, a comparação deve ser feita a partir da semelhança de características e quantidades do objeto a ser adquirido, que deve ser a mais aproximada possível, sendo assim considerado aquele objeto anunciado cujas características técnicas não destoem de forma a causar diferença significativa de preços.

Já em relação às quantidades, os preços de Internet costumam não ser adequados quando a aquisição pelo órgão público se dará em um volume expressivo. É que o preço na internet não é calculado com base em economia de escala, ou seja, não promove a redução do valor unitário em razão da quantidade a ser adquirida. Assim, a internet é mais recomendada para compras de pequeno volume quantitativo. Caberá ao agente responsável determinar a cada caso o que será considerado “quantidade compatível”.

Outra preocupação que o analista deve ter é com relação à formação de preços. No terreno livre da internet há espaço para um sem-número de promoções e preços subsidiados, ora pelo fabricante, ora pelo próprio site. Daí que não devem ser coletados os preços promocionais, justamente por não representarem o “comportamento” nor-

mal do mercado, mas sim uma situação pontual e específica. Anúncios do tipo: “De... Por” devem ser evitados.

Mais um cuidado a ser tomado diz respeito à inclusão do custo do frete no preço anunciado do produto. É bastante cediço que o custo de transporte ou distribuição da mercadoria impacta sensivelmente no preço final do produto. Por isso mesmo, o analista não poderá se conformar com o preço anunciado, se este ainda terá a impactação do frete. Deverá realizar os procedimentos no site como se fosse efetivar a compra, até que o frete seja calculado para a obtenção do preço final.

2.3 PLANILHAS DE CUSTO DE OUTROS CONTRATOS

Como já é bastante cediço, os custos dos contratos de prestação de serviços devem ser estimados por meio de planilha de composição de custos, conforme disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:



(...)

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

E na IN 2-SLTI/MPOG, de 30 de abril de 2008:

Art. 14º A contratação de prestação de serviços será sempre precedida da apresentação do Projeto Básico ou Termo de Referência, que deverá ser preferencialmente elaborado por técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do serviço a ser contratado, devendo o Projeto ou o Termo ser justificado e aprovado pela autoridade competente.

Art. 15º O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

[...]

XII – o custo estimado da contratação, o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definido da seguinte forma:

a) por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados; e

b) por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso.

A planilha de custos identifica, fundamentalmente, dois grandes grupos de despesa: custos diretos e despesas indiretas. O custo direto é todo o dispêndio com que a empresa arca e que decorre diretamente do contrato. Em outro dizer, é o con-

junto de gastos que a empresa só suportará caso esteja na execução do contrato. Em um contrato de limpeza, higiene e conservação, o material empregado é uma despesa direta porque somente é arcada pela empresa se esta vier a assumir o contrato. Encerrado o contrato (ou não tendo vencido a licitação), os valores relativos a esse custo não mais serão desembolsados. Fazem parte do rol de custos diretos aqueles relativos à mão de obra empregada de forma dedicada, bem como os encargos incidentes; materiais; insumos; uniformes; EPIs; equipamentos (neste caso, o custo da depreciação); tributos incidentes sobre o serviço e/ou materiais empregados, entre outros.

Despesas indiretas são as que se referem aos dispêndios decorrentes da própria estrutura operacional da empresa e que são suportadas independentemente da celebração de um contrato, recebendo, porém, impacto deste. São as despesas com aluguel da sede e filiais das empresas, bem como sua estrutura física (mobiliário, equipamentos); veículos próprios ou alugados; despesas de água, luz, internet, telefone; mão de obra administrativa, pró-labore dos sócios, tributos sobre o faturamento etc. Nas planilhas de composição de custos, as despesas indiretas são identificadas no componente chamado de “BDI” – Bônus e Despesas Indiretas.

Importa destacar que, além da finalidade de planejamento financeiro do projeto – verificar a provável despesa do contrato que será colocado em disputa – a decomposição do preço final em planilhas de custo cumpre também o desiderato de permitir que a administração possa controlar o custo do contrato, viabilizando a identificação de indícios de inexecutabilidade nas propostas e evitando o sobrepreço de custos unitários ou a prática do chamado “jogo de planilha”. Um exemplo simples bem ilustrará o conceito.

Imaginemos que uma empresa do ramo de limpeza, higiene e conservação apresente proposta em que o custo unitário de um item do uniforme seja orçado em sessenta reais. Será possível à administração contratante verificar junto ao mercado (segmento de uniformes profissionais) se esse preço está de acordo com o que realmente se vem praticando. Caso o resultado dessa investigação revele que o preço médio daquela peça não ultrapassa a casa dos trinta reais, seria possível negociar o preço do contrato, reduzindo o valor do item unitário.



Mas esse controle só é possível em relação aos custos diretos do contrato, pois para controle das despesas indiretas seria necessário que o gestor reunisse uma gama de informações sobre as quais ele não tivesse ingerência, tais como: valor de todos os contratos em execução da empresa, com identificação das respectivas taxas de BDI, e valor de cada despesa operacional que a empresa possui (locação de imóveis, seguros, salários dos empregados administrativos).

Portanto, é pelo custo direto que a administração contratante pode promover o controle financeiro do contrato. É lícito concluir que a planilha de custo servirá, a um só tempo, ao planejamento da contratação e à gestão do contrato. Afinal, ao tempo da repactuação ou da prorrogação do contrato, será perfeitamente possível verificar a elevação efetiva dos custos diretos.

Ocorre, todavia, que boa parte de órgãos e entidades públicas, ao realizarem a atividade de pesquisa de preços para contratos de serviços, mormente os terceirizados, adotam método equivocado para apurar o valor estimado da contratação, centrando sua pesquisa apenas com base no encaminhamento, para as empresas do ramo pertinente, das planilhas de custos em branco, de modo que as devolvam devidamente preenchidas.

Ora, a olhos vistos essa não é a forma mais adequada para se apurar o valor estimado da contratação.

Se a administração permitir que as próprias empresas definam seu custo direto, estarão elas possibilitadas de “encarecer” propositalmente tais custos, alvitrando lucro sobre o que deveria ser custo direto, conforme demonstrado no exemplo anterior.

Assim, deve a administração, ela mesma, por meio de seus técnicos, investigar o mercado em relação a cada custo (direto) unitário, pesquisando o preço médio da mão de obra que será empregada, de materiais, insumos, EPIs, calculando a depreciação de equipamentos, tudo a partir das mesmas fontes de pesquisa que seriam utilizadas caso a administração fosse adquirir tais itens de forma direta.

Uma fonte de dados muito importante para o balizamento de preços nessas contratações são os contratos celebrados tanto pelo órgão promotor da licitação como por outros órgãos e entidades. Tal fonte de consulta vem arrolada nos mesmos normativos já citados, IN 5/2014 e Portaria TCU 128/2014, respectivamente:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: (Redação dada pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

[...]

III – contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180

(cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços.

Art. 8º A estimativa de preços relativamente à mão de obra para prestação de serviços terceirizados será elaborada com base em planilha analítica de composição de custos da mão de obra e dos insumos, e observará os seguintes critérios:

I – os salários dos empregados terceirizados serão fixados com base em acordo ou convenção coletiva de trabalho da categoria profissional pertinente;

II – havendo mais de uma categoria em uma mesma contratação, os salários serão fixados com base no acordo ou na convenção coletiva de cada categoria profissional;

III – não havendo acordo ou convenção coletiva de trabalho, os salários serão fixados com base em preços médios obtidos em pesquisa de mercado, em fontes especializadas, em empresas privadas do ramo pertinente ao objeto licitado, ou em órgãos públicos;

IV – os encargos sociais e tributos deverão ser fixados de acordo com as leis específicas; e

V – os valores dos insumos serão apurados com base em pesquisa de preços, na forma dos arts. 9º a 11 desta Portaria, ou em preços fixados nos instrumentos legais pertinentes.

§ 1º Não havendo acordo ou convenção coletiva de trabalho, o valor do vale-alimentação poderá ser fixado com base na média aritmética simples dos valores pagos em pelo menos 3 (três) contratos do TCU, ou de outros órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 2º O valor dos insumos poderá ser fixado como percentual do valor do salário do prestador de serviços, utilizando-se como referência percentual equivalente de contrato anterior e de mesmo objeto.

§ 3º Deverá constar dos editais de licitação que as propostas de preço consignarão ex-

pressamente os custos de vale-alimentação e de vale-transporte.

§ 4º Deverá constar dos editais de licitação e dos contratos que o pagamento de vale-alimentação e de vale-transporte será obrigatório, ainda que não esteja previsto em acordo ou convenção coletiva de trabalho.

§ 5º Deverá constar do edital de licitação que o valor da remuneração dos empregados terceirizados não poderá ser inferior ao previsto em acordo ou convenção coletiva de trabalho, ou ainda, se for caso, ao fixado pela Administração.

§ 6º Por razões de ordem técnica, devidamente justificadas, os salários poderão ser fixados em valores superiores aos de acordos ou convenções coletivas de trabalho.

Considerando que os principais serviços terceirizados são comuns à imensa maioria dos órgãos públicos (limpeza, vigilância, telefonia, recepção, condução de elevadores, manutenção predial, apoio administrativo), não será tarefa das mais árduas encontrar bons parâmetros de precificação a partir dessa fonte.

Assim, o custo médio de cada item unitário da planilha de custos poderá ser apurado com base nas planilhas de custo dos contratos em vigor de outros órgãos.

O único item que, conforme explicamos, não é possível controlar é o BDI. Mas mesmo esse custo pode ser previsto com base na taxa média verificada entre os vários contratos pesquisados.

Com essa metodologia, a administração terá uma previsão muito mais aproximada da realidade do mercado, além de impedir que as empresas pratiquem sobrepreço ou jogo de planilha.

3. CONCLUSÃO

Destarte, na utilização de dados de precificação obtidos por meio de licitações recentes, realizadas pelo próprio órgão ou por outros órgãos e entidades:

- a. devem ser buscadas, preferencialmente, licitações realizadas por órgãos e entidades

localizados na mesma região e com missão institucional assemelhada ao do órgão realizador da pesquisa;

- b. podem ser usados dados relativos aos preços classificados, tanto de forma isolada, como por uma média entre os classificados; e,
- c. o uso dos dados coletados depende de avaliação crítica prévia, a fim de evitar dados com sobrepreço ou preços inexequíveis;

Quando os dados de precificação forem obtidos a partir de atas de registro de preços, o agente responsável, após verificar que se trata de objeto assemelhado em características com o que se pretende contratar, deve investigar junto ao órgão gerenciador se a ata permanece gerando negócios, de modo a obter maior segurança a partir de seus dados.

Quanto aos preços coletados em pesquisa realizada na internet:

- a. a pesquisa na internet é especialmente útil para aquisição de produtos em pequenas quantidades, por não ser possível calcular o preço final com base em economia de escala;
- b. devem ser acessados sítios de e-commerce de conhecimento amplo ou sites dos próprios fornecedores;
- c. não devem ser utilizados os sites de intermediação de vendas ou de leilão;
- d. as características do objeto devem ser assemelhadas às do objeto a ser adquirido pela administração;
- e. não se deve coletar preços promocionais, por não representarem o “comportamento” normal do mercado;
- f. procurar incluir o frete no preço final, de modo que a precificação inclua o custo de distribuição do produto. Para esse fim, basta que o analista realize os procedimentos de compra (como se fosse o consumidor), até que o frete do produto seja calculado.

Finalmente, quando a pesquisa de preços se referir a um contrato de serviço, deverá o agente responsável evitar o encaminhamento da planilha de composição de custos em branco para preenchimento pelas empresas do ramo pertinente, procedendo à pesquisa de cada componente a fim de encontrar o valor total estimado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, XX da CF/1988, estabelecendo normas gerais de licitações e contratos da Administração Pública. Brasília: Senado, 1993.

_____. Lei n.º 10.520, de 10 de janeiro de 2002. Institui a modalidade pregão e dá outras providências. Brasília: Senado, 2002.

_____. Decreto n.º 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília: Senado, 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução normativa n.º 05/2014, de 27 de junho de 2014. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Brasília: MPOG, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria n.º 128/2014, de 14 de maio de 2014. Dispõe sobre a licitação e a execução de contratos de serviços no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União (TCU). Brasília: TCU, 2014.

Estudos técnicos preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas



Antonio França da Costa

Mestre em direito público pela UFBA. Graduado em Direito pela UFRS e em Administração Pública pela Escola de Governo de Minas. Professor de Direito Administrativo e Direito Empresarial. Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União.



Luiz Gustavo Gomes Andrioli

Especialista em Direito Sócio Ambiental pela PUC/PR. Graduado em Ciências Aeronáuticas pela AFA e em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba. Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União.



Carlos Renato Araujo Braga

Especialista em Contabilidade e Orçamento Público pela Universidade de Brasília (UnB) e em Educação de Adultos pela *Intosai Development Initiative* (IDI). Graduado em Engenharia de Computação pelo Instituto Militar de Engenharia (IME). Possui as certificações profissionais CISA®, CIA®, CGAP®, CCSA®, CRMA® e CCI®. Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União.



RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar os estudos técnicos preliminares (ETP) e o documento de oficialização da demanda (DOD) como elementos essenciais para o planejamento e sucesso das aquisições públicas. Para tanto, apresenta-se a aquisição pública enquanto um processo de trabalho composto de fases interconectadas, cada uma com etapas, insumos e produtos definidos. Em seguida abordar-se-á o DOD como primeiro esforço para o sucesso da contratação, para, adiante, analisar-se o ETP, demonstrando a exigência legal de sua elaboração nas aquisições públicas, de seu conteúdo e nível de detalhamento adequado, e das dificuldades para sua boa elaboração.

Palavras-chave: governança; eficiência; aquisições públicas; estudos técnicos preliminares; documento de oficialização da demanda.

1. INTRODUÇÃO

Segundo matéria veiculada na *Folha de S.Paulo*, o setor público do Brasil gasta muito mal. “A combinação entre gastos públicos elevados e pouco eficientes tem freado o crescimento do Brasil.” Segundo a mesma matéria, com base em dados do Banco *Credit Suisse*, entre 1999 e 2014, apesar de o setor público ter gastado 38,3% do Produto Interno Bruto (PIB), o Brasil teve um crescimento médio de 3,1% de sua economia, enquanto

em outros países emergentes, apesar de o setor público gastar bem menos, cerca de 25% do PIB, o crescimento econômico ter sido bem mais expressivo, da ordem de 5% (FRAGA, 2016).

A pesquisa do Banco *Credit Suisse* aponta ainda que o Brasil seria o 28º entre 39 países em eficiência dos gastos públicos. Se as áreas de saúde e educação forem analisadas isoladamente, a situação do país mostraria um quadro ainda mais desfavorável, com o Brasil ocupando, respectivamente, as 34ª e 33ª posições (FRAGA, 2016).

A ineficiência do setor público brasileiro não deve ser atribuída apenas a desvios decorrentes de fraude e corrupção. Muito se deve à ineficiência na gestão das aquisições, por exemplo pela ausência de planos anuais de compras das organizações, e, mais especificamente, pela falta do planejamento adequado de cada aquisição.

Seguidas fiscalizações sistêmicas do TCU têm mostrado que a deficiência no planejamento é causa frequente de fragilidades nas contratações públicas (acórdãos 2328/2015 e 2339/2016, ambos do Plenário do TCU).

Assim, o objetivo deste trabalho é apresentar os estudos técnicos preliminares (ETP) e o documento de oficialização da demanda (DOD) como elementos essenciais para o planejamento e para o sucesso das aquisições públicas. Para tanto, apresenta-se a aquisição pública enquanto um processo de trabalho composto de fases interconectadas, cada uma com etapas, insumos e produtos definidos. Em seguida abordar-se-á o DOD

como primeiro esforço para o sucesso da contratação, para, adiante, analisar-se o ETP, demonstrando a exigência legal de sua elaboração nas aquisições públicas, o seu conteúdo e nível de detalhamento adequado, e as dificuldades para sua boa elaboração.

Espera-se que estas breves linhas contribuam para o debate sobre a relevância dos ETP para a melhoria nas aquisições públicas e, conseqüentemente, na eficiência da prestação de serviços públicos.

2. AS AQUISIÇÕES PÚBLICAS ENQUANTO PROCESSO DE TRABALHO

A aquisição de um bem ou a contratação de uma obra ou de um serviço não se resumem ao procedimento de licitação ou ao procedimento de contratação de direta. As aquisições públicas devem ser vistas como um processo que vai desde o momento em que é feita a requisição do bem, obra ou serviço a ser adquirido até o momento em que a solução contratada é entregue, produzindo resultados que atendem à necessidade que a originou.

Enxergar a aquisição pública como um processo é compreender que existe uma série de atividades, com entradas e saídas bem definidas e que cada atividade depende daquela que lhe precede. Um processo “é um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transforma insumos (entradas) em produtos (saídas).” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2015a). Um processo compreende, assim, “um conjunto ordenado de atividades de trabalho, no tempo e espaço, com início e fim, além de entradas e saídas bem definidas. Tem como objetivo gerar resul-

tados para a organização e pode estar em diferentes níveis de detalhamento, sendo comumente relacionados às áreas gerenciais, finalísticas e de apoio” (BRASIL, 2013c, p. 13).

Pode-se identificar como elementos de um processo: a entrada, o processamento, a saída, os fornecedores e os clientes (Figura 1). As entradas são os insumos (produtos ou informações) necessários para iniciar um processo. O processamento é o conjunto de atividades executadas para transformar as entradas em saídas. As saídas são os resultados (produtos ou informações) que serão entregues aos clientes, que podem ser internos ou externos. Os fornecedores, que também podem ser internos ou externos, são a origem das entradas, os que fornecem algo para que o processo se inicie.

Segundo a NBR ISO 9001 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2015b), na busca pela qualidade é importante que as organizações, privadas ou públicas, consigam visualizar adequadamente seus processos de trabalho, procurando identificar suas etapas, seus insumos e os produtos que geram. Não são raras as vezes em que organizações que têm os mesmos objetivos sociais apresentam resultados muito distintos pelo simples fato de uma gerenciar melhor os seus processos de trabalho.

A chamada gestão por processo ou *Business Process Management* (BPM) “é uma abordagem sistemática de gestão que trata de processos de negócios como ativos, que potencializam diretamente o desempenho da organização, primando pela excelência organizacional e agilidade nos negócios” (BRASIL, 2013, p. 13). Como a abordagem de processo é um dos princípios da gestão da qualidade (NBR ABNT ISO 9000), entender que um

Figura 1:
Elementos de um processo



Fonte: DISTRITO FEDERAL, 2014, p. 8, (adaptada).

processo de trabalho é um ativo consiste em compreender que ele é – assim como máquinas, veículos, móveis, imóveis e títulos – um bem valioso para o sucesso da organização. Afinal, quantas organizações têm seus processos de trabalho guardados a sete chaves, sendo isso o maior diferencial frente a seus concorrentes?

Os processos podem ser vistos em forma de hierarquia, iniciando com os macroprocessos, seguidos dos processos, dos subprocessos ou fases, das atividades e das tarefas (Figura 2). Essa visão hierárquica não trata de importância, mas do nível de detalhe do que se deseja tratar. Macroprocesso é uma visão mais geral do processo e normalmente contém vários processos. Tarefas são conjunto de instruções que podem ser diretamente executadas.

Figura 2:

Visão hierárquica dos processos

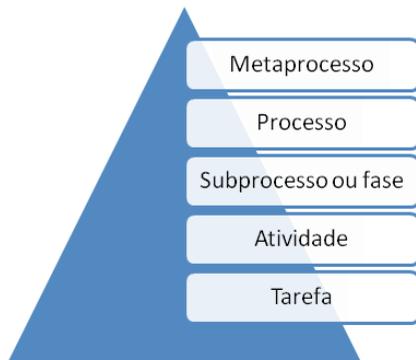
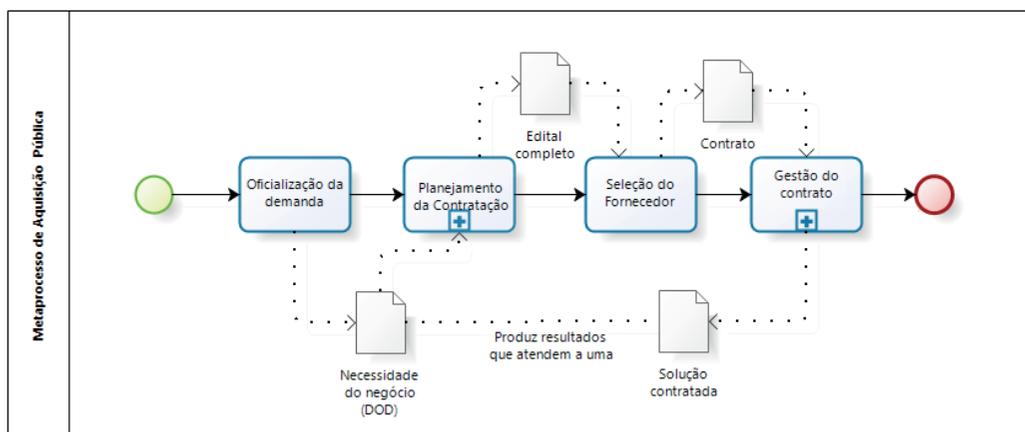


Figura 3:

Metaprocisso para aquisições públicas



Fonte: Tribunal de Contas da União – Relatório do Acórdão 2622/2015 – Plenário.

Processo é um conjunto de atividades (aqui em sentido *latu*) que recebe insumos e os transforma num produto destinado a atender à necessidade de um cliente (interno ou externo). Subprocesso ou fase “refere-se a uma parte específica do processo, compostos por um conjunto de atividades que demandam insumos próprios e resultam em subproduto(s) que concorre(m) para o produto final do processo.” Atividade é um conjunto de tarefas, que, por sua vez, é a menor divisão do trabalho, uma partição da atividade com rotina ou procedimento específico (PALUDO, 2013, p. 343).

Pode-se entender as aquisições públicas como um processo sequencial composto por três fases: o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão do contrato (Figura 3). Essas fases estão inter-relacionadas e o resultado da fase subsequente depende do resultado da fase anterior. O planejamento da contratação recebe como insumo uma demanda (necessidade do negócio) e gera como saída um edital completo, incluindo o termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) para a contratação. A seleção do fornecedor recebe como insumo o edital completo (saída da fase de planejamento) e gera como saída o contrato assinado (regras da contratação, mais o licitante vencedor, que é aquele que vai executar segundo as regras). Já a gestão do contrato recebe como insumo o contrato assinado e gera como saída uma solução, que produz resultados que atendem à necessidade que gerou a contratação (BRASIL, 2014b). Uma das etapas do planejamento da contratação é a elaboração dos ETP.

3. OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA: DANDO INÍCIO AO PROCESSO DE AQUISIÇÃO

A requisição daquilo que se pretende adquirir inicia o processo de aquisição. Mais precisamente, a requisição dará início à fase de planejamento da aquisição. A requisição, adequadamente formulada, é o primeiro esforço para que a organização faça uma boa aquisição. Imagine-se que, após as fases de planejamento da aquisição e seleção do fornecedor, chegue-se à conclusão de que a solução contratada não é adequada às necessidades do requisitante.

O setor requisitante geralmente não é o setor que realiza a seleção do fornecedor, então esse descompasso – o setor requisitante pensar que está demandando a aquisição de uma determinada solução e receber outra – tem uma probabilidade de ocorrer que não pode ser desprezada.

A oficialização da demanda tem como objetivo impedir que esse descompasso ocorra e ainda garantir que a solução requerida por determinado setor seja perfeitamente compreendida pelos setores que vão planejar a aquisição, realizar a seleção do fornecedor e gerir o contrato. Essa oficialização dever-se-ia dar sempre por um “Documento de Oficialização da Demanda – DOD”, que, segundo o art. 9º da Instrução Normativa 4/2014 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento (IN-SLTI 4/2014), é o “documento que contém o detalhamento da necessi-

dade da Área Requisitante da Solução a ser atendida pela contratação”.

É certo que esse normativo tem por objetivo disciplinar as contratações de soluções de tecnologia da informação no âmbito do Poder Executivo Federal, mas essa orientação pode ser levada a cabo também nas demais contratações. O Tribunal de Conta da União (TCU), em documento intitulado “Riscos e Controle nas Aquisições” (RCA), tem recomendado a utilização do DOD independentemente do tipo de aquisição que se pretende realizar, deixando assentado que a ausência de formalização da demanda gera alto risco de se levar a uma contratação que não atenda a uma necessidade da organização. Para reduzir esse risco, o TCU orienta que a alta administração da organização edite normativos, criando a obrigatoriedade de que todas as contratações sejam iniciadas com o DOD e que a assessoria jurídica, ao lhe ser submetido o processo licitatório ou de contratação direta, negue-lhe o seguimento se faltar esse documento (BRASIL, 2014b). Nesse sentido, em julgamento recente do TCU, no Acórdão 1840/2016-Plenário, não passou despercebida a “ausência de formalização da demanda para a contratação devidamente instruída pela área demandante, com as informações orientadoras para a elaboração dos estudos técnicos, em desacordo com o seu Manual de Procedimentos de Eventos”.

A citada IN-SLTI 4/2014, em seu art. 11, coloca como conteúdo mínimo do DOD a ser preenchido pela área requisitante da solução: a necessidade da contrata-



ção, considerando os objetivos estratégicos da organização; a motivação e os demonstrativos dos resultados a serem alcançados com a contratação; a indicação da fonte de recursos para a contratação; e a indicação do integrante do requisitante para composição da equipe de planejamento. Observa-se que esses elementos, além de formalizarem e identificarem claramente quem é o autor da demanda, já permitem uma primeira análise sobre aquilo que se pretende contratar no aspecto de alinhamento estratégico.

A necessidade da contratação deve estar alinhada aos objetivos estratégicos da organização, demonstrando para quais metas do planejamento estratégico a aquisição contribui. Esse exercício de alinhamento ajuda na difusão do próprio planejamento estratégico dentro das organizações. Vincular a aquisição que se pretende fazer a uma meta da organização, faz com que o requisitante, que deve ser o autor do DOD, reflita sobre qual é a importância daquela aquisição para atingir a missão institucional.

A motivação daquilo que se vai adquirir é o dever jurídico de quem gere a coisa pública, uma vez que o motivo, as circunstâncias fáticas e jurídicas que levam à prática do ato, é um dos elementos de validade do ato administrativo. O dever de motivação enquanto princípio que obriga a Administração Pública está expresso no art. 2º e no art. 50 da Lei 9.784/1999, a qual determina que os atos administrativos devem ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos.

A indicação da fonte de recursos também se impõe por força legal, uma vez que, nos termos da Lei 8.666/1993, art. 7º, III e art. 14, as obras, os serviços e as compras somente poderão ser contratados se houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações contraídas.

O DOD dará início ao processo de planejamento da contratação, que geralmente deve ser realizado por uma equipe, pois o planejamento da contratação exige multiplicidade de competências que normalmente não são dominadas por uma só pessoa. Por exemplo, para contratar um serviço de publicidade para uma campanha de vacinação são necessárias competências em pelo menos três áreas: publicidade, vacinação, e licitações e contratos. Um representante, indicado pelo setor requisitante no próprio documento de oficialização da demanda, também deve participar do planejamento da contratação.

Assim, o primeiro esforço que as organizações devem realizar para contratar bem é exigir que o processo de aquisição seja iniciado com o DOD, enquanto documento formal e padronizado, contendo pelo me-

nos os elementos citados acima. O segundo esforço na direção da melhoria é a elaboração de um estudo técnico preliminar, na fase de planejamento da contratação.

4. ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES

Segundo o *Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação*, do TCU, “a elaboração dos estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar)”. Ainda segundo o Guia, os estudos técnicos preliminares servem para “a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental; b) embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços” (BRASIL, 2012, p. 39).

A elaboração de ETP é dever cogente imposto à Administração Pública. De acordo com os arts. 7º e 6º, IX, da Lei 8.666/1993, as contratações de obras e serviços devem ser precedidas da elaboração de projeto básico (PB), sendo este entendido como:

conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos. [Destacamos]

Pela definição acima, pode-se inferir que o ETP é um controle, que busca reduzir pelo menos dois riscos: de a Administração tentar contratar algo que seja inviável tecnicamente ou que atente contra o meio ambiente.

Ainda pela leitura do dispositivo acima, a lógica que se apresenta é que toda contratação deve ser precedida de projeto básico e que todo projeto básico é elaborado com base nos ETP. Assim, a sequência temporal prevista na legislação consiste em primeiro elaborar os ETP, para depois elaborar o projeto básico (com base nos ETP), e em seguida contratar (com base no projeto básico).

A Lei 10.520/2002, que trata da modalidade de licitação pregão para aquisição de bens e serviços comuns, conquanto não figure nos seus dispositivos ex-

pressamente o termo “estudos técnicos preliminares”, deixa clara a necessidade desse instrumento quando dispõe, em seu art. 3º, III, que na fase preparatória do pregão deverá constar nos autos do procedimento “os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados”.

A Lei 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Pública (RDC), em seu art. 2º, IV, “a”, também trouxe a exigência de ETP que antecede a elaboração do projeto básico. No mesmo sentido, a Lei 13.303/2016, que instituiu o estatuto jurídico das empresas estatais, também foi expressa, em seu art. 42, VIII, à exigência de que as aquisições sejam precedidas de ETP, explicitando ainda que este irá, da mesma forma que previsto na Lei 8.666/1993, fundamentar a elaboração do projeto básico. Aliás, os estudos técnicos preliminares vão embasar a elaboração não só projeto básico, mas também do termo de referência e do plano de trabalho (neste caso, quando houver contratação de serviços, nos termos do Decreto 2.271/1997).

No âmbito do Tribunal de Contas da União é possível vislumbrar jurisprudência pacífica no sentido da obrigatoriedade dos estudos técnicos preliminares, seja para contratação de obras, serviços ou compras (Acórdão 3.215/2016 – Plenário; Acórdão 212/2017 – Plenário; Acórdão 681/2017 – Primeira Câmara; Acórdão 1.134/2017 – Segunda Câmara).

A exigência de ETP se dá ainda nos casos de contratação direta, dispensa ou inexigibilidade. Os elementos de um processo de contratação direta não se resumem àqueles previstos no art. 26 da Lei 8.666/1993 (caracterização da situação emergencial ou calamitosa, razão de escolha do fornecedor ou executante, justificativa de preços, documento de aprovação dos projetos de pesquisa, justificativa e ratificação do ato de dispensa e devida publicação na Imprensa Oficial). O art. 38 da Lei 8.666/1993 especifica que “o procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa”, devendo ser juntados posteriormente a esse processo diversos elementos, dentre eles, conforme estabelece o inciso VI, “pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade”, o que demonstra que os processos de dispensa e inexigibilidade não são processos autônomos (FERNANDES, 2009, p. 641).

Este é o entendimento, já de longa data, adotado pelo TCU, conforme se vê no voto condutor da Decisão 233/1996 – 1ª Câmara:

Observa-se, portanto, que o procedimento da licitação, em seu sentido lato, tal como consta da Lei, abrange tanto as contratações diretas como aquelas realizadas mediante prévia licitação (...) Ora, se o gestor tem por dever e objetivo garantir a contratação mais vantajosa para o órgão, os atos precedentes devem integrar apenas um processo, ao qual são juntados, também, se for o caso, os elementos explicitados no parágrafo único, incisos I a III, do art. 26 da Lei nº 8.666/93. Nesse contexto, é de se concluir que inexistem processos autônomos de dispensa e inexigibilidade de licitação, sendo aplicável, portanto, à espécie as disposições contidas no “caput” do art. 38 da referida norma legal

Assim, conclui-se que, tanto no processo de licitação quanto no de contratação direta, elementos como projeto básico ou termo de referência são indispensáveis. Considerando ainda que, conforme os dispositivos colacionados nessa seção, esses elementos devem ser elaborados tendo por base o ETP, logo, a consequência lógica que se chega é a de que a elaboração de ETP é necessária em qualquer processo de aquisição, independentemente de a escolha do fornecedor se der mediante licitação ou contratação direta.

A obrigatoriedade e a ordem de produção de ETP, projetos básicos (ou termos de referência) e contratos estão contidas de forma mais clara e explícita nos normativos infralegais que norteiam as contratações de tecnologia da informação (IN-SLTI 4/2014, Resolução do Conselho Nacional de Justiça 182/2013 e Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público 102/2013). Esse fato decorreu da necessidade de delinear os processos para as contratações na forma de processo de trabalho e não pela especificidade dos objetos de TI, como se poderia pensar a princípio. Esta afirmação encontra respaldo, por exemplo, no fato de que a minuta da Instrução Normativa que substituirá a atual Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento 2/2008 (para contratação de serviços em geral), a qual foi posta em consulta pública em agosto de 2016, continha dispositivos análogos.

4.1 O QUE DEVE CONTER UM ETP?

Conquanto que a exigência de ETP seja um dever legal para embasar a contratação pública, a lei não traz expressamente qual deve ser o seu conteúdo. Além da menção na definição de projeto básico (art. 6º, inciso IX),

a Lei 8.666/1993 faz outra menção ao ETP no art. 46, quando trata da utilização dos tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço”, para contratação de trabalho de natureza predominantemente intelectual, como o de elaboração de um ETP. E, infelizmente, é somente nesses dois pontos que a Lei 8.666/1993 menciona de forma expressa os ETP, porque, como se pode ver no RCA (BRASIL, 2014b) e no guia para contratação de TI (BRASIL, 2012), todos os conteúdos propostos para os ETP estão embasados naquela Lei, havendo, portanto, diversas remissões aos ETP de forma indireta.

Sabe-se que o ETP tem por objetivo assegurar a viabilidade técnica da contratação e do tratamento do impacto ambiental, embasar o termo de referência, o projeto básico e o plano de trabalho. Assim, o conteúdo de ETP deve ser o suficiente para que ele cumpra com os seus objetivos previstos na lei.

No âmbito do TCU, a sugestão para reduzir os riscos de uma indefinição quanto ao conteúdo do ETP tem sido a orientação para que os OGS – Órgãos Governantes Superiores (aqueles que detêm competência para normatizar determinado assunto) definam conteúdo dos

estudos técnicos preliminares, que serviria de ponto de partida para a equipe de planejamento da contratação (BRASIL, 2014b).

O RCA (BRASIL, 2014b) e o guia para contratação de TI (BRASIL, 2012) trazem, como sugestão, alguns elementos que deveriam fazer parte no ETP. Outros documentos também têm sido editados com o objetivo de definir o conteúdo do ETP, como por exemplo, o guia de consulta rápida do STJ sobre o tema (BRASIL, [2016?]).

Conquanto a maioria desses documentos tenham sido criados para nortear as contratações de TI, observa-se que, pelo conteúdo que exigem de um ETP, também se aplicam às demais aquisições. Isso porque o RCA, que foi concebido para aquisições de todo tipo de objeto, propõe conteúdo análogo.

O gestor público deve explicitar qual a *necessidade da solução* que será contratada; afirmando que buscou a otimização dos processos de trabalho e que, mesmo assim, a aquisição se faz necessária (BRASIL, 2014b).

Deve demonstrar qual é o *alinhamento de determinada contratação aos planos do órgão*, por exemplo com as metas do plano estratégico da organização. Esse esforço

Tabela 1:

Conteúdo do estudo técnico preliminar

RCA e Guia TCU para contratação de TI	IN-SLTI 4/2014	STJ Estudos Técnicos Preliminares: guia de consulta rápida
<ul style="list-style-type: none"> » Necessidade da contratação » Alinhamento aos planos do órgão » Requisitos da contratação » Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item » Levantamento de mercado » Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar » Estimativas preliminares dos preços » Descrição da solução como um todo » Justificativas para o parcelamento ou não da solução » Resultados pretendidos » Providências para adequação do ambiente do órgão » Análise de risco » Declaração da viabilidade ou não da contratação 	<ul style="list-style-type: none"> » Definição e especificação das necessidades de negócio e tecnologias » Avaliação das diferentes soluções » Análise e comparação entre os custos totais das soluções identificadas » Escolha da solução e justificativa de escolha » Avaliação das necessidades de adequação do ambiente do órgão » Avaliação e definição dos recursos humanos e materiais para implantação e manutenção da solução » Definição dos mecanismos para continuidade do fornecimento da solução, no caso de interrupção contratual. » Declaração de viabilidade da contratação. 	<p>Documento de Oficialização da Demanda – DOD</p> <ul style="list-style-type: none"> » Necessidade da contratação » Alinhamento entre a contratação da solução e os planos estratégicos institucionais – PEI – PETI – PDTI » Resultados pretendidos <p>Análise da Viabilidade da Contratação</p> <ul style="list-style-type: none"> » Requisitos da Contratação » Levantamento da demanda » Pesquisa de mercado » Escolha e justificativa da solução mais adequada » Justificativas para o parcelamento ou não da solução » Providências para a adequação do ambiente do órgão » Indicação do orçamento estimado » Declaração de viabilidade ou não da contratação <p>Plano de Sustentação</p> <ul style="list-style-type: none"> » Estratégia de independência do Tribunal em relação à contratada » Estratégia para transição e encerramento contratual » Estratégia para continuidade em eventual interrupção de contrato » Recursos materiais e humanos necessários à continuidade do negócio <p>Estratégia da Contratação</p> <ul style="list-style-type: none"> » Modelo de execução e gestão do contrato <p>Análise de Riscos</p> <ul style="list-style-type: none"> » Análise de Riscos

leva o gestor a pensar em que medida a solução que se pretende contratar contribuirá para o atingimento da missão do órgão (BRASIL, 2014b).

Seja para a aquisição de solução de TI seja para a aquisição de outra solução, os *requisitos da contratação*, incluindo os requisitos mínimos de qualidade, devem ser definidos a fim de se saber qual será a proposta mais vantajosa para a Administração. Também que deve ser feita uma *análise entre a demanda prevista e a quantidade de cada item*, a fim de se evitar aditivos contratuais desnecessários ou mesmo a necessidade de se realizar nova licitação, com conseqüente perda de economia de escala (BRASIL, 2014b).

O *conhecimento do mercado*, a fim de saber quais soluções atenderiam à necessidade da Administração, bem com as *justificativas da escolha do tipo de solução a contratar*, são elementos essenciais de qualquer aquisição, pois não é possível adquirir algo sem conhecer “o que está sendo ofertado pelo mercado” e sem fazer uma escolha entre as opções disponíveis.

As *estimativas preliminares* de preços, por seu turno, são imprescindíveis na medida em que será necessário saber se existem recursos suficiente para se levar adiante a contratação.

É necessário que no ETP esteja *descrita a solução como um todo*, não só para orientar a elaboração das propostas dos licitantes, mas também para que a seja reduzido o risco de a Administração não ter sua necessidade atendida devido a alguma parte essencial da solução não ter sido considerada (BRASIL, 2014b).

Já a *análise do parcelamento do objeto*, para decidir se o objeto deve ser parcelado e se for, de que forma, é uma medida que visa dar cumprimento ao princípio da isonomia nas licitações. Por oportuno, citam-se as formas de parcelamento mencionadas no RCA: parcelamento formal (mais de uma licitação ou adjudicação por item) ou material (autorização para participação de consórcio ou realização de subcontratação).

Quais os *resultados pretendidos com a aquisição* também devem ser destacados no ETP, inclusive para que a regularidade dos resultados do contrato celebrado não se resuma à verificação de seus aspectos formais. Já nessa fase de planejamento da contratação, no ETP, deve-se deixar claro o que a Administração “almeja com a contratação da solução, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos (...) bem como, se for caso, de melhoria da qualidade de produtos ou serviços, de forma a atender à necessidade da contratação” (BRASIL, 2014b).

Também deve ser conteúdo do ETP a *verificação das providências para adequação do ambiente* do órgão para recebimento da solução que será contratada. Será necessário alterar ou fazer instalações elétricas? O espaço físico é adequado? (BRASIL, 2014b) Não são raras as vezes, que se adquirem, por exemplo, equipamentos sem que exista infraestrutura adequada para colocá-los em funcionamento, gerando enorme quantidade de desperdício de recursos.



Por fim, a par dos elementos do ETP, deve-se fazer uma *análise do risco* antes de se realizar a aquisição, identificando os riscos e avaliando a probabilidade de sua ocorrência e de seus impactos, além de indicar quais seriam as ações necessárias para reduzir os riscos identificados (BRASIL, 2014b).

Esses elementos dos ETP são necessários para que, ao final, mas ainda na etapa de elaboração do ETP, a equipe de planejamento da contratação declare se a contratação é ou não viável. Se for viável, passa-se a elaboração do projeto básico, do termo de referência ou do plano de trabalho.

4.2 O NÍVEL DE DETALHAMENTO ADEQUADO

Talvez aqui resida a dificuldade de se fixar um conteúdo mínimo para o ETP, pois o nível de detalhamento do ETP deve variar de acordo com o risco da aquisição que será realizada. Conforme se apresentou no início da seção 4, o ETP é um mecanismo de controle e, assim sendo, seu nível de detalhamento deve ser proporcional ao risco, de acordo com o que prevê o art. 14 do Decreto-Lei 200/1967.

Assim, por exemplo, considerando que a descontinuidade dos serviços de TI possa levar a uma paralisa na prestação de serviços públicos, essas aquisições normalmente exigem maiores esforços, inclusive normativo, para a definição do conteúdo do ETP, a exemplo do que se vê na IN-SLTI 4/2014 (Tabela 1). De forma semelhante, obras de engenharia complexas mereceriam um detalhamento maior do ETP, o mesmo ocorrendo com compras de material de grande vulto e complexidade.

Observa-se que não é recomendável eliminar itens do conteúdo dos estudos técnicos preliminares quando as contratações têm menor risco, pois, como citado mais acima, o RCA (BRASIL, 2014b) e o guia para contratação de TI (BRASIL, 2012) demonstram a obrigação legal de produzir essas informações. Destarte, a forma de simplificar os ETP em contratações de menor risco é executar as suas atividades de forma mais simplificada. Cita-se, como exemplo, a análise de mercado por busca de soluções. Se a contratação for de grande risco, deve-se investir mais tempo consultando o mercado e analisando as opções disponíveis (em caso de risco extremo, por exemplo, deve-se, talvez, consultar todas as soluções conhecidas). Já se a contratação for avaliada com risco baixo, essa análise pode ser feita de forma mais simplificada (talvez apenas usando a solução atualmente contratada e mais uma alternativa,



por exemplo). Mas observa-se que em ambos os casos deve-se executar a análise de mercado.

4.3 AS DIFICULDADES PARA ELABORAR UM BOM ETP

Não obstante a elaboração do ETP se constituir em um dever legal, ainda existem muitos obstáculos a serem superados pelas organizações para que ele contribua para aquisições públicas mais efetivas.

A ausência de padronização do que deve conter um ETP é um deles. O TCU tem buscado suprir essa falta por meio de orientações, a exemplo do RCA. Iniciativas pontuais de algumas organizações públicas que têm editado regulamentos orientando internamente a elaboração do ETP e estabelecendo seu conteúdo mínimo, a exemplo do Superior Tribunal de Justiça (Tabela 1) também visam suprir essa lacuna.

Outra questão que deve ser levada em conta na elaboração de um ETP é que ele deve ser feito por uma equipe multidisciplinar.

A qualidade do planejamento da contratação depende da equipe designada para conduzi-lo. Portanto, a equipe deve ser escolhida com cuidado,

para que, no conjunto, detenha conhecimentos do arcabouço legal vigente, da jurisprudência, da solução a ser contratada, dos normativos internos do órgão que afetam a contratação (e.g. PSI) e das práticas do órgão que influenciem a contratação (e.g. modelo de termo de referência adotado no órgão) (BRASIL, 2012, p. 52).

A IN-SLTI 4/2014, em seu art. 2º, IV, elenca, como membros necessários de uma equipe de planejamento da contratação, o integrante técnico, o servidor que entenda tecnicamente daquilo que será adquirido, o integrante administrativo, qual seja, o servidor da área administrativa com conhecimentos da legislação de licitações e contratos, e o integrante requisitante, que é o servidor que representa a área requisitante da solução e que conhece o problema que deve ser resolvido com a contratação.

A falta de planejamento das contratações e a cultura reativa da administração pública, seja em decorrência da própria falta de planejamento seja em decorrência do inesperado aporte de recursos, também são elementos que dificultam a elaboração do ETP. Segundo levantamento do TCU, no Acórdão 2622/2015 – Plenário, realizado junto a 376 organizações da administração pública federal, somente “46% das organizações executam processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano, e apenas 27% dos planos elaborados são publicados na Internet.”

É necessário que as organizações possuam um plano anual de suas aquisições. No Acórdão 2348/2016 – Plenário, o TCU expressou a necessidade de que o planejamento das aquisições contemple, pelo menos a:

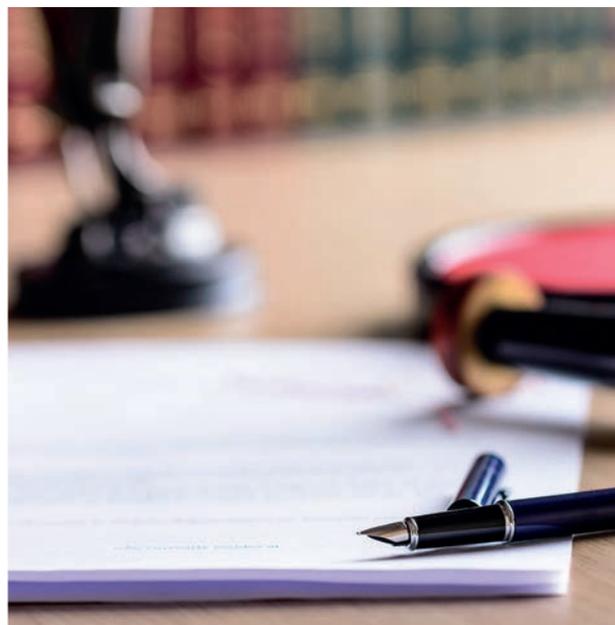
elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contendo, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

Um dos requisitos do ETP é que nele fique demonstrado que as aquisições estão alinhadas com os planos das organizações – plano estratégico, plano de aquisições e logísticas e outros planos específicos. No

entanto, se a falta de planejamento costuma ser a tônica das organizações, a falta de disseminação dos planos que são elaborados torna-se outro obstáculo para a elaboração do ETP. Para que exista o alinhamento da aquisição com os planos da organização, é necessário que pelo menos os integrantes da equipe de planejamento que vão elaborar o ETP tenham conhecimento desses planos para que possam opinar sobre a viabilidade da contratação, principalmente demonstrando de que forma aquela aquisição irá contribuir para o atingimento das metas fixadas.

O cenário de dificuldade na elaboração dos ETP pode vir a melhorar com o estímulo da padronização das aquisições pelos OGS, de forma que a Administração Pública, na sua maioria, adquira bens, serviços e obras com especificações padronizadas. Nesse caso, a parte que exige maior esforço para elaboração dos ETP deve ser realizada uma só vez para a definição da especificação padrão (por exemplo, análise de mercado, especificação de requisitos, referenciais de preços unitários, dentre outros), cabendo, aos que vão utilizar as especificações padrões, elaborar a parte faltante, que tende a exigir menos esforço (justificativa da necessidade, estimativa de quantidades, dentre outros). O estudo da padronização, sua relação com ETP e sua implicação em ganhos de eficiência é um tema a ser abordado em mais detalhes em momento oportuno.

Por fim, cabe salientar que se espera que o esforço para a elaboração do ETP para aquisições realizadas pela primeira vez seja maior em comparação àquele





necessário para aquisições que já entraram na rotina do órgão, para as quais já se conta com o ETP anterior como ponto de partida. Para as organizações que ainda não têm como prática a elaboração do ETP, talvez o melhor caminho seja elaborá-lo primeiramente para as aquisições que oferecem um maior risco para a continuidade de seu negócio.

5. CONCLUSÃO

Este artigo tratou dos estudos técnicos preliminares (ETP). Partindo do documento de oficialização da demanda (DOD), o objetivo foi apresentar a relevância do DOD e do ETP para o sucesso das aquisições públicas.

Iniciou-se propondo observar as aquisições públicas como um processo de trabalho com fases interconectadas, cada uma com insumos e produtos bem definidos. Ressaltou-se a importância de que o gestor público veja seu processo de aquisição como um ativo valioso para a organização, cabendo-lhe buscar sua melhoria contínua.

Para o sucesso das aquisições, registrou-se que o primeiro esforço deve ser a oficialização da demanda a partir de um documento oficial, assinado pelo requisitante e que contenha: a área requisitante; a necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos da organização; demonstrativos dos resultados a serem alcançados com a contratação; a indicação da fonte de recursos para a contratação; e a indicação do integrante do requisitante para composição da equipe de plane-

jamento. Reforçou-se que esse documento, que dará início ao processo de aquisições, é relevante para que a solução que está sendo requerida seja perfeitamente compreendida pela equipe que irá efetuar a aquisição. Afirmou-se ainda que é recomendável que as organizações públicas instituem oficialmente a obrigação da elaboração do documento de oficialização da demanda, prevendo o seu conteúdo mínimo.

Argumentou-se que o ETP, que é o produto obtido da etapa seguinte do processo de planejamento da contratação, deve ser o elemento com base no qual a equipe de planejamento, mediante análise de riscos, deve deliberar a favor ou contra a realização da aquisição. Registrou-se que, apesar de sua exigência legal para todas as aquisições, inclusive aquelas realizadas mediante contratação direta, a lei não traz expressamente seu conteúdo, sendo verificado, contudo, esforço de algumas organizações, como do Tribunal de Contas da União, no sentido de especificar qual deva ser o conteúdo mínimo de um estudo técnico preliminar.

Em linha com o princípio da eficiência, afirmou-se que o nível de detalhamento do ETP depende do risco da contratação, pois não se pode perder de vista que isso se trata de um mecanismo de controle e que, portanto, seu nível de detalhamento deve ser proporcional ao risco. Observa-se que não é recomendável eliminar itens do conteúdo dos ETP em contratações com risco menor, mas sim executar as suas atividades de forma mais simplificada.

Além da necessidade de definir um conteúdo mínimo para o ETP, levantou-se que o sucesso de sua elaboração ainda depende da superação de alguns obstáculos nas organizações públicas, como a necessidade de equipes multidisciplinares para sua elaboração, a falta de planejamento das aquisições públicas e a ausência de divulgação dos planos institucionais (necessários para verificar o alinhamento entre a aquisição e a missão da organização).

Por fim, especulou-se que o cenário de dificuldade na elaboração dos ETP pode vir a melhorar com o estímulo da padronização das aquisições pelos OGS, registrando-se, ainda, que o esforço para realizar um ETP pela primeira vez geralmente é maior em comparação àquelas aquisições que já entraram na rotina do órgão. Sugeriu-se, ademais, que, para as organizações que ainda não têm como prática a elaboração do ETP, talvez o melhor caminho seja elaborá-lo primeiramente para as aquisições que oferecem um maior risco para a continuidade de seu negócio.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO 9000. Sistemas de gestão da qualidade – fundamento e vocabulário. Rio de Janeiro: ABNT, 2015a.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO 9001. Sistemas de gestão da qualidade – requisitos. Rio de Janeiro: ABNT, 2015b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução 182 de 17 de outubro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para as contratações de solução de tecnologia da informação e comunicação pelos órgãos submetidos ao controle administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <<http://bit.ly/2uZhept>>. Acesso em: 4 maio 2017.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 102, de 23 de setembro de 2013. Disciplina no âmbito do Ministério Público Brasileiro, procedimentos relativos à contratação de soluções de tecnologia da informação. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 out. 2013b. Seção 1, p. 88.

_____. Decreto-Lei 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 União. Poder Executivo. Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1. p. 4. Disponível em: <<http://bit.ly/2vhVYGV>>. Acesso em: 4 maio 2017.

_____. Decreto 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União. Poder Executivo. Brasília, DF, 8 jul. 1997. Seção 1. p. 14293. Disponível em: <<http://bit.ly/2vSHQau>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Lei 8.666/1993, 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. Poder Legislativo. Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1. p. 1. Disponível em: <<http://bit.ly/28Sw9Xt>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Lei 9784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 1 fev. 1999. Seção 1. p. 1. Disponível em <<http://bit.ly/2bpXguE>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 18 jul. 2002. Seção 1. p. 1. Disponível em <<http://bit.ly/2dPz8zE>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 5 ago. 2011. Seção 1. p. 1. Disponível em <<http://bit.ly/2il2JXe>>. Acesso em: 9 abr. 2017.

_____. Lei 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 1 jul. 2016. Seção 1. p. 1. Disponível em <<http://bit.ly/2qjZhOC>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2 maio 2008. Seção 1. p. 91. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>. Acesso em: 4 maio 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 4, de 11 de setembro de 2014. Dispõe sobre o processo de contratação de solução de tecnologia da informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISF do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 12 set. 2014a. Seção 1. p. 96.

_____. Procuradoria Geral da República. Secretaria Jurídica e de Documentação. Manual de gestão por processos. Brasília, DF: MPF/PGR, 2013c.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Estudos Técnicos Preliminares: guia de consulta rápida. Brasília, DF: SCI-STJ [2016?]. Disponível em: <<http://bit.ly/2wxmn7Y>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação. – Versão 1.0. Brasília, DF: TCU, 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. Riscos e controles nas aquisições (RCA). Brasília, DF: TCU, 2014b, disponível em: <<http://bit.ly/2v7tTmx>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Denúncia. Acórdão 1840 /2016: Plenário. Relator: Augusto Sherman. Brasília, DF, 13 jul. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2vSDC2F>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Denúncia. Acórdão 3215/2016: Plenário. Relator: André de Carvalho. Brasília, DF, 7 dez. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2whxPov>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria. Decisão 233/1996: Primeira Câmara. Relator: Homero Santos. Brasília, DF, 16 out. 1996. Disponível em: <<http://bit.ly/2uZLTmD>>. Acesso em 13 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Levantamento. Acórdão 2622/2015: Plenário. Relator: Augusto Nardes. Brasília, DF, 21 out. 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2wxBFta>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Levantamento. Acórdão 1321/2014: Plenário. Relator: Ana Arraes. Brasília, DF, 21 maio 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2viYQU0>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Representação. Acórdão 757/2015: Plenário. Relator: Bruno Dantas. Brasília, DF, 8 abr. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2x6uxSy>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Representação. Acórdão 2982/2015: Primeira Câmara. Relator: Bruno Dantas. Brasília, DF, 26 maio 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2wxn15s>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Representação. Acórdão 1712/2015: Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Brasília, DF, 15 jul. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2wxCQcf>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Representação. Acórdão 1401/2016: Plenário. Relator: Anna Araes. Brasília, DF, 1 jun. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2wriLoM>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Representação. Acórdão 1840 /2016: Plenário. Relator: Augusto Sherman. Brasília, DF, 13 jul. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2vSDC2F>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Representação. Acórdão 2902/2016: Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Brasília, DF, 16 nov. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2x6G58z>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Representação. Acórdão 1134/2017: Segunda Câmara. Relator: André de Carvalho. Brasília, DF, 31 jan. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2vSaXec>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Representação. Acórdão 212/2017: Plenário. Relator: José Múcio Monteiro. Brasília, DF, 15 fev. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2x1JRKu>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Especial. Acórdão 2736/2014: Plenário. Relator: Marcos Bemquerer. Brasília, DF, 15 out. 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2vivXLG>>. Acesso em 9 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Especial. Acórdão 681/2017: Primeira Câmara. Relator: Benjamin Zymler. Brasília, DF, 14 fev. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2uZLTmD>>. Acesso em 9 abr. 2017.

BLUMM, Marcia Helena Nerva; et al (Coord.); ALMEIDA, Marilza Oliveira (colaboração). Manual de gestão de processos da Secretaria de Saúde do Distrito Federal. Brasília, DF: Secretaria de Estado de Saúde; Subsecretaria de Planejamento, Regulação, Avaliação e Controle; Central de Competências em Gestão de Processos, 2014.

FRAGA, Érica. Brasil patina porque gasta muito e mal, indica estudo. Folha de S.Paulo, São Paulo 30 abr. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/1VFHXhg>>. Acesso em: 9 abr. 2017.

PALUDO, Augustinho. Administração pública. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

O controle externo *versus* o controle interno e administrativo: análise do suposto conflito de competência entre o CNJ e o TCU



Angerico Alves Barroso Filho

Auditor Federal de Controle Externo do TCU desde 2004, advogado e contador, com MBA em Gestão Corporativa na Administração Pública, pós-graduado em Direito, Estado e Constituição, Mestre em Direito pelo Uniceub.

RESUMO

O objetivo deste artigo é debater o conflito entre as decisões do CNJ e do TCU a partir dos principais argumentos utilizados por cada órgão para defender a supremacia de um sobre o outro. Busca-se caracterizar o conflito com a premissa de que se tratam de decisões de naturezas distintas, uma oriunda de controle interno e administrativo, e outra de controle externo. O debate ganha importância, pois o Conselho, ao se intitular como órgão específico de controle do Poder Judiciário, tem se arvorado na competência de descumprir e mandar descumprir as deliberações da Corte de Contas, privilégio – e não prerrogativa – que, por princípio, não encontra respaldo na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: CNJ; TCU; conflito de decisões.

1. INTRODUÇÃO

Segundo Luiz Armando Badin (2009, p. 1) a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, veiculou um dos aspectos mais importantes da Reforma Constitucional do Poder Judiciário brasileiro: a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O intuito da medida, entre outros, era superar o hermetismo que tanto minava (ou mina) o prestígio público das instituições da Justiça. O Conselho representava a ideia do Judiciário mais transparente, célere e responsável, anota



Badin (2009). Criado com a missão de “controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário” (§ 4º, art. 103-B da Constituição Federal), são atribuições do CNJ zelar pela observância do art. 37 e apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União – TCU (inciso II do mencionado § 4º).

Ao Poder Legislativo, com o auxílio do TCU, cabe exercer, nos termos do art. 70 e 71 da Constituição Federal, o controle externo da Administração Pública, podendo inclusive sustar atos e contratos eivados de vício. Há situações nesse contexto em que as decisões do CNJ poderão conflitar com as do TCU, e vice-versa, quando tiverem por objetivo a invalidação ou sustação de atos e contratos administrativos, pois ambos dispõem de competência para o controle da atuação administrativa e financeira dos órgãos do Poder Judiciário. Conforme dispõe o próprio texto constitucional, a atuação do CNJ deve ocorrer sem prejuízo às competências do TCU. Nesse sentido, como se resolve o conflito entre as decisões dos órgãos? Qual posicionamento deverá prevalecer no caso de manifestações divergentes?

O objetivo do artigo circunscreve-se à análise das competências dos órgãos naquilo que der causa ao conflito de deliberações. Isto é, o CNJ, além do controle da atuação administrativa, tem, entre outras atribuições de correição e disciplina, competências que não coïn-

cidem com as desenvolvidas pelo TCU, e que portanto não fazem parte do foco deste trabalho.

2. OS CONTROLES ADMINISTRATIVO, EXTERNO E INTERNO, E AS RESPECTIVAS COMPETÊNCIAS NA CF/1988

Inicia-se este tópico com alguns conceitos apresentados de forma objetiva, e que são importantes para o desenvolvimento do trabalho: um deles é o de controle, que, segundo Hely Lopes Meirelles (p. 671, 2009), “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 809) define “o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo”, buscando aderência das práticas ao ordenamento jurídico.

Vê-se que os conceitos desenvolvidos pelos autores focam, ambos, nos aspectos da vigilância e da correção, bem como, em alguma medida, na atuação hierárquica, de uns órgãos sobre outros, de um Poder sobre outro. Di Pietro menciona a existência de vários critérios para classificação do controle; um deles destaca o órgão que o exerce, daí fala-se em administrativo, legislativo e judicial. Meirelles (2009, p. 676) discorre sobre o controle administrativo, que é o controle – de legalidade e de mérito – que a Administração Pública

exercita sobre suas próprias atividades visando a observância das leis, além de critérios de necessidade de serviço e exigências técnicas e econômicas. Deriva do poder-dever de autotutela, assinala o autor.

Di Pietro (2014, p. 811) faz descrição similar do controle administrativo, caracterizando-o como do tipo interno; e que é decorrente do poder de autotutela que autoriza a Administração Pública a rever os próprios atos, conforme as Súmulas/STF 346 e 473, em sintonia ainda com o art. 53 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que o prescreve no âmbito da Administração Federal.

O controle legislativo é aquele exercido pelo Poder Legislativo nos limites definidos na CF/1988, contemplando aspectos da legalidade e da conveniência pública, de acordo com Meirelles (2009, p. 708-709). Di Pietro (2014, p. 823-825) caracteriza-o em dois tipos: o político, em que as decisões da Administração Pública são apreciadas inclusive quanto à conveniência e à oportunidade; e o financeiro, sobressaindo, como elemento a ser controlado, os aspectos da legalidade, da legitimidade, da economicidade, fidelidade funcional e de resultados dos programas de trabalho.

O controle judicial, por sua vez, é o exercido pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos praticados pela Administração Pública de todos os poderes, de acordo com Meirelles (2009, p. 715). Decorre do Estado de Direito e tem fundamento, no direito brasileiro, no monopólio pelo Poder Judiciário,

da função jurisdicional (jurisdição una), complementa Di Pietro (2014, p. 827).

O controle externo, segundo Meirelles (2009, p. 673-674), caracteriza-se pela atuação de um Poder ou órgão constitucional independente sobre a atuação administrativa de outros poderes que são agentes do ato controlado. Por sua vez, o controle interno materializa-se em ação de vigilância voltada às práticas do Poder ou Administração a que pertence. Ele se insere na estrutura do próprio órgão fiscalizado, e é especialização do controle administrativo, nota Evandro Martins Guerra (2005, p. 93 e 262).

Ilustrando os conceitos apresentados com foco no objetivo do trabalho: 1) o controle administrativo ocorre, por exemplo, quando o Superior Tribunal Federal (STF) e a Advocacia-Geral da União (AGU) resolvem anular atos administrativos em que concederam benefícios a seus respectivos servidores, por conterem vícios; 2) o controle externo, ou controle legislativo, é o exercido pelo Congresso Nacional (CN), com o auxílio do TCU, sobre os atos do Poder Executivo, e é também a fiscalização realizada pela Corte de Contas sobre órgãos do Poder Judiciário; 3) o controle interno, por sua vez, dá-se com a auditoria efetivada pela Secretaria Federal de Controle Interno sobre o Ministério da Fazenda; ou quando o CNJ realiza inspeção em outro órgão do Poder Judiciário. Ao escrutinar a CF/1988, observam-se diversas menções aos termos controle externo e controle interno, mas não diretamente ao conjunto da expressão controle administrativo.





O termo controle externo é utilizado para tratar de dois temas distintos, um com o conteúdo de fiscalização contábil, financeira, patrimonial, administrativa, a cargo do Poder Legislativo com o auxílio de órgãos especializados de contas; outro no sentido de controle sobre a atividade policial, no encargo do Ministério Público. É aquela a acepção de interesse deste trabalho.

No art. 31, § 1º, o texto prescreve que a fiscalização no Município será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal¹. No mencionado parágrafo, ficou estabelecido que esse controle externo é efetivado com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios. Na sequência, os arts. 70 e 71 da CF/1988 mencionam, para a fiscalização na esfera da União, o controle externo e o sistema de controle interno de cada Poder². Nos termos da CF/1988, o Congresso Nacional realiza o controle externo em sentido estrito, que se materializa com o auxílio de órgãos especializados, como os Tribunais e Conselhos de Contas. No sentido lato, o Poder Judiciário também exerce controle externo, segundo Guerra (2005, p. 93).

Conforme o art. 71, caput, da CF/1988, a fiscalização da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será realizada pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Entre as diversas atribuições dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo, previstas no art. 71 da CF/1988 (frise-se: como órgão auxiliar do CN), destacam-se as dos incisos IX e X, que legitimam respectivamente as Cortes de Contas a “assinar prazo para o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade” e a “sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal”. As referidas atribuições constam ainda na Lei n° 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do TCU).

Nos art. 74, inciso IV e § 1º da CF/1988, delinea-se a finalidade do sistema de controle interno a ser mantido por cada Poder, entre as quais apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, bem como noticiar o TCU acerca da ocorrência de irregularidades ou ilegalidades. Para o sistema de controle interno, a CF/1988 reservou no inciso II, art. 74, entre outras, a competência para “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como de aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado”.

No âmbito do Poder Executivo, conforme o art. 22 da Lei n° 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, integram o mencionado sistema, como órgãos centrais, a Secretaria Federal de Controle Interno e o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus); além disso, há os órgãos setoriais. Por

força do art. 75 da CF/1988, aplicam-se, no que couber, as normas constitucionais da União de organização, composição e fiscalização aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, e dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

No ato das disposições transitórias da CF/1988³, no § 2, art. 16, os termos controle externo são mencionados para tratar da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Distrito Federal, a qual seria realizada pelo Senado Federal com o auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, até que se instalasse a Câmara Legislativa. Ao se referir às atribuições do CNJ, a CF/1988, no § 4º e inciso II do art. 103-B, qualifica-o como de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, o que implica dizer que se insere no âmbito do controle interno e administrativo. Nesse sentido, o STF, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3367, o define como típico controle interno. Ademais, é-lhe dado competência para observar o cumprimento do art. 37 e apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados no âmbito do referido poder.

O mesmo artigo também qualifica-o como de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. Ademais, é-lhe dado competência para observar o cumprimento do art. 37 e apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados no âmbito do referido poder. Nesse sentido, o STF, ao julgar a ADI nº 3367, o define como típico controle interno. Com isso, pode-se afirmar que se insere no âmbito do controle interno e administrativo. Nota-se, além disso, que, por meio do art. 1º da Resolução nº 86, de 8 de setembro de 2009, o CNJ determinou aos Tribunais integrantes do Poder Judiciário a criação de unidades ou núcleos de controle interno, regulamentando o art. 74 da CF.

3. CONFLITOS ENTRE DELIBERAÇÕES DO CNJ E DO TCU

3.1 O SUPOSTO CONFLITO DE COMPETÊNCIA NA COMPREENSÃO DO TCU: PREVALÊNCIA DE SUAS DECISÕES

Pode-se verificar com alguma frequência a ocorrência de conflito entre decisões do TCU e do CNJ nos últimos anos, assunto que tem sido debatido na Corte de Contas. Nesse sentido, o voto que encaminhou o Acórdão nº 8890/2011-TCU- 1ª Câmara⁴, da relatoria do ministro Augusto Nardes, é o mais referenciado quando se enfrenta a questão,

e onde há clara defesa da prevalência das decisões do Tribunal.

Os principais argumentos utilizados pelo referido ministro para defender a prevalência das decisões do TCU em detrimento das do CNJ envolvem as seguintes considerações:

1) as decisões do TCU, no exercício do controle externo, vinculam todos os órgãos administrativos e todas as esferas de Poder, enquanto as do CNJ, apenas os jurisdicionados no plano interno do Poder Judiciário, ressalvando-se o STF;

2) negar cumprimento às determinações do TCU, para seguir as deliberações do CNJ, faz letra morta às competências originárias do Congresso Nacional, de quem o TCU é auxiliar no exercício do controle externo;

3) o CNJ foi criado como órgão de cúpula do Poder Judiciário, ao lado de outros órgãos do sistema de controle interno dos três poderes – cuja missão é também apoiar o controle externo –, para o exercício do controle da atuação administrativa e financeira, mas sem gerar prejuízo às competências do TCU;

4) “somente pela via jurisdicional poderia a Administração [...] buscar a tutela para a sua eventual pretensão de negar cumprimento às decisões desta Corte de Contas”, isso porque, entre outros aspectos, o TCU possui, conforme estipulado na própria CF/1988, semelhanças aos tribunais jurisdicionais pátrios;

5) não há divergências (do TCU) com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criado também pela Emenda Constitucional (EC) nº 45, de 30 de dezembro de 2004, juntamente com o CNJ, no sentido daquele Conselho poder descumprir decisões do órgão de contas;

6) a CF/1988 atribuiu ao TCU a competência para realizar fiscalizações nas unidades administrativas dos três Poderes da União (inciso IV do art. 71);

7) o TCU pode ainda assinar prazo para a correção de ilegalidades ou sustar a execução de ato no caso de não atendimento da determinação;

h) a Lei Orgânica do TCU reproduz as competências constitucionais que foram atribuídas ao Órgão, destacando a possibilidade de aplicar sanções, que compreendem desde a condenação em débito até a decretação de indisponibilidade temporária de bens;

8) as disposições do inciso XVII e o § 2º do art. 1º da referida Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, conferem ao TCU “poderes para apreciar e decidir sobre consultas quanto à aplicação da lei em matéria de sua competência, a qual tem caráter normativo e vincula a todos os órgãos administrativos de todos os Poderes da União, aí incluído, obviamente, o próprio CNJ”.

Sintetiza os argumentos a premissa de que o controle da Administração Pública é atividade típica a cargo do CN, exercido com o auxílio do TCU, como consequência do princípio da separação dos poderes e do controle recíproco que deve existir entre eles; atribuição que não pode ser afastada em prol da atuação de controle interno e administrativo (ou controle específico). Ademais, a Corte de Contas dispõe de todos os mecanismos constitucionais e legais que viabilizariam o exercício de suas competências.

3.2 O SUPOSTO CONFLITO DE COMPETÊNCIA NA COMPREENSÃO DO CNJ: PREVALÊNCIA DE SUAS DECISÕES

Observa-se, em diversos julgamentos, que o CNJ fixou que suas deliberações devem prevalecer sobre as do TCU⁵, no caso de contradição entre elas. Esse posicionamento tem seu marco inicial na apreciação do Pedido de Providências (PP) nº 445⁶, decisão que norteia o Conselho no suposto conflito de competências com a Corte de Contas.

A mencionada deliberação do Plenário do CNJ, de 7 de julho de 2006, relatada pelo conselheiro Douglas Rodrigues, está articulada em dois fundamentos essenciais: 1) na inexistência de hierarquia entre o CNJ e o TCU – por isso a impossibilidade de imposição recíproca de deliberações que sejam a priori contraditórias –; 2) no fato de o Conselho ser o órgão máximo do controle interno e administrativo do aparato judicial brasileiro, no exercício inclusive da autotutela administrativa. O relator Douglas Monteiro, em seu voto, levanta questão fundamental para o deslinde do suposto conflito de competências entre os órgãos: qual seria o significado

da ressalva expressa no inciso II, § 4º do art. 103-B da CF/1988, na qual se prescreve que da atuação do CNJ não pode resultar prejuízos às competências do TCU?

A resposta para o questionamento estrutura-se, conforme o conselheiro, na compreensão de que deve prevalecer o posicionamento do CNJ em detrimento do TCU, fundamentando-se em algumas premissas:

1) o CNJ figura como órgão de controle interno do Poder Judiciário e o TCU, de controle externo, isto é, possuem domínios políticos e finalidades institucionais distintas; “não há como compreendê-las concorrentes ou autoexcludentes, tampouco hierarquicamente vinculadas, no âmbito de suas funções constitucionais”;

2) possuem posição hierárquica similar nas esferas de poder em que estão inseridos; entre outros aspectos, destaca-se que o STF é o juízo natural para os questionamentos judiciais contra as decisões por eles adotadas; os membros do TCU e do CNJ estão equiparados aos ministros do STJ;

3) a existência de conflitos entre decisões do CNJ e TCU não denuncia que eles sejam insolúveis; se assim fossem, denotaria “antinomia sistêmica grave e lesiva da própria noção fundamental da segurança jurídica”, o que contribuiria para a difusão da insegurança jurídica na administração do Poder Judiciário;

4) de acordo com o STF, o TCU⁷ não teria competência para impor a retificação de atos administrativos aos órgãos fiscalizados, o que só a Administração pode fazê-lo nos termos da Súmula/STF 473, três precedentes⁸ citados;

5) da negativa de órgão em cumprir deliberação do TCU, emergiria duas consequências, quais sejam: i) a possibilidade, por parte de interessado, de buscar no Poder Judiciário arrimo para reverter decisão do TCU que lhe seja desfavorável; ii) a Corte de Contas, por sua vez, poderia sancionar o administrador em razão do descumprimento da determinação;

6) o STF deu eficácia à independência e à harmonia entre os Poderes frente às competências de fiscalização do CN. A possibilidade de controle administrativo das decisões do CNJ pelo TCU, o



que não foi previsto no texto constitucional, “representaria clara e inaceitável fratura dos postulados essenciais da harmonia e independência entre os poderes”;

7) ao dar cumprimento às decisões emitidas pelo CNJ, as autoridades administrativas do Poder Judiciário não se submetem à esfera de controle do TCU;

8) o CNJ, como órgão de controle interno hierarquicamente superior, deve acarretar o efeito lógico-jurídico de deslocamento da competência jurisdicional para o exame da matéria;

Outras deliberações têm sido adotadas na esteira do posicionamento firmado no PP nº 445. Há que se destacar o voto do conselheiro Antonio Umberto de Souza Júnior, ao apreciar o PP nº 200810000020521. Em sua análise, o conselheiro entende que a Constituição Federal trouxe espaços exclusivos de atuação para o TCU, a exemplo de julgar contas dos administradores do Poder Judiciário e apreciar os atos de pessoal, e para o CNJ, desconstituir e rever atos administrativos e aplicar sanções disciplinares, não cabendo nem um nem outro intervir em seara alheia.

Observa que “o controle da atuação administrativa exercido pelo TCU está umbilicalmente ligado ao controle dos gastos públicos”, conclusão alcançada a

partir dos instrumentos legais de que dispõe para fazer valer as suas competências, como assinar prazo para que os responsáveis adotem as providências necessárias – mas não poderá desconstituir ou rever um ato administrativo –, declarar a inidoneidade de licitante, aplicar multa e débito. Esclarece, no entanto, que há um espaço reduzido de coincidência de competências que dizem respeito aos campos da sustação de atos e contratos, e do exame de regularidade dos atos de admissão de pessoal. Nessas duas searas, entende que “os conflitos de atribuições devem harmonizar-se pelo critério da prevenção, isto é, pela régua da precedência do pronunciamento de mérito”.

Merecem destaque ainda as considerações do voto do conselheiro Marcelo Neves, na Consulta nº 007136-29.2010.2.00.0000: reconhece haver concorrência entre as competências do CNJ e do TCU para realizar a fiscalização da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário; não há, no entanto, na Constituição ou no ordenamento infraconstitucional, “limitação clara a respeito dessa atuação conjunta que resolva objetivamente eventual impasse, caso haja decisões discrepantes advindas de ambos os órgãos”. Nesse sentido, o conselheiro acredita que o critério de especialização é o mais adequado para se definir quem deve dar a última palavra, quando se trata de fiscalização dos órgãos do Poder Judiciário, à exceção do STF.

Os elementos centrais, utilizados pelos conselheiros para defender a primazia do CNJ, fundamentam-

-se na inexistência de hierarquia entre o Conselho e o TCU, e na especialização do órgão (máximo órgão de controle do Poder Judiciário) em relação às atribuições constitucionais do CN e da Corte de Contas. Coroando essa supremacia, estaria o exercício do poder de autotutela administrativo.

3.3 O ENTENDIMENTO DO STF ACERCA DO PAPEL DO CNJ

No julgamento da ADI nº 3367, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) contra dispositivos da EC nº 45, de 30 de dezembro de 2004, o STF estabeleceu os marcos constitucionais de atuação do CNJ, qual seja o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados.

A AMB, ao manejar a ADI nº 3367, buscava a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da EC nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que instituíram o CNJ, com o argumento de que a criação do órgão implicaria em violação ao princípio da separação dos poderes – na medida em que se colocaria em risco a autonomia administrativa, financeira e orçamentária dos tribunais -, bem como ao pacto federativo, ao submeter o Poder Judiciário dos Estados à supervisão de conselho do âmbito da União.

Em vários momentos do voto, o ministro Cezar Peluso, relator da ADI nº 3367, tece considerações sobre o papel constitucional do CNJ, sustentando que a criação do órgão não ofende a separação dos poderes. Nesse aspecto, dá a entender que o controle exercido pelo CNJ tem nível intermediário ao compará-lo com o autêntico controle externo de natureza orçamentária, financeira e contábil, exercido pelo CN, por meio do Tribunal de Contas⁹. Na sequência, ao se referir à atribuição de controle da atuação administrativa e financeira, o ministro ressalta que essa competência do CNJ não fere o autogoverno do Poder Judiciário. Cabe ao órgão “uma alta função política de aprimoramento do autogoverno do Judiciário, cujas estruturas burocráticas dispersas inviabilizam o esboço de uma estratégia político-institucional de âmbito nacional”.

Em outro trecho do seu voto, o ministro Cezar Peluso afirma que a competência do CNJ para o reexame dos atos administrativos dos órgãos judiciais inferiores, que considera ser um poder de controle interno da constitucionalidade e legitimidade, não conflita com a competência de controle exterior e posterior atribuída ao CN e aos Tribunais de Contas,



pois o exercício desse poder estará submetido ao processo de aperfeiçoamento mediante revisão de órgão superior. Seu voto, que encaminhou a deliberação, foi aprovado por maioria. A divergência, no entanto, restringiu-se à composição do CNJ, ao prever a EC nº 45, de 30 de dezembro de 2004, membros indicados de outros poderes, entidades ou órgãos não pertencentes ao Poder Judiciário. No mais, os demais ministros concordaram com a natureza de controle administrativo interno do CNJ.

3.4 CARACTERIZAÇÃO DO CONFLITO DE DECISÕES ENTRE O CNJ E O TCU

Não é tarefa complexa caracterizar o choque entre deliberações do CNJ e do TCU. Para deixar a tarefa objetiva, elegeram-se decisões daquele órgão tomadas em processos de consulta sobre o cumprimento, por órgãos do Poder Judiciário, de decisões do TCU que conflitaram com as do Conselho.

Em consulta¹⁰ formulada pelos órgãos do Poder Judiciário, o Plenário do CNJ responde, em tese, a questionamentos sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares do âmbito de competência do Conselho; essa resposta terá caráter normativo geral se aprovada por maioria absoluta do Plenário. Em rápida pesquisa no sítio do Órgão com os termos “consulta”, “TCU” e “conflito”, foi possível identificar quatro Pedidos de Providências veiculando consultas ao CNJ:

Quadro 1:

Consultas formuladas ao CNJ pelos órgãos do Poder Judiciário

PP nº	Assunto
200810000027795 ¹¹	Contrariedade entre determinação do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2981/2008 – TCU 2ª Câmara) e entendimento firmado por este Conselho Nacional de Justiça (PP nº 22694) quanto à jornada de trabalho dos servidores ocupantes do cargo de Analista Judiciário – Especialidade Medicina.
0004490-12.2011.2.00.0000 ¹²	Contrariedade, entre decisões do CNJ e TCU, sobre a correta de aplicação do teto remuneratório constitucional, na hipótese de valores recebidos de diferentes poderes e entes federativos. Decisão: Não ficou caracterizado o conflito.
0006065-55.2011.2.00.0000 ¹³	Contrariedade sobre o pagamento a magistrados da gratificação denominada VPNI-GEL, autorizado pelo CNJ; e considerada ilegal, pelo TCU, por meio do Acórdão nº 8890/2011 da 1ª Câmara.
0007136-29.2010.2.00.0000 ¹⁴	Possibilidade de redistribuição de servidores no âmbito dos Tribunais Regionais do Trabalho. Decisão do TCU (Acórdão nº 2366/2010 – Plenário) veda a remoção de servidores com contrapartida de redistribuição de cargos vagos. CNJ confirma entendimento.

Dos quatro PPs mencionados, o CNJ afastou a existência de posicionamento divergente com o TCU em dois (na segunda e quarta consultas acima). Nas outras duas (primeira e terceira), ficou consignado que deve prevalecer a posição do Conselho tendo em vista a competência constitucional para exercer especificamente o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, devendo ser acatada as suas determinações em detrimento das do TCU.

Observa-se que o CNJ utiliza a especialidade – é especial, interno, em relação ao externo – como argumento central para defender posição superior no conflito de deliberações com o TCU. Chama atenção que, nas duas deliberações em que o CNJ dispensou os órgãos de cumprir as deliberações do TCU, o Conselho emitiu entendimento no sentido de conceder ou ampliar direitos, na contramão da posição da Corte de Contas, cujo viés foi de restringir ou cassar.

3.5 AS ATRIBUIÇÕES DO CNJ E O RESPEITO ÀS DELIBERAÇÕES DO TCU: CONFIGURAÇÃO DO PREJUÍZO E A PROPOSTA DE ANÁLISE

Ficou demonstrado em parágrafos antecedentes, que o CNJ tem afastado a competência do TCU para apreciar a legalidade e legitimidade dos atos praticados por órgãos do Poder Judiciário, bem como para determinar a correção de ilegalidades. A conclusão não pode ser outra se o CNJ, quando instado a se manifestar por órgãos do Poder Judiciário, responde no sentido de que as suas determinações devem ser cumpridas em detrimento daquelas emitidas pelo TCU, se tiverem encaminhamentos distintos ou até opostos. Ademais, no voto que encaminhou a deliberação no PP nº 445, men-

cionado anteriormente, o conselheiro Douglas Ribeiro consigna que os administradores do Poder Judiciário que seguem as diretrizes fixadas pelo CNJ não estão sujeitos à esfera de controle do TCU.

A fim de promover análise apropriada da matéria, o caminho a trilhar parte da confrontação entre os principais argumentos utilizados por cada um dos órgãos para defender a sua supremacia no conflito de deliberações. Não há a pretensão de analisar todos eles, mas apenas aqueles que têm substância para sustentar uma posição ou outra. Nesse sentido, a discussão será norteada a partir dos dois questionamentos a seguir indicados.

Primeiro, tendo em vista que o próprio CNJ se considera órgão de controle interno, afirmação que tem sustentação no entendimento do STF na ADI nº 3367; que tipo de controle interno é esse, no contexto constitucional, que pode afastar as decisões do controle externo ao qual, a priori, deveria prestar apoio? Segundo, a especialidade e a ausência de hierarquia a que se refere o CNJ são argumentos jurídicos suficientes para afastar as competências de controle externo, que estão fundadas no princípio da separação dos poderes, atuando, as funções estatais, como um sistema de freios e contrapesos?

Na sequência, expõe-se provável consequência de se dotar o CNJ de poderes para afastar as decisões do CN e do TCU.

3.5.1 A natureza do controle interno exercido pelo CNJ e o poder de autotutela

Conforme reportado anteriormente, a EC nº 45, de 30 de dezembro de 2004, atribuiu ao CNJ o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, o que o STF adjetivou de controle interno (ADI



nº 3367-DF). Nesse sentido, por expressa disposição constitucional, tem poderes para apreciar a legalidade de atos administrativos e até invalidá-los, sem prejuízo às competências do TCU.

Embora órgão de cúpula do controle administrativo do Poder Judiciário, o CNJ é substancialmente, vale frisar, órgão de controle interno, como assentou o STF. Nesse sentido, para efeitos comparativos, qual o tratamento dado pelo sistema de controle interno do Poder Executivo às deliberações do TCU?

Antes de tratar objetivamente das questões, é importante destacar que apesar da competência constitucional para comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração federal; ao sistema de controle interno, no que se refere aos Poderes Executivo e Legislativo, não é dado mandar, nem ele próprio pode descumprir decisão do TCU, até em decorrência da expressa disposição de que devem apoiar o controle externo no exercício da missão institucional.

Guerra pontua a questão. Sustenta que, por compor a Administração Pública, ele próprio (controle interno) deverá se submeter à fiscalização do controle externo, para análise do “sistema, levantamento geral, verificação do atendimento aos princípios regedores do controle” (2005, p. 263).

Ressalta-se que, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo e na relação com o Administrador

Público, o controle interno pode apenas sugerir a adoção de providências, recomendar a correção de rumos, a prática de atos ou a sua abstenção, não dispondo de poder para anular atos ou contratos administrativos praticados/assinados pelo gestor. É certo que, no caso de não atendimento de recomendação formulada, e, posteriormente, ao ficar caracterizado prejuízo ao erário em razão de conduta ilegal, isso poderá resultar na instauração de tomada de contas especial, assim como de processo administrativo para apuração disciplinar.

O CNJ, repete-se, é órgão de controle interno, conforme o caracterizam Clémerson Merlin Cléve e Bruno Meneses Lorenzetto¹¹, e, como tal, a ele se deveriam aplicar as normas constitucionais sobre o sistema de controle interno. Não é demasiado afirmar que a ambos – Conselho e Secretaria Federal de Controle Interno, no âmbito do Poder Executivo, por exemplo – compete averiguar a legalidade dos atos praticados no âmbito das respectivas áreas de competência.

Há, no entanto, uma diferença fundamental, o CNJ pode invalidar, nos termos da CF/1988, os atos viciados que tenham sido praticados, enquanto os sistemas de controle interno dos Poderes Executivo e Legislativo somente podem fazer recomendação aos gestores. Aspecto crucial, essa distinção seria suficiente para que o Conselho emita ordens para que os demais órgãos do Poder Judiciário descumpram as deliberações do TCU?

Veja-se que o CNJ autoriza o descumprimento de deliberações do TCU, utilizando o argumento

complementar de que tem poder para invalidar diretamente as decisões dos órgãos do Poder Judiciário, no exercício da autotutela, enquanto o último não disporia dessa competência. É o exercício do chamado controle administrativo, a que se referem Di Pietro e Meirelles, por meio do qual a Administração Pública pode revisar os próprios atos, invalidando-os se for o caso.

Ocorre, sem dúvida, equívoco na interpretação do Conselho, pois o exercício do poder de autotutela, desde sempre, é prerrogativa de toda a Administração Pública de rever os próprios atos. Isso, no entanto, não é justificativa para que, no âmbito do Poderes Executivo e Legislativo, se deixe de cumprir as determinações do TCU. Não é demais fixar que a possibilidade de o CNJ invalidar atos, colocando-se na condição de gestor ou de cogestor, ao editar atos de gestão, na verdade, reforça a necessidade de submissão de suas decisões ao controle externo.

Ressalta-se, em outro sentido, que o TCU está autorizado, tanto pela CF/1988 quanto pela Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a assinar prazo para que órgão ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade, bem como sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado. Assim, o poder de autotutela, aplicável a toda Administração Pública, não pode ser utilizado como curinga a fim de afastar a deliberação do TCU quando veicule determinação ao Poder Judiciário.

Por fim, se o CNJ, como órgão de controle interno, tem competência para afastar as decisões do TCU, é preci-

so redefinir os papéis delineados na CF/1988 para o sistema de controle da Administração Pública, o qual, até a criação do mencionado Conselho, era composto pelas estruturas do sistema de controle interno e pelo controle externo, sendo que é devida a observância, no âmbito administrativo, das prescrições por este estabelecidas. Significa dizer que o poder de gestão do Conselho, aliado ao caráter de controle interno, ao contrário de imunizá-lo, torna-o mais suscetível às prescrições do controle externo.

Em resumo, o CNJ é, portanto, órgão típico de controle interno, com uma distinção essencial; que é a possibilidade de invalidar os atos praticados pelos demais órgãos do Poder Judiciário, o que lhe atribui caráter de órgão de gestão ou cogestão. Essa distinção, contudo, não o atribui poderes excepcionais para mandar descumprir decisão do TCU, ao contrário (repise-se: o efeito é diverso), porque, se isso fosse válido de modo geral (autotutela fosse suficiente para tanto), autorizaria a toda a Administração a descumprir as deliberações das Cortes de Contas, o que não acontece na prática. Desse modo, fica clara a desconexão do entendimento do CNJ com o ordenamento jurídico em vigor.

3.5.2 A especialidade associada à ideia de inexistência de hierarquia entre CNJ e TCU em contraposição ao princípio da separação dos poderes

O critério da especialidade¹² é outro argumento central nas deliberações do CNJ para afastar a compe-



tência do TCU. Em alguns votos, afirma-se que por exercer o controle, especificamente, da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, as deliberações do Conselho têm primazia sobre as da Corte de Contas.

Utilizado de forma enfática, o critério da especialidade do CNJ é a espinha dorsal no confronto com as deliberações do TCU. Assume importância incontestável – a joia da hermenêutica favorável – nos argumentos utilizados nos diversos votos elaborados pelos conselheiros. Daí a oportunidade do seguinte questionamento: o critério tem efetivamente força suficiente para contrapor o desenho das atribuições do CN – o TCU como órgão auxiliar –, conforme delineado na CF/1988?

O critério da especialidade, ao lado do cronológico e do hierárquico, é regra utilizada para solucionar antinomias na aplicação da norma, assinala Rogerio Delatorre (2008, p. 8). Aquele, segundo o autor, viabiliza a solução do conflito em favor da norma especial, que afasta a geral. Como se está tratando especificamente do inciso II, § 4º do art. 103-B da CF/1988 – que dispõe sobre as atribuições e os poderes do Conselho, é correto afirmar que tais disposições constitucionais que estabelecem as competências do CNJ são especiais em relação às atribuições do CN e do TCU?

As expressões utilizadas no voto da Deputada Zulaiê Cobra, que encaminhou a aprovação da EC nº 45, de 30 de dezembro de 2004, ajudam a esclarecer o papel idealizado para o CNJ pelo Poder Legislativo. Atribuiu-se a ele a função diretiva superior da magistratura, bem como de assegurar o cumprimento dos princípios relativos à Administração Pública, com funções disciplinares e correccionais. Não há qualquer menção, em todo o voto, ao impacto da instituição do Conselho nas atribuições do TCU, até porque se estabeleceu expressa proteção às competências da Corte de Contas¹³.

Destacando ainda mais a questão: observa-se, a partir do parecer da referida deputada, que o legislador, em nenhum momento, aventou a possibilidade de conflito entre as atribuições do CNJ e do Poder Legislativo, por meio do TCU. Isso porque estava claro o papel que cada um deveria desempenhar, um como órgão diretivo, administrativo, de controle interno; outro, no exercício do controle externo. O papel constitucional dos controles interno e externo é inconfundível e há muito já delineado.

Veja-se que, no pressuposto de que o CN é o titular do controle externo, o legislador optou por limitar as competências do CNJ naquilo que causasse prejuízo ao exercício das atribuições do TCU, órgão auxiliar do CN. Isso não foi por acaso: não faria qualquer sentido



proteger ou limitar as competências do CN em prol de um órgão, ainda que constitucional, de outro Poder. Essa ação representaria atribuição de força excepcional ao Poder Judiciário, não condizente com o princípio da separação dos poderes, que se baseia inclusive na sujeição recíproca entre eles. Aliás, se o legislador desejasse que as competências do CN e do TCU fossem minimizadas com a criação do CNJ – o que vem acontecendo na prática –, teria, em vez de as preservar, restringido-as com disposições expressas.

Paulo Roberto Gouvêa Medina (2011, p. 4-6) fala da importância do princípio da separação dos poderes, com a finalidade de assegurar a interdependência entre eles, o que significa a observância de balizas entre os territórios reservados à atuação predominante de cada um, naquelas funções em que se fazem especializados, daí a relevância de se observar o critério da adequação orgânico-funcional¹⁴. Para o autor (2011, p. 11), o princípio da separação dos poderes mudou e tornou-se mais flexível, com cada poder – executivo, legislativo e judiciário – alargando as suas competências, ao desempenhar papéis que não lhes são típicos. No entanto, reconhece que a essência do mencionado princípio permanece inalterada, pois constitui “a pedra angular de uma Constituição do Estado de Direito”¹⁵. A afirmação é importante para cravar que “a hipertrofia de qualquer dos Poderes ou das instituições constitucionais” ataca a efetividade do mencionado princípio e não se harmoniza com o Estado de Direito.

José Joaquim Gomes Canotilho (2000, p. 250) caracteriza duas dimensões, que são complementares, do princípio da separação dos poderes: a negativa, como divisão, controle e limite de poder, que serve para proteger a esfera jurídico-subjetiva dos indivíduos e evitar a concentração de poder; a positiva, como “constitucionalização, ordenação e organização do poder do Estado tendente a decisões funcionalmente eficazes e materialmente justas”, constituindo-se como “esquema relacional de competências, tarefas, funções e responsabilidade dos órgãos constitucionais de soberania”.

Romeu Felipe Barcellar Filho e Daniel Wunder Hachen (2011, p. 5-6) afirmam que a separação dos poderes no Estado constitucional contemporâneo se dá com interdependência e sujeição recíproca. Assinalam que o exercício do poder regulamentar pelo CNJ não deve desbordar da lei em sentido formal, daí considerar que alguns dos normativos editados são inconstitucionais, por avançarem no papel do legislador.

No voto que encaminhou a deliberação na ADI nº 3367, o ministro Cezar Peluso assegura a posição sobranceira do princípio da separação dos poderes na CF/1988. A estrutura estatal formulada pelo constituinte garantiu independência no exercício das funções típicas, prescrevendo, ademais, “atribuições, muitas das quais de controle recíproco, e cujo conjunto forma [...] verdadeiro sistema de integração e cooperação, preordenado a assegurar equilíbrio dinâmico entre os órgãos, em benefício do escopo último, que é a garantia da liberdade”. Essa arquitetura política, de acordo com o ministro, constitui expressão natural do princípio da separação dos Poderes.

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2014, p. 817) notam que a tripartição de poderes é uma das nuances mais invocadas em ação direta de inconstitucionalidade quando se impugnam normas constitucionais e infraconstitucionais. Mencionam, entre outros casos, o julgamento do STF pela inconstitucionalidade da criação de órgão no Poder Executivo que tinha por objeto “a função de ditar parâmetros e avaliações do funcionamento da justiça”, reiterando que os mecanismos de controle recíproco, de freios e contrapesos só são legítimos se guardam correlação com a previsão Constitucional.

O controle externo da Administração Pública, como atividade típica do CN, exercido com o apoio do TCU, não deve sucumbir diante da alegada ausência de hierarquia entre os órgãos ou em razão da aplicação de critério da especialidade do CNJ: o princípio da separação dos poderes é pilar do Estado de direito e, nesse

sentido, qualquer interpretação sobre as competências do mencionado Conselho deve laborar respeitando o papel, as funções, o sistema organizacional funcional estabelecidos na própria Constituição¹⁶. Veja-se, nas figuras a seguir, o alcance das competências do CN e do TCU, antes e após a criação do CNJ, com a edição da EC nº 45, de 30 de dezembro de 2004, ao se aplicar a perspectiva interpretativa do Conselho:

Figura 1:

Competência fiscalizatória do CN e do TCU antes da criação do CNJ²¹

CN/TCU		
P. Exe.	P. Leg.	P. Jud.

Figuras 2 e 3:

Competência fiscalizatória do CN e do TCU, e do CNJ após a criação deste²²

CN/TCU	
P. Exe.	P. Leg.

CN/TCU
P. Jud.

Veja-se que as competências do CN e do TCU ficam prejudicadas com a supressão de competências fiscalizatórias sobre o Poder Judiciário. Supressão essa que tem sido construída a partir – unicamente – de interpretação de dispositivos constitucionais levada adiante pelo Conselho.

A ausência de norma que coloque a decisão do CNJ em posição superior à da Corte de Contas; a despeito de configurado como órgão de controle interno e administrativo, e do critério objetivo que preserva as competências do TCU, constante, frise-se, da própria constituição, além do arsenal normativo e jurisprudencial que calça a atuação do órgão de contas; não o inibe (ao Conselho), ao contrário, é utilizada como força para avocação de poder, reestruturando o próprio desenho constitucional do Estado brasileiro.

É oportuna a menção de trecho do voto do conselheiro Antonio Umberto de Souza Júnior, citado anteriormente, em que propõe a prevenção para definição de qual órgão seria competente para decidir a matéria (o CNJ ou o TCU). Os conflitos, segundo o conselheiro, deveriam ser resolvidos em favor daquele que pri-

meio se pronunciou sobre o mérito; regra, contudo, deixe-se claro, que não encontra amparo normativo. É equívoco considerar que os órgãos têm o mesmo papel, bem como de que suas decisões possuem a mesma força, obviamente estão localizados em poderes distintos com competências igualmente distintas; um de controle interno e administrativo; outro, de controle externo. É exatamente isso que os tornam efetivamente diferentes, embora possam atuar, em uma fração de suas competências, sobre o mesmo alvo.

De outro modo, há que se anotar que o princípio da separação dos poderes, bem como o controle recíproco resultante, seria flagrantemente minimizado, na hipótese de a posição do CNJ prevalecer. O Poder Judiciário estaria robustecido perante os demais poderes, ao contar com órgão próprio de controle, afastando o escrutínio do CN, no exercício do controle externo. Por hipótese, veja-se que um ato ilegal praticado pela AGU sujeitar-se-ia ao controle administrativo (gestor) e ao controle interno do Poder Executivo (Secretaria Federal de Controle Interno); tal ato submeter-se-ia ainda ao escrutínio do controle externo do CN e TCU, e, ademais, à jurisdição do Poder Judiciário.

Por sua vez, o mesmo ato, se praticado por um órgão do Poder Judiciário – seguindo-se o posicionamento defendido pelo Conselho – só estaria submetido ao próprio Conselho e ao Poder Judiciário no exercício da jurisdição. Sabe-se que a composição do CNJ é majoritariamente de membros do próprio poder, o que o torna

sensível aos apelos corporativistas. Dessa forma, é esdrúxula a situação em que o princípio da separação dos poderes possa servir como mecanismo de opacidade, de proteção contra o exercício da fiscalização incumbida, como função típica, ao CN. Aliás, a força motriz que levou à aprovação da EC n° 45, de 30 de dezembro de 2004, buscava resultado totalmente diverso e, entre outras coisas, dar maior transparência ao Poder Judiciário.

Aliás, não é demasiado repetir que o STF, no julgamento da ADI n° 3367, afastou o argumento da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB de ofensa ao princípio da separação dos poderes, tanto no tocante à criação do CNJ, quanto em relação à composição do Conselho definida na EC n° 45, de 30 de dezembro de 2004. Ocorreria ofensa ao mencionado princípio, segundo a Associação, devido à presença, no CNJ, de conselheiros oriundos de outros órgãos ou Poderes, o que foi rechaçado pela Corte Constitucional. O mesmo princípio utilizado pela AMB para tentar barrar a criação do CNJ ou erguer barreiras a conselheiros estranhos ao Poder Judiciário agora é empregado como fundamento para a opacidade diante do controle externo do CN e do TCU.

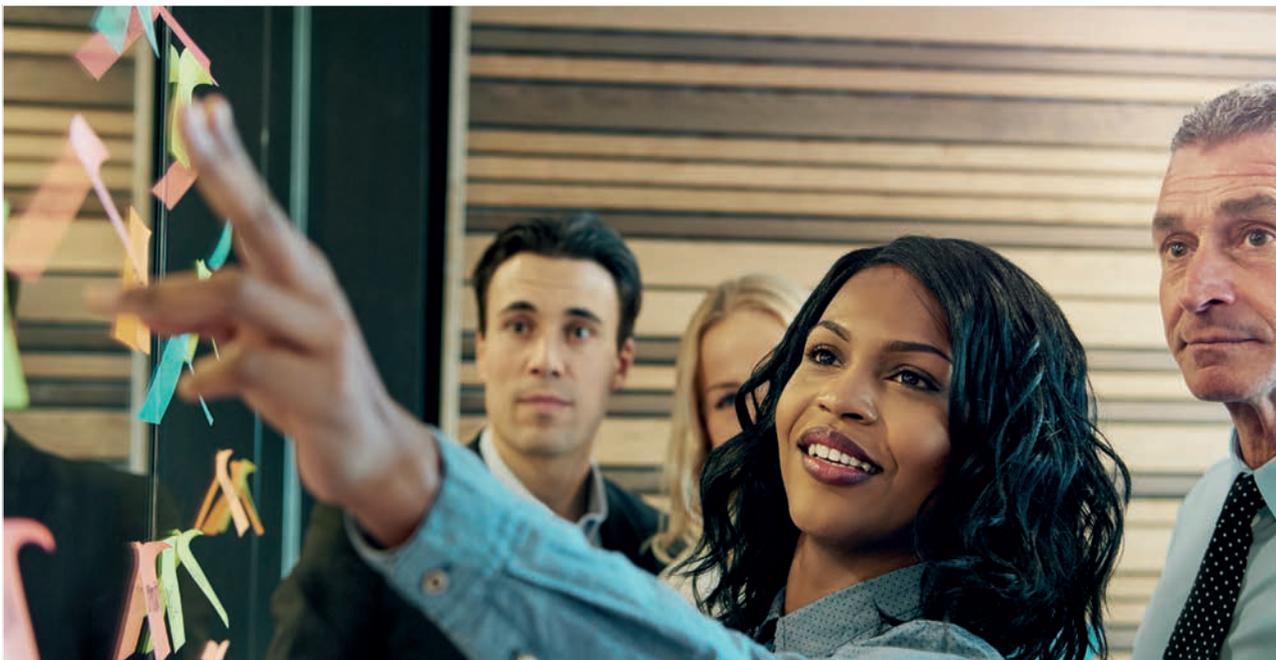
Diante disso, se prevalecer o posicionamento do CNJ, o Poder Judiciário alça de uma posição de independência e autonomia para, no limite, imunidade a controle que não seja por membros do próprio poder, o que o coloca em posição destoante e privilegiada, em clara contradição com o princípio da separação dos poderes. É inconcebível que o CN, naquela oportunidade (aprovação da PEC n° 45, de 30 de dezembro de 2004), aventasse tal hipótese, renunciando às suas atribuições típicas.

3.5.3 As consequências do afastamento do controle externo do Poder Judiciário em razão da atuação do CNJ

Como decorrência da atuação de controle externo, alcançando todos os responsáveis por recursos públicos, as decisões do TCU, em consultas formais ou em razão da atuação fiscalizatória, servem de norte para a gestão administrativa, isso quando o Órgão, na apreciação dos casos concretos, não impõe aos seus jurisdicionados especificamente ajustes para adequação à lei.

O TCU, atuando de ofício ou mediante provocação, realiza fiscalizações, julga contas, aprecia a legalidade e a legitimidade de atos, convênios etc., oportunidades que tem para moldar as práticas administrativas, buscando um ideal de uniformização no contexto





do ambiente controlado, de forma intencional ou como resultado do trabalho realizado.

Ficou caracterizado até o momento que o CNJ compreende haver concorrência²³ de competências com o TCU, e que as decisões do Conselho devem prevalecer sobre as da Corte de Contas. Esse é aspecto central e gera consequências: no caso de prevalecer o posicionamento do CNJ, abre-se a possibilidade para a quebra do potencial uniformizador e ideal, que o controle externo exerce ao ter sob sua competência a fiscalização da gestão administrativa em todos os Poderes.

Na prática, viabiliza interpretações específicas do direito exigíveis apenas nos órgãos do Poder Judiciário, o que quer dizer, por exemplo, na gestão de pessoal, que direitos podem ou não ser concedidos/confirmados a servidores ou magistrados de modo diferente aos atribuídos nos demais Poderes. Ressalta-se o fato de que as decisões do CNJ não alcançam o STF. O CNMP, diante da competência similar ao CNJ estabelecida na EC n° 45, de 30 de dezembro de 2004, pode exigir para si a não interferência do TCU nas questões em que o Conselho já tenha se manifestado?

Assim, por hipótese, um direito qualquer deferido no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, com a superveniência de decisões de aquiescência do CNJ e do CNMP, e questionado pelo TCU, permaneceria intocável nos órgãos administrativos sob o controle dos referidos Conselhos, mas poderia ser sustado no STF, e nos Poderes Legislativo e Executivo.

Ainda por hipótese, no âmbito do Justiça Federal, é concedido um benefício que o CNJ entendeu legal; contudo, esse direito foi considerado ilegal pelo TCU. No âmbito do Ministério Público, tal direito não foi concedido, nem no Poder Executivo federal. As hipóteses são as mais variadas e a cassação do potencial uniformizador do direito no âmbito administrativo, realizado pelo controle externo, causa impactos extremamente negativos e, normalmente, com um alto custo financeiro para a sociedade. É óbvio que sempre será possível buscar a decisão judicial definitiva, mas estar-se-á subtraindo as atribuições de controle externo típicas do CN e TCU.

Mas a falta de uniformidade administrativa, como consequência do afastamento das competências de controle externo, poderá ocorrer não só entre poderes, ou entre poderes e o Ministério Público, e vice-versa, poderá se efetivar ainda dentro do próprio Poder Judiciário, quando o TCU tiver decidido a questão e sobrevier deliberação conflitante do CNJ.

No voto que encaminhou a deliberação no PP n° 0000431-44.2012.2.00.0000, o conselheiro relator, Jefferson Kravchychyn, afirma que não cabe ao CNJ se manifestar, nem mesmo intervir diante da deliberação do TCU, que determinou, por meio do Acórdão n° 3159/2010 – 1ª Câmara²⁴, ao Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 23ª Região promover a supressão de parcela salarial (VPNI-Localidade) da remuneração dos magistrados que atendiam a certos requisitos. De

modo diverso, o CNJ admite o pagamento em certas situações, tendo editado inclusive o Enunciado Administrativo nº 4/2006²⁵.

O exemplo deixa claro o embate de decisões entre os órgãos, mas, no que é o destaque, a possibilidade de convivência de diferentes entendimentos no âmbito do Poder Judiciário. Veja-se que a determinação do TCU foi dirigida ao TRT-23ª Região, em relação à qual o conselheiro Jefferson Kravchychyn se eximiu de interferir; enquanto outros tribunais, em tese, poderiam seguir cumprindo o mencionado Enunciado Administrativo.

3.6 A SOLUÇÃO DO SUPOSTO CONFLITO DE COMPETÊNCIA A SER DECIDIDO PELO STF

A solução do suposto conflito de competência dá-se, conforme defendem os Conselheiros do CNJ nos votos em que apreciam a questão, com a proposição das ações próprias no âmbito do Poder Judiciário²⁶. Por sua vez, o TCU entende que o Conselho não pode descumprir, nem mandar descumprir deliberação da Corte de Contas. Nesse sentido, o Conselho e demais órgãos judiciais a ele submetido no aspecto administrativo deveriam ter, como premissa, observar as deliberações do controle externo e, na sequência, no caso de discordância, buscar a tutela judicial.

Assim, faz-se urgente que o STF aprecie a questão e defina qual a extensão dos poderes do CNJ e o limite de sua atuação em confronto com o papel do CN e do TCU, no exercício do controle externo. Nesse julgamento, há que se considerar que a possibilidade de o Conselho mandar descumprir decisão do TCU implica em diminuição da força do CN, provocando danos ao equilíbrio entre os Poderes, na medida em que o Poder Judiciário se imuniza à fiscalização externa da gestão.

A oportunidade para que o STF pacifique a divergência está veiculada no Mandado de Segurança (MS) nº 31.556-DF²⁷, no qual o TCU questiona deliberação do CNJ que determinou ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região a adoção de jornada de quatro horas diárias para os servidores ocupantes do cargo de Analista Judiciário – Apoio Especializado Medicina, contrariando o posicionamento da Corte de Contas. O Mandado de Segurança da relatoria do ministro Luiz Fux, está concluso para o relator desde 26 de fevereiro de 2015.

4. CONCLUSÃO

Objetivou-se, no artigo, trazer para discussão o conflito entre decisões do CNJ e do TCU, uma vez que

o Conselho, a partir de interpretações exclusivamente nativas, tem avocado para si o poder de descumprir e mandar descumprir deliberações adotadas no âmbito do controle externo, especialmente nos casos em que primeiro deliberou sobre a matéria.

A CF/1988 é clara no sentido de que as competências do CNJ devem ser exercidas sem prejuízo das do TCU. O constituinte, ao aprovar a EC nº 45, de 30 de dezembro de 2004, não cogitou a possibilidade de conflito de competência entre o Conselho e a Corte de Contas, isso porque cada um atua em espaço orgânico-funcional demarcado pela CF/1988; um é órgão de controle interno e administrativo; outro, de controle externo.

Frise-se: não há, ao contrário do que defende o CNJ, conflito de competência entre os órgãos. Cada um atua no espaço que o poder constitucional derivado lhes confiou. O que existe são áreas de atuação comum, mas que, como controle interno e administrativo, as deliberações do Conselho devem observar as adotadas pelo TCU. Pode o Administrador Público, ao seu alvedrio, descumprir decisão da Corte de Contas? Pode o órgão do sistema de controle interno não observar as determinações do TCU? Por que o CNJ, ao exercer o papel de controle interno e administrativo, estaria autorizado?

O argumento de que o CNJ é órgão de controle específico do Poder Judiciário também não ajuda no afastamento das competências do CN e do TCU, pois colocaria, por terra, o princípio da separação dos poderes, com base no qual cada poder prevalece no exercício de sua função típica, e o controle recíproco.

Pensar de modo diferente significaria atribuir ao CNJ; órgão constitucional, mas, ainda assim, interno e administrativo; musculatura e força tamanhos que seriam suficientes para imunizar o Poder Judiciário, ao qual se vincula, do controle exercido pelo CN e pelo TCU; privilégio, e não prerrogativa, incompatível com a ideia de república e de Estado de Direito²⁸.

NOTAS

- 1 Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.
- 2 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades

da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. [...] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

- 3 Atos das disposições constitucionais transitórias: Art. 16 [...] § 2º A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal, enquanto não for instalada a Câmara Legislativa, será exercida pelo Senado Federal, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, observado o disposto no art. 72 da Constituição.
- 4 Deliberação adotada no âmbito do TC-021.286/2011-TCU-1ª Câmara, no qual se julgou a possibilidade manutenção de pagamento de subsídio juntamente com a gratificação denominada VPNI-Localidade ou VPNI-GEL.
- 5 São exemplos: PP nº 200810000027795, 0004490-12.2011.2.00.0000, 0006065-55.2011.2.00.0000 e 0007136-29.2010.2.00.0000.
- 6 Ementa da deliberação em que foi julgado o PP nº 445: EMENTA: 1. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). EDIÇÃO DE PRESCRIÇÕES NORMATIVAS DISSONANTES E CONTRADITÓRIAS. FORMA DE SUPERAÇÃO DO CONFLITO. A edição pelo CNJ e pelo TCU de orientações normativas contraditórias acerca de uma mesma questão jurídico-administrativa, cada qual desses órgãos no exercício legítimo de suas competências constitucionais, não denota antinomia sistêmica grave, antes evidenciando o resultado do natural e complexo processo de fiscalização da Administração Pública consagrado no Texto constitucional. Não havendo hierarquia entre os órgãos envolvidos, inclusive porque ligados a frações distintas do poder político, não há possibilidade de imposição recíproca de qualquer das orientações proferidas, resguardando-se aos eventuais interessados, em qualquer hipótese, o acesso direto ao Poder Judiciário para a tutela de seus interesses (CF/1988, art. 5º, XXXV). Figurando, porém, o CNJ como órgão máximo do controle administrativo do aparato judicial brasileiro, de natureza interna, suas decisões devem ser cumpridas pelos órgãos judiciários, inclusive porque resultantes do exercício da autotutela administrativa (S. 473/STF).
- 7 O TCU julgou ilegais atos de aposentadoria de servidores e teria mandado os órgãos do Poder Judiciário retificá-los, o

que, segundo o conselheiro Douglas Ribeiro, o STF sinalizou negativamente ao intento da Corte de Contas.

- 8 Os precedentes mencionados são: MS 23665, Relator Min. Maurício Corrêa; CC 6987, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; CJ 6975, Rel. Min. Néri da Silveira.
- 9 Trecho do voto do ministro Cezar Peluso: "Aqui, a dúvida é de menor tomo. Com auxílio dos tribunais de contas, o Legislativo sempre deteve o poder superior de fiscalização dos órgãos jurisdicionais quanto às atividades de ordem orçamentária, financeira e contábil (arts. 70 e 71 da Constituição da República), sem que esse, sim, autêntico controle externo do Judiciário fosse tido, alguma feita e com seriedade, por incompatível com o sistema da separação e independência dos Poderes, senão como peça da mecânica dos freios e contrapesos. E esse quadro propõe ainda um dilema: ou o poder de controle intermediário da atuação administrativa e financeira do Judiciário, atribuído ao Conselho Nacional de Justiça, não afronta a independência do Poder, ou será forçoso admitir que o Judiciário nunca foi, entre nós, Poder independente!"
- 10 Dispositivo do Regimento Interno do CNJ: Art. 89. O Plenário decidirá sobre consultas, em tese, de interesse e repercussão gerais quanto à dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência. § 1º A consulta deve conter indicação precisa do seu objeto, ser formulada articuladamente e estar instruída com a documentação pertinente, quando for o caso. § 2º A resposta à consulta, quando proferida pela maioria absoluta do Plenário, tem caráter normativo geral. Art. 90. A consulta poderá ser apreciada pelo Relator monocraticamente, quando a matéria já estiver expressamente regulamentada em Resolução ou Enunciado Administrativo, ou já tiver sido objeto de pronunciamento definitivo do Plenário ou do Supremo Tribunal Federal.
- 11 Trecho do voto do conselheiro Paulo Lobo: "Sendo assim, a consulta deve ser respondida no sentido de que o Tribunal requerente, por integrar a estrutura do Poder Judiciário, deve adotar a orientação deste Conselho Nacional de Justiça quanto à fixação de jornada para os servidores médicos".
- 12 Na conclusão do voto, o conselheiro relator expôs: "Por tudo quanto foi exposto, conheço da Consulta e, no mérito, respondo-a nos seguintes termos: 1) não existe conflito de posicionamentos entre o Conselho Nacional de Justiça e o Tribunal de Contas da União no tocante à aplicabilidade plena e imediata da norma disposta no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, que trata do teto remuneratório".



- 13 Veja-se trecho do voto do conselheiro Tourinho Neto, no qual manifesta concordância com a posição do conselheiro Jefferson Kravchychyn em demanda semelhante: "A solução apresentada pelo conselheiro Jefferson Kravchychyn para resolução da controvérsia, e acolhida, por unanimidade, pelo Plenário deste CNJ, incluindo-se este relator, aplica-se, integralmente, ao presente caso. Com efeito, ficou consignado no voto acima transcrito que, "por exercer o controle, especificamente, da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, todos os tribunais, com a exceção do Supremo Tribunal Federal, devem acatar as determinações emanadas por este Conselho mesmo com posições divergentes do TCU". Em arremate, decidiu-se que "Possível questionamento acerca da divergência de orientações estabelecidas deve ser resolvido judicialmente".
- 14 Trecho do voto do conselheiro Marcelo Neves: "A permuta de cargos pretendida pelo Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região contraria o posicionamento do Supremo Tribunal Federal. A efetivação dos dois servidores no Quadro de Pessoal do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região resultaria no 'ressuscitamento' do instituto da transferência, já banido do ordenamento pátrio. Nesse sentido, é irrepreensível a apreciação do Tribunal de Contas sobre a vedação de permuta de cargos públicos".
- 15 É, como órgão de controle interno, que Cléve e Lorenzetto caracterizam o CNJ, conforme a seguir: "Por isso, o CNJ pode ser observado a partir da perspectiva normativa na descrição de suas competências, ou mesmo, no concretizar do seu papel

correcional. O CNJ deve, a um tempo, exercer o controle interno do Judiciário e zelar pela preservação de sua autonomia no confronto com os demais Poderes, o que significa também a consideração da esfera autônoma dos tribunais".

- 16 Vejam-se trechos de ementas: 1) "2. O CNJ exerce o controle, especificamente, da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. À exceção do Supremo Tribunal Federal, todos os Tribunais devem acatar as determinações emanadas do CNJ. Logo, o CJF, ante o conflito de atribuições, deve seguir as orientações do CNJ, e não do TCU" (Consulta nº 0006065-55.2011.2.00.0000, relator Tourinho Neto, de 5 de junho de 2012); 2) "O conflito de competências entre TCU e CNJ para controlar administrativo-financeiramente o Poder Público resolve-se pelo critério da especialidade, prevalecendo a competência do CNJ quando se tratar especificamente do controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário". (Consulta nº 0007136-29.2010.2.00.0000 – Rel. Cons. Marcelo da Costa Pinto Neves – 119ª Sessão – j. 25/01/2011 – DJ – e nº 17/2011 em 27 de janeiro de 2011, p. 23).
- 17 Trecho do voto da Deputada Zulaiê Cobra, no qual encaminha a aprovação da EC nº 45, de 30 de dezembro de 2004: "Neste particular, sobressai: a criação do Conselho Nacional da Magistratura, cuja composição busca refletir os diversos estamentos dos Poderes Judiciários da União e dos Estados. Propõe-se também a presença de membros do Ministério Público, de advogados e de cidadãos, estes últimos escolhidos por comissão mista do Congresso

Nacional, instância representativa máxima da Nação. A participação popular fica assim assegurada, acolhendo-se, ainda que com modificações, diversas emendas nesse sentido apresentadas perante a Comissão. Incumbirá ao referido Conselho o papel de órgão diretivo superior da magistratura, que deverá zelar pela autonomia do Poder Judiciário, bem como assegurar o cumprimento dos princípios relativos à Administração Pública, com competências disciplinares e correccionais”.

- 18 Medina, nesse trecho, discute a interferência do Judiciário no estabelecimento, pelo Poder Executivo, de políticas públicas. Defende que aquele Poder não se imiscua no dia a dia da Administração Pública.
- 19 A expressão “a pedra angular de uma Constituição do Estado de Direto” é atribuída, pelo autor, a Paulo Bonavides.
- 20 Trata-se do princípio da justeza ou conformidade funcional descrito por Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira. Por esse princípio, “estabelece-se que a interpretação constitucional não pode chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório funcional estabelecido pela Constituição. Ou seja, a aplicação das normas constitucionais não pode implicar em alteração na estrutura de repartição de poderes e exercício das competências constitucionalmente estabelecidas”.
- 21 Como medida de simplificação, optou-se por não representar o Ministério Público na figura.
- 22 Como medida de simplificação, optou-se por não representar o Ministério Público e a Defensoria Pública na figura.
- 23 Termo utilizado pelo conselheiro Douglas Monteiro no julgamento do PP nº 445.
- 24 Dois dos dispositivos do Acórdão nº 3159/2010-TCU-1ª Câmara: “9.2.2. Promova, no prazo de quinze dias, a supressão da parcela VPNI-Localidade da remuneração dos magistrados que não tinham direito à percepção da parcela compensatória ao tempo da edição da Lei nº 11.143/2005; 9.2.3. Promova, no prazo de quinze dias, a supressão da parcela VPNI-Localidade da remuneração dos magistrados que tinham direito à percepção da parcela compensatória ao tempo da edição da Lei nº 11.143/2005, substituindo a referida VPNI pela parcela compensatória devida, após considerada a gradual absorção por conta dos aumentos concedidos ao subsídio da magistratura após o ano de 2005;
- 25 Enunciado Administrativo nº 4/2006 do CNJ: “Os magistrados da União que ingressaram antes da edição da Medida Provisória nº 1.573/96 e que atendem aos requisitos do artigo 17 da Lei nº 8.270/1991, combinado com o artigo 65, X, da Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN), e Decreto nº 493/92, fazem jus, além do valor do subsídio, ao recebimento da vantagem transitória de Gratificação Especial de Localidade – GEL como Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, enquanto permanecerem em exercício nas varas localizadas em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem, limitado o rendimento total ao valor do teto remuneratório, conforme inciso I do artigo 5º da Resolução nº 13 do CNJ”.
- 26 Veja-se trecho do voto do conselheiro relator, Jefferson Kravchychyn, no PP nº 0000431-44.2012.2.00.0000: “Possível questionamento acerca da divergência de orientações estabelecidas deve ser resolvido judicialmente”, ao tratar da divergência entre decisões do CNJ e do TCU.
- 27 O MS 31.556-DF, da relatoria do ministro Luiz Fux, encontra-se com andamento conclusivo para o relator desde 26 de fevereiro de 2015.
- 28 Paulo Roberto Gouvêa Medina (2011) cita Paulo Bonavides, para quem o princípio da separação dos poderes é uma das “pedras inquebrantáveis do edifício constitucional” ou “a pedra angular de uma constituição do Estado de Direito”.

REFERÊNCIAS

- BACELLAR FILHO, R. F.; HACHEM, D. W. As relações entre os Poderes da República no Estado brasileiro contemporâneo: transformações autorizadas e não autorizadas. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 13, n. 70, p. 37-73, nov./dez. 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2v9g7ia>>. Acesso em: 18 ago. 2017.
- BADIN, L. A. O Conselho Nacional de Justiça: pedra angular da Reforma Constitucional do Poder Judiciário. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, ano 3, n. 9, p. 27-39, jan./mar. 2009. Disponível em: http://bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=56996&p=14. Acesso em: 18 ago. 2017.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Consulta nº 0007136-29.2010.2.00.0000. 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2uZfWH2>>. Acesso em: 18 ago. 2017.
- _____. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências (PP) nº 445. 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/2waa95r>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências (PP) nº 200810000020521. 2008. Disponível em: <<http://bit.ly/2waewx9>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 86, de 8 de setembro de 2009. Dispõe sobre a organização e funcionamento de unidades ou núcleos de controle interno nos Tribunais, disciplinando as diretrizes, os princípios, conceitos e normas técnicas necessárias à sua integração. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 set. 2009. Seção 1, p. 87. Disponível em: <<http://bit.ly/2wYj5sg>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<http://bit.ly/1dFiRrW>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Seção 1, p. 9. Disponível em: <<http://bit.ly/2w9FGnT>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do TCU. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Seção 1, p. 9449. Disponível em: <<http://bit.ly/2idjoMe>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Lei Geral do Processo Administrativo; Lei do Processo Administrativo Federal. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1º fev. 1999. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://bit.ly/2idFWfR>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

_____. 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. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 7 fev. 2001. Seção 1, p. 2. Disponível em: <<http://bit.ly/2w9JmpN>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367-1/DF. 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/2wYQqml>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 8.890/2011. 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2xbNiDb>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

CANOTILHO, J. J. G. Direito constitucional e teoria da constituição. 7. ed. São Paulo: Almedina, 2003.

CLÈVE, C. M.; LORENZETTO, B. M. O Conselho Nacional de Justiça e a Constituição. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 17, n. 92, p. 15-36, jul./ago. 2015.

DELATORRE, R. Antinomias jurídicas e direito intertemporal. Interesse Público IP, Belo Horizonte, v. 10, n. 50, p. 103-122, jul./ago. 2008. Disponível em: <<http://bit.ly/2wi6Dqb>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERREIRA, F. G. B. C. Considerações acerca dos princípios instrumentais de hermenêutica constitucional. Conteúdo Jurídico, Brasília, DF, 3 jan. 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2uPeN90>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

GUERRA, E. M. Os controles externo e interno da administração pública. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MEDINA, P. R. G. Jurisdição e separação de poderes. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora, Juiz de Fora, ano 1, n. 1, jan./dez. 2011. Disponível em: http://bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=75695&p=41. Acesso em: 18 ago. 2017.

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. Curso de direito constitucional. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Avaliação de controles internos no setor público: o caso da Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco



Ricardo Henrique Miranda de Araújo

Servidor da Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco, graduado em Ciências Contábeis (UFPE), especialista em auditoria e perícia contábil (FAEL); e mestre em Controladoria (UFRPE).



Saulo Diógenes Azevedo Santos Souto

Servidor do Ministério Público do Estado de Pernambuco, graduado em Ciências Contábeis (UFPE), especialista em Direito Público (Universidade Estácio de Sá) e em Contabilidade Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal (UNINTER); e mestre em Controladoria (UFRPE).

RESUMO

A suposição de que fraquezas nos sistemas de controles internos facilitaram casos emblemáticos de fraudes e corrupção pelo mundo à fora, em especial no setor público brasileiro, provoca o questionamento sobre o funcionamento desses sistemas, sendo a avaliação de controles internos um item importante nessa discussão. A capacidade que esse procedimento avaliativo tem para identificar fraquezas, vulnerabilidades e o nível de eficácia do sistema de controles internos, assim como para propiciar seu aperfeiçoamento em prol dos objetivos da organização e da legitimidade da gestão pública perante a sociedade, pode sofrer variações de acordo com a configuração assumida pelos avaliadores. Com o objetivo de investigar o procedimento de avaliação de controles internos no setor público, a pesquisa foi instrumentalizada por um estudo de caso no âmbito da Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco (SCGE/PE). Seus resultados demonstraram que a avaliação de controles internos está relacionada não só ao aparato procedimental, mas também ao aspecto cognitivo que envolve o processo, pois todos precisam compreender o significado da avaliação e suas repercussões em todas as etapas para que os fins desejados sejam alcançados.

Palavras-chave: avaliação; controle interno; setor público.



1. INTRODUÇÃO

A suposição de que fraquezas nos sistemas de controles internos facilitaram o acontecimento de casos emblemáticos de fraudes e corrupção pelo mundo à fora, tanto em organizações do setor privado como nas do setor público, especialmente no setor público brasileiro, provoca o questionamento sobre o funcionamento desses sistemas e, para além disso, como esses sistemas são avaliados.

Essas mesmas observações provocaram a busca dos sistemas de governança corporativa pelo aperfeiçoamento de seus mecanismos de controle. Nesse contexto, modelos conceituais e metodológicos enriqueceram a literatura e a prática relativa ao controle nas organizações, e alguns desses modelos tornaram-se referências, como o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso – 1992) e a International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai – 2004), que fornecem as bases para que um sistema de controle interno possa ser avaliado no âmbito do setor público.

Um item que se revela importante para essa discussão se assenta, então, na configuração do procedimento de avaliação de controles internos, porquanto esse procedimento é capaz de identificar fraquezas, vulnerabilidades e o nível de eficácia do sistema de controles internos e propiciar seu aperfeiçoamento em prol dos objetivos da organização e da legitimidade da gestão pública perante a sociedade.

Sob a percepção de quem avalia o sistema de controles internos, a forma de configuração desse procedimento pode revelar desafios, limitações, facilidades ou

até potencialidades diante da combinação de aspectos que lhe são característicos, como o propósito da avaliação; a ordenação sequencial de suas fases; a opção pelas técnicas utilizadas e a definição da amplitude e das dimensões do objeto, a serem avaliadas. No entanto, estudos sobre iniciativas sistematicamente articuladas desse procedimento avaliativo no âmbito da gestão pública, que exploram essa percepção, são muito raros, quando não desconhecidos.

Dessa forma, uma indagação que emerge em meio à observação cotidiana atual a respeito da gestão pública brasileira, a qual esta pesquisa se propõe investigar, é expressa pela seguinte questão problema: *como se configura o procedimento de avaliação de controles internos no setor público sob a percepção de agentes avaliadores?*

Para responder esse questionamento, a pesquisa teve por objetivo investigar o procedimento de avaliação de controles internos no âmbito do setor público, em que se teve por objeto de estudo a prática desenvolvida na Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco (SCGE/PE), órgão responsável pela coordenação do sistema de controles internos do Poder Executivo do estado de Pernambuco, contribuindo assim para a literatura ao articular outros trabalhos com temáticas pertinentes ao controle nas organizações para integrá-los ao contexto da avaliação de controles internos no setor público.

Logo, o estudo reveste-se de importância pelo seu ineditismo científico e pela relevância que os órgãos responsáveis pela coordenação dos sistemas de controles internos possuem no tocante ao alcance social de suas ações no seio da sociedade.

O artigo introduz o leitor ao controle interno nas organizações; à avaliação de controles internos e aspectos relevantes de sua configuração. Em sequência, os procedimentos metodológicos para a pesquisa são apresentados, seguidos da discussão dos resultados e de algumas considerações finais.

2. CONTROLE NAS ORGANIZAÇÕES: DA LITERATURA À PRÁTICA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS

Um grande desafio na integração das estruturas e dos paradigmas sobre o controle nas organizações é causado pelo fato de que a literatura tenha se desenvolvido, em grande parte, por diferentes ramos do conhecimento de forma independente. Idênticos ou muito semelhantes, os conceitos são referidos por diferentes termos técnicos. Além das dificuldades de comunicação provocadas pelo uso de diferentes termos, pesquisadores que trabalham com um paradigma tendem a não citar obras de outras áreas do conhecimento, o que dificulta ainda mais o progresso de convergência da literatura sobre o controle nas organizações (MERCHANT; VAN DER STEDE; ZHENG, 2003).

Hoje a literatura sobre controle nas organizações é rica e variada, constituída de várias estruturas e paradigmas que, mesmo desenvolvidas em grande parte de forma independente, são úteis para estabelecer uma noção geral da organização de seu campo de estudo. As diferentes abordagens sugerem diferentes níveis de aplicação do

controle, tanto para as relações com o ambiente externo como para as com o ambiente interno das organizações.

Um foco mais baseado na prática é dado pela literatura sobre o controle interno. O controle interno é um termo que os auditores há muito têm aplicado aos conjuntos de controles que são concebidos para prevenir ou detectar erros e irregularidades, especialmente no registro de operações que possam causar demonstrações financeiras com distorções relevantes. Ao longo do tempo, concepções de controle interno dos auditores têm se ampliado para incluir mais áreas de controle de gestão e governança corporativa (MERCHANT; OTLEY, 2006).

Em 1992, sob a percepção de que o termo “controle interno” tinha significado diferente para pessoas diferentes, entre contadores, advogados e administradores, por exemplo, o Coso apresentou um modelo conceitual de sistema de controle interno que teve grande aceitação em todo o mundo e se transformou em um verdadeiro paradigma do controle, *Internal control – integrated framework* (1992), devidamente atualizado em 2013. Essa concepção trouxe uma abrangente definição de controle interno, buscando atender às necessidades de diversas partes relacionadas ao tema (COSO, 2013, p. 6):

É um processo conduzido pela alta administração, gestores e outros profissionais da organização, com o fim de proporcionar segurança razoável em relação aos objetivos ligados à efetividade das ope-



rações; confiabilidade das informações; e conformidade com as leis e regulamentos.

É uma definição formulada sob o ímpeto de uma filosofia comportamental ética e instrumental preditiva que estabelece o ambiente de controle como base para os demais componentes do sistema de controle interno, e a avaliação de risco como mecanismo essencial frente às mudanças contínuas provocadas pelas transformações da indústria, economia, condições regulatórias e de operações (DANTAS et al., 2010; RATCLIFFE; LANDES, 2009).

No âmbito das organizações do setor público, a Intosai também tem se tornado uma referência conceitual e metodológica sobre controle interno, incorporando o modelo Coso em suas diretrizes para padrões de controles internos do setor público (INTOSAI, 2004).

Conceitualmente, a literatura sobre controle interno se desenvolveu aceleradamente a partir da década de 1990, tendo as contribuições do Coso (1992) e Intosai (2004) grande influência na aplicação prática dos conceitos pertinentes em organizações públicas de todo o mundo (ABDOLMOHAMMADI; BURNABY; HASS, 2006; ALLEGRIINI et al., 2006), mas, aparentemente, os reflexos desse desenvolvimento ainda não são visíveis à sociedade, quando se desloca os holofotes dessa discussão para a prática dos sistemas de controles internos do setor público brasileiro.

Não obstante ao desenvolvimento conceitual do controle interno, no contexto prático das organizações públicas brasileiras o funcionamento do sistema de controle interno dá sinais de fraqueza, em que são recorrentes os casos de malversação de recursos públicos noticiados pela mídia, corroborando as observações de Ribeiro Filho e colaboradores (2008) e a afirmação de que “sem o controle interno, ou com o controle interno fragilizado, a entidade fica sujeita aos descaminhos, aos desvios de recursos, à gestão fraudulenta” (Ibid., p. 50).

Para que o desenvolvimento e fortalecimento do sistema de controle interno sejam acompanhados adequadamente, um item que se faz importante nessa discussão é a avaliação de controles internos e, para além disso, a forma como esse procedimento é configurado pelos avaliadores, uma vez que essa configuração pode exercer influência sobre seus julgamentos (ASHTON, 1974; EMBY; FINLEY, 1997), sendo, dessa forma, um item imprescindível ao estudo do controle interno nas organizações.

3. AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS

Um aspecto essencial para a eficácia de um sistema de controles internos diz respeito ao seu moni-



toramento, que é um dos componentes fundamentais apontado no modelo conceitual do Coso (1992) para o seu funcionamento, porquanto permite a verificação tempestiva a respeito da correta aplicação de todos os componentes do sistema de controles internos em função dos objetivos a serem alcançados pela organização.

Esse monitoramento, em parte, é fundamentalmente subsidiado pelo processo de avaliação de controles internos, que avalia se o sistema que está sendo aplicado na prática está em conformidade com os objetivos institucionais, ou seja, se está cumprindo com os propósitos para os quais são considerados necessários, de forma apropriada e suficiente (CASTRO, 2010).

Segundo Pickett (2003), a avaliação deve ser aplicada com base nos controles necessários para garantir que os objetivos organizacionais sejam alcançados com nenhuma grande perda ou ineficiência, fornecendo razoável segurança para as decisões sobre os rumos a serem tomados pela organização.

Isso faz com que a avaliação de controles internos assumam um significativo nível de relevância sob essa seara, despertando o interesse de pesquisadores sobre diversos aspectos com os quais esse processo avaliativo se envolve. Dessa forma, alguns aspectos que caracterizam esse tão importante processo organizacional e que podem ser encontrados na literatura pertinente com recorrência são apresentados em sequência (Quadro 1).

Esses diferentes aspectos característicos do processo de avaliação de controles internos revelam a

possibilidade de diversidade entre configurações por suas combinações. Assim, diante dessa diversidade, a capacidade de identificar fraquezas, vulnerabilidades e o nível de eficácia do sistema de controles internos, assim como de propiciar seu aperfeiçoamento em prol dos objetivos da organização e da legitimidade da gestão pública perante a sociedade pode sofrer variações de acordo com os aspectos caracterizantes assumidos pelos avaliadores (ASHTON, 1974; EMBY; FINLEY, 1997).

Sob a percepção de quem avalia o sistema de controles internos, a forma de configuração desse procedimento pode revelar desafios, limitações, facilidades ou até potencialidades diante da combinação de aspectos que lhe são característicos. Desse modo, compreender essa percep-

ção no âmbito da gestão pública pode ser um meio para explicar o potencial de eficácia dos sistemas de controles internos nas organizações do setor público brasileiro.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa, de natureza qualitativa, é alicerçada pelo pressuposto de que o significado é socialmente construído pelos indivíduos em interação com o seu mundo. Seu propósito exploratório proporciona maior familiaridade com o fenômeno investigado, com vistas a torná-lo mais explícito, permitindo o aprimoramento de ideias e a descoberta de intuições, em que o estudo de caso, procedimento metodológico adotado, é um instru-

Quadro 1:

Categorias de características do processo de avaliação de controles internos

Categorias de características	Propriedades características
Propósito da avaliação de controles internos	As discussões sobre avaliação de controles internos podem ser diferenciadas em duas perspectivas de abordagem quanto ao propósito da avaliação, (1) sob uma perspectiva de avaliação por agentes externos à organização, tradicionalmente discutido como parte de um processo de auditoria independente, para subsidiar a determinação e o planejamento da natureza, época e extensão dos procedimentos substantivos de auditoria a serem aplicados; e (2) sob uma perspectiva de agentes internos, voltados para o desenvolvimento, implementação e melhoramentos dos sistemas de controles gerenciais (BIERSTAKER; THIBODEAU, 2006; DEUMES; KNECHEL, 2008; PICKETT, 2003; RATCLIFFE; LANDES, 2009; WINOGRAD, GERSON; BERLIN, 2000).
Fases do processo avaliativo de controles internos	A configuração das etapas e fases de um processo de avaliação não é algo uniforme ou rígido, pelo contrário, pode refletir a diversidade e até individualidades entre avaliadores (ALMEIDA, 1996; ATTIE, 2009; CREPALDI, 2010; PEREIRA, 2001; PICKETT, 2003). No entanto, Pereira (2001) observa a existência de elementos intrínsecos a esse processo, que são configurados em um padrão de comparação (situação ideal ou desejada) baseados na identificação de objetivo e objeto da avaliação; em definição dos critérios para julgamento; e no julgamento de valor, como resultado do processo de avaliação.
Técnicas para avaliação de controles internos	A eficácia de uma auditoria baseada na avaliação de controle pode ser comprometida, na medida em que a escolha de formatos de documentação leva a diferentes conclusões da auditoria (BORITZ, 1985; ASHTON, 1974). Quatro formatos são mais comumente usados por auditores para documentar a sua compreensão sobre o sistema de controle interno de uma entidade, sendo eles: o questionário e a narrativa; usados com maior frequência e, também, fluxogramas e matrizes, que são usados com menor frequência (BIERSTAKER; BEDARD; BIGGS, 1999).
Dimensões quantitativa e qualitativa avaliadas nos controles internos	O significado atribuído ao termo "avaliação", em uma acepção ampla, congrega as dimensões quantitativa e qualitativa de seu objeto. O sentido qualitativo de avaliação expressa a ideia de julgamento, formação de juízo ou atribuição de conceito a determinados atributos do controle interno. "Mensurar" expressa o sentido quantitativo do termo "avaliação": refere-se à quantificação do controle interno, com o intuito de expressá-los em parâmetros de quantidade (BIERSTAKER; THIBODEAU, 2006; COSO, 1992; FERREIRA; OTLEY, 2009; GAUTHIER, 2006; PEREIRA, 2001; PICKETT, 2003; RATCLIFFE; LANDES, 2009).
Amplitude avaliada do sistema de controles internos	De acordo com a amplitude organizacional tomada como objeto da avaliação, a generalização sobre as interpretações alcançadas como resultado poderá refletir ou não as características do controle organizacional como um todo. No entanto, mesmo com uma amplitude mais restrita (sobre subsistemas ou controles específicos), os seus resultados podem influenciar positivamente a configuração dos demais componentes da estrutura de controle da organização. Dessa forma, os interesses da avaliação devem considerar também seus reflexos, o que faz da definição da amplitude da avaliação de controles internos um aspecto relevante em sua configuração (ASHTON, 1974; BORITZ, 1985; BIERSTAKER; THIBODEAU, 2006; COSO, 1992, 2013; DEUMES, KNECHEL, 2008; EISENBERG, 1997; FERREIRA; OTLEY, 2009; GAUTHIER, 2006; PICKETT, 2003; RATCLIFFE, LANDES, 2009).

Fonte: Elaborado pelos autores.



mento apropriado para viabilizar o propósito exploratório de que se reveste a pesquisa (GERRING, 2006; GIL, 2002; HANCOCK, ALGOZZINE, 2006; MERRIAN, 2002; YIN, 2015).

Dessa forma, como critério de seletividade para escolha do caso a ser estudado, além da conveniência da localização geográfica para o desenvolvimento da pesquisa, baseada no acesso, tempo, recursos disponíveis e disponibilidade dos participantes, foi observado seu enquadramento como procedimento de avaliação de controles internos realizado no âmbito da administração pública, de forma periódica e regular.

O procedimento avaliativo realizado no Governo do Estado de Pernambuco, mais especificamente, na SCGE/PE, configurou-se como o caso selecionado para o estudo, por se enquadrar nos critérios preestabelecidos.

Após definido o caso, com intuito de obtenção de linhas convergentes de investigação, utilizou-se de múltiplas fontes para a coleta dos dados da pesquisa. Desse modo, os dados foram coletados através da triangulação das técnicas de grupo focal, de análise de documentos e de observação direta, quando se utilizou de referências como Dawson (2002); Patton (2002) e Gibbs (2009), não só para coleta, mas também para a análise dos dados, que se iniciou de forma concomitante.

A técnica de grupo focal foi aplicada com a participação de 9 servidores públicos da SCGE/PE, dos diversos níveis de sua estrutura organizacional (estratégico, gerencial e operacional), que lidam, dentre suas atribuições, com o processo de avaliação de controles internos. Aplicou-se a técnica de análise

documental em 18 documentos disponibilizados pela SCGE/PE, entre relatórios e pareceres, que continham como conteúdo essencial a avaliação de controles internos. Quanto à técnica de observação direta, os autores acompanharam uma inspeção para avaliação de controle interno (controle do arquivamento de prestação de contas) realizada por servidores da SCGE/PE em uma secretaria de governo.

Desse modo, para a análise iniciada ainda na fase de coleta, os dados foram organizados por codificação baseada em conceitos.

Codificação é a forma como se define sobre o que se trata os dados em análise. Envolve a identificação e o registro de uma ou mais passagens de texto ou outros itens dos dados, como partes do quadro geral que, em algum sentido, exemplificam a mesma ideia teórica e descritiva. As categorias ou conceitos que os códigos representam podem ser baseados da literatura de pesquisa, de estudos anteriores, de tópicos no roteiro da entrevista, de percepções sobre o que está acontecendo e assim por diante (GIBBS, 2009).

Como fonte conceitual para a definição das categorias de códigos, para organização e análise dos dados coletados, considerou-se os aspectos de caracterização do processo de avaliação de controles internos expressos no Quadro 1 deste artigo, quais sejam: (1) propósito da avaliação de controles internos; (2) fases do processo avaliativo de controles internos; (3) técnicas para avaliação de controles internos; (4) dimensões quantitativa e qualitativa avaliadas nos controles internos; e (5) amplitude avaliada do sistema de controles internos.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A avaliação de controles internos, praticada pela SCGE/PE, é um processo organizacional recente, iniciado em meados do ano de 2013, sob um desenvolvimento metodológico contínuo e restrito a uma unidade operacional temática, a Unidade de Auditoria de Prestação de Contas. Esse processo é aplicado de forma sistemática no âmbito dos órgãos da administração direta do Governo de Pernambuco e é orientado por um plano anual de atividades.

Sob as categorias estabelecidas, após a organização e análise dos dados coletados, foram alcançados resultados que permitiram a caracterização desse procedimento de avaliação de controles internos no âmbito da SCGE/PE, sendo esses resultados apresentados e discutidos nos tópicos seguintes.

5.1 O FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS COMO FOCO DA AVALIAÇÃO

Sob a análise relacionada ao propósito das avaliações de controles internos, verificou-se, de um modo geral, que todos os níveis organizacionais (estratégico, gerencial e operacional) envolvidos na avaliação de controles internos perceberam que esse processo de avaliação no âmbito institucional é relevante para o fortalecimento do sistema de controles internos no âmbito da administração pública estadual.

A finalidade avaliativa emergente nos seus relatórios documentais analisados, de identificar e informar

melhorias sobre os controles avaliados, coaduna-se com a percepção teórica de um foco prospectivo, voltado para o oferecimento de razoável segurança ao cumprimento dos objetivos organizacionais, em uma atuação preventiva que visa o fortalecimento dos sistemas de controles internos.

No entanto, a percepção prática, quanto à diferença de propósitos pelos quais se avaliam os controles internos (agente externo – planejamento ou agente interno – efetividade do sistema), não é algo muito claro para os envolvidos na execução do processo de avaliação.

Na realidade, os dados da pesquisa demonstram uma variação na percepção dos envolvidos em nível estratégico, gerencial e operacional no tocante à abordagem conceitual de que a avaliação dos controles internos está plasmada no aperfeiçoamento da governança através da eficiência, eficácia e efetividade do sistema de controles internos. Isso só é claramente reconhecido em nível estratégico.

Os que participam no âmbito operacional entendem a avaliação de controles internos como um procedimento, mas não em uma acepção holística da atividade de avaliação e suas repercussões dentro e fora da instituição.

Por outro lado, todos os níveis reconhecem que a postura dos avaliados responsáveis pela operação do sistema de controles internos é colaborativa e receptiva à ideia de melhoria dos controles internos como um todo. Que ao entenderem que a atuação da SCGE/PE é focada no aperfeiçoamento da gestão e não em punir, tornam-se receptivos à atividade.

5.2 DESAFIOS E LIMITAÇÕES NA AVALIAÇÃO DAS DIMENSÕES DO CONTROLE INTERNO





Em se tratando das dimensões que envolvem o controle interno, os relatórios e pareceres advindos das atividades da SCGE/PE de avaliação de controles internos expressam claramente essas dimensões, porém os participantes do processo, em todos os níveis (estratégico, gerencial e operacional – execução), sentem dificuldades de perceber na prática as dimensões qualitativas e quantitativas, mormente no quesito mensuração (suficiência) dos controles internos.

A dimensão qualitativa dos controles internos é avaliada conforme padrões comparativos constituídos a partir de elementos da composição estrutural do sistema de controles internos (ambiente de controle; avaliação de risco; atividade de controle; informação e comunicação; e monitoramento), evidenciando uma idealização harmônica com o modelo conceitual concebido pelo Coso (1992). A aplicação do critério de avaliação determina, por sua vez, a adequação ou inadequação dos controles praticados no âmbito dos órgãos avaliados.

Na avaliação da dimensão quantitativa, é observada a amplitude do controle aplicado sobre a amplitude do objeto controlado. A aplicação do critério de avaliação determina, dessa forma, se a quantidade do controle aplicado é “suficiente” ou “insuficiente” em relação ao que está sendo controlado.

Essa avaliação quantitativa, contudo, é limitada no que se refere aos excessos de controles internos, ou seja, o excesso não é avaliado, uma vez que um determinado controle aplicado pode, além de suficiente, ser

excessivo; e isso também é tão ruim quanto sua insuficiência, como destacado por Pickett (2003).

Por oportuno, cabe ressaltar que os servidores da SCGE/PE foram inquiridos sobre os termos usados pela literatura no tocante ao tema controle interno, se eram de fácil compreensão. Percebeu-se que todos tinham, em alguma medida, dificuldades em entender esses termos.

Esse fato pode comprometer os resultados da avaliação de controles internos, bem como a visão por parte dos avaliados sobre a relevância da atividade, pois o não entendimento dos termos torna as recomendações constantes nas peças técnicas produzidas no processo inócuas, por não representar nenhum significado aos avaliados.

5.3 DIVERSIDADE DE COMPREENSÃO DA LÓGICA ORGANIZATIVA DA AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS

Observa-se, das análises realizadas, um processo de avaliação constituído de fases logicamente ordenadas e sequenciadas no tempo.

Em uma fase inicial, são contempladas a idealização dos parâmetros comparativos, que serão confrontados com os controles praticados; e a identificação dos critérios avaliativos, que subsidiarão o julgamento sobre os controles que estão em prática.

Uma segunda fase caracteriza a avaliação propriamente dita, em trabalho de campo, quando são comparados os controles praticados aos padrões ideais, e,



logo em sequência, procede-se o julgamento com base nos critérios avaliativos previamente definidos.

Em alguns casos, é observada, também, uma fase de aplicação de testes de transações, como uma confirmação dos resultados obtidos na avaliação, através da análise da eficácia da aplicação dos controles praticados.

Por fim, como última fase desse processo, são apresentadas recomendações para melhoramentos dos sistemas de controles internos.

Apesar da correspondência da constituição do processo avaliativo com as acepções teóricas, essa percepção, um pouco mais detalhada sobre a constituição de cada fase, não é compreendida uniformemente entre os envolvidos, carecendo ainda de um aprofundamento reflexivo como forma de fortalecimento do domínio prático desse processo e, também, para o próprio desenvolvimento metodológico da prática.

5.4 AS POTENCIALIDADES DAS TÉCNICAS UTILIZADAS PARA AVALIAR OS CONTROLES INTERNOS

Do mesmo modo, a pesquisa revelou posições interessantes em relação às técnicas de documentação empregadas na avaliação de controles internos no âmbito da SCGE/PE. As técnicas são utilizadas para subsidiar o processo de avaliação de controles internos, podendo influenciar o julgamento e os resultados alcançados. Assim, os envolvidos no processo de avaliação entendem que o uso das técnicas é importante, pois reduzem o fator da subjetividade nos resultados da avaliação.

O questionário é adotado como uma técnica para documentação dos controles internos praticados nas organizações avaliadas, nas avaliações de controles internos realizadas pela SCGE/PE. Ressalta-se que essa técnica foi apontada como a mais compreensível para os auditados no entender dos participantes da pesquisa. Os questionários são formulados a partir da idealização dos parâmetros comparativos e respondidos com base em dados coletados através de triangulação de fontes que lhes dão suporte informativo, quais sejam, (1) entrevistas com os responsáveis pelo controle; (2) documentos que comprovam a existência e o funcionamento do controle; e (3) observação direta sobre o funcionamento do controle.

A padronização do questionário nesse modelo avaliativo foi apontada como uma necessidade gerencial pautada pelo atributo de comparabilidade entre avaliações. Entretanto, o aprofundamento conceitual sobre esse atributo ainda é um desafio para a fruição prática dos seus benefícios. A percepção do conceito de comparabilidade, entre os envolvidos, não transparece o que se pode explorar sobre ele, em todas as suas perspectivas, em convergência com os apontamentos de Pickett (2003), como em uma perspectiva individual evolutiva, em que se pode avaliar a evolução do sistema de controle de um órgão específico, por exemplo, em diferentes avaliações realizadas ao longo do tempo; e, também, em uma perspectiva de posicionamento entre pares, em que se pode avaliar o nível em que os sistemas de controle estão estabelecidos concomitantemente em diversos órgãos avaliados; e, ainda, como um meio de verificação de aspectos qualitativos da exe-

cução das avaliações de controle interno; entre outras potencialidades.

Ainda, é perceptível, nas avaliações da SCGE/PE, a utilização dos testes de cumprimento de normas e de transações em momentos distintos. O primeiro teste, de cumprimento de normas, é utilizado como parte da avaliação qualitativa do controle interno, em que se verifica não somente se as normas estão sendo cumpridas, mas também a própria existência de normas, em comparação com um padrão ideal do controle avaliado.

Essa forma de avaliar coloca em evidência o ambiente de controle, destacado pelo Coso (2013) como a consciência de controle na organização, base fundamental para o sistema de controles internos. As normas que estabelecem o funcionamento dos controles têm uma importância essencial sobre esse componente.

O teste de transações, por sua vez, é colocado como uma fase confirmatória do processo avaliativo praticado pela SCGE/PE, em que se verifica a eficácia dos controles internos aplicados em um determinado período de tempo, através da observação da recorrência de falhas nas transações (operações) compreendidas nesse período. Observa-se dos resultados desse teste um significativo potencial informativo para a gestão do controle, em que se verifica o comportamento e desempenho do controle interno avaliado.

Essa perspectiva é abordada por Pickett (2003), que destaca as potencialidades de testes estratégicos realizados sobre os controles internos, amparando a propriedade conceitual da forma de utilização desses testes no processo de avaliação de controles internos modelado pela SCGE/PE.

5.5 A RESTRIÇÃO DA AMPLITUDE COMO FACILITADORA DO DESENVOLVIMENTO METODOLÓGICO

A amplitude organizacional do processo de avaliação de controles internos realizado pela SCGE/PE é caracterizada por atuações em nível de subsistema e controles internos específicos, à luz das peças técnicas analisadas e da coleta de informações dos envolvidos no processo.

O modelo de avaliação de controles internos da SCGE/PE apresenta uma limitação temática, ou seja, é aplicado somente em controles relativos ao processo de prestação de contas da aplicação de recursos públicos. Essa limitação foi apontada pelos envolvidos como uma escolha proposital, para possibilitar um acompanhamento mais específico sobre o processo evolutivo da prática.



Dentro dessa temática, é possível verificar a aplicação do processo avaliativo em níveis diferenciados do sistema de controles internos organizacionais; ora são realizadas avaliações mais complexas, sobre subsistemas relacionados a diferentes tipos de processamento da despesa pública (regime normal de aplicação, regime de adiantamento, convênios etc.), ora são realizadas avaliações mais simples, somente com controles internos específicos desses subsistemas.

Mesmo realizando avaliações em uma amplitude parcial do sistema de controles internos, os envolvidos no processo avaliativo afirmam que os resultados são repercutidos positivamente em toda a estrutura organizacional à qual os controles avaliados pertencem, fomentando e fortalecendo a consciência de controle na organização.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira geral, os resultados apontam que a avaliação de controles internos no âmbito da SCGE/PE tem sido trabalhada a nível institucional com a relevância necessária na organização para alcançar os objetivos pretendidos em todo o estado.

Como uma prática recente no âmbito da SCGE/PE, é perceptível que ainda está em uma fase inicial do processo de institucionalização, com características evidentes de habitualização de atividades realizadas conjuntamente por diferentes indivíduos, que precisam negociar regras e procedimentos de forma flexível e reflexivamente. Categorias e classificações geram os esquemas interpretativos – desenhados a partir da construção do significado entre os membros da organização

que se relacionam com o procedimento de avaliação de controles internos.

Quando esquemas particulares se tornam rotineiros, através da aplicação e do uso repetido, eles desenvolvem um caráter habitual, tomado como certo. Uma vez que as atividades conjuntas são habitualizadas e reciprocamente interpretadas, padrões tanto se fortalecem e se aprofundam como são transmitidos para os outros, especialmente para os recém-chegados. Quando esses esquemas se tornam percebidos como objetivos, tornam-se fatos exteriorizados, e suas origens contingentes são obscurecidas, promovendo a sedimentação, que ocorre quando a institucionalização sobrevive por várias gerações na organização, ou seja, ela passa a fazer parte da história da organização (POWELL; BROMLEY, 2013; TOLBERT; ZUCKER, 1999).

A metodologia utilizada pela SCGE/PE para avaliação de controles internos apresenta-se amparada por conceitos sofisticados definidos pela literatura pertinente que subsidiaram a categorização dos dados desta pesquisa. Entretanto, a necessidade de desenvolvimento das competências individuais, que congrega conhecimentos, habilidades e atitudes (DURAND, 2000), é perceptivelmente aflorada sobre os envolvidos nesse processo avaliativo, mas naturalmente justificada pelas fases iniciais do processo de institucionalização dessa iniciativa. Essas competências são desenvolvidas no contexto prático, através das experiências dos servidores com o processo avaliativo, necessitando de um prolongado tempo para atingir um nível mais significativo de maturidade, como se desprende dos apontamentos de Fleury e Fleury (2004).

Frisa-se então que esta pesquisa demonstra que a avaliação de controles internos está relacionada não só ao aparato procedimental, mas também ao aspecto cognitivo que envolve o processo, pois todos precisam compreender o significado da avaliação e suas repercussões em todas as etapas para que os fins desejados sejam alcançados.

A discussão dos resultados suscita, sob o ceticismo investigativo, a possibilidade de generalização das constatações quanto ao nível em que a prática avaliativa de controles internos encontra-se institucionalizada nas organizações do setor público brasileiro. Em vista à limitação dos procedimentos metodológicos utilizados, de natureza qualitativa, o propósito suscitado requer a realização de pesquisas complementares, revelando o potencial contributivo do presente trabalho, ao articular diversas pesquisas do estudo das organizações, sob a temática do controle interno, para integrá-las ao contexto da gestão pública brasileira e lançar uma base científica como perspectiva para novas pesquisas.

Ainda, como contribuição adicional, aponta-se que novas pesquisas podem ser realizadas, também, na perspectiva dos avaliados em relação ao processo de avaliação de controles internos no setor público, pois são eles que implementam e sofrem as avaliações dos órgãos de controles.

REFERÊNCIAS

- ABDOLMOHAMMADI, M. J.; BURNABY, P.; HASS, S. A review of prior common body of knowledge (CBOK) studies in internal auditing and an overview of the global CBOK 2006. *Managerial Auditing Journal*, Bingley, v. 21, n. 8, p. 811-821, 2006.
- ALLEGRI, M. et al. The European literature review on internal auditing. *Managerial Auditing Journal*, Bingley, v. 21, n. 8, p. 845-853, 2006.
- ALMEIDA, M. C. Auditoria: um curso moderno e completo. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- ASHTON, R. H. An experimental study of internal control judgements. *Journal of Accounting Research*, Hoboken, p. 143-157, 1974.
- ATTIE, W. Auditoria interna. 2. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.
- BIERSTAKER, J. L.; BEDARD, J. C.; BIGGS, S. F. The role of problem representation shifts in auditor decision processes in analytical procedures. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, Lakewood Ranch, v. 18, n. 1, p. 18-36, 1999.
- BIERSTAKER, J. L.; THIBODEAU, J. C. The effect of format and experience on internal control evaluation. *Managerial Auditing Journal*, Bingley, v. 21, n. 9, p. 877-891, 2006.
- BORITZ, J. E. The effect of information presentation structures on audit planning and review judgments. *Contemporary Accounting Research*, Hoboken, v. 1, n. 2, p. 193-218, 1985.
- CASTRO, D. P. Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público. São Paulo: Atlas, 2010.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. Internal control – integrated framework. Executive summary. Lakewood Ranch: Coso, 1992.
- _____. Internal control – integrated framework. Executive summary. Lakewood Ranch: Coso, 2013.
- CREPALDI, S. A. Auditoria contábil: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DANTAS, J. A. et al. Custo-benefício do controle: proposta de um método para avaliação com base no Coso. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 3-19, maio/ago. 2010.

DAWSON, C. *Practical research methods: a user-friendly guide to mastering research techniques and projects*. Oxford: How to Books, 2002.

DEUMES, R.; KNECHEL, W. R. Economic incentives for voluntary reporting on internal risk management and control systems. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, Lakewood Ranch, v. 27, n. 1, p. 35-66, 2008.

DURAND, T. Forms of incompetence. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON COMPETENCE-BASED MANAGEMENT, 4., 1998, Oslo. *Proceedings...* Oslo: Norwegian School of Management, 1998.

EISENBERG, M. A. The board of directors and internal control. *Cardozo Law Review*, New York, v. 19, p. 237, 1997.

EMBY, C.; FINLEY, D. Debiasing framing effects in auditors' internal control judgments and testing decisions. *Contemporary Accounting Research*, Hoboken, v. 14, n. 2, p. 55-77, 1997.

FERREIRA, A.; OTLEY, D. The design and use of performance management systems: an extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, Amsterdam, v. 20, n. 4, p. 263-282, 2009.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

GAUTHIER, S. J. Understanding internal control. *Government Finance Review*, Chicago, v. 22, n. 1, p. 10, 2006.

GERRING, J. *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

GIBBS, G. *Análise de dados qualitativos: coleção pesquisa qualitativa*. Taipei: Bookman, 2009.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002.

HANCOCK, D. R.; ALGOZZINE, B. *Doing case study research: a practical guide for beginning researchers*. New York: Teachers College Press, 2006.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI. *Guidelines for internal control standards for the public sector – ISSAI 1900*. [S.l.]: Intosai, 2004.

MERCHANT, K. A.; OTLEY, D. T. A review of the literature on control and accountability. *Handbooks of Management Accounting Research*, Amsterdam, v. 2, p. 785-802, 2006.

MERCHANT, K. A.; VAN DER STEDE, W. A.; ZHENG, L. Disciplinary constraints on the advancement of knowledge: the case of organizational incentive systems. *Accounting, Organizations and Society*, Amsterdam, v. 28, n. 2, p. 251-286, 2003.

MERRIAM, S. B. *Qualitative research in practice: examples for discussion and analysis*. San Francisco: Jossey-Bass, 2002.

PATTON, M. Q. *Qualitative research and evaluation methods*. 3. ed. Hoboken: John Wiley & Sons, 2002.

PEREIRA, C. A. Avaliação de resultados e desempenho. In: CATELLI, A. *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica – Gecon*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PICKETT, K. S. *The internal auditing handbook*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2003.

POWELL, W. W.; BROMLEY, P. New institutionalism in the analysis of complex organizations. *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam, v. 2, p. 1-13, 2013.

RATCLIFFE, T. A.; LANDES, C. E. Understanding Internal Control and Internal Control Services. *Journal of Accountancy*, New York, v. 9, 2009.

RIBEIRO FILHO, J. F. et al. Controle interno, controle externo e controle social: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. *Revista Universo Contábil*, Blumenau, v. 4, n. 3, p. 48-63, 2008.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A Institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S. R. et al. (Org.). *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999. v. 3. p. 196-219.

WINOGRAD, B. N.; GERSON, J. S.; BERLIN, B. L. Audit practices of PricewaterhouseCoopers. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, Lakewood Ranch, v. 19, n. 2, p. 176-182, 2000.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Taipei: Bookman, 2015.

A modelagem de processo de negócio à luz dos ritos processuais existentes no Tribunal de Contas do Estado de SC¹



Mariléa Pereira

Servidora pública concursada desde 1994 no Tribunal de Contas do Estado de SC. Atualmente Chefe de Divisão de Apoio Administrativo na Coordenação de Manutenção de Sistemas. Bacharel em Ciências da Computação pela Unisul em 2007. Pós-Graduada em Gerência de Projetos de Tecnologia da Informação pela Unisul em 2016.

RESUMO

Com a implantação do processo eletrônico no Tribunal de Contas de SC, faz-se necessário verificar se é possível otimizar a sua conformidade e celeridade. O objetivo geral deste artigo é mostrar que a modelagem de processos de negócio (BPM) apresenta-se como a ferramenta a ser utilizada para o propósito, garantindo a proatividade nas tarefas que demandam mais esforços, mantendo a correta processualística a partir da automatização dos procedimentos sem denegrir a celeridade e legitimidade dos seus atos. No estudo, será apresentada uma discussão sobre o Princípio da Instrumentalidade das Formas e quais são as suas implicações no processo eletrônico. Também serão analisados os resultados obtidos na pesquisa-ação feita com diversos Tribunais de Contas em suas realidades, buscando compreender com os dados coletados o que pode ser melhorado, ampliar o conhecimento do respectivo assunto, ratificando que a adoção da metodologia de BPM auxiliará, com eficiência, a atingir o objetivo deste artigo.

Palavras-chave: BPM; processo eletrônico; instrumentalidade das formas.



1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) tem por missão controlar e verificar onde e como os recursos públicos estão sendo empregados, e se vai ao encontro das necessidades dos catarinenses.

Pereira (2014, p. 52) parafraseia Cury Neto, quando este traz a competência do TCE/SC:

A Constituição Federal de 1988, além de consolidar as conquistas advindas com a Carta de 1946, ampliou as atribuições do Tribunal de Contas, acrescentando a competência para exercer a fiscalização operacional, ao lado da financeira, orçamentária, contábil e patrimonial. E além do exame sob o aspecto da legalidade, introduziu a competência para avaliar os aspectos da legitimidade e economicidade dos atos da Administração Pública direta e indireta. (CURY NETO, 2013 apud PEREIRA, 2014, p. 52).

De acordo com Freitas (2013, p. 23-24), dependendo da esfera da unidade fiscalizada junto com o recurso que está sendo avaliado, os processos de controle externo podem ser divididos da seguinte maneira:

I – Parecer Prévio das Contas do Chefe do Executivo;

II – Tomada de Contas dos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos;

III – Processo de tomada de contas de gestão ou de exercício;

IV – Tomada de Contas Especial;

V – Apreciação da legalidade dos atos de admissão, aposentadoria, pensão, revisão de proventos, reforma e transferência para reserva remunerada;

VI – Inspeções, Auditorias, Acompanhamentos e Monitoramentos;

VII – Consultas relativamente dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência;

VIII – Denúncias, previstas no § 2º do art. 74 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988, p. 168), que permite aos cidadãos, sindicatos ou partidos políticos levarem ao conhecimento dos Tribunais de Contas eventuais irregularidades na aplicação de recursos públicos, concretizando o chamado controle social;

IX – Representações, instrumentos ordinários de atuação do Ministério Público de Contas, como também de outros legitimados, tais como parlamentares, membros do Ministério Público dos Estados e da União, e por fim de qualquer interessado na regularidade nos procedimentos licitatórios.

O processo dentro da instituição estadual não é apenas uma ferramenta de controle, mas um canal para resolução de todo conflito que possa existir entre as partes interessadas. Entende-se que o prazo para o atendimento do processo deve ser breve o quanto necessário. A parte interessada – seja o cidadão “que aguarda o fim da obra de sua rua”, seja a prefeitura “que aguarda a liberação de um crédito” – precisa crer que o TCE/SC está fazendo o melhor que pode para que o processo tenha o seu julgamento em tempo hábil.

Santos (2013, p. 2) destaca da Constituição sobre esse tempo:

A Constituição consagra em seu bojo o direito fundamental de acesso à justiça, impondo aos órgãos do Poder Judiciário a obrigação de prestar a tutela jurisdicional em tempo razoável. Por outro lado, o que se vê na realidade é um Judiciário com estrutura precária e apegado a ritos, práticas burocráticas e formalismos excessivos, que conseqüentemente emperram a entrega tempestiva

da prestação jurisdicional. Exige-se, assim, a modernização do aparelhamento judiciário e da administração da justiça a fim de otimizar as rotinas e práticas forenses para uma efetiva entrega da prestação jurisdicional.

Pensando nas melhores práticas processuais, de forma que os processos judiciais sejam desafogados no país, e também considerando os avanços tecnológicos, em dezembro de 2006 foi instituída no Brasil a Lei do Processo Eletrônico, de nº 11.419/2006.

Sobre essa Lei, Almeida Filho (2011, p. 56) comenta:

É indiscutível a necessidade da criação de meios eletrônicos para a prática de atos processuais. Em virtude desta necessidade, a idealização de um processo totalmente digitalizado se apresenta como uma forma de aceleração do Judiciário, tornando menos moroso o trâmite processual.

Depois de alguns anos, somente em 2011 o TCE/SC publicou a Resolução nº TC 60/2011, em que regulamenta internamente o processo do tipo eletrônico. O objetivo do TCE/SC é tornar os processos mais céleres, além da consciência ecológica, reduzindo drasticamente o uso de papel. Conforme a Resolução nº TC 60/2011:

Considerando a conveniência e oportunidade da utilização dos meios de tecnologia da informação dis-



poníveis, visando conferir maior agilidade, eficiência, economia e transparência às ações e serviços prestados pelo Tribunal de Contas e aprimorar o exercício do controle externo de sua competência;

Considerando a necessidade de adequação das normas aos procedimentos inerentes ao processo eletrônico, tendo em vista as iniciativas em curso para sua implantação no âmbito do Tribunal de Contas;

[...]

Art. 1º O Tribunal de Contas poderá constituir processo exclusivamente em meio eletrônico para desempenho das atribuições de controle externo relativas à fiscalização, apreciação e julgamento das matérias de sua competência, sem tramitação em meio físico. (SANTA CATARINA, 2011, n. p.)

Passados cinco anos é factível que houve uma substancial melhora na celeridade processual, bem como na economia de insumos em relação ao mesmo período quando documentado.

Contudo, há uma necessidade constante da Egrégia Corte de Contas buscar o Princípio da Instrumentalidade das Formas. Batistella ([20-?]) diz que o objetivo de todo profissional do direito é buscar a simplificação, mas que ele esbarra na burocracia processual. Os diversos institutos existentes, que atuam em diversas áreas tem que comungar da mesma formalidade para alcançar suas finalidades, e sua pacificação com a justiça. O culto excessivo à formalidade deve ser combatido, mas não pode ser ignorado.

Batistella ([20-?], p. 2) resume:

As formas foram surgindo para dar um bom andamento ao processo, concedendo às partes interessadas o sentimento de segurança e previsibilidade, para que o processo atinja seus escopos sociais, jurídicos e políticos. Assim a instrumentalidade das formas é o princípio que permeará o processo civil moderno, uma vez que é instrumento viabilizador da ordem jurídica e forte aliado na busca pelo acesso à justiça.

Em suma, será que o TCE/SC está conseguindo garantir o binômio celeridade e conformidade processual? Será que a utilização da metodologia de modela-

gem de processos de negócio será um facilitador para o alcance desse objetivo?

Na busca de respostas para essas indagações, este artigo apresentará como surgiu o processo eletrônico no TCE/SC e, em seguida, o que dizem os autores sobre o Princípio da Instrumentalidade das Formas, bem como o motivo pelo qual após cinco anos faz-se necessária a atualização de normas e tecnologias que são atualmente utilizadas. Também será visto o resultado do questionário aplicado, uma pesquisa-ação descritiva na qual foi feita uma análise de comparação entre as variáveis de pesquisa, buscando provar com os dados coletados que a aplicação da disciplina de modelagem de processos de negócio resultaria em uma maior conformidade e celeridade processual no TCE/SC, garantindo a proatividade nas tarefas que demandam mais esforços para que haja diminuição no tempo de resposta do TCE para com o seu jurisdicionado. Manter a correta processualística a partir da automatização dos procedimentos sem denegrir a celeridade e legitimidade dos seus atos. Por meio de um diagrama de fluxo temporal, utilizando a notação de raia, busca-se identificar qual o efeito, em detrimento da celeridade processual, em cascata, de uma tarefa não realizada, dentro ou fora de uma área do TCE.

2. INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS

O TCE/SC, por meio de sua Resolução nº TC-009/2002 (SANTA CATARINA, 2002), instituiu suas regras processuais. A referida Resolução determina como será recebido um documento, como dar-se-á sua autuação e sua tramitação. Diz a Resolução, em seu Artigo 6º:

Art. 6º A autuação dar-se-á com o capeamento e numeração da documentação recebida, a identificação da Unidade Gestora a que se refere, o nome do interessado e, se for o caso, do responsável, a indicação do assunto e, se possível, do exercício de que trata, o nome do Relator sorteado na forma regimental e em conformidade com as regras previstas nesta Resolução.

Essa Resolução traz todas as informações necessárias para que um documento trazido ao TCE/SC siga um rito processual: para qual local ele deve ser encaminhado, em que circunstâncias ele poderá ser autuado como um processo, como ele deverá ser colocado

em um processo, quem pode autorizar sua colocação no processo, qual sua validade, e assim por diante. E quando um documento enviado ao TCE/SC se torna um processo, novas regras a ele são imputadas, acerca de prazos temporais e obrigações jurídicas a serem seguidas. Como descreve o Art. 43 da resolução TC-009/2002:

Art. 43. No exame e tramitação de processos sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas, executando-se os processos de prestação de contas do Governador e de Prefeito, e os processos considerados urgentes, serão observados os seguintes prazos:

I – cinco dias para a DIPRO realizar a triagem, a autuação e o encaminhamento dos processos à unidade competente;

II – cento e vinte dias para o órgão de controle instruir os processos com o relatório conclusivo;

III – noventa dias para o Ministério Público emitir parecer;

IV – sessenta dias para o Relator submeter os processos à apreciação do Plenário ou das Câmaras; e

V – trinta dias para a Secretaria Geral remeter à Procuradoria Geral do Ministério Público junto

ao Tribunal as peças necessárias à instrução do processo de cobrança executiva.

Todas essas regras têm o objetivo de não só ter um padrão de procedimento dentro da Corte de Contas, mas de como dar segurança, igualdade e transparência às partes interessadas no processo. Todos os interessados têm que ter o mesmo tratamento em grau de importância em todos os processos, não importando seu assunto. Todos os processos devem seguir o mesmo trâmite, independentemente da parte interessada neles. Desta feita as regras trazem a equiparação dos processos, a menos, é claro, que existam riscos de perda para a sociedade, ensejando atos que quebrem o fluxo normal do processo.

A mesma resolução já traz, em suas disposições finais, a utilização de sistema eletrônico de tramitação para controle dos atos processuais, a fim de que a celeridade processual possa ser observada. Ainda que documentado, o processo tem suas datas e dados armazenados em meio eletrônico, para que, após seu encerramento, suas informações sejam armazenadas de forma mais econômica. Ou seja, em vez de armazenar o papel ocupando espaço, que ele possa ser arquivado em meio magnético, conforme legislação específica.

Essa formalidade instituída pelo TCE/SC tem base no Princípio da Instrumentalidade das Formas previsto no atual Código de Processo Civil brasileiro



(CPC), em seus Artigos 188, 278 e 282, § 2º (BRASIL, 1990):

Art. 188. Os atos e os termos processuais independem de forma determinada, salvo quando a lei expressamente a exigir, considerando-se válidos os que, realizados de outro modo, lhe preenchem a finalidade essencial.

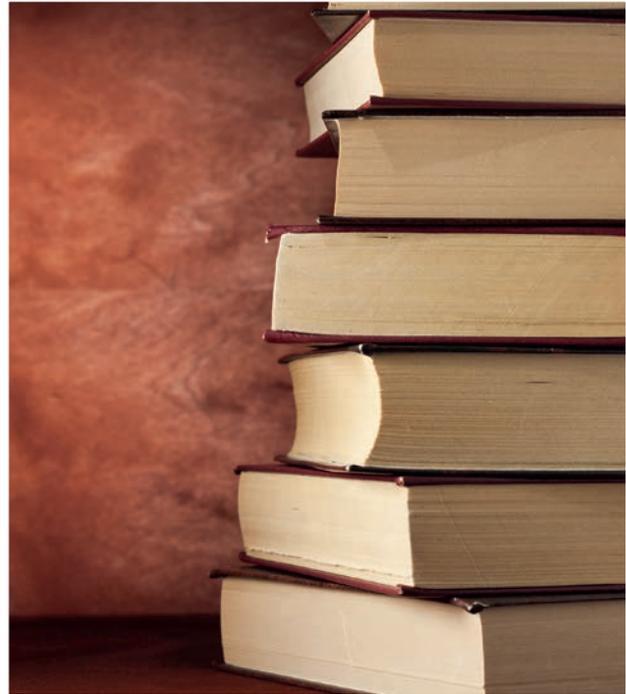
Art. 278. A nulidade dos atos deve ser alegada na primeira oportunidade em que couber à parte falar nos autos, sob pena de preclusão.

Art. 282. Ao pronunciar a nulidade, o juiz declarará que atos são atingidos e ordenará as providências necessárias a fim de que sejam repetidos ou retificados.

§ 2º Quando puder decidir o mérito a favor da parte a quem aproveite a decretação da nulidade, o juiz não a pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta.

O Princípio da Instrumentalidade das Formas é passível de discussão entre os operadores do direito. Em seu artigo, Batistella ([20-?]) traz a discussão de diversos autores na questão da formalidade. Cita Paixão Júnior (2002 BATISTELLA, p. 4), que afirma que mesmo quando a formalidade não for obedecida, mas se o fim ao qual ela se destina for atingido, essa desformalização está perdoada, pois a formalidade em si não é o objetivo final do processo, mas sim a garantia de liberdade a todas as partes. Na mesma linha, cita Marques (2000 apud BATISTELLA, [20-?], p. 4), esclarecendo que:

A observância das formas constitui, portanto, fator de regularidade procedimental, garantindo às partes um perfeito conhecimento do curso do processo e dos atos que nele se pratica. [...]. Todavia, sacrificar o processo em sua marcha ou eficácia, em virtude apenas de inobservância de forma, sem que prejuízo tenha daí advindo às partes, é orientação hoje abandonada, pois as leis processuais, antes que presas à regra da relevância absoluta da forma, seguem o princípio da instrumentalidade das formas, em que o aspecto formal do ato cede passo a sentido teleológico, e o *modus faciendi* à *causa finalis*.



Outrossim, Batistella ([20-?]) lembra que as formalidades existem para garantir segurança às partes e a previsibilidade dos atos processuais. Que ao interessado seja concedida uma ordem jurídica justa e, deste modo, a desformalidade do processo vem na contramão dessa ideia. Dinamarco (2005 apud BATISTELLA, [20-?], p. 5) diz que o formalismo é a “decretação da inviabilidade do processo” em meio eletrônico, pois é o exagero no uso das formalidades. Batistella (Idem, p. 6) cita que é necessário diferenciar formalidade de formalismo.

Faz-se necessário diferenciar a formalidade do formalismo. Aquela advém da lei e é salutar para o bom andamento do processo; este último é oriundo da mentalidade do aplicador do direito, decorrente do culto exacerbado à formalidade, cujo conservadorismo, não raras vezes, encontra-se tão equivocada e expressivamente presente nas decisões do judiciário, como se estas fossem resolver o processo e atender os anseios da sociedade.

Na verdade, o processo civil moderno tem na instrumentalidade das formas, um grande aliado para que o formalismo seja paulatinamente execrado do campo processual, cabendo aos magistrados a aplicação deste princípio que serve de auxílio à

tutela dos direitos individuais e transindividuais, o que faz o processo ser um instrumento eficaz à realização do direito material.

Almeida Filho (2011) apresenta a mesma teoria do Professor Dinamarco, que encontra resistência do Professor Moreira, pois seu pensamento mostra que abdicar do formalismo em detrimento de um julgamento mais célere não traz resultados, e não será esse viés que desafogará os canais judiciais. Almeida Filho (2011, p. 199) aponta que os dois pensamentos devem ser levados em consideração.

Apesar de manifestarmos nossa posição em favor do princípio da instrumentalidade das formas e da deformalização do processo, admitimos que, em matéria de informatização judicial, devemos ser extremamente técnicos e não transigir com as formas. Por outro lado, podemos admitir que o processo eletrônico já é uma forma de deformalização, se o compararmos com o processo físico, ou convencional. E é exatamente por esta razão que não admitimos a inserção do princípio da instrumentalidade no mesmo.

Almeida Filho (2011) ainda diz que não se pode seguir a tendência moderna aproveitando-se a agilidade dos atos processuais de maneira eletrônica, sob risco de perda de garantias básicas de um procedimento eletrônico, quais sejam: integridade, autenticidade e segurança. Então, deixando-se de seguir formalidades básicas e necessárias, na busca de uma suposta celeridade, corre-se o risco de tornar todo o procedimento nulo. O autor cita como exemplo a decisão da Ministra Fátima Nancy (Ibidem, p. 199):

Processual Civil. Retificação do polo passivo da relação processual após a contestação. Instrumentalidade das formas. Aplicação. Possibilidade. Existência de prejuízo. – A prevalência do caráter instrumental do processo, deve ser adotada de forma criteriosa, verificando-se, com acuidade, a existência de possíveis prejuízos para a parte em desfavor da qual o princípio é aplicado. – Constatando-se a existência de evidentes prejuízos para uma das partes, inviável a aplicação do princípio da instrumentalidade das formas. Recurso provido para extinguir o processo sem julgamento do mérito. (Resp. 763.004/RJ, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI,

TERCEIRA TURMA, julgado em 25.9.2006, DJ 9.10.2006, p. 292)

No TCE/SC, a resolução nº TC-60/2011 (BRASIL, 2011) não se preocupou com a formalidade do processo eletrônico, deixando diversas lacunas para serem resolvidas pela resolução N. TC-09/2002, sendo esta uma norma baseada em atos documentais, e aquela em atos eletrônicos. Após os cinco anos decorridos, observa-se que o processo eletrônico no TCE/SC esbarra em diversas formalidades desnecessárias aplicadas ao processo eletrônico. Em contrapartida, atos que deveriam ser realizados não encontram o embasamento necessário, pois não são regulamentados ou não têm a sua instrumentalização definida.

Faz-se necessário que o TCE/SC tenha uma nova resolução para o processo eletrônico, com todas as formalidades que o processo precisa, alicerçado no Princípio da Instrumentalidade das Formas, bem como aos atuais avanços tecnológicos, aliado ao conhecimento adquirido na sua implantação, ao longo dos últimos anos.

A área da Tecnologia da Informação (TI) do TCE/SC deverá dar o subsídio necessário para a construção desse novo normativo, dando a sustentabilidade necessária para que o dinamismo que o processo eletrônico percebe não vá de encontro à conformidade processual estabelecida na norma.

Para tanto, a utilização da disciplina de modelagem de processos de negócios juntamente com





os seus artefatos propiciará um exercício prático do binômio celeridade e conformidade processual.

3. MODELAGEM DE PROCESSOS DE NEGÓCIO

A modelagem de processos de negócio (BPM – *business processes management*), segundo Brocke (2013, p.5.), corresponde a “um sistema integrado de gestão de desempenho de negócios voltado para a gestão de processos de negócio ponta a ponta”. Brocke relata que clientes de um sistema se importam apenas com uma coisa: resultados. Esses resultados são produtos diretos de processos de negócios. Os processos de negócios correspondem ao sequenciamento de atividades que ocorrem em conjunto. Quando uma dessas atividades não ocorre como o esperado, ou ela não funciona muito bem, o processo de negócio como um todo acaba falhando. Cada atividade pode ser tratada e analisada individualmente, sem detrimento das demais. Analisando-se resultados, adaptando-se situações e corrigindo pequenas atividades, as melhoras no processo como um todo podem ser melhoradas e aperfeiçoadas.

Brocke (2013, p.7) afirma que instituições que têm uma gestão voltada a processos de negócios podem “criar processos de alto desempenho, que funcionam com custos mais baixos, maior velocidade, maior acurácia, melhor uso de ativos e maior flexibilidade”. Para a modelagem dos processos de negócios, faz-se

necessário o conhecimento de alguns artefatos básicos do BPM.

Segundo Campos (2014, p. 2), podemos conceituar processo como “uma sequência de atividades com um objetivo específico”. Esse sequenciamento de atividades tem a característica de ser ponto a ponto, ou seja, o processo começa em determinado ponto e termina em determinado ponto. O autor (Ibidem, p. 6) ainda destaca que esses processos podem ser divididos em processos primários ou finalísticos, quando tratam diretamente com o cliente final; processos de suporte, quando eles dão apoio aos processos primários; e processos gerenciais, que são aqueles que monitoram os outros processos, registrando dados para sugerir melhorias e inovações, para uma gestão mais estratégica.

Em geral, os processos são facilmente definidos pelo usuário, como “autuar um processo”. Mas para que seu desenho seja feito, é necessário o mapeamento correto de todas as atividades e tarefas que compõem o processo. Pavani Júnior e Scucuglia (2011, p. 69) diferenciam atividade e tarefa:

Atividade – título dado a um conjunto de tarefas orientadas para um objetivo definido. Seu enfoque é “o que fazer” como pré-requisito indispensável para consecução do objetivo.

Tarefa – título dado a uma sequência de passos/etapas predeterminados para se realizar uma

atividade. Cada um desses passos pode demandar a necessidade de explicações detalhadas de “como fazer”, justificando a construção de procedimentos documentados pertinentes.

Segundo Campos (2014), o sequenciamento de atividades gera um fluxo, um caminho a ser seguido. Esse fluxo poderá ter desvios, condicionantes, porque, dependendo do que uma atividade entrega para a próxima atividade, o fluxo do processo poderá ser modificado. Essa entrega poderá conter informações, documentos etc. Dentro das conexões entre as atividades também estão as regras de negócio da instituição, o que pode ou não ser feito.

Finalizando a notação básica, o autor (Ibidem) traz os conceitos de *pool* e *lanes*, respectivamente, piscina e suas raias. O conceito de *pool* representa o processo em si, por meio da notação de um retângulo, e dentro dele várias raias, representando os atores que interagem com o processo. Esses atores podem ser pessoas ou a personificação de uma área da instituição. Com esses artefatos é possível modelar todo um processo, contemplando suas atividades e os atores envolvidos, formando diversos tipos de diagramas.

Com o mapeamento dos processos, o BPM permite criar pontos de controle para a sua manutenção. Segundo Pavani Júnior e Scucuglia (2011, p. 210):

Gerenciar processos significa promover o seu funcionamento, ou seja, fazer com que o trabalho ocorra da maneira adequada ou como esperado e projetado. Com toda a demora associada à passagem de responsabilidade entre os departamentos, os ganhos de produtividade potencial se perdem na ineficiência da estrutura hierárquica organizacional. É papel da Gestão por processos fazer com que esta cadeia de inter-relações entre atividades, informações, materiais e equipamentos ocorra sem as tradicionais barreiras das diferentes unidades organizacionais. Por isso a criação de um processo de “gestão por processos” precisa ser modelado, pois diversas práticas necessitam de ser conduzidas para manter a estrutura de processos atualizada e trazendo os benefícios de produtividade esperados.

Uma das melhores maneiras de gerenciamento é a criação de indicadores. Pavani Júnior e Scucuglia (2011, p. 217) afirmam que os indicadores “são métricas

objetivas, de claro entendimento e compreensão, capaz de transmitir informações relevantes acerca do desempenho dos processos”.

4. ANÁLISE DA COLETA DE DADOS

O objetivo do questionário aplicado era provar que a automatização dos processos de negócio resultaria em uma maior conformidade e celeridade processual no TCE/SC. A maioria absoluta dos entrevistados são pertencentes a órgãos cuja finalidade é o controle externo, similar ao órgão objeto do problema deste artigo.

Foi questionado aos entrevistados se a modelagem de processos de negócios foi realizada pela própria instituição ou por outra organização contratada. Observou-se uma expertise da matéria, pois mais de 60% dos entrevistados utilizaram recursos humanos e técnicos próprios, para aplicar a referida metodologia.

Tabela 1:

Modelagem de processos de negócio na instituição

A modelagem de processos de negócio, na instituição, foi realizada pela própria instituição ou por outra organização contratada?	
Resposta	Contagem (%)
Não houve (A1)	16,13
Própria (A2)	61,29
Organização contratada (A3)	22,58
Sem resposta	0

Fonte: Elaborado pela autora.

Esse estímulo à utilização da modelagem de processos de negócio se dá pela diretriz formada no planejamento estratégico de cada instituição entrevistada em quase 50% dos casos. O TCE/SC, indo na mesma esteira dos entrevistados, certifica-se de que, utilizando a metodologia de processos de negócio, estará no caminho certo para a busca de uma melhor conformidade e celeridade processual.

Quando questionados sobre o envolvimento das unidades da sua instituição no mapeamento dos processos de negócios, observa-se que a maioria dos entrevistados teve uma aplicação de forma holística, ou seja, todas as unidades, sejam de cunho finalístico ou administrativo, foram envolvidas.

Tabela 2:

Motivadores

Quais foram os motivadores para a introdução do gerenciamento de processos de negócio na sua instituição?	
Resposta	Contagem (%)
Não houve (A1)	16,13
Planejamento estratégico (A2)	45,16
Documentação de processos (A3)	9,68
Automação de Processos – BPMS (A4)	19,35
Implantação de ERP (A5)	3,23
Outros (A6)	3,23
Sem resposta	3,22

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 3:

Envolvimento no mapeamento dos processos de negócio

Todas as unidades da sua instituição, seja de cunho finalístico ou administrativo, foram envolvidas no mapeamento dos processos de negócio?	
Resposta	Contagem (%)
Nenhuma (A1)	12,90
Todas (A6)	29,03
Nem todas de cunho finalístico (A5)	22,58
Nem todas de cunho administrativo (A4)	16,13
Todas de cunho finalístico (A3)	16,13
Todas de cunho administrativo (A2)	0
Sem resposta	3,23

Fonte: Elaborado pela autora.

Além disso, 38% informaram que o perfil de servidor envolvido foi operacional, e 42% informaram que o perfil era de gestão. Chega-se à conclusão de que a ideia central é que todos devem trabalhar em conjunto, que não basta à gestão decidir algo, que o operacional não poderá tornar exequível. E o operacional, por sua vez, não poderá ir de encontro às normas vigentes, as quais definem o fluxo de uma determinada área. A modelagem de processos de negócios vem como um importante aliado para alinhar os processos existentes em cada célula de trabalho, agrupando-os em trilhas comumente utilizadas.

Tabela 4:

Perfil dos servidores

Qual o perfil dos servidores que ajudaram no mapeamento dos processos de negócio da sua instituição?	
Resposta	Contagem (%)
Servidores operacionais (A1)	38,71
Servidores de gestão (A3)	41,94
Servidores de expedição (A2)	3,23
Sem resposta	16,13

Fonte: Elaborado pela autora.

O gerenciamento de processos de negócios, em 36% das instituições entrevistadas, é visto como uma ferramenta para melhoria de processos ponta a ponta, apresentando ganhos para a própria instituição, como também para a sociedade que depende da prestação de seus serviços.

Tabela 5:

Entendimento do gerenciamento de processos de negócio

Como sua instituição entende, hoje, o gerenciamento de processos de negócio?	
Resposta	Contagem (%)
BPM é usado para ações de melhoria locais em algumas unidades	9,68
BPM é usado para melhoria de processos ponta a ponta, com ganhos para a instituição e para a sociedade (A4)	35,48
BPM é usado para melhoria de processos ponta a ponta, com ganhos para toda a instituição (A3)	9,68
Ninguém fala em BPM na instituição (A5)	29,03
Sem resposta	16,13

Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se que, com o uso de diagramas colaborativos, é possível criar um maior discernimento e divulgação dos processos de negócio existentes na instituição. Verificou-se que 23% dos entrevistados, após a medição dos processos mapeados, externalizaram em seus sistemas legados um tempo demasiado na execução de determinadas atividades. Assim, destaca-se a

importância dos ciclos de aplicação que a metodologia oferece, para sempre buscar a excelência na execução das atividades ora mapeadas.

Tabela 6:

Medição dos processos mapeados

A partir da medição dos processos mapeados, de que forma foi externalizado para a sua instituição o tempo demais na execução de determinadas atividades?

Resposta	Contagem (%)
Não foi externalizado (A1)	45,16
Não se obteve nenhuma atividade com um tempo de execução demasiada (A4)	3,23
Foi utilizado <i>software</i> legado estratégico para externalizar (A3)	22,58
Foi utilizado intranet/internet da própria instituição (A2)	9,68
Foi utilizado <i>software</i> de terceiro para externalizar (A5)	3,23
Sem resposta	16,13

Fonte: Elaborado pela autora.

Infelizmente, a maioria das instituições entrevistadas não constituiu uma comissão permanente para a manutenção da gestão de processos de negócios. O dinamismo da modelagem de processos de negócio está diretamente ligado ao avanço capitaneado pelas normas em concomitância com as tecnologias disponíveis. Assim, percebe-se a importância da constituição de uma comissão permanente que ofereça à instituição a garantia da eficiência e da eficácia dos processos mapeados a partir do estudo contínuo das simulações realizadas como também dos indicadores gerados.

A busca da celeridade e conformidade processual foi percebida em mais de 60% dos entrevistados, pois um houve um impacto na gestão processual e na alteração de normas. Uma boa parte dos entrevistados não utilizou a modelagem de processos somente para a explicitação deles, mas fez a aplicação do controle de processos, possibilitando a criação de regramentos para a execução das atividades inerentes àquele fluxo de trabalho. Considerando a dimensão de execução de processos, utilizando-se a máquina de workflow, praticamente a metade das instituições identificaram diversos gargalos no seu fluxo processual.

Tabela 7:

Comissão permanente

Foi constituída alguma comissão permanente para a manutenção da gestão de processo de negócio na sua instituição?

Resposta	Contagem (%)
Não foi constituída (A1)	45,16
Foi constituída (A3)	35,48
Está ainda tramitando o pleito na alta administração (A2)	6,45
Sem resposta	12,90

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 8:

Alteração de normas na instituição

A gestão de processo de negócio impactou em alterações nas normas da sua instituição?

Resposta	Contagem (%)
Nenhuma alteração (A1)	12,90
Alterou todas as normas vinculadas a softwares estratégicos legados (A4)	22,58
Alterou parcialmente as normas vinculadas a <i>softwares</i> estratégicos legados (A3)	38,71
Alterou normas específicas, não influenciando nenhum <i>software</i> estratégico legado (A2)	9,68
Sem resposta	16,13

Fonte: Elaborado pela autora.

5. CONCLUSÃO

A adoção da metodologia de BPM pela TI do TCE/SC é, sem dúvida, a forma mais eficaz e eficiente de permear a conformidade processual das áreas finalísticas e administrativas da instituição, visando a célere entrega à sociedade das demandas por ela geradas.

Há a necessidade imediata do TCE/SC revisar todos os dispositivos legais, os quais norteiam tanto a processualística quanto os regramentos que compõe a vida de um processo.

Na esteira onde alguns autores revelam haver a necessidade de permear o Princípio da Instrumentali-

dade das Formas, com a real celeridade que o processo eletrônico propicia, alerta-se para a não desformalização total do processo, percebendo-se a existência de regramentos que são de vital importância para que a parte interessada tenha alcançada a segurança jurídica desejada.

O dinamismo imposto pelas dimensões fruto da aplicação da metodologia de gestão de processos de negócio exige que as instituições constituam uma comissão permanente, que gerará subsídios necessários para que haja uma busca constante do binômio: conformidade e celeridade processual.

O retorno positivo da utilização do BPM dentro das instituições é notório. Percebe-se que o cidadão, interessado no envio das demandas, poderá ter um melhor retorno e uma melhor interação com essas instituições. Assim, nesse mesmo diapasão, outras disciplinas não abordadas neste artigo, como o BPM Social, possibilitarão que os fluxos desenvolvidos para as instituições extrapolem os seus limites físicos, possibilitando que, antes da chegada dessas demandas em seus sistemas de controle, sejam monitoradas, para que tenham um melhor provisorio, facilitando, assim, um atendimento mais profícuo ao cidadão.

NOTAS

- 1 Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gerência de Projetos de Tecnologia da Informação da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gerência de Projetos de Tecnologia da Informação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, J. C. A. Processo eletrônico e teoria geral do processo eletrônico: a informatização judicial no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

BATISTELLA, S. R. O princípio da instrumentalidade das formas e a informatização do processo judicial no Brasil. Porto Alegre: Academia Brasileira de Direito Processual Civil, [20-?]. Disponível em: <<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/S%C3%A9rgio%20Batistella.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. (Série Legislação Brasileira).

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/6b0EbE>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

BROCKE, J. V.; ROSEMAN, M. Manual de BPM: gestão de processos de negócio. Porto Alegre: Bookman, 2013.

CAMPOS, A. L. N. Modelagem de processos com BPMN. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2014.

CURY NETO, M. Os tribunais de contas e sua função de controle externo no Brasil. JusBrasil, São Luís, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/79ctPN>>. Acesso em: 19 mai. 2017.

FREITAS, J.; MILESKI, H. S. Manual de boas práticas processuais dos tribunais de contas. Brasília, DF: Atricon, 2013.

PAVANI JÚNIOR, O.; SCUCUGLIA, R. Mapeamento e gestão por processos – BPM: gestão orientada à entrega por meio dos objetos. Metodologia Gauss. São Paulo: M.Books, 2011.

PEREIRA, W. S. A adoção do processo eletrônico de atos de pessoal no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. 2014. 95 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito) – Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/NjrEkC>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

SANTA CATARINA. Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina: Resolução nº TC-06/2001. Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2001. Disponível em: <<https://goo.gl/oyHSFo>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

_____. Resolução nº TC-09, de 11 de dezembro de 2002. Estabelece procedimentos para recebimento, autuação e tramitação de processos e papéis no âmbito do Tribunal de Contas do Estado e Santa Catarina, e dá outras providências. Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/oK2txG>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

_____. Resolução nº TC-60, de 19 de dezembro de 2011. Regulamenta o processo eletrônico no âmbito do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/nMGcwm>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

SANTOS, F. F.; VERSOLA, H. L. O princípio da publicidade processual no processo judicial eletrônico. Revista Jurídica da Libertas Faculdades Integradas, São Sebastião do Paraíso, v. 3, n. 1, p. 1-11, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/RdZjJG>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

A

AKUTSU, Luiz

- *Eficiência Pública*

12

ANDRIOLI, Luiz Gustavo Gomes

- *Estudos Técnicos Preliminares: O Calcanhar de Aquiles das Aquisições Públicas*

38

ARAÚJO, Ricardo Henrique Miranda de

- *Avaliação de controles internos no setor público: o caso da Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco*

72

B

BARROSO FILHO, Angerico Alves

- *O controle externo versus o controle interno e administrativo: análise do suposto conflito de competência entre o CNJ e o TCU*

52

BRAGA, Carlos Renato Araujo

- *Estudos Técnicos Preliminares: O Calcanhar de Aquiles das Aquisições Públicas*

38

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos

- *Desafios para o Brasil pós-Reforma Gerencial*

6

C

CAVALCANTI, Augusto Sherman

- *Reflexões sobre a independência dos auditores federais de controle externo*

20

CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo

- *A atividade de análise de mercado para planejamento das Contratações Governamentais*

24

COSTA, Antonio França da

- *Estudos Técnicos Preliminares: O Calcanhar de Aquiles das Aquisições Públicas*

38

P

PEREIRA, Mariléa

- *A modelagem de processo de negócio à luz dos ritos processuais existentes no Tribunal de Contas do Estado de SC¹*

84

S

SOUTO, Saulo Diógenes Azevedo Santos

- *Avaliação de controles internos no setor público: o caso da Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco*

72



Endereços do TCU

Distrito Federal

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

Acre

Telefones: (68) 3321-2400/ 3321-2406
Fax: (68) 3321-2402
E-mail: secex-ac@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre
Rua Guiomard Santos,
353 – Bosque
CEP: 69900-724, Rio Branco – AC

Alagoas

Telefone: (82) 3221-5686
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) 2101-6700
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) 3303-9800
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/ 3232-9500
Fax: (98) 3313-9068
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 Itaquí/ Bacanga
CEP: 65010-650, São Luís – MA

Mato Grosso

Telefone: (65) 3644-2772/ / 3644-8931/ 3644-3164
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) 3321-2159
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) 3374-7233 /
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) 3366-7453/
3366-7454/ 3366-7493
Fax: (91) 3366-7451
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: 66085-148, Belém – PA

Paraíba

Telefones: (83) 3208-2000/
Fax: (83) 3533-4055
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) 3218-1350
Fax: (41) 3218-135
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) 3301-2700
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: 20030-010, Rio de Janeiro – RJ

Rio Grande do Norte

Telefones: (84) 3092-2500/ 3211-8753
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 130
Ed. Banrisul, 20º andar – Centro
CEP: 90018-900, Porto Alegre – RS

Rondônia

Telefones: (69) 3223-1649 / 3223-8101 / 3224-5703 / 3224-5713 / 3301-3602 / 3301-3604
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 Getúlio Vargas nº4570-B – São Pedro
CEP: 69306-700, Boa Vista – RR

Santa Catarina

Telefone: (48) 3952-4600
Fax: (48) 3952-4624 / 3952-4636
E-mail: secex-sc@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Santa Catarina
Rua São Francisco, nº 234 – Centro
CEP: 88015-140, Florianópolis – SC

São Paulo

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

Sergipe

Telefones: (79) 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

SUBMISSÃO DE ARTIGOS

Idioma

A Revista do TCU é um periódico bilíngue (português/inglês). Os artigos selecionados são traduzidos gratuitamente. São aceitos textos escritos em português e inglês. O título, o resumo e as palavras-chave devem ser informados em português e em inglês.

Avaliação cega

Os artigos a serem publicados são selecionados pelos membros do Conselho Editorial, que recebem os trabalhos sem qualquer forma de identificação do autor. Para assegurar imparcialidade ao processo, é necessário que a identificação de autoria seja realizada na primeira folha do documento, separada do texto do artigo. As informações de autoria devem também ser removidas da opção “Propriedades”.

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. A publicação resguarda os direitos autorais, na forma da Lei. Cada autor receberá cinco exemplares do número da revista no qual seu trabalho tenha sido publicado.

CRITÉRIOS DE SUBMISSÃO

Os artigos devem ser encaminhados para publicação para o endereço eletrônico revista@tcu.gov.br. A seleção de artigos observa os seguintes critérios:

Identificação do autor

1. Incluir na primeira folha do documento, separado do texto do artigo, currículo resumido com máximo de cinco linhas, indicando nome(s) do(s) autor(es), instituição, cargo/função e formação acadêmica.
2. Enviar foto com, no mínimo, 10x15cm e resolução de 300dpi.

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

Conteúdo

1. Compatibilidade com a temática da Revista (relativa a Tribunais de Contas, Controle Externo, Administração Pública, Direito Público, Contabilidade, Finanças e Auditoria no âmbito do setor estatal).
2. Contribuição original e inédita, que não esteja em processo de avaliação por outra publicação (PORTARIA TCU Nº 292/1995).
3. Qualidade, objetividade e impessoalidade do texto.
4. Linguagem adequada à norma culta da língua portuguesa.

Formatação

1. Formato Word (extensão.doc/docx), de até 2MB.
2. Máximo de 10 mil palavras (aproximadamente 25 páginas, consideradas as referências).
3. Estrutura de acordo com a NBR6022:

Elementos pré-textuais:

- a) título, e subtítulo (se houver);
- b) nome(s) do(s) autor(es);
- d) resumo na língua do texto;
- a) palavras-chave na língua do texto.

Elementos textuais:

- a) introdução;
- b) desenvolvimento;
- c) conclusão.

Elementos pós-textuais:

- a) título, e subtítulo (se houver) em língua estrangeira;
 - b) resumo em língua estrangeira;
 - c) palavras-chave em língua estrangeira;
 - d) nota(s) explicativa(s);
 - e) referências.
4. Resumo nos padrões da NBR6028 da ABNT, com até 250 palavras.
 5. Fonte Times New Roman tamanho 11.
 6. Títulos e subtítulos em negrito.

7. Primeira linha dos parágrafos com 1 cm de recuo e com alinhamento justificado.
8. Espaçamento simples entre as linhas.
9. Evitar linhas em branco entre os parágrafos.
10. Formato da página: A4 (21x29,7 cm)
11. Todas as margens com 2 cm.
12. Destaques em negrito. Termos em língua estrangeira em itálico.
13. Tabelas e ilustrações (mapas, diagramas, organogramas, quadros, fotografias, gráficos, fluxogramas, entre outros) preferencialmente com 300 dpi, apresentados no corpo do documento, e envio dos originais separadamente. Normas de apresentação tabular (1993) do IBGE e NBR 14724 (2011) da ABNT para ilustrações.

Citações e referências bibliográficas

1. Citações de acordo com a versão mais atual da NBR 10520 da ABNT, conforme os exemplos a seguir:

Citação direta

Segundo Barbosa (2007, p. 127), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (BARBOSA, 2007, p. 127).

Citação indireta

A teoria da ... (Cf. BARBOSA, 2007, p. 127),
ou,

A teoria da ... (BARBOSA, 2007, p. 127).

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. 127), ...

(BARBOSA, 2007b, p. 94).

2. Notas de rodapé devem ser evitadas, exceto para informações adicionais sobre trabalhos em andamento ou não publicados, ou comunicação pessoal.

3. Lista de referências completas utilizadas no artigo, de acordo com a versão mais atual da NBR 6023 da ABNT.
 - a) somente deverão ser citados na lista de referências trabalhos editados ou disponíveis para acesso público;
 - b) as referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e alinhadas à esquerda;
 - c) os artigos submetidos poderão ser referenciados em parte ou no todo, em formato impresso ou digital.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

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 artigos publicados poderão ser divulgados em outros canais, desde que citada a Revista do TCU, ano, número e data de publicação como primeiro veiculador do trabalho.

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.