

Fiscalização a serviço da sociedade

REVISTA do TCU

Revista do Tribunal de Contas da União • Brasil • ano 46 • número 129 • Janeiro/Abril 2014



Entrevista com João Augusto
Ribeiro Nardes, Presidente do
Tribunal de Contas da União



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

João Augusto Ribeiro Nardes, Presidente
Aroldo Cedraz de Oliveira, Vice-Presidente
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio Monteiro
Ana Arraes

MINISTROS-SUBSTITUTOS

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

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

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



Fiscalização a serviço da sociedade

REVISTA do TCU

Revista do Tribunal de Contas da União • Brasil • ano 46 • número 129 • Jan/Abr 2014

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

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

www.tcu.gov.br

Negócio

Controle externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais

Missão

Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade

Visão

Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública

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 Aroldo Cedraz de Oliveira

CONSELHO EDITORIAL

Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti
Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin
Alden Mangueira de Oliveira
Maurício de Albuquerque Wanderley
Adriano Cesar Ferreira Amorim

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação

COLABORADORES

Biblioteca Ministro Ruben Rosa
Secretaria de Comunicação Social

TRADUÇÃO

Secretaria de Relações Internacionais

Projeto Gráfico

Pablo Frioli

Diagramação, capa e fotomontagens

Núcleo de Criação e Editoração/Secom

Foto:

Pág. 12 Bruno Spada
Pág. 14 freeimages.com
[Cricava Technologies]
Pág. 16 Controladoria Geral
da República do Chile
Pág. 17 Controladoria Geral
da República do Chile
Pág. 19 freeimages.com
[Marcelo da Mota Silva]

Núcleo de Criação e Editoração/Secom

SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Sede - Sala 342
Brasília-DF
70.042-900
(61) 3316-5081/7929
revista@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

Carta ao Leitor

Caro leitor,

Apresentamos a edição nº 129 da Revista do Tribunal de Contas da União, referente ao primeiro quadrimestre de 2014. Esperamos com este número disponibilizar matérias que reflitam sobre a função “Controle Externo” e contextualizem a atuação do Tribunal em um cenário de mudanças na própria instituição e no Brasil.

Neste exemplar, o entrevistado Ministro Augusto Nardes, presidente do TCU, ressalta pontos importantes de sua gestão: a especialização das Secretarias de Controle Externo; a realização das auditorias coordenadas com os Tribunais de Contas dos Estados; a promoção do evento Diálogo Público; o trabalho do Instituto Serzedello Corrêa; e, finalmente, o seu primeiro ano à frente da presidência da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs).

Alguns temas da entrevista são retomados na seção Destaques, tais como: Assembleia-Geral da Olacefs, o Diálogo Público e o lançamento da publicação “Governança Pública”. Outros assuntos abordados incluem: gestão de pessoas na Administração Pública, auditoria coordenada em Unidades de Conservação da Amazônia, cursos a distância para capacitação de servidores públicos e avaliação de agências reguladoras.

Na seção Artigos, o texto “O TCU e suas não-competências” discute a atribuição fiscalizadora do Tribunal. Entram em pauta, também, temas de extrema relevância, como: contabilidade pública e contratação de serviços de aperfeiçoamento de pessoal na Administração Pública. A educação para o controle social e as auditorias operacionais mostram a importância da atuação do TCU no contexto social e político brasileiro. Destacam-se, por fim, no artigo “Credibilidade dos governos, papel das EFS e boas práticas internacionais de auditoria financeira”, os resultados da convergência entre as práticas de auditoria do TCU e os padrões internacionais.

A Revista do TCU tem como objetivo divulgar ações de fiscalização e controle dos recursos públicos e promover o conhecimento sobre temáticas que visem ao aprimoramento da Gestão Pública.

Boa leitura!

Bruno Spada



Aroldo Cedraz de Oliveira

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

Entrevista

6



Entrevista

Ministro João Augusto Ribeiro Nardes

6 Balanço positivo

Destaques

12



Destaques

- 12** Diálogo Público percorre o país para promover melhoria da governança pública
- 13** Publicação reúne boas práticas sobre governança pública
- 14** Auditoria coordenada analisa as condições das Unidades de Conservação da Amazônia
- 16** XXIII Assembleia-Geral OLACEFS
- 18** Cursos a distância capacitam servidores públicos e conselheiros municipais
- 19** Auditoria avalia atendimento prestado por agências reguladoras
- 20** Gestão de pessoas na administração pública ainda é "rudimentar"

Artigos

22



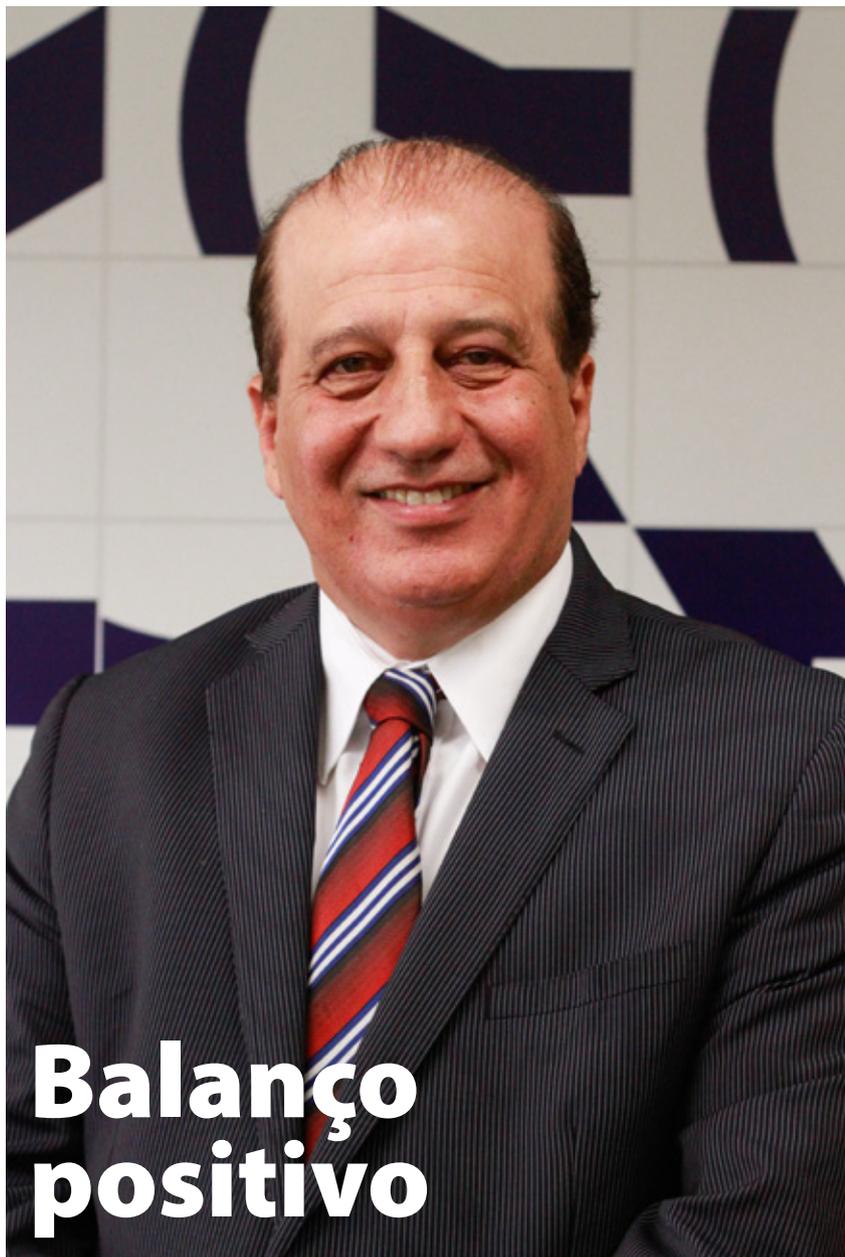
Artigos

- 22** Educação Social: a preparação de alunos e professores para o exercício do Controle da Gestão Pública
- 28** O TCU e suas “Não-Competências”
- 38** Credibilidade dos governos, papel das EFS e boas práticas internacionais de auditoria financeira
- 50** Resultados das Auditorias Operacionais do TCU sobre a Defesa Aeroespacial
- 66** A Nova Contabilidade Pública. Conteúdos. Polêmicas. Controles.
- 72** Contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal na Administração Pública: uma breve análise da Decisão 439/98, Plenário do TCU

Índice de Assunto 80

Índice de autor 85

Endereços 86



Balanço positivo

João Augusto Ribeiro Nardes
Presidente do Tribunal de Contas da União

Augusto Nardes é ministro do Tribunal de Contas da União desde 2005, após uma carreira política iniciada em 1972, aos 20 anos, quando foi eleito o vereador mais jovem da história de Santo Ângelo. Desde janeiro de 2013 exerce também a presidência do TCU e da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs). É formado em Administração de Empresas, com Pós-graduação em Política do Desenvolvimento e com Mestrado em Estudos do Desenvolvimento pelo *Institut Université d'Études* de Genebra, Suíça.

1. No início de sua gestão como presidente do TCU, o senhor propôs a especialização das unidades do TCU como uma forma de avançar em direção à excelência do controle externo. Chegado o segundo ano do mandato, qual o balanço que o senhor faz dessa ação? Qual a expectativa para o ano de 2014?

O Balanço é extremamente positivo. Quando estava me preparando para tomar posse como presidente do TCU, fiquei muito gratificado ao perceber que minhas impressões pessoais e os direcionamentos que pretendia dar à minha gestão contavam com ampla aceitação dos demais ministros da Casa, das nossas principais lideranças e do nosso corpo técnico, além de estar totalmente aderente ao Plano Estratégico 2011-2015.

Um desses direcionamentos dizia respeito exatamente à promoção de uma ampla evolução na estrutura das secretarias de controle externo, que passaram a ser especialistas em determinada função de governo.

A especialização seguiu o modelo de sucesso das Secobs, especializadas em obras, e das Sefids, especializadas em processos de privatização e de concessões de serviços públicos. Assim, todas as nossas secretarias passam a focar sua atuação em temas de grande interesse ao nosso desenvolvimento, como saúde, educação, meio ambiente, entre outros. Com maior especialização, as unidades adquirem melhores condições de avaliar o ambiente de governança em que estão inseridas, colaborando para a apresentação de propostas que contribuam para o seu aprimoramento.

Mesmo levando em conta que as mudanças realizadas tinham por objetivo resultados de médio e longo prazo, já no primeiro ano podemos verificar avanços significativos. As unidades técnicas, antes

designadas por números, hoje têm identidade própria e área de atuação definida, o que possibilita trabalhos de maior qualidade, melhor articulação com os gestores públicos e visão de futuro. Essa identidade cria um maior comprometimento das equipes com os temas afetos a cada secretaria. Isso facilita o planejamento de ações de controle e a capacitação dos auditores.

O excelente resultado apresentado pelo tribunal nos trabalhos sistêmicos e auditorias coordenadas nas áreas da Educação, Saúde, Cultura e Meio-Ambiente são mostras dos progressos possibilitados pela especialização.

Além disso, pode-se dizer que a criação da Secretaria de Controle Externo das Aquisições Logísticas (Selog) consolidou um novo campo de especialização ao mesmo tempo em que viabilizou a especialização das demais unidades da Segecex em Brasília. Com a implementação dessa unidade, o TCU tem podido contribuir ainda mais na capacitação de gestores e nas discussões acerca da melhoria da legislação referente a contratações na administração pública. Dentro desse contexto, destaco a realização de evento aqui na sede do TCU, em junho do ano passado, que discutiu os vinte anos da Lei 8.666/1993.

Dessa forma, em 2013 focamos nossos esforços na especialização das secretarias localizadas na Sede, em Brasília, e quando vejo o entusiasmo dos auditores e dos gestores responsáveis pelos trabalhos extraordinários que estamos entregando, não posso ter dúvidas que a iniciativa foi um sucesso.

Agora, em 2014, nossa prioridade tem sido avançar em relação às unidades de âmbito estadual. Com o lançamento do Plano de Fortalecimento das Secex nos Estados, foi atribuído

um conjunto de temas de focalização a cada Secex. Assim, para os trabalhos de natureza sistêmica, algumas unidades lidam com Educação, outras com Saúde e assim por diante, de modo que todos os temas de especialização das unidades técnicas de Brasília encontrem correspondência nas Secex dos Estados, de acordo com as sub-regiões em que foi dividido o País. A bem sucedida experiência da Selog também está sendo implementada nos estados com a criação de Núcleos de Controle de Aquisições Logísticas em oito Secex, para onde seguirão para instrução os processos que tratam de licitações e contratos.

Estamos fortalecendo nossas unidades técnicas localizadas nos estados, especializando e regionalizando sua atuação. Assim como as unidades da sede, todas elas estão vinculadas a quatro coordenações-gerais para facilitar o direcionamento e monitoramento de sua atuação.

Assim, sinto-me recompensado ao ver que minhas impressões sobre o trabalho de nossas secretarias estavam corretas. Ainda na fase de transição para minha gestão, senti a necessidade de especializar nossas unidades e distribuir melhor as funções da Segecex em coordenações regionais. Os avanços alcançados já permitem melhor articulação entre as unidades técnicas, mais sinergia no planejamento, visão mais sistêmica das políticas públicas e, principalmente, melhor qualidade nos trabalhos e consequente aumento da capacidade do TCU de atingir seu objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

2. O TCU tem investido na realização de auditorias coordenadas em parceria com tribunais de contas de todo o país, avaliando, por exemplo, a gover-

nança das unidades de conservação da Amazônia e o ensino médio brasileiro. Qual o objetivo dessas ações? Que benefícios são esperados dessa atuação conjunta?

Atento ao modelo federativo do País e à necessidade de avançar uniformemente em conjunto com as três esferas de governo, o TCU tem direcionado seus esforços no sentido de realizar auditorias de forma coordenada com os tribunais de contas nos estados, de modo que os diagnósticos produzidos por essas fiscalizações sejam os mais abrangentes possíveis.

Nossa expectativa é a de que essa atuação conjunta resulte no fortalecimento de todo o sistema de tribunais de contas do país, pois ao mesmo tempo em que favorece o intercâmbio de experiências, promove também a capacitação dos participantes.

A fim de viabilizar sua estratégia, o TCU assinou, no dia 21 de março de 2013, termos de cooperação com tribunais de contas estaduais e municipais de 25 estados da federação para a realização de auditorias coordenadas nas áreas de educação e meio ambiente. As auditorias, já realizadas, apresentaram um amplo diagnóstico sobre o meio ambiente e a educação, com grande repercussão na mídia e na sociedade.

Em 2014 novas auditorias serão realizadas. Na última semana de março, durante o seminário “Cooperação Internacional e os Tribunais de Contas Brasileiros” foi realizada cerimônia de assinatura de novo acordo de cooperação técnica entre tribunais de contas brasileiros, Atricon e IRB para a realização de auditoria coordenada em ações de governo na saúde. O acordo prevê a realização de auditoria para avaliar a qualidade da prestação dos serviços da atenção básica. A finalidade é identificar os principais problemas

que afetam a qualidade da cadeia de serviços de atenção básica oferecidos em unidades básicas de saúde.

A propósito, a realização de auditorias coordenadas, a especialização de nossas unidades técnicas, a maior aproximação de órgãos internacionais e o foco na melhoria da governança constituem-se nas principais diretrizes de nossa gestão.

3. No caminho da aproximação com os gestores públicos, ganharam destaque os Diálogos Públicos. O que esperar desses eventos? Os que já foram realizados tiveram o resultado esperado? O que será necessário para aprimorar esse contato com os gestores, com os tribunais de contas locais e com os cidadãos?

O controle social, exercido pelos cidadãos e pela sociedade organizada, compõe as instâncias externas de apoio à governança das entidades públicas. Essas instâncias externas são responsáveis pela avaliação e monitoramento independente dessas instituições, conforme explica o Referencial Básico de Governança, disponibilizado pelo TCU.

No entanto, para que a sociedade e os cidadãos possam desempenhar esse papel de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos. É necessário ainda que nossas estratégias sejam disseminadas para que possamos colher uma avaliação isenta sobre os rumos que temos dado ao Controle Externo.

Com esse pensamento, retomamos com todo o vigor o projeto “Diálogo Público”, iniciado na Presidência do Ministro Valmir Campelo, em 2003. Trata-se de um conjunto de ações sistematizadas de relacionamento, divulgação e troca de conhecimentos com a sociedade, o Congresso Nacional e os gestores

públicos, destinado precipuamente a aproximar o tribunal da sociedade, em especial de educadores, alunos, membros de conselhos de fiscalização e representantes de ONGs, com o intuito de esclarecer sobre a função de controle do Estado e estimular o controle social e a cidadania. Nos últimos anos, o TCU tem aproveitado os Diálogos para incrementar sua função pedagógica, orientando os gestores públicos e a sociedade sobre procedimentos de controle e melhores práticas de gestão, com a finalidade de se evitar ainda na origem possíveis irregularidades.

Para os anos de 2013 e 2014, a temática escolhida para esse projeto foi “melhoria da governança pública”, de modo que nos encontros são apresentados conceitos de governança e discutidos com gestores desafios e formas de reduzir riscos a partir de controles que devem ser adotados em áreas como licitações, contratos e convênios, bem como outros de relevância local, tudo com vistas ao aprimoramento da gestão.

Assim, ao mesmo tempo em que o TCU contribui com a formação dos gestores públicos e dos integrantes da sociedade organizada, avalia se suas próprias diretrizes estratégicas, especialmente a prioridade dada à melhoria da governança pública, estão aderentes aos anseios da sociedade.

Em 2013 foram realizados 14 eventos, dos quais sete em Brasília e sete em outras unidades da federação (Rio Grande do Sul, Pará, Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro, Amazonas e São Paulo). Quase cinco mil agentes públicos participaram dos encontros, incluindo prefeitos, secretários de estado, vereadores, membros de tribunais de contas, gestores, além de profissionais liberais e alunos universitários.

Este ano, já foram realizados novos eventos, um deles promovido em Minas Gerais em parceria com o Tribunal de Contas do estado. Essa edição reuniu 4,7 mil participantes, representantes de 94% dos 853 municípios mineiros, consistindo no maior encontro do País até o presente momento. No conjunto dos eventos, mais de 11 mil pessoas já participaram dos Diálogos Públicos.

Ao dar ênfase ao Diálogo Público, o tribunal busca cumprir sua missão institucional de controlar a Administração Pública para contribuir com o seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade. Tal iniciativa se mostra especialmente adequada neste momento da vida nacional, em que a população brasileira exige a prestação de serviços públicos de melhor qualidade e o combate ao desperdício de recursos públicos.

Tenho a convicção de que eventos dessa natureza podem contribuir para que as instituições públicas tornem-se mais eficientes, eficazes e efetivas, a partir do aprimoramento de ações de controle indutoras de melhores práticas de governança do Estado.

4. Desde o início de seu trabalho à frente da Corte de Contas, o senhor tem levantado a bandeira do aprimoramento da gestão pública por meio de instrumentos de governança. Agora, o TCU lançou o Referencial Básico de Governança, que já começa a ser utilizado nas fiscalizações do tribunal. Esse Referencial pode ser usado por quem não é jurisdicionado? O investimento em governança pode dar mais celeridade no caminho para o desenvolvimento nacional?

No Referencial Básico, definimos “Governança do Setor Público” como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática pelos diversos

governantes para viabilizar a capacidade de avaliar, direcionar e monitorar a atuação dos gestores sob sua alçada, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

A partir de tal definição, reunimos e organizamos um conjunto de boas práticas de governança pública que, se bem observadas, podem incrementar a qualidade e a efetividade de políticas governamentais e de serviços prestados aos cidadãos e, por conseguinte, acelerar o nosso desenvolvimento, entendido como a conjugação de crescimento econômico e melhoria de nossos indicadores sociais.

O tribunal tem identificado em seus trabalhos uma série de gargalos que impedem que o país ocupe posição de destaque mundial em termos de desenvolvimento, apesar de já sermos a sexta ou sétima potência econômica. Todos esses gargalos têm como causas comuns problemas de avaliação, direcionamento e monitoramento das políticas públicas. Assim, a melhoria da governança se configura como uma grande premissa para superarmos os desafios postos ao nosso pleno desenvolvimento.

Além de esclarecer e incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança, este Referencial se torna um guia para as ações do próprio TCU na melhoria de sua governança interna. Seus conceitos podem ser usados por qualquer gestor público das esferas federal, estadual e municipal.

Estamos enviando o Referencial de Governança a todos os estados e municípios, bem como aos principais gestores do governo federal. As primeiras impressões têm sido bastante positivas. Uma das avaliações, que muito honrou este tribunal, foi encaminhada pelo brilhante empresário, Dr. Jorge Gerdau Johannpeter,

atual Coordenador da Câmara de Gestão e Planejamento do Governo Federal, com elogiosos comentários a respeito do Referencial Básico de Governança publicado pelo TCU no início do ano, transcritos a seguir: “Fiquei encantado com o conteúdo, que é realmente de grande dimensão e profundidade, e, embora o material seja voltado para o setor público, os principais conceitos mencionados também se aplicam ao setor privado. O que também me encantou é que venho reforçando que o conceito de Governança do setor público está muito pouco presente em nosso País, e essa é uma das partes mais importantes do processo de gestão. Parabéns pela qualidade do trabalho e pela riqueza das referências nele citadas. Estou muito feliz e acredito que um trabalho desse nível devesse ser divulgado no Brasil, já que o país está muito carente de informações sobre o tema.”

5. Cada vez mais o TCU tem investido em auditorias prévias, que verifiquem os erros antes da ocorrência de dano ao erário. Em outras palavras, “prevenir é melhor que remediar”. Nesse itinerário, como o senhor considera a atuação do Instituto Serzedello Corrêa, no cenário de cursos de qualificação que oferece a servidores públicos e cidadãos de todo o Brasil?

O TCU é conhecido por sua atuação fiscalizatória e sancionadora, mas desempenha outro papel de extrema relevância, de caráter preventivo e pedagógico, na medida em que busca orientar e capacitar servidores e gestores públicos, objetivando dotá-los de informações e ferramentas necessárias à condução eficiente, eficaz e efetiva das políticas públicas.

Nesse contexto, a atuação do Instituto Serzedello Corrêa (ISC) merece destaque. A função pedagógica

do Instituto se manifesta por meio da promoção de ações educacionais, presenciais e à distância, voltadas para o aperfeiçoamento do controle externo e interno, para a melhoria da gestão e do desempenho da administração pública e para o fortalecimento do controle social.

Contribui para o aperfeiçoamento do controle da administração pública ao capacitar os servidores do TCU, dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios e dos órgãos de controle interno dos três Poderes nas três esferas de governo. Em 2013, 20.022 servidores desses órgãos participaram de ações de capacitação oferecidas pelo ISC nas áreas de auditoria governamental, auditoria de obras, auditoria de TI, auditoria operacional, entre outras.

Ao ofertar cursos nas áreas de licitações e contratos, governança, prestação de contas, orçamento e planejamento, para servidores públicos federais, estaduais e municipais, o ISC busca a melhoria da gestão e do desempenho das entidades públicas às quais esses servidores se vinculam. Em 2013, 838 foram capacitados nessas e em outras áreas.

O ISC atua ainda na capacitação de conselheiros municipais e estaduais que são responsáveis pelo acompanhamento da implantação das políticas públicas nas áreas de educação e saúde, por exemplo. Ao dotar esses conselheiros de informações necessárias à compreensão de seu papel e de como acompanhar a execução da ação governamental, o ISC contribui para o fortalecimento do controle social exercido pelos cidadãos. O Instituto já registrou a participação de mais de 4.817 pessoas, entre conselheiros, gestores públicos e cidadãos nesses cursos, desde dezembro de 2013.

Além dessas áreas de atuação, não se pode deixar de registrar a atuação

internacional do ISC. A Presidência da Organização Latino-Americana e do Caribe das Entidades de Fiscalização Superior (Olacefs) e a titularidade da Secretaria-executiva da Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP), a cargo do Presidente do TCU, tem elevado o nome da instituição no cenário internacional e o ISC tem relevante papel nesse processo. Cursos em espanhol para países da América Latina e cursos para outros países de língua portuguesa na África e na Ásia foram oferecidos para mais de 250 pessoas em 2013, o que tem levado o TCU a aumentar sua cooperação internacional e a compartilhar boas práticas com outros países.

6. Na presidência da Organização Latino-Americana e do Caribe das Entidades de Fiscalização Superior (Olacefs), passado o primeiro ano de gestão, já é possível fazer um balanço da presidência brasileira à frente dessa Organização? Nesse contexto, como foi a participação do TCU e da Olacefs no âmbito do Congresso da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), realizado na China?

No primeiro ano de nossa gestão na presidência da Olacefs, demos impulso à projeção internacional da Organização e à sua capacidade de fomentar o desenvolvimento institucional de seus membros.

Em sintonia com o lema da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) – “A experiência mútua beneficia a todos” –, a Olacefs promoveu o estreitamento de relações com outros grupos regionais da Intosai. Em julho de 2013, foi assinada uma carta de intenções entre a Olacefs e a Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores

do Caribe (Carosai) e, em setembro, firmou-se um memorando de entendimentos entre a Olacefs e a Afrosai, a instituição congênera do continente africano.

Do mesmo modo, fortalecemos e ampliamos as parcerias entre a Olacefs e organismos multilaterais e de cooperação. Garantimos uma segunda fase do Programa da Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) com a Olacefs, com base num planejamento participativo. Reuniões com o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Iniciativa para o Desenvolvimento da Intosai (IDI) já renderam frutos de cooperação técnica e financeira para diversas iniciativas da Olacefs.

Ao longo de 2013, trabalhamos para facilitar a inclusão de entidades fiscalizadoras que haviam manifestado seu interesse em fazer parte da Organização. Três novos membros foram aprovados na primeira reunião da Olacefs de 2014 – a Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) de Curaçao e os tribunais de contas do estado do Amazonas e do município do Rio de Janeiro. Na mesma oportunidade, aprovou-se um guia que simplifica o processo de adesão de novos membros. Desse modo, nos próximos dois anos, nossa gestão continuará ampliando a cooperação no âmbito da Olacefs não somente com organismos multilaterais e outros grupos regionais, mas também com novos membros, entre entidades de controle nacionais e subnacionais.

A cooperação fortalecida permitiu que promovêssemos auditorias coordenadas no âmbito da Olacefs que, além de oferecerem uma perspectiva única sobre temas de relevância internacional, servem como programas robustos de capacitação e desenvolvimento institucional. O

TCU coordenou auditoria no setor de petróleo e gás, com a participação das EFS do Peru e da Colômbia. Antes dos trabalhos de campo, uma consultoria especializada realizou um diagnóstico comparativo do setor em oito países latino-americanos. Os resultados da consultoria embasaram um seminário internacional sobre o tema, realizado em Brasília em maio de 2013, no qual foi feito um planejamento conjunto da auditoria. Os trabalhos culminarão na elaboração de um relatório consolidado no primeiro semestre de 2014.

Outra auditoria coordenada iniciada na Olacefs em 2013 examinou o tema de recursos hídricos, com a participação das EFS da Argentina, Brasil, Paraguai e Peru. Apoiamos a coordenação argentina com auditores especializados que conduziram as capacitações virtuais e presenciais. O relatório consolidado, que também será finalizado no primeiro semestre de 2014, fornecerá um panorama regional sobre esse tema, que consta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Para 2014, a continuidade das auditorias é uma de nossas principais prioridades. Uma primeira auditoria vai tratar do tema biodiversidade, com foco em unidades de conservação de áreas protegidas, e será coordenada pela EFS do Paraguai. Novamente, o TCU está apoiando o processo com a realização de cursos e de um seminário técnico, além de compartilhar a experiência de auditoria semelhante já realizada com os tribunais de contas dos estados brasileiros na região amazônica.

A segunda auditoria será sobre governança de tecnologia da informação (TI), sob coordenação do próprio TCU, que poderá transferir para as EFS da região sua expertise de apoiar os órgãos da

Administração Pública no aperfeiçoamento dos processos de gestão e uso de soluções de TI.

De outra parte, o TCU também participará de auditoria coordenada em subgrupo regional da Olacefs, a Organização das EFS do Mercosul (EFSUL), sobre obras públicas financiadas pelo Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Existe ainda um amplo interesse em se realizar, adicionalmente, uma auditoria coordenada em educação na Olacefs, que seria finalizada em 2015.

Plantadas as sementes, o objetivo agora é aperfeiçoar, em coordenação com o Comitê de Criação de Capacidades da Olacefs, a utilização das auditorias coordenadas como programas de capacitação e desenvolvimento institucional, aliando trabalhos de campo a treinamentos presenciais e cursos virtuais. Com o apoio da GIZ, o TCU formatou quatro novos cursos virtuais que foram ou estão sendo oferecidos em espanhol em 2013 e 2014 com o intuito de apoiar os auditores dos diversos países da Olacefs: Excel 2007 Aplicado à Auditoria, Auditoria de Obras Públicas, Auditoria de Biodiversidade e Auditoria de Controles Gerais de TI. Além disso, em 2013 e no primeiro trimestre de 2014, o TCU ofereceu o curso de Auditoria de Desempenho três vezes, oportunidade em que foram treinados 331 auditores provenientes de todas as 19 EFS de língua espanhola da Olacefs.

Destaco que as auditorias coordenadas e os cursos virtuais buscam sempre aderir às Normas Internacionais de Auditoria da Intosai (ISSAI), elaboradas em conjunto pelas EFS da comunidade internacional de controle para refletir as melhores práticas e orientar o aperfeiçoamento dos processos de

trabalho das entidades. A Iniciativa para a Implementação das ISSAI (Programa 3i) foi desenvolvida pela Intosai para apoiar as EFS nesse desafio de modernização e aperfeiçoamento.

A Presidência trabalhou arduamente em 2013 para trazer o Programa 3i para a Olacefs, em estreita colaboração com a IDI e o Grupo de Trabalho para a Aplicação das Normas Internacionais de Auditoria (GTANIA).

Agora em 2014, os frutos dessas articulações começam a ser colhidos. O Programa foi efetivamente lançado na Olacefs com a realização, em Brasília, em março de 2014, do *Workshop* do Programa 3i para Dirigentes da Olacefs. Das 20 EFS elegíveis para o Programa, 19 participaram do *Workshop* e 17 já assinaram o termo de compromisso do Programa – taxas de participação inéditas em qualquer região da Intosai.

Outro bem público internacional de grande impacto que estamos ajudando a difundir na Olacefs é o Marco para a Medição do Desempenho das EFS (SAI PMF, pela sigla em inglês), ferramenta concebida pela comunidade da Intosai para autoavaliação de seus membros. O TCU vem contribuindo para o desenvolvimento do SAI PMF, inclusive com a cessão, em tempo parcial, de um auditor especializado para trabalhar com a IDI no aperfeiçoamento da metodologia e na capacitação de profissionais nas EFS. Em coordenação com a Comissão de Avaliação de Desempenho e Indicadores de Rendimento (CEDEIR) da Olacefs, estamos promovendo o uso dessa ferramenta na região. Em 2013, o próprio TCU aplicou a versão piloto do SAI PMF, sendo o maior piloto já realizado no mundo.

Coroando essas iniciativas, foi um grande sucesso nossa participa-

ção no XXI Incosai – Congresso da Intosai (Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superior), realizado em Pequim, na China, no dia 18 de outubro de 2013. O evento, que ocorre a cada três anos, busca promover a troca de experiências entre entidades de fiscalização do mundo inteiro. Além disso, é nesse congresso que são discutidas as normas de auditorias aplicadas em mais de cento e noventa países.

No Incosai, próximo de 160 chefes das 192 entidades fiscalizadoras superiores (EFS), além de membros associados e agências multilaterais, estiveram debatendo soluções para aperfeiçoar a administração pública mundial. Demonstrando nossa aderência às tendências internacionais, o Congresso teve como temas principais a governança e a sustentabilidade das políticas financeiras e representou uma grande oportunidade para o exercício do livre intercâmbio de experiências e de melhores práticas entre as EFS dos cinco continentes.

Durante o Congresso, foi lançado o “Chamado Global 2013” do Comitê Intosai-Doadores, abrindo aos membros da Intosai a oportunidade de submeter propostas de projetos a serem financiados. Fizemos, então, a entrega da primeira proposta recebida pelo Comitê, que tratava de financiamento do Programa 3i para a Olacefs.

Em reconhecimento aos visíveis avanços da Olacefs e à sua posição destacada na comunidade internacional de controle, tivemos a honra de sermos eleitos, por unanimidade, Vice-Presidente do Congresso e durante o evento presidimos a conferência num dia especialmente significativo, em que foram aprovadas as normas internacionais da Intosai.

Diálogo Público percorre o país para promover melhoria da governança pública



O programa “Diálogo Público” objetiva orientar os gestores públicos, a fim de contribuir com a melhoria do desempenho das políticas públicas. Para os anos de 2013 e 2014, a temática escolhida foi a “Melhoria da Governança Pública”.

Com esses eventos, o TCU busca atuar de forma mais pedagógica para auxiliar gestores na adoção de medidas que evitem, ainda na origem, possíveis irregularidades.

Em 2013, realizaram-se 14 eventos, sendo sete em Brasília e sete em outras unidades da federação (Rio Grande do Sul, Pará, Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro, Manaus e São Paulo). Participaram dos encontros cerca de cinco mil agentes públicos, incluindo prefeitos, secretários de estado, gestores públicos, profissionais liberais e alunos universitários. Para 2014, estão previstos novos eventos tanto em Brasília, como nos estados do Rio Grande do

Norte, Santa Catarina, Paraíba, Mato Grosso, Paraná, Maranhão e Acre.

Nesses encontros, são apresentados conceitos de governança, riscos e controles, de modo a contribuir para o aprimoramento da gestão.

Além disso, há a oportunidade de discutir com gestores formas de reduzir riscos a partir de controles que devem ser adotados em áreas como licitações, contratos e convênios, bem como outros temas de relevância local.

Publicação reúne boas práticas sobre governança pública

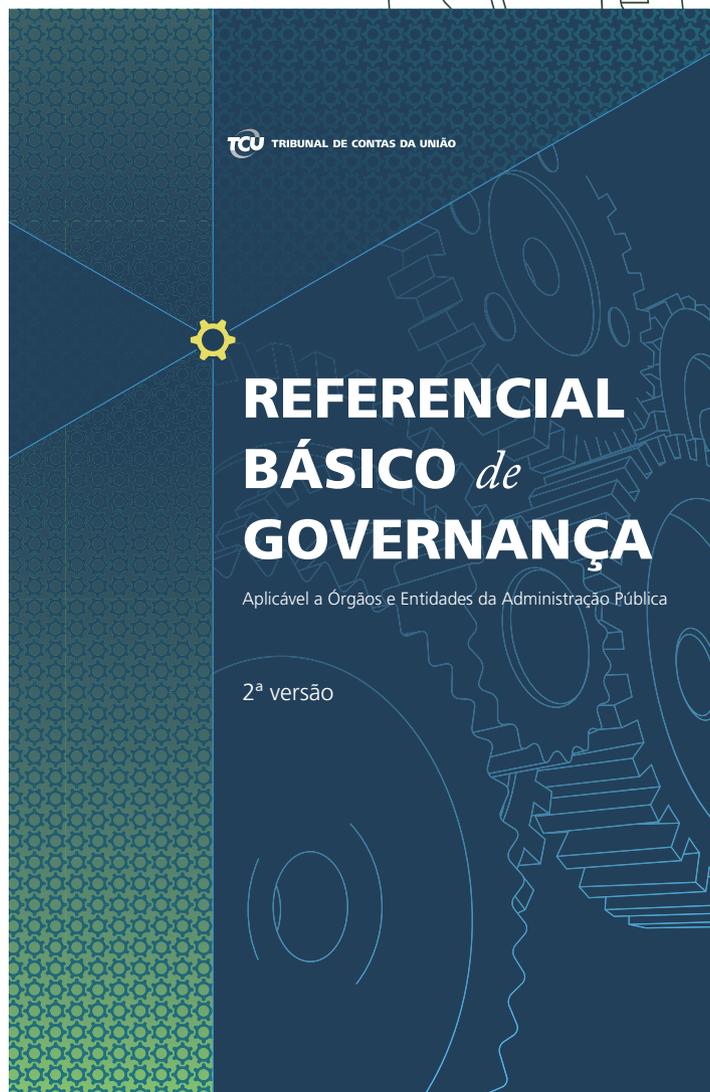
O Tribunal de Contas da União (TCU) publicou documento que reúne boas práticas em governança pública. Estas práticas, se bem cumpridas, podem aumentar a qualidade e a efetividade de políticas públicas e de serviços prestados aos cidadãos.

O Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e a Entidades da Administração Pública deverá ser observado pelo tribunal em ações de controle e de melhoria de processo que tratem direta ou indiretamente do tema governança.

“A boa governança pública pressupõe a existência de uma liderança forte, ética e comprometida com os resultados; de uma estratégia clara, integrada, eficiente e alinhada aos interesses sociais; e de estruturas de controles que possibilitem o acompanhamento das ações, o monitoramento dos resultados e a tempestiva correção de rumos, quando necessário. Assim, não é outro, senão esse, o propósito desta publicação, o de contribuir para a melhoria da governança no setor público em benefício da sociedade brasileira”, afirmou o presidente do TCU, ministro Augusto Nardes.

O Referencial está organizado em três capítulos, com a síntese dos conceitos de governança, os princípios e as diretrizes e os componentes de governança que são aplicáveis aos órgãos e entidades da administração pública federal.

A publicação está disponível para *download* gratuito no Portal TCU.

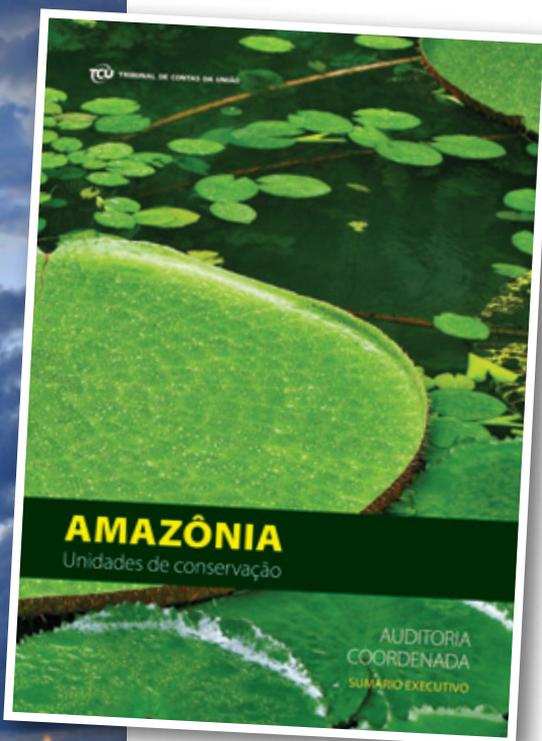


Auditoria coordenada analisa as condições das Unidades de Conservação da Amazônia

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou, em 2013, com os tribunais de contas de nove estados, um extenso trabalho de auditoria nas Unidades de Conservação da Amazônia (UCs). Hoje, a região conta com 247 unidades, que incluem parques

nacionais, reservas extrativistas e florestas nacionais. A auditoria identificou falhas na gestão e na implementação das unidades, bem como a falta de recursos financeiros e humanos, os baixos níveis de visitação turística além da deficiência nos planos de manejo.

As UCs são espaços protegidos que buscam favorecer a prote o ambiental e o uso sustentável dos recursos. Também possuem potencial de desenvolvimento econômico, de gera o de emprego e da melhoria da qualidade de vida de popula es próximas. Na



gestão eficiente, com a implementação de planos de manejo adequados, regulamentação fundiária em andamento, servidores e recursos necessários à manutenção. Verificou-se que 40% das Unidades de Conservação na Amazônia possuem um plano de manejo, documento que define os planos específicos para cada área da unidade e suas normas de funcionamento.

Para o relator do processo, ministro-substituto Weder de Oliveira, “A inexistência de plano de manejo é um obstáculo quase intransponível ao alcance dos objetivos das unidades de conservação. Sem o estabelecimento do devido zoneamento, das normas que norteiam o uso de cada área, bem como das regras de utilização dos recursos naturais e da definição da estrutura física necessária à gestão da unidade, é mesmo difícil dimensionar com clareza e precisão a necessidade de recur-

sos financeiros e humanos de cada unidade de conservação”.

BAIXO APROVEITAMENTO DO TURISMO

A auditoria identificou um subaproveitamento do turismo nas UCs, uma vez que nos 18 parques nacionais da Amazônia não estão sendo desenvolvidas atividades de educação e interpretação ambiental ou de recreação e turismo ecológico. Para tentar sanar o problema do turismo e também da falta de visibilidade dada as Unidades de Conservação, o ICMBio criou o projeto “Park View”, em parceria com o Google. A ação contribui para a divulgação das UCs, em sua maioria parques nacionais, ao proporcionar ao usuário um passeio virtual.

Como resultado da auditoria, o TCU recomendou ao Ministério do Meio Ambiente e ao Instituto Chico Mendes (ICMBio), responsável pelas UCs, que elaborem ações no sentido de permitir a melhor utilização das 247 Unidades de Conservação federais e estaduais da Amazônia Legal. Os órgãos devem divulgar e difundir o conhecimento sobre as áreas para a sociedade, além de aumentar o aproveitamento econômico das regiões e fornecer condições para que elas atinjam os objetivos pretendidos.

O tribunal ainda determinou ao ICMBio que elabore os planos de manejo, visando ao aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental dessas áreas e estude em conjunto com o Ministério do Turismo, formas de implementar projetos-piloto que busquem alternativas para a visitaçao e recreação nas unidades de conservação do bioma Amazônia.

Amazônia, têm papel importante na redução do desmatamento e na diminuição da emissão de gases do efeito estufa.

O trabalho, realizado durante um ano, identificou que apenas 4% das unidades de conservação na Região Amazônica têm uma

XXIII Assembleia-Geral OLACEFS



A cidade de Santiago, no Chile, sediou a XXIII Assembleia-Geral da Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), realizada no período de 8 a 11/12 de 2013.

Durante a Assembleia foram discutidos temas como ferramentas de combate à corrupção, participação cidadã, avaliação de desempenho das Entidades fiscalizadoras Superiores (EFS) e questões ambientais.

Participaram do encontro cerca de 150 representantes das 24 entidades de fiscalização que compõem a Olacefs, especialistas, representantes de organismos internacionais e de outras entidades de fiscalização de países como China, Estados Unidos, França, Suriname e África do Sul.



Na abertura do evento, o presidente do TCU e da Olacefs, ministro Augusto Nardes afirmou que a cooperação entre as entidades de fiscalização, os governos nacionais e regionais e as instituições multilaterais mundiais é fundamental para que as instituições de controle se fortaleçam, busquem a excelência e possam cada vez mais gerar resultados positivos que revertam

em benefícios à sociedade. “Essa excelência deve ser capaz de assegurar e ampliar as conquistas sociais e produzir novos patamares de desenvolvimento, oferecendo à população serviços públicos de padrão superior, especialmente saúde, educação, segurança pública e mobilidade urbana”, afirmou o presidente.

A melhoria da governança pública foi defendida pelo presidente Nardes como o caminho para se alcançar o desenvolvimento desejado. E a participação das entidades de fiscalização superior seria um requisito básico para que a Olacefs possa funcionar como um motor nesse novo pacto pela governança. “Temos o dever de liderar esse movimento para o aperfeiçoamento da gestão pública em todo o continente. O que todos queremos,

não tenho dúvidas, é uma América Latina mais justa, mais plural. Um continente de todos”, defendeu.

A integração dos países latino-americanos também foi o foco do discurso do então presidente da República do Chile, Sebastián Piñera, que participou da cerimônia de abertura. “Compartilhamos muitas coisas. Uma história em comum, um território vasto e rico. E o mais importante, um futuro promissor que está batendo em nossas portas”.

Segundo Piñera, a assembleia da Olacefs representa uma instância privilegiada para integração e diálogo entre os países participantes. “É uma grande oportunidade, não apenas para fazer diagnósticos, mas principalmente para identificar problemas e compartilhar boas práticas que possam aperfeiçoar as instituições de controle, de forma que a probidade, a transparência e a eficácia da administração pública saiam fortalecidas desse encontro”, disse o ex-presidente chileno.

SOCIEDADE

o controlador-geral do Chile e secretário-executivo da Olacefs, Ramiro Mendoza, falou sobre as mudanças que vêm ocorrendo



Foto oficial da XXIII Assembleia-Geral da OLACEFS.

na sociedade e o impacto dessa transformação sobre os órgãos de controle. Para Mendoza, o grande cerne dessas mudanças está no surgimento de cidadãos e de uma sociedade civil mais fortes, que exijam não apenas os benefícios das políticas públicas, mas também a participação em sua definição, execução e avaliação.

Diante desse novo cenário, Mendoza afirmou que as entidades de fiscalização começaram a articular estratégias. Um exemplo é a Declaração de Pequim sobre a promoção da boa governança, assinada como resultado do último congresso da Organização Internacional de

Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), realizado na China, em outubro de 2013. “Poderiam dizer que estamos nos transformando em estados que se esforçam para visualizar as dificuldades e se dedicam a descobrir as chaves de uma boa governança como motor de um verdadeiro desenvolvimento”, explicou.

O diretor-geral do órgão nacional de auditoria da China e diretor-geral do departamento de cooperação internacional da Intosai, Zhou Weipei, também participou da cerimônia e ressaltou que, ao longo dos últimos cinquenta anos, a Olacefs tem-se destacado entre os grupos regionais da Intosai no que diz respeito à cooperação e intercâmbio de conhecimentos e experiências entre os países. Além disso, Weipei destacou a interação entre a Olacefs e a Intosai em trabalhos e acordos relevantes em áreas como combate à corrupção e lavagem de dinheiro. “Todos esses esforços têm desempenhado um papel positivo no sentido de incentivar as nações para estabelecer governos eficientes, limpos e financeiramente sustentáveis”, disse.

A próxima Assembleia-Geral da Olacefs será realizada em novembro de 2014 na cidade de Cuzco no Peru.



Contralor Geral da República do Chile, Ramiro Mendoza e o Presidente da OLACEFS, Ministro Augusto Nardes, na abertura da Assembleia-Geral da OLACEFS

Cursos a distância capacitam servidores públicos e conselheiros municipais

Promover a melhoria dos serviços públicos por meio da capacitação de quem os oferta é uma das vertentes priorizadas pelo Tribunal de Contas da União nos últimos anos. Para isso, o tribunal oferece continuamente cursos de capacitação a distância em temas que estão diretamente ligados às rotinas dos servidores e aos gestores públicos.

O objetivo dos cursos é disseminar normativos legais e boas práticas administrativas que devam ser observados por todos os servidores em suas atribuições e, assim, contribuir para a correta e regular aplicação dos recursos públicos.

Os cursos são introdutórios em áreas de relevância e interesse da Administração Pública. Em 2014, por exemplo, estão sendo ofertadas turmas de “Estruturas da gestão pública”, “Controles na Administração Pública e Planejamento Governamental” e “Gestão Orçamentária e Financeira”.

O programa de capacitação de servidores e gestores públicos foi criado em 2009. Desde então mais de 94.000 vagas já foram ofertadas para todo o país. Para 2014, estão previstas mais 14.400 vagas, mas o objetivo é ampliar o número por meio de parcerias e pela oferta de cursos autoinstrucionais.

Podem participar servidores federais, estaduais e municipais, independentemente do local em que atuem, pois as aulas são realizadas a distância.

CAPACITAÇÃO PARA CONSELHOS MUNICIPAIS

Outro público atendido pelas ações de educação a distância são os conselheiros municipais de assistência social. O curso “Controle Exercido por Conselhos de Assistência Social” pretende reforçar e atualizar informações para que os conselhos possam aperfeiçoar a prestação de serviços à sociedade.

Os Conselhos Municipais de Assistência Social têm o papel de exercer a orientação e controle dos Fundos de Assistência Social, além de fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, entre outras competências.

Entre os temas abordados na capacitação estão o funcionamento da assistência social no Brasil, os modelos de controle, a atuação dos conselheiros municipais de assistência social e o acompanhamento da gestão do Programa Bolsa Família bem como do Fundo Municipal de Assistência Social.

O curso é direcionado aos conselheiros, mas qualquer cidadão interessado no tema pode se inscrever. Os cursos ofertados pelo TCU são gratuitos e por serem realizados totalmente pela internet, não há gastos com deslocamentos para aulas ou avaliações. Para saber mais ou se matricular em um dos cursos oferecidos pelo TCU, basta acessar www.tcu.gov.br e clicar no campo “Educação corporativa”.



Auditoria avalia atendimento prestado por agências reguladoras

Com o objetivo de avaliar a atuação das agências reguladoras no que se refere à qualidade do atendimento prestado ao usuário, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou em 2013 auditoria operacional em quatro agências nacionais, que atuam nos setores de telefonia, TV por assinatura, transporte aéreo, distribuição de energia elétrica e distribuição e revenda de combustíveis.

Segundo o relator do processo, ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, é preciso aumentar os mecanismos de relacionamento com o consumidor: “os instrumentos diretos e indiretos utilizados pelas agências reguladoras no relacionamento com os usuários devem propiciar obrigatoriamente a máxima ampliação possível da participação democrática desses interessados na regulação dos serviços que lhes são prestados”, pondera.

O TCU elencou cinco pontos principais que as agências regulado-

ras devem levar em consideração na elaboração dos planos. O primeiro deles é o aperfeiçoamento dos mecanismos disponíveis para captação de expectativas e anseios dos usuários dos serviços. Outro ponto é a melhoria dos processos de consultas e audiências públicas, possibilitando o aumento da participação dos usuários, direta ou por meio de organizações representativas de seus interesses, na elaboração e apresentação de contribuições.

Já, o terceiro sugere a realização de pesquisas de satisfação de usuários, com base em indicadores definidos. A quarta recomendação do tribunal incita o aprimoramento aos procedimentos de regulamentação, fiscalização e das sanções vigentes, possibilitando uma resposta mais eficaz aos usuários em relação à prestação dos serviços.

A última destaca a necessidade de fortalecimento do papel das ouvidorias, dada a importância do acesso à informação, inclusive

instrumentalizando a inclusão das ouvidorias no processo decisório, para permitir, por exemplo, que elas possam realizar recomendações ou críticas previamente às normas e ao planejamento de ações fiscalizatórias e educativas.

O TCU determinou que a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) apresentem, individualmente, um plano de ação a fim de incrementar a qualidade e a efetividade de atuação no atendimento dos usuários dos serviços que regulam.

Uma nova auditoria nas agências reguladoras será planejada pelo TCU, desta vez com a finalidade de apurar questões relacionadas à efetiva fiscalização que elas realizam na qualidade dos serviços prestados nas áreas em que atuam.

Gestão de pessoas na administração pública ainda é “rudimentar”

A governança de pessoas pode ser entendida como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para maximizar o valor do capital humano, que, em última análise, determina a capacidade de prestação de serviços à sociedade.

Para avaliar a situação da gestão de pessoas na administração pública, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou levantamento, no período de 09/2012 a 09/2013. A conclusão obtida é de que a situação da governança de pessoas na Administração Pública Federal não é adequada.

Dentre as 305 organizações analisadas, apenas 7,6% estão em estágio aprimorado de capacidade em governança de pessoas. Na maior parte do governo federal, parece haver deficiência na profissionalização da gestão de pessoas. Na maioria dos casos, as atividades típicas de departamento de pessoal aparentam ser bem administradas, mas a gestão estratégica de pessoas mostra-se rudimentar.

Alguns dos aspectos críticos apontados são que 54% das unidades analisadas não estabelecem metas de desempenho individuais



ou de equipes, 65% não avaliam o desempenho dos membros da alta administração ou dos demais gestores e 46% nem mesmo avaliam o desempenho dos servidores.

Como práticas positivas, foi detectado que 75% das organizações adotam código de ética, 54% monitoram o cumprimento de diretrizes e 58% realizam auditoria em folha de pagamento.

Em relação à gestão de talentos, 75% da amostra se encontra em estágio inicial. De acordo com o relató-

rio, “a informação indica que é muito baixa a capacidade da APF de atrair, selecionar e reter profissionais com competências adequadas”. O mesmo percentual foi encontrado em relação a não valorização de competências na escolha dos gestores.

O ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa foi o relator do processo no TCU e destacou que uma boa gestão de pessoas é importante para que as entidades e os órgãos públicos prestem bons serviços à sociedade. “Além disso,



nós temos vários outros enfoques, por exemplo, como se contratam as pessoas, como elas são treinadas, alocadas. Aquela situação de colocar as pessoas certas nos lugares certos. Se o técnico da seleção brasileira colocasse o Neymar para jogar no gol, isso seria uma falta de capacidade para gerir um grande talento”, comentou Bemquerer.

Para sanar os problemas encontrados, algumas das principais recomendações da Corte de Contas foram que os órgãos orientem suas

unidades subordinadas a estabelecer formalmente objetivos, indicadores e metas na área de gestão de pessoas e que passem a considerar aspectos de competência na seleção de gestores. A realização sistemática de auditorias internas nos órgãos governantes e a adoção de medidas para garantir oferta de capacitação em planejamento estratégico também figuram como importantes recomendações. Por fim, à Secretaria de Orçamento Federal foi recomendada definição de critérios de

alocação de recursos públicos para investimento em pessoal, segundo a capacidade das organizações de converter tais recursos nos benefícios pretendidos.

O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou a órgãos estratégicos da Administração Pública Federal, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o encaminhamento de plano de ação para sanar inadequações relacionadas à gestão de pessoas.

Educação Social: a preparação de alunos e professores para o exercício do Controle da Gestão Pública



Antonio Paulo da Silva

Auditor de Controle Interno da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Especialista em Direito e Gestão Tributária pela Faculdade Farias Brito (FFB), Bacharel e Mestre em Física pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

RESUMO

Este trabalho apresenta, em um momento de inegável inquietação social, o projeto Educação Social com a palestra Caminhos da Cidadania. Tendo como foco a transformação dos estudantes das escolas públicas do Estado do Ceará em Agentes da Cidadania. Ressalta-se que o programa constrói o conceito de controle a partir da ideia de que ele representa uma atividade que vai além da desempenhada pelos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública. Além disso, esta iniciativa, desenvolvida pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, por meio da Coordenação de Fomento ao Controle Social, leva valioso conhecimento da gestão pública, não mencionado nos currículos escolares, e se coloca ao alcance das escolas os meios de interlocução desenvolvidos. Assim, procura-se demonstrar que o projeto busca popularizar o papel das ouvidorias, do portal da transparência, dos conselhos de políticas públicas bem como a construção e a desmistificação de conceitos, não trabalhados ordinariamente com os alunos, como o Plano Plurianual, as Leis de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento, dentre outros. Conclui-se que a regra é instigar nos alunos e professores o interesse pelos assuntos do Estado e pela utilização dos instrumentos de intervenção social, tornando-os parceiros de um ideal de sociedade que se deseja construir.



Palavras-chave: Controle Social. Cidadania. Educação. Estudantes. Professores.

1. INTRODUÇÃO

A iniciativa de levar aos estudantes das escolas públicas o debate acerca do Controle Social, convocando-os a assumirem um papel ativo no controle dos negócios do Estado, não pode ser compreendida desconsiderando a construção de todo um ambiente social e jurídico, inaugurado com a Constituição da República de 1988 e florescido pelos instrumentos legais que se seguiram. Fazemos então uma breve incursão nestes anos de profundas mudanças.

Ao delinear os pilares de um Estado Democrático de Direito, a Carta Magna previu, no art. 1º, a cidadania como um dos fundamentos. Em seguida, no parágrafo único do mesmo artigo, afirmou que todo poder emana do povo e que este será exercido diretamente ou por meio dos representantes. Lançaram-se, assim, pelo menos do ponto de vista do ordenamento jurídico, as bases para um novo momento em que a visão patrimonialista de gestão deu lugar a uma forma, essencialmente, democrática de administrar. Não é por outro motivo que a nossa Carta Política é designada, às vezes, de Constituição Cidadã.

Incontestavelmente, não há como falar em democracia sem a participação do povo; tampouco, em um Estado Democrático de Direito, a participação nos ne-

gócios do Estado não se materializa sem os instrumentos legais necessários a essa intervenção. Atento a essas exigências, o próprio constituinte originário delineou os eixos de atuação legislativa que, mais tarde, viriam se concretizar. Podem ser pontuados, dentre outros não menos importantes, alguns marcos legais que bem retratam o trabalho legiferante. Primeiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) traçou regras mais rigorosas na responsabilidade da gestão fiscal; em seguida, exigiu-se a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Lei Complementar 131/2009); por último, construiu-se um ambiente jurídico favorável à participação da sociedade por meio da lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), prevendo-se o acesso dos usuários a registros administrativos e às informações sobre atos de governo, regulamentando assim, os preceitos constitucionais contidos no inciso XXXIII do art. 5º e no inciso II do § 3º do art. 37 da Constituição Federal.

Com o trabalho do legislador, restou à Administração Pública efetivar os mandamentos constitucionais trazendo-os do plano jurídico para o mundo real. Neste intuito, ao longo dos anos, foram estruturadas as ouvidorias, com a missão de desempenhar um papel de mediadora entre o cidadão e a Administração Pública; construíram-se os meios virtuais de divulgação e acesso às informações; multiplicaram-se os fóruns de debates,

na tentativa de se desmistificar conceitos até então exclusivos dos profissionais da área contábil, financeira e jurídica. Aqui e ali, uma ou outra esfera de governo, inovou na forma mais didática de divulgar as informações. Na prática, o pano de fundo de todas essas iniciativas foi conscientizar o cidadão da importância de assumir um papel ativo nas escolhas da gestão pública.

Nesta caminhada, dificuldades surgiram exigindo do Poder Público iniciativas inovadoras. De plano, podem ser apontadas: encontrar os meios adequados para conscientizar uma sociedade que sempre esteve excluída das decisões estatais; desenvolver ambientes de tecnologia da informação compatíveis com as demandas emergentes; utilizar uma linguagem apropriada ao cidadão comum, sobretudo aos jovens; promover um ambiente administrativo propício às demandas sociais para que elas tenham o tratamento adequado. O poder público, atento a essas questões, não pode descurar de outras que, seguramente, surgirão como consequência da participação de todos.

Desenvolver metodologias para alcançar uma sociedade, cujas transformações ocorrem a passos largos, não é uma tarefa fácil. Somem-se a isto, os séculos de distanciamento do povo nas decisões de um governo imerso, ao longo dos anos, em um modo patrimonialista de administrar em que os gestores, sem qualquer cerimônia, apropriavam-se dos recursos públicos como *res nullius*.

No caso específico do Estado do Ceará, a aproximação da atividade de Ouvidoria com a de Controle Interno, criando a atual Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, sem dúvida, deve ser apontada como uma iniciativa fecunda, na medida em que aproxima “a voz do controle social” da atividade de controle interno. Ademais, o trabalho articulado da Coordenação de Fomento ao Controle Social - responsável pelas atividades antes desempenhadas pela antiga Secretaria da Ouvidoria Geral - com as Ouvidorias das diversas secretarias de estado, em uma formação sistêmica inteligente, talvez tenha sido uma das ideias que mais contribuiu, nos últimos tempos, para a aproximação do público aos assuntos do Estado.

Que a Constituição da República de 1988 inaugurou um Estado Democrático de Direito, não restam dúvidas. Mas, tão certo quanto essa afirmação é a premissa de que a materialização deste Estado requer uma mudança de mentalidade, não apenas dos gestores, mas do povo como um todo. As pessoas não podem mais se referirem ao patrimônio público como algo distante, de proprietário indeterminado, quase sem dono. O pa-

trimônio pertence à sociedade e ninguém melhor para controlá-lo do que o próprio cidadão. Neste sentido, pode ser visto como estratégico a escolha do ambiente escolar para o desenvolvimento do projeto e sua palestra Caminhos da Cidadania. As escolas em que são formados os Agentes da Cidadania, como são chamados os participantes, têm uma importância curial por serem consideradas, ainda hoje, um dos principais veículos de transformação social.

Educação Social significa a mais pura expressão do que se espera do pleno desenvolvimento do educando no preparo para o exercício da cidadania. Nele instigam-se os jovens estudantes e os professores ao conhecimento das ações de governo, ao passo que se apresentam os meios de interlocução com o Estado para um efetivo controle social.

2. A CONCEPÇÃO DO PROGRAMA E SUAS PERSPECTIVAS

Todos que lidam com a educação têm como objeto da sua atividade um conhecimento veiculado por meio de informações. Esta simples afirmação nos permite perceber que a escolha do que se deve ensinar pode de alguma forma traçar um esboço, no presente, da sociedade que queremos para o futuro. Nas escolhas das informações a serem trabalhadas com os alunos, algo que não se questiona é o fato de já não se aceitarem uma pedagogia que apenas transmita um conhecimento individualista, não levando em consideração a possibilidade de impactar a sociedade como um todo. As informações devem veicular conhecimentos que formem não só bons profissionais, mas acima de tudo, cidadãos atuantes.

Com este desiderato, o projeto Educação Social acabou por evidenciar uma lacuna no sistema de ensino, ao passo que enxergou a oportunidade de desenvolver, e envolver, um grande número de parceiros na enorme tarefa que é a de controlar as ações governamentais. Não se trata, por óbvio, numa intervenção nos currículos escolares, acrescentando essa ou aquela disciplina relacionada às finanças públicas, mas sim, levar informações sobre os negócios do Estado, utilizando-se de uma linguagem acessível e paralela à missão dos educadores. Em apertada síntese, poderíamos dizer: os órgãos de controle têm uma “bagagem” de conhecimento do interesse público e o melhor veículo para transportá-la é a escola. Com isso não se quer ver a escola de forma autônoma e absoluta na tarefa de inserção social e na capacidade de extinguir a pobreza ou, nas palavras de Mario Sergio Cortella (2013, p.110), vê-la com “um oti-

mismo ingênuo”. Diferentemente, o que se pretende é dar uma contribuição, na medida das competências dos órgãos de controle, à missão da escola como uma instituição - mas não a única - responsável pela formação do cidadão.

Diversos atores, das mais variadas secretarias de Estado, em uma articulação coordenada pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, procura impactar a rede pública estadual de ensino. Nesta tarefa, o apoio da Secretaria da Educação Básica, com as 703 (setecentas e três) escolas, tem sido importante para o sucesso da missão. A Educação abre as portas para uma nova experiência pedagógica, e para novas informações, cuja ideologia é uma só: formar cidadãos.

Um órgão de controle interno avocando a tarefa de disseminar a cultura do controle social, para que alunos e professores possam se transformar em cidadãos colaboradores das decisões do Estado, pode soar com certo pioneirismo. No entanto, do ponto de vista dos educadores, uma formação cidadã não é vista como algo alienígena. Veja-se, por exemplo, o que afirma a educadora Maria Lúcia Arruda Aranha, ao demonstrar a preocupação com a transmissão dos valores e a utilização de outros meios, além dos tradicionalmente utilizados pela educação, para a formação da cidadania:

Evidentemente não estamos propondo um currículo de inúmeras disciplinas ministradas nos moldes tradicionais de aulas isoladas. As questões sobre a transmissão dos valores culturais e sua discussão podem “atravessar” todas as demais disciplinas: a formação da cidadania está entre os objetivos de qualquer professor. Além disso, a escola deve encontrar outros meios criativos – e não acadêmicos – para discutir a herança cultural, muitas vezes até veiculada externamente pelos canais de difusão na própria sociedade. Por isso mesmo, há muito os pedagogos vêm advertindo sobre a necessidade de superarmos o ensino de disciplinas pela introdução de projetos que tomem a aprendizagem mais ativa. (ARANHA, 2013, p. 364)

Na prática, ouvidores das diversas áreas do Estado, articulados com educadores em torno de uma ideia em comum: a de que com a participação de todos teremos um Estado mais justo, eficiente e democrático. Este é o lema apregoado nas palestras.

Como afirmado, o contato com o público se dá por meio de palestras, abordando temas que fomentem o controle social e instiguem os participantes ao deba-

te. Nesta metodologia, não se trabalha em uma via de mão única, o aluno é o centro de todo o trabalho, tanto do ponto de vista do fornecimento das informações quanto da recepção das suas demandas. Neste sentido, a participação de todos acaba por produzir um resultado imediato que é a possibilidade do aprimoramento do próprio programa.

Após a fase de preparação do projeto, as palestras se iniciaram, em 24 de setembro de 2013, com uma pequena pausa por conta das provas do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Até o dia 8 de novembro de 2013, já haviam sido realizados 74 (setenta e quatro) eventos, com um total de 6.551 (seis mil, quinhentos e cinquenta e um) estudantes impactados.

Ao final das apresentações é distribuída, pelos instrutores, a cartilha “Caminhos da Cidadania” em que constam, numa linguagem objetiva e ilustrada, informações sobre cidadania, controle social, ética, lei de acesso à informação, combate à corrupção, Portal da Transparência, Ouvidoria, conselhos de políticas públicas, processo eleitoral, além de informar quais são os órgãos de controle interno e externo da Administração Pública.

A perspectiva futura é levar o programa além da região metropolitana de Fortaleza para, em seguida, contemplar as escolas municipais e o ensino privado. Nesta evolução, espera-se a adesão de outras entidades públicas, tais como as municipalidades, o Poder Judiciário, o Legislativo e o Ministério Público.

Apesar de já ser possível mensurar alguns resultados, o programa se encontra numa fase piloto. A cada passo são avaliados os resultados e feitas eventuais adequações aos conteúdos, à linguagem utilizada e aos atores envolvidos. No tópico seguinte, abordam-se alguns resultados já mensurados.

3. RESULTADOS MEDIATOS E IMEDIATOS

O imediatismo nos resultados não pode estar presente em um programa voltado à educação. Em nenhuma parte do mundo, o ensino acompanha a lógica do “toma lá da cá”. A espera pelos resultados, embora certos, não há como precisá-los, na sua verdadeira dimensão ou natureza, sem um período de maturação ideal. A verdadeira qualidade dos “frutos”, reafirme-se, só o tempo determinará. É certo que não se tem notícia de qualquer sociedade que ao investir na disseminação do conhecimento não tenha, em médio ou longo prazo, colhido bons “frutos”; tampouco, não há notícia de qualquer nação que, apostando na participação do povo

nos negócios do Estado, tenha obtido resultados que não sejam favoráveis. Estes são os resultados mediatos do programa, que não pode, por motivos óbvios, serem determinados com precisão.

Não obstante o afirmado acima, alguns parâmetros podem e devem ser verificados para, de alguma forma, servir de norte nas ações futuras e propiciar, aqui e ali, a adequação necessária ao sucesso do programa. Desta forma, variáveis como o número de demandas no Sistema de Ouvidoria do Estado (SOU), a receptividade dos estudantes ao programa, o grau de popularidade de alguns instrumentos utilizados, como o Portal da Transparência, o Facebook e os telefones, podem servir de um indicativo do nível de impacto causado. Nesse sentido, por ocasião da realização dos eventos, e no intuito de se obter um *feed back* dos participantes, os alunos são indagados acerca das seguintes questões: “Você já tinha conhecimento do que é Controle Social?”; “Qual serviço você conhece do governo do Estado?”. E, por último: “Você gostou da palestra Caminhos da Cidadania?”. Em seguida, os estudantes são deixados à vontade para dar quaisquer sugestões.

Em uma primeira entrevista realizada com 1.809 (mil e oitocentos e nove) estudantes, um total de 1.133 (mil cento e trinta e três) indicou a Ouvidoria como o canal de comunicação com o Governo do Estado mais conhecido. Em segundo lugar ficou, com 283 indicações, a Central de Atendimento Telefônico da Ouvidoria do Estado, por meio do telefone 155 e, em terceiro, com 263 menções encontra-se o Portal da Transparência. A palestra Caminhos da Cidadania obteve um índice de aprovação de 88% entre os alunos entrevistados. Todas estas pesquisas foram realizadas pela Coordenação de Controle Social.

Um resultado imediato, observado após a implantação do programa, foi o considerável aumento nas demandas do Sistema de Ouvidoria. As ligações telefônicas, no mês de outubro de 2013, por exemplo, registraram um total de 2.668 ocorrências contra 1.554, no mesmo período de 2012. Isso representou um aumento de 71,68% no mês em que ocorriam as palestras. Considerando o mesmo período de comparação e todos os meios de interlocução com o Estado, nomeadamente, 0800 Disk Acessibilidade, e-mail, facebook, presencial e telefone, o aumento nas ocorrências chegou a 42,37%¹.

Estes resultados não deixam dúvida de que o projeto aponta para um caminho fecundo, mas que não permite o descurar do Poder Público, sobretudo, no que concerne às novas demandas. Tão importante quanto induzir a população à participação, ao que se conven-

cionou chamar de Controle Social, é estar preparado para dar a esse mesmo cidadão as respostas na medida certa da participação. Ademais, o que se deseja - e que se pode constituir em verdadeiro vetor de transformação social -, é um controle social substancial e não apenas formal. Dito de outra forma: não basta apenas dar ao cidadão o direito de participar, mas deve-se permitir a efetiva possibilidade de influenciar nas decisões. Na medida em que este perceber que sua participação não encontra eco, no campo das decisões políticas e administrativas, seguramente buscará outros meios menos convencionais de modificação das instituições que não necessariamente poderá ser a mais eficiente.

4. CONCLUSÃO

A história da humanidade mostra que o distanciamento do povo nas decisões do Estado nunca trouxe bons resultados. Não é por outro motivo que mesmo em momentos em que se questiona a democracia, como modelo de exercício do poder, ainda assim, se defende a participação direta ou indireta do povo nos negócios de interesse público. Essa participação acaba por dar ao povo a consciência coletiva do pertencimento a um grupo, a uma sociedade. Neste sentido, não podem restar dúvidas de que é dever do Estado o fornecimento dos meios necessários para que o cidadão possa, conhecendo os direitos e deveres, exercitar a plena cidadania. Tal conhecimento, além de facilitar o convívio social, possibilita que o indivíduo atue de forma mais consciente e responsável com o patrimônio público.

Levar conhecimento da gestão pública aos alunos atende a um só tempo a duas necessidades emergentes: a primeira, uma educação que desenvolva a cidadania - como prevista na própria lei de diretrizes e bases da educação (lei 9394/96) -; segundo, a aproximação de um grande número de parceiros, difusores de um ideal democrático, para desenvolver o controle social.

O projeto Educação Social, na medida em que forma os Agentes da Cidadania, contribui para o surgimento de um novo paradigma na gestão pública, valorizando a popularização dos meios de interlocução com o Estado. Neste particular, o ambiente escolar demonstrou estar preocupado com as decisões tomadas pelo poder público, uma vez que evidenciou grande intimidade com os principais canais de comunicação e com Estado. De acordo com as pesquisas, os alunos apontaram a Ouvidoria, a Central de Atendimento Telefônico da Ouvidoria e o Portal da Transparência como sendo os principais meios de interlocução utilizados.

Acredita-se que o funcionamento do programa em sua plenitude contribuirá de forma decisiva à formação de uma sociedade mais participativa e comprometida com as decisões do Estado. Afirme-se, com base na experiência histórica, de que uma certeza pode ser dada a de que não se pode falar em um Estado eficiente, justo e democrático tomando decisões de forma apartada do povo, sem um efetivo controle social. Este é o desiderato de Caminhos da Cidadania.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *História da Educação e da Pedagogia: geral e Brasil*. 3. ed. São Paulo: Moderna, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. 2013.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. *Lei Federal 9304/1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias/legislacao-1/leis-ordinarias/1996#content>>. Acesso em: 28 de outubro de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Lei Federal nº 12.527/2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.stfjus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudência>>. Acesso em: 19 de maio 2013.

CEARÁ. Cartilha da Cidadania. Disponível em: <<http://www.cge.ce.gov.br/index.php/educacao-social>>. Acesso em: 28 de outubro 2013.

CORTELLA, Mario Sergio. *A Escola e o Conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos*. 14. ed.

São Paulo: Cortez, 2013.

NOTA

1 Os resultados destas e de outras pesquisas são apurados e divulgados no sitio <http://www.cge.ce.gov.br/index.php/noticias>. Acesso em 13 de novembro de 2013.

O TCU e suas “Não-Competências”



Arildo da Silva Oliveira

Servidor do Tribunal de Contas da União, é bacharel em Direito e Secretário de Controle Externo no Estado do Pará.

RESUMO

Ao contrário do que muitos pensam, as competências atribuídas constitucionalmente ao Tribunal de Contas da União não incluem toda e qualquer matéria relativa à gestão de dinheiro ou bens pertencentes à União. O poder de fiscalização do Tribunal tem seus contornos nítidos quando se trata de afastá-lo do exame de assunto claramente estranho ao controle externo, como demandas tributárias, penais ou trabalhistas. No entanto, existem zonas em que esses contornos não se mostram tão precisos. O próprio TCU vem por isso proferindo nos últimos anos decisões em que busca demarcar mais fortemente os reais limites de sua atuação, declarando-se em muitos casos incompetente para apreciar o objeto processual a ele submetido. Este artigo apresenta algumas dessas “não-competências” do Tribunal de Contas da União, matérias controversas cuja fiscalização seus ministros firmaram posição pela incompetência do TCU para atuar.

Palavras-chave: Competências. Controle externo. Limites. Tribunal de Contas da União.

1. INTRODUÇÃO

O artigo 71 da Constituição Federal fixa as competências do Tribunal de Contas da União, que podem ser assim resumidas: fiscalizar a aplicação de recursos pertencentes à União e julgar as contas dos administradores e



demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais. Os outros tribunais de contas no país detêm competências similares. O que distingue e particulariza a atuação de cada um é a titularidade dos recursos públicos sob sua jurisdição.

Não basta, entretanto, a mera existência de recursos públicos federais para que a jurisdição do TCU automaticamente se instaure. É também necessário que a matéria em discussão esteja incluída entre as competências do Tribunal fixadas no artigo 71 da Constituição Federal. Significa dizer que nem toda apuração de irregularidade no uso de recurso pertencente à União deve ser submetida ao TCU. Matéria tributária ou penal, por exemplo, não se insere no âmbito do controle externo exercido pelos tribunais de contas. Mesmo matéria administrativa pode, muitas vezes, situar-se na margem desse controle. Em julgamento plenário de 2004, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal vetou ao TCU imiscuir-se em decisão que diga respeito à conveniência e à oportunidade

da administração, ainda que trate da gestão de recursos públicos federais¹.

Os parágrafos seguintes abordam as mais controvertidas dessas “não-competências” do Tribunal de Contas da União, tanto aquelas em que os valores envolvidos — embora pareçam — não têm natureza de recurso público federal quanto aquelas em que a matéria discutida revela-se estranha ao universo do controle externo exercido pelo TCU.

2. OPERAÇÃO FINANCEIRA COM BANCO OFICIAL

Instituições financeiras como o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) estão jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União porque têm patrimônio federal e utilizam em suas operações recursos da União. Apesar disso, o controle externo exer-

Quadro 1:

Jurisdição dos tribunais de contas no Brasil

Tribunal	Localização	Titular dos Recursos Públicos Sob Jurisdição do Tribunal
Tribunal de Contas da União	Brasil	União
Tribunal de Contas do Estado	Um em cada estado e mais o do Distrito Federal	Estado ou Distrito Federal onde o tribunal de contas se localiza. Nos estados onde não há tribunal de contas municipal, a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado alcança também os recursos públicos dos respectivos municípios
Tribunal de Contas dos Municípios	Bahia, Ceará, Goiás e Pará	Municípios que integram o estado onde o tribunal de contas se localiza
Tribunal de Contas do Município	Cidade de São Paulo e cidade do Rio de Janeiro	Município onde o tribunal de contas se localiza

cido pelo TCU não alcança a fiscalização da aplicação de todos esses recursos.

Os empréstimos e financiamentos concedidos pelos bancos oficiais federais têm basicamente três destinatários: pessoas físicas, empresas privadas e entes governamentais. No controle dessas operações, o TCU restringe-se ao exame da legalidade, da legitimidade e da finalidade da operação, fiscalizando para que ela não resulte prejudicial ao banco e, por consequência, à União. Em síntese, o Tribunal avalia três requisitos: se houve o cumprimento das normas do banco que assegurem a regularidade da operação, se as garantias oferecidas pelo tomador do crédito são suficientes e exigíveis e se os valores financeiros tiveram a finalidade a que se destinam, não aceitando o TCU, por exemplo, que o banco empregue em fim diverso recursos destinados a algum programa social ou ao incentivo de determinada atividade econômica. Uma vez, porém, atendidos esses requisitos na fase de concessão da operação financeira, desaparece a competência do Tribunal para fiscalizar a aplicação dos recursos. Isso porque, a partir do momento em que deixa os cofres do banco oficial, o dinheiro perde a natureza de recurso público federal. Ou se torna privado, quando concedido à pessoa física ou à empresa, ou passa para a jurisdição do respectivo tribunal de contas, quando concedido a estado, distrito federal ou município.

Esclarecedor sobre o assunto foi o pronunciamento do ministro Valmir Campelo no voto condutor do acórdão 3067/2012-TCU-Plenário: “Nunca é demais repetir que nessas situações cujo investimento da União se limita aos financiamentos dos bancos públicos federais, cabe ao TCU, apenas, em seus limites constitucionais, avaliar a regularidade das operações de crédito realizadas, o que envolve o exame de finalidade dos recursos e a suficiência das garantias oferecidas”.

Em apenas duas situações os recursos financeiros permanecem sob jurisdição do TCU após sua liberação. A primeira é quando o tomador do empréstimo ou do financiamento é entidade integrante da própria administração federal e naturalmente jurisdicionada ao Tribunal, como a Petrobras ou a Companhia Docas de São Paulo. A segunda possibilidade ocorre quando na operação se identifica fraude para cujo cometimento houve a participação de empregado da instituição financeira. Nesse caso, pode o TCU exercer sua jurisdição com a finalidade de julgar e sancionar os responsáveis pelo dano. A prerrogativa do Tribunal está prevista em sua lei orgânica, que autoriza a responsabilização solidária “do agente público que praticou o ato irregular” e “do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer

modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado”². Em 2005, ao examinar financiamentos concedidos pelo Banco do Brasil a empresa de navegação paraense e constatar fraude cometida por sócios desta em conluio com gerentes do banco, o Tribunal decidiu pela responsabilização tanto dos gerentes quanto da empresa e seus sócios, citando-os para devolverem aos cofres do banco os valores dolosamente obtidos (acórdão 39/2005-TCU-Plenário). Em seu voto, o ministro-substituto Lincoln Magalhães da Rocha lembrou que os fatos investigados não tratavam “de meras operações comerciais mal sucedidas pelo inadimplemento dos contratantes, que estariam na esfera de competência apenas da Justiça Comum, mas da prática de graves ilícitos no âmbito da Administração Pública, da qual esse Banco faz parte, [...] com dano ao erário, já que a maior parte desses recursos compõe o patrimônio da União”.

Entretanto, se a fraude for cometida apenas pela pessoa física ou pela empresa tomadora dos recursos, sem a participação de empregado do banco, a instância adequada a ser acionada é a Justiça comum. Sobre a matéria, importante mencionar que o Tribunal de Contas da União alterou recentemente seu entendimento para passar a considerar que o agente particular que causa dano ao erário está sujeito à responsabilização pelo TCU independentemente de ter atuado em solidariedade com agente da administração pública. Apesar disso, o próprio relator do acórdão inovador³, ministro Benjamin Zymler, deixou claro em seu voto que a possibilidade não alcança as operações de crédito regularmente efetuadas por bancos oficiais (em itálico no original):

Ainda com base nesse entendimento, pode haver situações em que a natureza da operação que provocou o dano ao erário não justifica ou não recomenda a atuação do TCU. Tome-se, por exemplo, a inadimplência de particulares em operações de crédito regularmente realizadas — ou seja, de acordo com os normativos pertinentes — por bancos oficiais. Primeiro, porque a quantidade dessas operações demandaria significativos esforços dos órgãos de controle, alijando-os da atuação em situações mais relevantes. Segundo, porque se trata de operações tipicamente privadas de acordo com o regime jurídico próprio das empresas privadas a que estão submetidas as instituições financeiras oficiais (art. 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal).

Embora não fiscalize a aplicação dos recursos, em algumas linhas de crédito desses bancos pode o TCU de-

terminar medidas adicionais com vistas a proteger o erário. Um exemplo são os financiamentos concedidos pelo BNDES a obras da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. Para financiar a construção e a reforma dos estádios usados na competição, o banco criou um programa de crédito específico chamado "ProCopa Arenas". O volume de recursos contratados alcançou a expressiva cifra de 4,15 bilhões de reais⁴. Dos doze estádios utilizados na Copa, somente o de Brasília (Arena Mané Garrincha) não contou com recursos da União. Em razão não só da expressividade dos valores, mas ainda da preservação da "própria imagem do País no exterior, bem como eventuais consequências indesejáveis que possam vir a ocorrer após a realização da Copa do Mundo 2014 (ex. aumento do endividamento público devido à má gestão dos recursos públicos)", o Tribunal fixou por meio do acórdão 845/2011-TCU-Plenário algumas condicionantes para serem cumpridas pelo BNDES quando da aprovação do financiamento e liberação dos valores: a) analisar detalhadamente o orçamento da obra de modo a identificar eventual incorreção nos custos, nos métodos construtivos ou no prazo de execução, b) não fazer nenhuma liberação se tomar conhecimento de "indícios de irregularidades pelos órgãos federais de controle, até que estes venham a ser elididos", e c) para liberar parcela acima de 20% do crédito, exigir que o projeto executivo da arena esteja aprovado pela FIFA e analisado pelo TCU.

Fora essas excepcionalíssimas situações, como é a realização de uma Copa do Mundo com estádios financiados quase integralmente pela União, a regra para as operações de crédito concedidas pelos bancos oficiais federais é, entretanto, o TCU limitar-se à fiscalização da regularidade da operação, ficando a apuração de eventual falha ou desvio na aplicação dos recursos fora da órbita de suas competências (Quadro 2).

3. OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO COM AVAL DA UNIÃO

Estados, Distrito Federal e municípios podem contratar empréstimos no exterior. Para isso, devem obrigato-

riamente obter autorização do Senado Federal, conforme previsão do artigo 52, inciso V, da Constituição Federal. Como em geral a instituição estrangeira concedente do empréstimo exige garantia da União, também ao Senado compete privativamente "dispor sobre limites e condições para a concessão" dessa garantia (art. 52, VIII, da CF).

O ato oficial por meio da qual o Senado Federal autoriza o ente da Federação a contratar o crédito externo é encaminhado ao TCU, para acompanhamento, sempre que houver garantia oferecida pela União. Esse acompanhamento pelo Tribunal não consiste, todavia, na fiscalização da aplicação dos recursos recebidos, mas tão somente na verificação das cautelas adotadas pelo governo federal na qualidade de avalista da operação.

No voto condutor do acórdão 2327/2013-TCU-Plenário, assim se pronunciou a ministra Ana Arraes:

[...] ressalto que, em relação a contratações de operação de crédito externo celebradas com pessoas jurídicas de direito público interno, a competência do TCU circunscreve-se ao controle das garantias oferecidas pela União e não abrange a fiscalização da aplicação, pelo contratante, dos recursos oriundos da operação financeira.

Uma vez concretizada a operação de financiamento, os recursos passam a ser do contratante, por terem origem em dívida a ser custeada com seus recursos. O acompanhamento da aplicação de recursos provenientes da contratação de crédito por parte de ente federado, como é o caso, compete ao respectivo tribunal de contas, em atenção ao princípio federalista (art. 18 da Constituição Federal).

No caso de o ente federativo tomador do empréstimo inadimplir a dívida e, na condição de avalista, a União ser chamada a honrar o compromisso, a Secretaria do Tesouro Nacional está obrigada a comunicar o fato em até 10 dias ao Tribunal de Contas da União e ao Senado Federal, "informando ainda as medidas adotadas e a adotar para o ressarcimento dos valores"⁵. De acordo com o artigo 18, § 4º, da Resolução 43/2001 do Senado

Quadro 2:

Recursos obtidos de banco oficial federal

Tomador do Crédito	Competência para fiscalizar a aplicação e apurar eventual irregularidade
Pessoa física ou empresa privada	Justiça comum, salvo se a irregularidade for praticada em conluio com empregado do banco, quando a competência é também do Tribunal de Contas da União
Entidade integrante da administração federal	Tribunal de Contas da União
Estado ou Distrito Federal	Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal
Município	Tribunal de Contas do Estado. Na Bahia, no Ceará, em Goiás e no Pará, a competência é do Tribunal de Contas dos Municípios. Nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, a competência é do respectivo Tribunal de Contas do Município

Federal, o “Estado, o Distrito Federal ou o Município que tiver dívida honrada pela União [...], em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, não poderá contratar novas operações de crédito até a total liquidação da mencionada dívida”.

4. EMPRÉSTIMO COM RECURSOS DO FGTS

De acordo com a lei que rege o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), os recursos do fundo devem ser aplicados em habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana⁶. No que se refere aos investimentos em saneamento básico e infraestrutura urbana, os destinatários são em geral estados e municípios, embora haja também linhas de crédito para o setor privado, como o Programa Saneamento para Todos, destinado a concessionárias privadas da área de saneamento. A instituição financeira a quem cabe a arrecadação e a aplicação dos recursos do fundo é a Caixa Econômica Federal (CEF).

Ainda que o FGTS seja constituído por depósitos arrecadados aos trabalhadores brasileiros, titulares, portanto, do fundo, há muito entendeu o Tribunal de Contas da União que esses recursos têm natureza pública. Assim se pronunciou o ministro Adhemar Paladini Ghisi no voto condutor da decisão 241/1993-TCU-Plenário, de 16/6/1993:

Há, todavia, entre os recursos que formam o FGTS e a poupança popular — no caso, a captada pela CEF — diferenças a considerar. Ambos, indubitavelmente, pertencem ao público que detém contas individuais. Porém, é no mecanismo de saques e destinação que se operam as disparidades pois, enquanto o primeiro, FGTS, é regido e disciplinado por uma série de normas emanadas do Estado, tanto no que concerne à aplicação em programas habitacionais e de saneamento básico, quanto à pura e simples movimentação por detentor de conta vinculada, na segunda, cademeta de poupança, temos recursos que a constituem aplicados — evidentemente, respeitados os percentuais e destinação — de forma bastante flexível, cujas contas poderão, ainda, ser movimentadas de acordo com a conveniência de seus titulares.

Vê-se, então, que o próprio interesse do Estado em prover o FGTS estende-lhe a condição de “res publica”, passível, desta forma, de ação fiscalizadora mais efetiva.

A esse entendimento foram acrescidos novos argumentos pela decisão 833/1997-TCU-Plenário, de

26/11/1997, que teve por relator o ministro Bento José Bugarin:

Não obstante, evidencia-se a competência do Tribunal de Contas da União em decorrência de figurar a Caixa Econômica Federal como agente operador dos recursos do FGTS, nos termos do art. 4º da Lei nº 8.036/90, “por cuja má-aplicação pode vir a União a responder” [...]. Consequentemente, tem-se que, malgrado a posição jurisprudencial desclassificando os recursos do FGTS do conceito de receita pública e, por conseguinte, de receita tributária, a prática e até mesmo a legislação (Lei nº 8.844/94) têm dispensado tratamento de receita pública aos referidos recursos.

Superado o debate acerca da natureza pública dos depósitos que compõem o fundo, a fiscalização pelo TCU de empréstimos concedidos pela Caixa Econômica Federal com recursos do FGTS segue a mesma regra aplicada aos demais empréstimos e financiamentos concedidos por banco oficial: o Tribunal avalia apenas a regularidade da operação de crédito e zela para que os recursos alcancem sua finalidade e para que as garantias oferecidas pelo tomador sejam suficientes.

Amparado nesse entendimento, o TCU tem reiteradamente se declarado incompetente para fiscalizar a aplicação de recursos do FGTS (decisão 166/2000-TCU-Plenário e acórdãos 2768/2006-TCU-Segunda Câmara e 678/2010-TCU-Plenário, entre outros). Elucidativos os fundamentos apresentados pelo ministro Marcos Vileça no voto que conduziu à decisão 1007/2000-TCU-Plenário:

Penso que não figura entre as competências do TCU fixadas pela Constituição Federal, em seu art. 71, a fiscalização da aplicação de recursos transferidos pela União aos entes federados por meio de contratos de financiamento. Esses recursos, a meu ver, uma vez tendo ingressado nos cofres do Tesouro Estadual (ou Municipal) passam a integrar o patrimônio daqueles entes, devendo, em atenção ao princípio federativo, ser fiscalizados pelo correspondente Tribunal de Contas Estadual (ou Municipal). Esses recursos, emprestados aos Estados por meio de contratos onerosos, devem ser devolvidos ao mutuante na forma contratualmente estabelecida, não se confundindo com os recursos transferidos pela União a Estados e Municípios a “fundo perdido” por

meio de "convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres", cuja competência fiscalizatória é atribuída ao TCU por força do inciso VI do referido artigo da Carta Magna e do inciso VII do art. 5º da Lei Orgânica do Tribunal.

Quando gere recursos de convênios, o Estado ou o Município está aplicando recursos da União, ainda que para a consecução de objetivos de interesse de ambas as partes, e por isso sujeita-se ao dever de prestar contas dos recursos recebidos, e à fiscalização, tanto do órgão repassador quanto do Tribunal de Contas da União. Esses recursos são plenamente vinculados ao objetivo ao qual se destinam, devendo ser aplicados conforme conveniado, sob pena de seu ressarcimento ao repassador, sem prejuízo da aplicação de sanções por parte do TCU.

Já quando gere recursos oriundos de empréstimo ou financiamento, o ente federado está, em última análise, gerindo seus próprios recursos cuja disponibilidade futura é antecipada, ao custo dos juros cobrados na operação. Portanto, cabe ao Tribunal de Contas Estadual ou Municipal fiscalizar a aplicação desses recursos.

É certo que contratos de financiamento de projetos costumam conter cláusulas disciplinadoras da aplicação dos recursos, inscritas pelo mutuante como forma de garantir a consecução do empreendimento e, conseqüentemente, o retorno do investimento. Nesses casos, por força de contrato também é prevista a fiscalização da aplicação dos recursos pelo mutuante. Isso, entretanto, não confere competência ao TCU para fiscalizar a aplicação desses recursos.

5. LICITAÇÃO

O artigo 113, § 1º, da lei 8.666/1993 (Lei das Licitações) autoriza que "qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica" represente ao TCU contra irregularidades em licitação ou contrato que envolva recursos públicos federais. Como o Tribunal detém poder cautelar para sustar licitação, acabou tornando-se o grande destinatário de representações que têm por finalidade questionar vícios em processos licitatórios ou em contratos celebrados por órgãos e entidades com o uso de recursos públicos federais.

A certeza de que é federal a dotação orçamentária utilizada na licitação ou no contrato não garante, contudo, que o TCU detenha competência para apreciar

a irregularidade que lhe seja denunciada. Já há alguns anos o Tribunal considera-se incompetente para examinar representações que não tenham por finalidade, ainda que secundária, a proteção do interesse público. Veja-se a posição do ministro Benjamin Zymler no voto que conduziu ao acórdão 789/2009-TCU-Plenário:

Não se desconhece a competência de empresa contratada pela Administração para representar junto ao TCU, em razão de irregularidades na aplicação do Estatuto das Licitações, conforme seu art. 113, § 1º.

Entretanto, não há falar em este Tribunal tutelar interesses privados. Em que pese, por via transversa, eventual decisão do TCU beneficiar empresa representante que tenha noticiado possíveis irregularidades contratuais, há de sobrepujar o interesse público na análise de contratos firmados entre a Administração e o particular, pois o interesse mediato do instituto da representação discriminada no art. 113, § 1º, da Lei de Licitações, consiste em preservar, tutelar o interesse público e não o privado.

Não identificado o interesse público na relação contratual, deve-se afastar a competência do TCU para analisá-la, por não ser o foro adequado.

A mesma linha seguiu o ministro-substituto Weder de Oliveira no voto condutor do acórdão 8071/2010-TCU-Primeira Câmara:

A possibilidade de representação a este Tribunal prevista no art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993 é ampla e, em princípio, pode envolver todo e qualquer ato administrativo regido pela lei de licitações, inclusive atos de desclassificação de propostas.

[...].

Entretanto, não se pode olvidar que o processo licitatório e a faculdade de representar não visam à tutela de interesses individuais, de forma a propiciar a revisão desses atos por esta Corte quando não ficar evidenciada a preponderância do interesse público.

[...].

Incumbir o TCU da análise dos atos administrativos praticados num processo licitatório, nos quais não se sobressaia o interesse público tem, na prática, o efeito de transformá-lo em nova instância recursal dos certames instaurados nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, o que não encontra respaldo no direito pátrio.

A consolidação desse entendimento levou a importante mudança no próprio regimento interno do Tribunal, introduzida a partir de 1º/1/2012. Até então, o artigo 276 do regimento autorizava o TCU a adotar medida cautelar “em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito”. Na nova redação do regimento, contudo, o mesmo artigo passou a condicionar a adoção da medida cautelar não mais a fundado receio de grave lesão “a direito alheio”, mas em razão de fundado receio de grave lesão “ao interesse público”⁷.

Com base tanto em sua jurisprudência consolidada quanto na nova redação de seu regimento, passou o Tribunal a afastar de sua competência representações cuja finalidade não seja a defesa do interesse público, mas sim a de interesses particulares. Por isso, ainda que ocorra na licitação flagrante violação a dispositivo da lei ou do edital, sem que dela resulte lesão ao interesse público, entende o TCU que nesse caso a esfera adequada a ser acionada pelo terceiro prejudicado é o Poder Judiciário.

No processo em que proferiu o acórdão 4056/2010-TCU-Primeira Câmara, por exemplo, o Tribunal constatou ilegalidade no edital capaz de restringir a competição. Apesar disso, o relator, ministro Walton Alencar Rodrigues, considerou que a falha não redundara lesão ao interesse público porque do certame havia participado razoável número de licitantes e houvera grande desconto após a fase de lances, além de a administração ter utilizado na licitação o pregão eletrônico, que “estimula a competitividade e diminui a probabilidade de acertos entre licitantes”.

6. OUTRAS “NÃO-COMPETÊNCIAS” DO TCU

A seguir outras quatro dessas “não-competências” são expostas de modo mais resumido, esclarecendo-se os fundamentos por que a matéria se situa fora da jurisdição do Tribunal de Contas da União e agregando-se à explicação trecho de algum acórdão em que o Tribunal deixou evidente a sua incompetência para atuar.

- i. Aplicação de crédito-instalação para assentados do Programa de Reforma Agrária

Por que não é competência do TCU?

Embora concedido pela União por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o crédito-instalação adquire natureza privada no instante em que o assentado o recebe. Ao TCU compete fiscalizar apenas a regularidade da operação de

concessão e as ações adotadas pelo Incra para a recuperação do crédito.

Jurisprudência

Acórdão 2001/2010-TCU-Plenário, relatado pelo ministro-substituto Weder de Oliveira:

Ocorre que, uma vez concedidos os créditos, os recursos não são mais públicos, mas dos assentados. Na esfera pública, fica o registro do recebível de cada um dos beneficiários do crédito, não os recursos propriamente ditos.

[...]. Os assentados devem ser os maiores interessados em zelar pela adequada aplicação dos recursos que são seus e que, em tempo certo, serão restituídos ao erário nas condições especificadas no financiamento. [...].

A má aplicação ou desvio desses recursos irá trazer prejuízos aos beneficiários, e não diretamente aos cofres públicos. Eventual dano ao erário irá ocorrer em caso de inadimplência no pagamento das prestações do contrato de financiamento [...]. A gestão prudente do concedente, contudo, mitigará o risco de inadimplência e incrementará a qualidade do crédito e os resultados que se pretende obter com ele.

- ii. Gestão de portos e rodovias delegados pela União a estados e municípios

Por que não é competência do TCU?

Após o convênio de delegação celebrado de acordo com a lei 9.277/1996, os atos de gestão — que não envolvam uso de recursos financeiros da União — praticados pela entidade estadual ou municipal delegatária do porto ou da rodovia federal devem ser fiscalizados pelo tribunal de contas com jurisdição sobre o estado ou o município.

Jurisprudência

Sumário do acórdão 1168/2013-TCU-Plenário, relatado pela ministra Ana Arraes:

SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA ENCAMINHADA PELO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA (APPA). CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DESTE TRIBUNAL. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Compete aos tribunais de contas dos estados fiscalizar os atos de gestão praticados por entidades estaduais e municipais delegatárias de bens públicos federais que não envolvam a aplicação de recursos da União.

- iii. Financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Por que não é competência do TCU?

Apesar de concedido pela União por meio da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e com uso dos bancos oficiais federais no papel de agente operador, o financiamento do Pronaf assume natureza de recurso privado no momento em que é entregue à família do agricultor. A competência do TCU é de segunda ordem, fiscalizando se a SAF e o Banco Central adotaram as medidas que lhes são atribuídas pelos normativos internos disciplinadores do programa (Portaria SAF 12/2010, Portaria MDA 17/2010 e Manual de Crédito Rural).

Jurisprudência

Acórdão 1942/2013-TCU-Plenário, relatado pela ministra Ana Arraes:

Primeiramente, é importante esclarecer que é essencial conhecer a natureza dos financiamentos concedidos no âmbito dos programas de reforma agrária para avaliar se adentram à jurisdição do TCU. Quando dizem respeito à relação constituída entre um particular e uma instituição financeira, falece competência à Corte de Contas Federal.

O programa de repasse de recursos em questão, o Pronaf A, é uma linha de investimento para estruturação das propriedades dos assentados. Nesse sentido, em princípio, a desistência do assentamento não implica dano ao erário, pois não há evidências de que os recursos destinados a investimento na propriedade não tenham sido utilizados para esse fim. Em regra, os créditos concedidos a beneficiários desistentes ou excluídos são quitados ou assumidos pelo novo beneficiário, já que os dispêndios são realizados na propriedade.

- iv. Emissão de parecer para instrução de inquérito ou processo administrativo de outra instituição

Por que não é competência do TCU?

Emitir parecer sobre documentos encaminhados pelo Ministério Público Federal, pela Polícia Federal ou

por outra instituição, para fins de instrução de inquérito ou de procedimento administrativo, não integra as competências constitucionais ou legais do Tribunal de Contas da União.

Jurisprudência

Acórdão 356/2010-TCU-Plenário, relatado pelo ministro-substituto Weder de Oliveira:

Ressalto, contudo, que não se insere entre as funções, competências e atribuições do Tribunal de Contas da União, estabelecidas na Constituição da República, em sua lei orgânica, em seu regimento interno e em leis esparsas, manifestar-se sobre documentos que lhe sejam encaminhados por outras instituições, para fins de instrução de inquérito ou outro procedimento administrativo.

Dessa forma, solicitações de apoio desse órgão de controle externo, muito embora relevantes, não são atendidas na forma como solicitada.

O Tribunal de Contas da União pode participar de ações conjuntas para investigação de ilícitos praticados contra a administração pública, seja por meio dos processos de controle externo que lhe são próprios, seja por intermédio de apoio de seus servidores a ações conduzidas por outros órgãos do Estado.

7. CONCLUSÃO

Juizes, procuradores da República, delegados da Polícia Federal e mesmo parlamentares do Congresso Nacional encaminham determinadas solicitações ao Tribunal de Contas da União acreditando que, por conterem matéria administrativa ou tratarem do uso de recursos públicos federais, estão obrigatoriamente alcançadas pelas competências que a Constituição Federal atribuiu à instituição de controle externo. Denúncias e representações de cidadãos ou empresas cometem o mesmo equívoco. Muitas dessas demandas, no entanto, escapam à jurisdição do TCU.

Nessas questões em que os limites da atuação do Tribunal de Contas da União não estão ainda muito certos, seus ministros vêm procurando demarcá-los por meio de construções jurisprudenciais nas quais repelem da apreciação da corte matérias estranhas ao controle externo. Conhecer e respeitar esses limites é imprescindível não só para a segurança jurídica das próprias decisões do TCU, mas também para situá-lo corretamente e valorizar seu papel dentro da atual estrutura de controle da administração pública — estrutura que o Tribunal integra ao

lado de importantes instituições como a Controladoria-Geral da União, o Ministério Público Federal e os poderes Legislativo e Judiciário.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 9 de jan. 2014.

_____. Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm>. Acesso em: 9 jan. 2014.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 9 jan. 2014.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 9 jan. 2014.

_____. Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996. Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9277.htm>. Acesso em: 9 jan. 2014.

_____. Banco Central do Brasil. Manual de Crédito Rural. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=nmsGeropMCR:dvGeroMCR>>. Acesso em: 9 jan. 2014.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. Resolução nº 43, de 9 de abril de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234195&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 9 jan. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria nº 17, se 23 de março de 2010. Brasília, 2010. Diário Oficial da União, 24 mar. 2010. Seção 1, p. 85-86.

_____. Secretaria da Agricultura Familiar. Portaria nº 12, se 28 de maio de 2010. Brasília, 2010. Diário Oficial da União, 25 jun. 2010. Seção 1, p. 106-108.

_____. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 59, de 12 de agosto de 2009. Estabelece normas de tramitação e de acompanhamento das solicitações do Senado Federal acerca das resoluções de autorização das operações de crédito externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com garantia da União. Brasília, 2009. Diário Oficial da União, 14 ago. 2009. Seção 1, p. 125.

_____. Resolução nº 246, de 30 de novembro de 2011. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Boletim do Tribunal de Contas da União Especial. Brasília, 2 jan. 2012. Ano XLV, n. 1.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23981-DF. Pleno. Relatora: Ellen Gracie. Brasília, 19 de fevereiro de 2004. Diário de Justiça, 26 mar. 2004.

_____. Tribunal de Contas da União. Decisão 241/1993. Plenário. Relator: Adhemar Paladini Ghisi. Brasília, 16 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 7 jul. 1993.

_____. Decisão 833/1997. Plenário. Relator: Bento José Bugarin. Brasília, 26 de novembro de 1997. Diário Oficial da União, 12 dez. 1997.

_____. Decisão 166/2000. Plenário. Relator: Valmir Campelo (autor do voto revisor). Brasília, 22 de março de 2000. Diário Oficial da União, 24 mar. 2000.

_____. Decisão 1007/2000. Plenário. Relator: Marcos Vilaça. Brasília, 29 de novembro de 2000. Diário Oficial da União, 15 dez. 2000.

_____. Acórdão 39/2005. Plenário. Relator: Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília, 26 de janeiro de 2005. Diário Oficial da União, 3 fev. 2005.

_____. Acórdão 2768/2006. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Brasília, 26 de setembro de 2006. Diário Oficial da União, 28 set. 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 789/2009. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Brasília, 22 de abril de 2009. Diário Oficial da União, 27 abr. 2009.

_____. _____. Acórdão 356/2010. Plenário. Relator: Weder de Oliveira. Brasília, 3 de março de 2010. Diário Oficial da União, 5 mar. 2010.

_____. _____. Acórdão 678/2010. Plenário. Relator: Valmir Campelo. Brasília, 7 de abril de 2010. Diário Oficial da União, 9 abr. 2010.

_____. _____. Acórdão 4056/2010. Primeira Câmara. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 7 de julho de 2010. Diário Oficial da União, 13 jul. 2010.

_____. _____. Acórdão 2001/2010. Plenário. Relator: Weder de Oliveira. Brasília, 11 de agosto de 2010. Diário Oficial da União, 19 ago. 2010.

_____. _____. Acórdão 8071/2010. Primeira Câmara. Relator: Weder de Oliveira. Brasília, 30 de novembro de 2010. Diário Oficial da União, 8 dez. 2010.

_____. _____. Acórdão 845/2011. Plenário. Relator: Valmir Campelo. Brasília, 6 de abril de 2011. Diário Oficial da União, 13 abr. 2011.

_____. _____. Acórdão 3067/2012. Plenário. Relator: Valmir Campelo. Brasília, 14 de novembro de 2012. Diário Oficial da União, 22 nov. 2012.

_____. _____. Acórdão 946/2013. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Brasília, 17 de abril de 2013. Diário Oficial da União, 26 abr. 2013.

_____. _____. Acórdão 1168/2013. Plenário. Relatora: Ana Arraes. Brasília, 15 de maio de 2013. Diário Oficial da União, 21 mai. 2013.

_____. _____. Acórdão 1942/2013. Plenário. Relatora: Ana Arraes. Brasília, 24 de julho de 2013. Diário Oficial da União, 18 jul. 2013.

_____. _____. Acórdão 2225/2013. Plenário. Relator: Valmir Campelo. Brasília, 21 de agosto de 2013. Diário Oficial da União, 28 ago. 2013.

_____. _____. Acórdão 2327/2013. Plenário. Relatora: Ana Arraes. Brasília, 28 de agosto de 2013. Diário Oficial da União, 4 set. 2013.

NOTAS

- 1 DIREITO ADMINISTRATIVO. PODER DISCRICIONÁRIO. ESCOLHA DE ASSESSORES DE PRESIDENTE DE TRIBUNAL. DIÁRIAS E DESPESAS DE VIAGENS. Os Presidentes de Tribunais, por exercerem relevante função na estrutura administrativa do Poder Judiciário, dentro da margem de discricionariedade que lhes é conferida, têm o poder de decisão sobre a conveniência e oportunidade na escolha de servidores para desempenharem funções extraordinárias relacionadas com o interesse da administração. Segurança concedida. (MS 23981. Relatora: Ellen Gracie. Tribunal Pleno, julgado em 19/2/2004, DJ de 26/3/2004).
- 2 Art. 16, § 2º, alíneas "a" e "b", da lei 8.443/1992.
- 3 Acórdão 946/2013-TCU-Plenário, relatado na sessão ordinária de 17/4/2013 pelo ministro Benjamin Zymler.
- 4 Conforme valores na tabela incluída no relatório do acórdão 2225/2013-TCU-Plenário, aos quais se somaram 400 milhões de reais concedidos à Arena Itaquera por meio de financiamento que teve a Caixa Econômica Federal como intermediária.
- 5 Art. 4º, I, da instrução normativa 59/2009 do TCU.
- 6 Art. 9º, § 2º, da lei 8.036/1990.
- 7 Redação original do art. 276: "O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992".

Credibilidade dos governos, papel das EFS e boas práticas internacionais de auditoria financeira



Aroldo Cedraz de Oliveira

Ministro do Tribunal de Contas da União e relator da estratégia de fortalecimento da auditoria financeira no TCU.

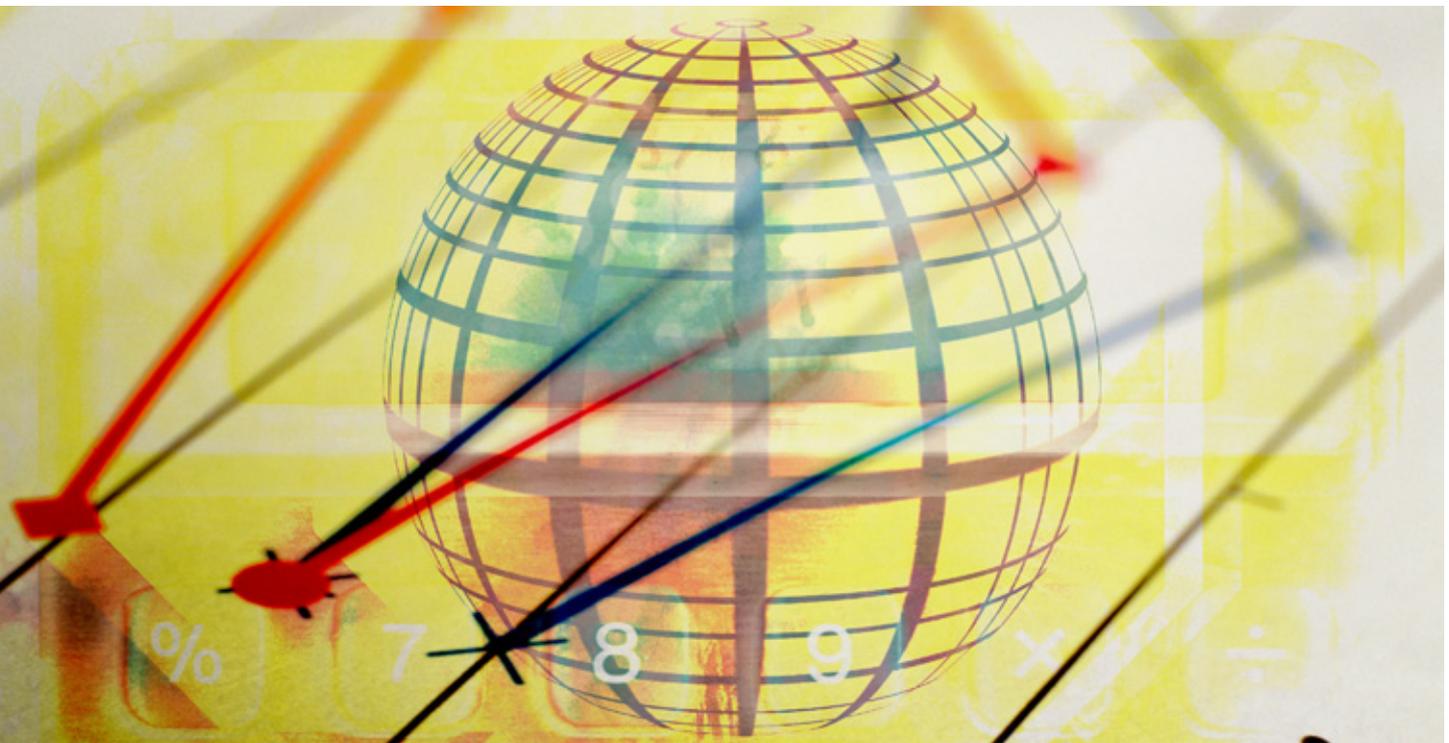


Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

Servidor do Tribunal de Contas da União, Mestre em Administração Pública no Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE – IUL) e Graduado em Contabilidade na Universidade de Brasília (UnB).

RESUMO

O Tribunal de Contas da União tem como missão controlar a administração pública aperfeiçoando-a em benefício da sociedade. Portanto, os desafios do TCU variam conforme evoluem os contextos econômicos, políticos e administrativos da gestão pública. No ambiente atual de crise fiscal e global, o TCU tem um importante papel institucional de fornecer confiança para sociedade. Em linha com a visão estratégica de ser reconhecido como instituição de excelência no controle e aperfeiçoamento da administração pública, o Tribunal busca convergir as práticas de auditoria financeira aos padrões e boas práticas internacionais. Este texto apresenta alguns dos resultados desse processo de convergência, em especial as constatações obtidas por meio de pesquisa sobre boas práticas em Entidades de Fiscalização Superior de países desenvolvidos. A pesquisa está estruturada em quatro dimensões principais: i) mandatos e objetivos; ii) recursos e organização; iii) métodos e procedimentos; e, iv) relatórios e impactos. As principais conclusões foram: i) a auditoria financeira está no mandato de todas as EFS pesquisadas; ii) há estruturas e profissionais especializados nesse instrumento de fiscalização; iii) há grande preocupação em garantir que os padrões internacionais estão sendo aplicados, por meio do uso de soluções de TI líderes de mercado e da submissão da EFS a revisões por pares periódicas; e, iv) os principais benefícios desse tipo de auditoria são



o fortalecimento da *accountability*, da transparência, da integridade, dos controles internos e da governança no setor público.

Palavras-chave: Auditoria financeira. Boas práticas. Confiança. Credibilidade. EFS .

1. INTRODUÇÃO

O cenário nacional e internacional da atualidade tem demonstrado a importância da palavra confiança no relacionamento entre governo e sociedade. Segundo Easton (1965), confiança em governos representa a confiança de cidadãos em ações de um governo para fazer o que é correto e justo. Em uma democracia essa relação é contratualizada no voto, que simboliza não só a escolha de representantes políticos, mas também um evento bem definido no tempo e no espaço, no qual cada cidadão deposita esperança em seus candidatos, para que, caso eleitos, decidam os rumos do país como um todo e, direta ou indiretamente, de cada cidadão.

O papel do governo no direcionamento da sociedade tem-se ampliado com a consolidação dos direitos sociais e com a necessidade de manutenção da estabilidade macroeconômica. Por isso, assuntos como carga tributária, despesas sociais, previdência, dívida e patrimônio público são preocupações não só de especialistas, mas de toda a comunidade afetada pela qualidade da gestão das finanças públicas.

Diante dos riscos sociais e econômicos relacionados à perda de credibilidade dos governos, as Entidades de Fiscalização Superior (EFS), designação genérica para órgãos estrangeiros equivalentes ao Tribunal de Contas da União (TCU), têm-se preocupado cada vez mais em realizar fiscalizações voltadas a fornecer segurança tanto à população quanto aos representantes eleitos para as casas legislativas.

Após a crise econômica e financeira global, os governos de países mais afetados tomaram diversas ações como resposta. Na Europa, destacaram-se as políticas de austeridade fiscal. Nos Estados Unidos, chama-se a atenção para a aquisição de bancos em situação financeira crítica, por meio do programa TARP (*Trouble Asset Relief Program*). Essas medidas têm objetivos distintos: sanar as contas públicas e recuperar o sistema financeiro. Porém, ambos estão relacionados à mesma estratégia: dar estabilidade para a economia.

Este contexto criou novas expectativas da sociedade em relação às EFS, resultando em novos desafios institucionais. Nagy (2012) cita a taxonomia da EFS da Finlândia sobre os estágios de gestão da crise para identificar o papel das EFS (CRAFF: *Crisis-Related Auditing Functions and Features*): i) preparação; ii) resposta imediata; iii) gestão da crise; iv) estratégias de saída; e, v) nova ordem. Dentre as funções das EFS, a auditoria financeira tem um papel importante tanto no estágio inicial de prevenção, quanto nos estágios de gestão e recuperação da crise.

De acordo com as normas internacionais (Issai 200), a auditoria financeira tem como propósito aumentar o nível de confiança dos usuários de informações financeiras dos governos. Para tanto, as EFS devem certificar que as contas dos governos são confiáveis e apresentam um retrato fiel da realidade da situação e do desempenho financeiros deles. Portanto, a auditoria financeira é um instrumento fundamental das EFS para medir a credibilidade das finanças governamentais.

Em um estudo encomendado pela Comissão Europeia, constatou-se que a maioria das entidades públicas na Europa se submete a auditorias financeiras anuais e que há um alto nível de homogeneidade das características desse tipo de auditoria na região em decorrência da adoção das normas internacionais (ERNST & YOUNG, 2012).

Ciente desse papel institucional, político, econômico e social das EFS, o TCU assinou em 2011 um acordo de doação com o Banco Mundial que visa ao fortalecimento das auditorias financeiras realizadas nas Contas de Governo, mais conhecidas por auditorias anuais dos Balanços Gerais da União (BGU). Esse acordo tem por objetivo alavancar as práticas da função auditoria financeira do TCU aos padrões e boas práticas internacionais. Nesse sentido, este texto tem o intuito de divulgar parte desse projeto.

2. METODOLOGIA

O principal método utilizado para a coleta de dados sobre boas práticas internacionais foi questionário enviado às EFS de países desenvolvidos.

Há diversos estudos comparados que identificam que em mercados desenvolvidos a auditoria financeira é mais tradicional e disseminada na cultura dessas nações (SAUDAGARAN E DIGA, 1997; NOBES, 1998; ELLIOT E ELLIOT, 2002; e, NIYAMA, 2005). As principais características que diferenciam esses países são a natureza do sistema legal (*code law* ou *common law*), a fonte de captação de recursos, o nível de influência da legislação na contabilidade, a educação profissional, o arcabouço teórico e a força da profissão.

O questionário foi enviado para EFS de países com alta renda *per capita* e alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sob a premissa de que as EFS desses países em alguma medida conseguem influenciar no alto nível de desenvolvimento social e econômico. Vinte e uma EFS responderam à pesquisa. Na figura 1 é possível visualizar a origem geográfica das entidades participantes da pesquisa.

Dentre os respondentes, há nove Tribunais de Contas (Bélgica, Eslovênia, Espanha, França, Grécia, Itália, Holanda, Portugal e União Europeia) e os outros doze são Auditorias-Gerais (Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Estados Unidos, Estônia, Hungria, Israel, Nova Zelândia, República Tcheca, Suécia, Suíça e Reino Unido).

A pesquisa abrange quatro dimensões relevantes para a função auditoria financeira de uma EFS: a) mandato e objetivos; b) recursos e organização; c) métodos e procedimentos; e, d) relatórios e impactos. Estas dimensões abrangem todos os elementos dos ciclos gerenciais comumente observados em reformas no setor público, abrangendo: demanda socioeconômica, *inputs*, recursos, processos, *outputs*, resultados e impactos (POLLITT e

Figura 1:

Origem geográfica das EFS participantes da pesquisa

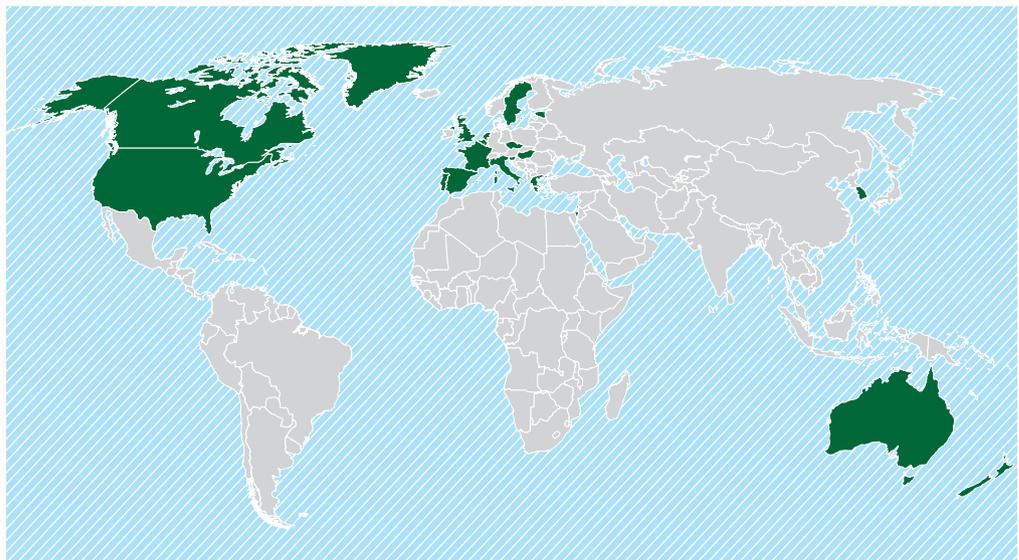
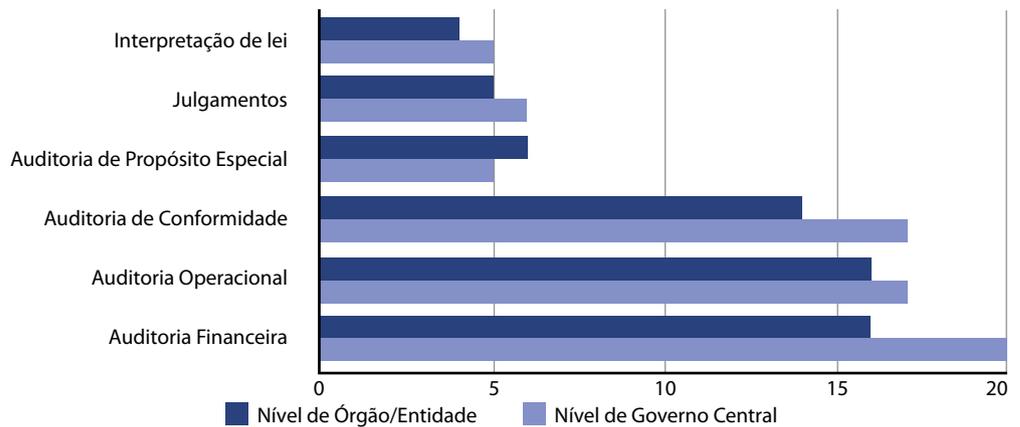


Gráfico 1:
Mandatos das EFS pesquisadas



BOUCKAERT, 2004). Estes também são os elementos analisados em auditorias operacionais, no intuito de avaliar a eficiência, a eficácia e efetividade dos objetos auditados (TCU, 2010). Esta metodologia é aplicável também para diagnósticos em EFS. Prova disso, é que está alinhada à estrutura de medição de desempenho de EFS, conhecida pela sigla em inglês SAI PMF.

3. MANDATO DAS EFS: EXPECTATIVA DA SOCIEDADE?

O mandato de uma EFS geralmente está estabelecido em constituição ou lei. É uma espécie de contrato do constituinte/legislador com a EFS. Assim, os variados mandatos das EFS buscam materializar anseios da sociedade e até mesmo do mercado em relação ao controle externo da gestão pública.

Os resultados da pesquisa confirmam o que a Organização Internacional das EFS (Intosai), a doutrina acadêmica e as publicações internacionais já estabeleciam, i.e., os mecanismos de fiscalização mais comuns estão representados nos três principais tipos de auditoria governamental: financeira, operacional e de conformidade.

Em alguns modelos, em especial naqueles países que adotam o tipo Tribunal de Contas, também se constatou os mandatos para julgamentos de contas, auditorias de propósito especial e interpretação de lei.

Todas as EFS responderam que possuem mandato para a realização de auditoria financeira. Apenas uma não realiza essa auditoria no nível de Governo Central, mas desempenha essa função no nível de órgão e entidade. A pesquisa desmistifica o senso comum de que auditoria financeira é uma função típica do modelo Auditoria-Geral (DFID, 2004) e também demonstra que esta função é a mais recorrente entre as EFS da amostra.

Entretanto, os resultados indicam que não há uma segregação absoluta entre os instrumentos de controle externo. A auditoria financeira possui um alto nível de integração com a auditoria de conformidade, no âmbito de trabalhos de certificação de contas, em consonância com o que estabelecem os Princípios Fundamentais de Auditoria Governamental (ISSAI 100, requisito nº 30). Ademais, foi constatado um nível significativo de interação entre os tipos “financeira” e “operacional”. A auditoria de propósito especial, o julgamento e a interpretação de lei também são impactados pela auditoria financeira em menor frequência.

Gráfico 2:
Nível de integração da Auditoria Financeira com outros mandatos das EFS

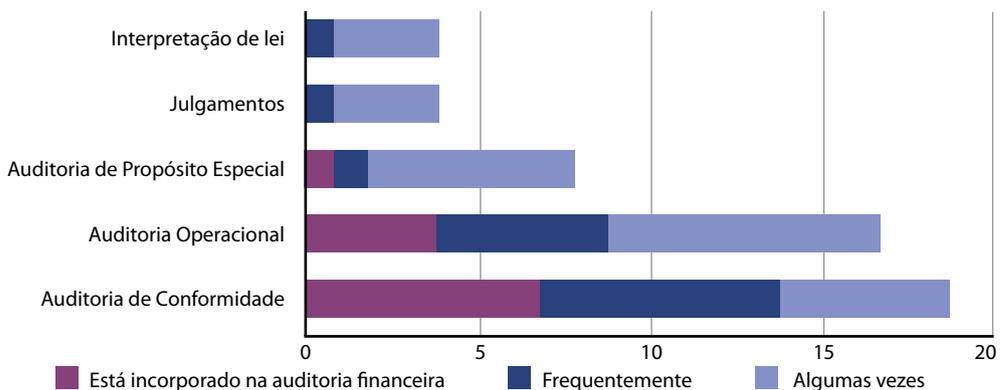
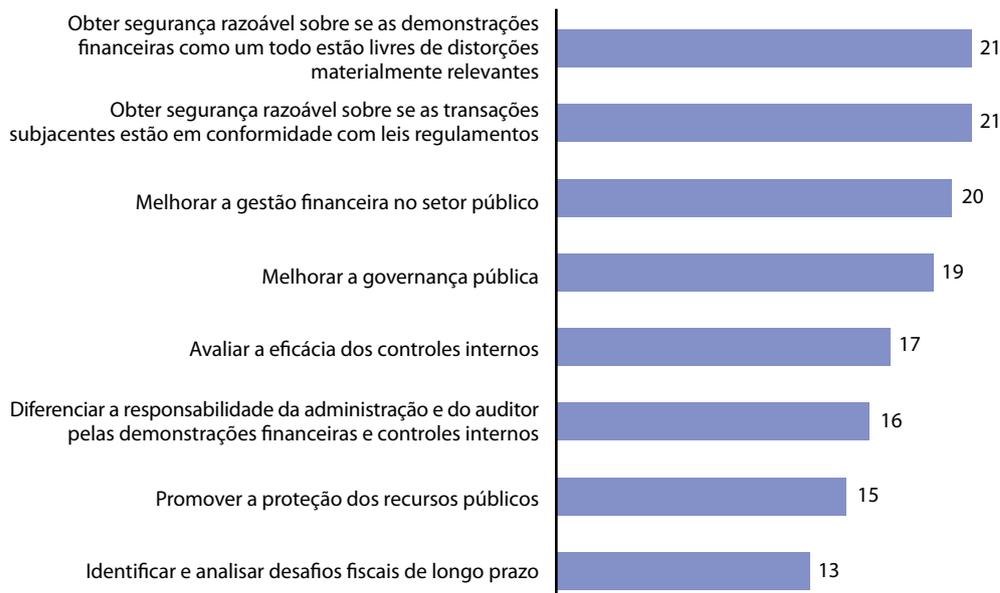


Gráfico 3:

Objetivos da auditoria financeira de acordo com as EFS pesquisadas



Não há dúvidas sobre a importância dada pelas EFS pesquisadas à auditoria financeira. Todavia, o que viria a ser esse instrumento de fiscalização para elas? Qual seria o objetivo dela no arcabouço jurídico e institucional de seus países? Uma das questões abordava esse assunto e muitas conclusões podem ser obtidas.

A primeira conclusão é que a função precípua da auditoria financeira em todas as EFS é fornecer confiança sobre a qualidade das informações financeiras divulgadas pelos entes governamentais, em linha com o que estabelecem os padrões internacionais da Intosai (ISSAI 200). Ocorre que todas as EFS também destacaram que esse tipo de auditoria também agrega o objetivo de verificar a conformidade legal das transações financeiras ocorridas no exercício a que se referem às demonstrações financeiras. Isso confirma a auditoria financeira como o instrumento adequado para a certificação do nível de confiabilidade e de regularidade das contas públicas.

4. RECURSOS E ORGANIZAÇÃO: MELHORES ESTRATÉGIAS PARA A EFICIÊNCIA E A PRODUTIVIDADE INSTITUCIONAL?

O questionário também aborda aspectos gerenciais relativos à auditoria financeira, em especial quanto às escolhas de estruturação organizacional e aos perfis e competências dos profissionais que trabalham nessa área de fiscalização.

As questões sobre a dimensão “mandato e objetivos” fornecem uma visão sobre o que as EFS fazem, mas

não informam a intensidade em que exercem cada uma de suas competências institucionais. Uma das questões da pesquisa busca exatamente identificar a proporção de recursos alocados em auditoria financeira em relação ao total de auditores da EFS.

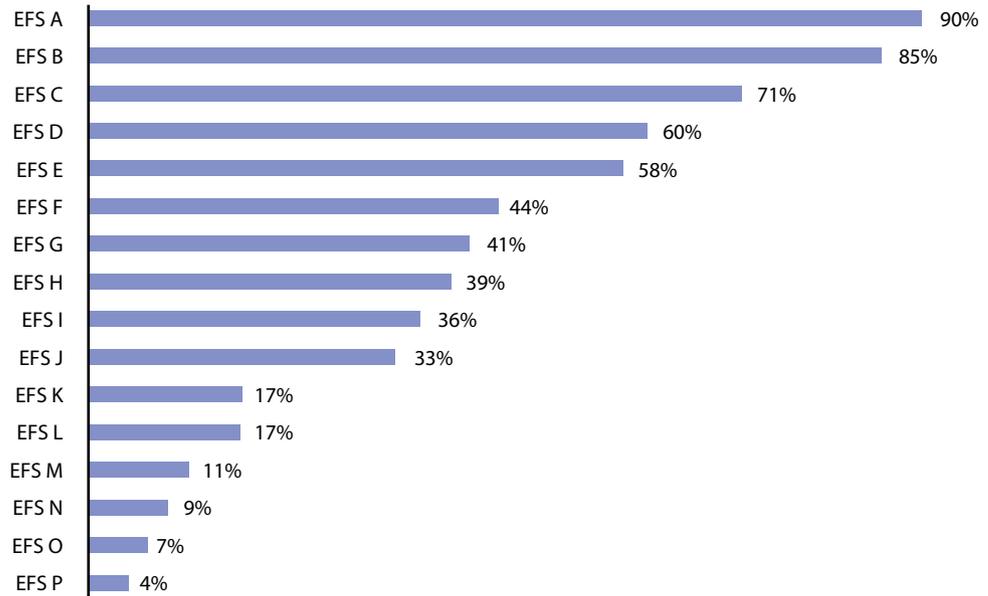
Na média, as 16 EFS que responderam a esta pergunta alocam aproximadamente 40% da sua força fiscalizatória nesse tipo de auditoria. Essa relação muda significativamente entre os países da amostra. Sem identificar as EFS, é possível constatar no gráfico 4 que, enquanto em um extremo apenas 4% dos recursos humanos estão alocados em auditoria de demonstrações financeiras, no outro esse indicador é de 90% para outra EFS. Dentre as EFS que adotam o modelo Tribunal de Contas a média é reduzida para 25%, provavelmente devido ao fato de existirem outros mandatos, já mencionados na seção anterior.

Em alguns países houve a opção por terceirizar uma parte da função auditoria financeira, ou seja, em vez de a EFS realizar esse tipo de auditoria, são contratadas firmas de auditoria independente do setor privado para tal tarefa. Contudo, esta é a exceção. Em média, apenas 12,6% dos auditores financeiros não possuem vínculo com a EFS. Sete EFS responderam que terceirizam em pequena proporção e outras três EFS informaram utilizar bastante a contratação de empresas de auditoria independente. As outras onze não lançam mão dessa alternativa.

Quanto à qualificação profissional dos auditores financeiros, 16 EFS responderam à questão sobre esse tema. Em média, metade dos auditores financeiros de-

Gráfico 4:

Percentual de auditores financeiros em relação ao total de auditores das EFS pesquisadas



las possui certificação profissional em contabilidade e auditoria, o que os habilita a exercer a profissão com mais competência técnica. Essa relação varia bastante de um país para outro. Em países com maior tradição em auditoria financeira, esse percentual é maior.

Há também uma grande discrepância quanto ao uso da auditoria interna. Mais de dois terços das EFS pesquisadas informaram utilizar os trabalhos da auditoria interna. Porém, a intensidade varia. Na verdade, apenas quatro utilizam de forma mais intensa. As outras onze utilizam em pequena proporção, conforme o gráfico 5. Nos comentários para a questão, algumas EFS informaram que o uso da auditoria interna pode ser importante para reduzir a quantidade de testes de auditoria financeira. Todavia, como regra, alertam para os riscos desse uso e também destacam que em poucos casos é possível confiar plenamente nesses trabalhos

como evidência da auditoria. Em síntese, o uso deve variar conforme o nível de confiança dos auditores da EFS na auditoria interna de cada órgão ou entidade.

Também se constatou na pesquisa o uso generalizado de especialistas para apoiar os auditores financeiros, o que é proposto pelas normas da Intosai (Issai 1620). Quase todas as EFS utilizam especialistas em Tecnologia da Informação (TI). Também foram mencionados estatísticos, atuários, engenheiros, economistas e advogados.

Os auditores financeiros estão distribuídos na estrutura organizacional de diferentes maneiras em cada uma das EFS. Um terço delas optou por centralizar a função auditoria financeira em um departamento específico. Aproximadamente um quarto escolheu estruturas matriciais, com unidades organizacionais menores de auditoria financeira em vários departamentos. Por volta

Gráfico 5:

Uso dos trabalhos da auditoria interna nas EFS pesquisadas

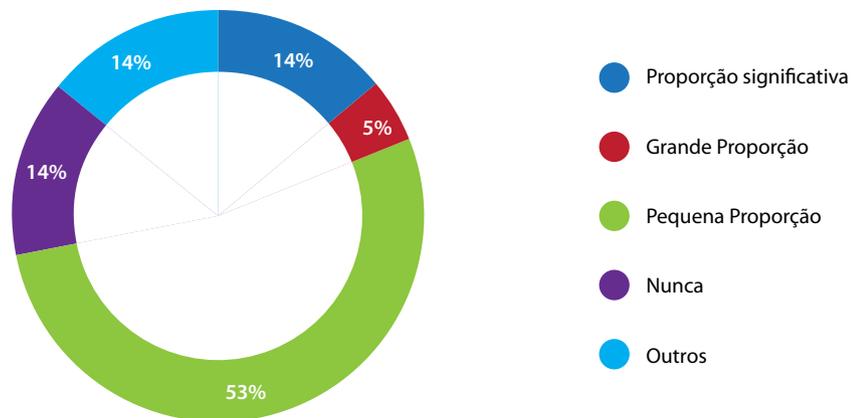
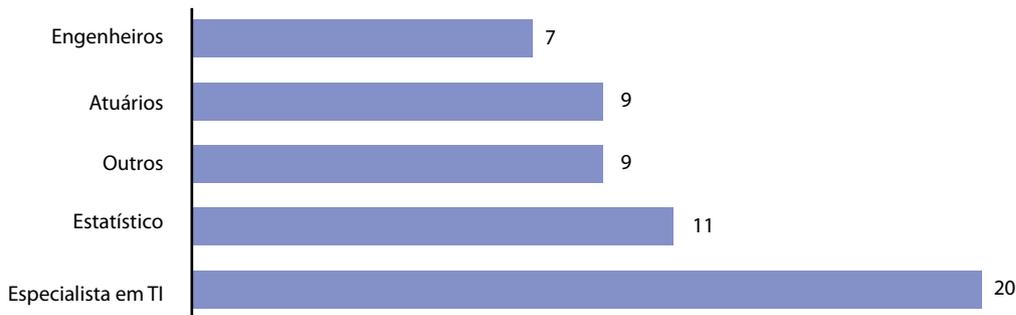


Gráfico 6:

Especialistas mais utilizados em auditoria financeira nas EFS pesquisadas



de um quinto possui uma combinação, com um departamento centralizado e outras unidades descentralizadas.

Outras estruturas foram mencionadas. Uma EFS mencionou que qualquer departamento pode realizar todos os tipos de auditoria, de tal modo que quase todos os relatórios de auditoria cobrem todos os tipos de auditoria. Em outra, a estrutura é agrupada por regiões geográficas, em que cada grupo possui uma função de auditoria financeira.

Constata-se que, como regra, a auditoria financeira possui identidade organizacional, seja na estrutura matricial, seja na estrutura centralizada. Isso favorece a especialização dos auditores e dos supervisores na metodologia prevista nos padrões internacionais da Intosai.

5. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS: FERRAMENTAS PARA APLICAR AS NORMAS INTERNACIONAIS?

As melhores práticas de auditoria financeira em termos de métodos e procedimentos estão relacionadas a alguns princípios fundamentais, com foco em: credibilidade, qualidade, profissionalismo, eficiência, risco, relevância e materialidade.

Nesse espírito, a pesquisa demonstra a importância do uso de soluções de TI líderes de mercado, de amostragem estatística, de níveis mínimos de materialidade para a análise de relevância e também das revisões por pares. Esses métodos e procedimentos tornam as

Gráfico 7:

Auditoria financeira na estrutura organizacional das EFS

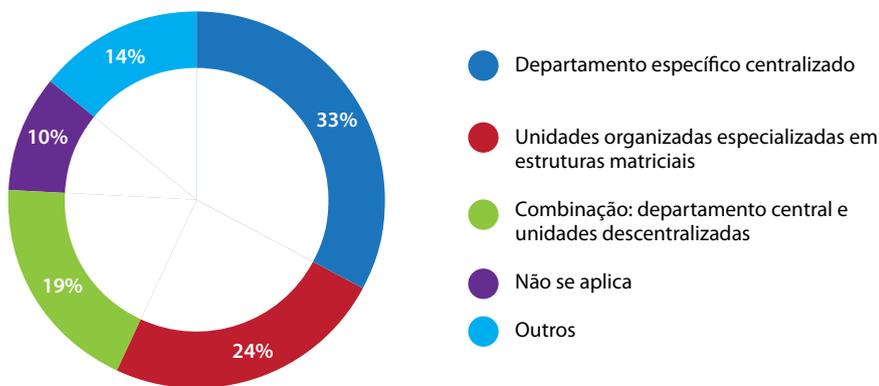


Gráfico 8:

Soluções de TI para a documentação de auditoria financeira nas EFS pesquisadas

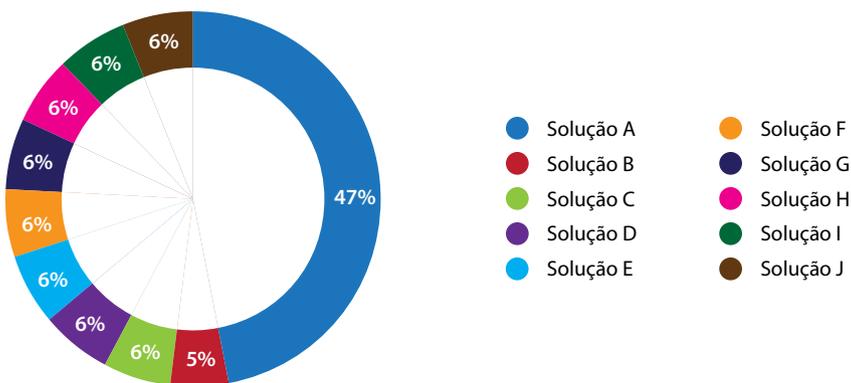
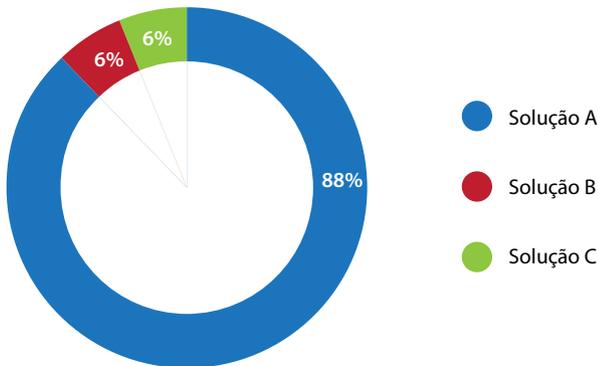


Gráfico 9:

Soluções de TI para amostragem estatística utilizadas pelas EFS pesquisadas



auditorias financeiras mais eficientes e confiáveis, gerando maior valor agregado para a sociedade.

Quanto às soluções de TI para documentação da auditoria financeira, há certa predominância de um *software* entre as EFS pesquisadas. Sem identificar as soluções apresentadas, o gráfico 8 demonstra essa predominância. Quase metade das EFS pesquisadas utiliza a mesma solução de TI, indicando a importância da padronização metodológica nesse tipo de fiscalização.

Em relação às soluções de TI para amostragem estatística essa concentração é ainda maior. Quase todas as EFS que responderam a esta questão utilizam o mesmo *software*. Possivelmente todas as soluções indicadas são adequadas. Todavia, o alto nível de concentração observado nessa pesquisa é um indício de um bom nível de usabilidade da ferramenta tecnológica.

Ainda com relação à amostragem estatística, a pesquisa permite observar o nível de utilização dessa técnica em auditoria financeira, tanto para testes dos

controles internos quanto para testes substantivos dos registros contábeis e de documentos e transações subjacentes a eles. O gráfico 10 ilustra os resultados.

A amostragem estatística é fundamental para trabalhos de certificação de contas, visto que é necessário formar opiniões sobre o conjunto de atos e fatos da gestão, e não apenas sobre os itens que foram efetivamente testados. É necessário extrapolar as conclusões para o conjunto de itens da população a que se refere a amostra. A pesquisa confirma essa lógica, porém, destacando as diferenças entre testes de controle e substantivos, em linha com o que estabelece a ISSAI 1530, que trata de amostragem em auditoria.

Na abordagem de auditoria baseada em risco, conhecer, avaliar e testar controles internos é fundamental para o auditor obter convicção e emitir uma opinião, certificar qualidade, seja de números, seja da regularidade da gestão como um todo. A pesquisa também permite identificar a importância de evidências de auditoria obtidas por meio da avaliação dos controles internos. No gráfico 11, é possível analisar o nível de utilização de evidências decorrentes de procedimentos substantivos e de avaliação de controles.

Além dessas fontes de evidência, muitas EFS também indicaram que utilizam o trabalho de outros auditores, sejam eles internos ou independentes terceirizados, em linha com os padrões internacionais (ISSAIs 1600 e 1610). Essa postura somada à avaliação de controles internos demonstra que não é possível, na complexidade e abrangência dos entes governamentais, concentrar a responsabilidade pelo controle da gestão em uma única instituição. Cada vez mais se observa a necessidade de sistemas de controle da gestão pública que sejam integrados, coesos e eficientes.

Para concluir essa dimensão da pesquisa, outro fator fundamental para garantir que os procedimentos

Gráfico 10:

Nível de utilização de amostragem estatística

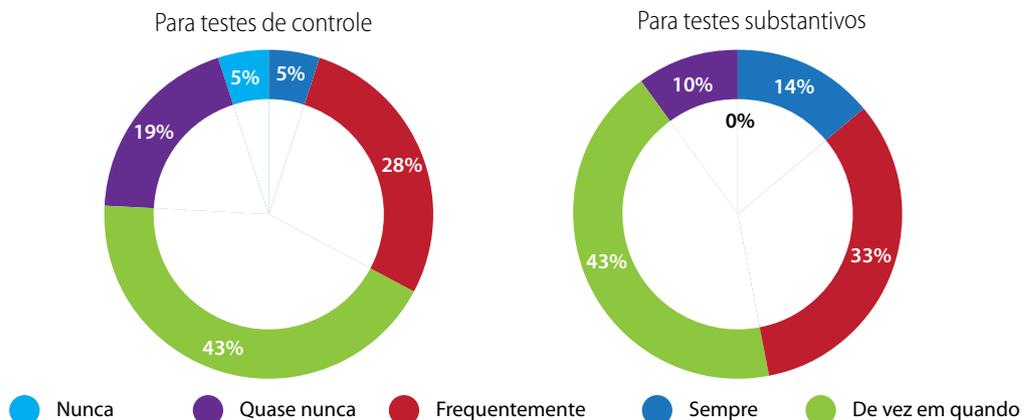


Gráfico 11:

Proporção de evidências obtidas a partir de...

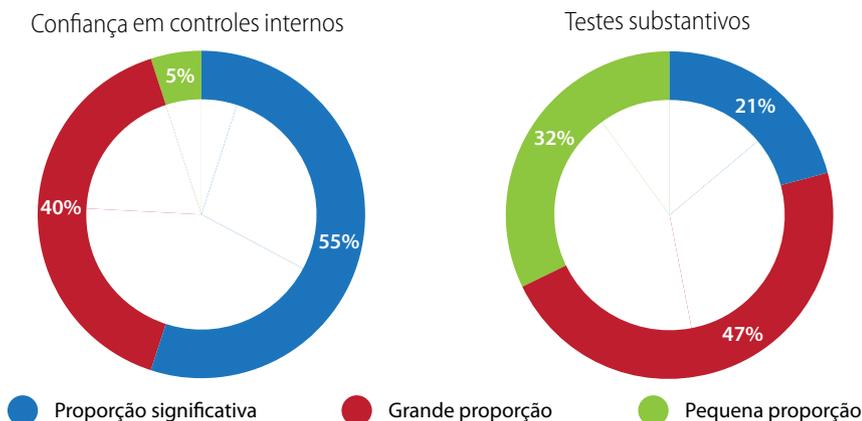
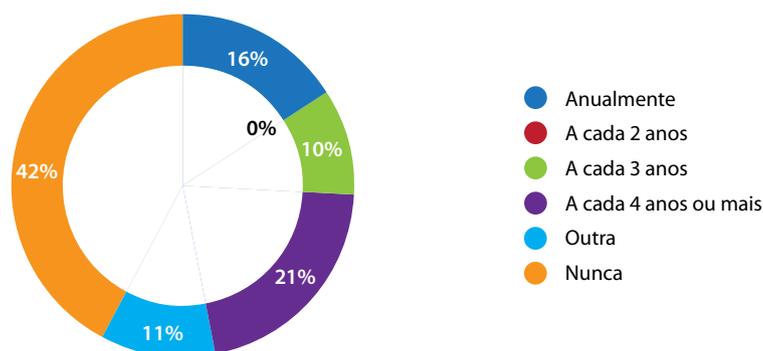


Gráfico 12:

Periodicidade de revisões por pares na função auditoria financeira



e técnicas de auditoria financeira estão sendo adotadas segundo os padrões e boas práticas internacionais é a revisão por pares. Na pesquisa, foi perguntado às EFS com que frequência elas submetem a função auditoria financeira a uma revisão externa de qualidade por seus pares.

A maioria das 19 EFS que responderam à questão se submete a revisões externas periódicas de qualidade. A periodicidade varia. Três responderam que se submetem a revisões anuais; duas, a cada três anos. Outras quatro passam por revisões por pares a cada quatro anos ou mais. Uma das EFS que respondeu “outra” periodicidade comentou que se submeteu a uma revisão por pares pela primeira vez em 2013. Em suma, pode-se observar que o uso das revisões por pares é uma tendência, até mesmo como atendimento a orientações da Intosai (2007).

6. RELATÓRIOS E IMPACTOS: COMO COMUNICAR OS RESULTADOS?

O primeiro passo para avaliar o impacto de um trabalho é identificar o objetivo e o público-alvo. Os objetivos da auditoria financeira já foram identificados no início do texto. Agora serão apresentados os principais usuários das opiniões de auditoria sobre demonstrações financeiras, segundo as EFS pesquisadas.

O poder legislativo, a mídia, o público em geral (cidadãos, contribuintes e usuários de serviços públicos) e o governo são os principais usuários. Para os usuários externos ao governo o que mais vale é a opinião clara e objetiva: é possível ou não confiar nos números do governo? Já para o governo, na auditoria financeira são realizadas diversas recomendações ao fortalecimento

Gráfico 13:

Principais usuários dos relatórios de auditoria financeira nas EFS pesquisadas

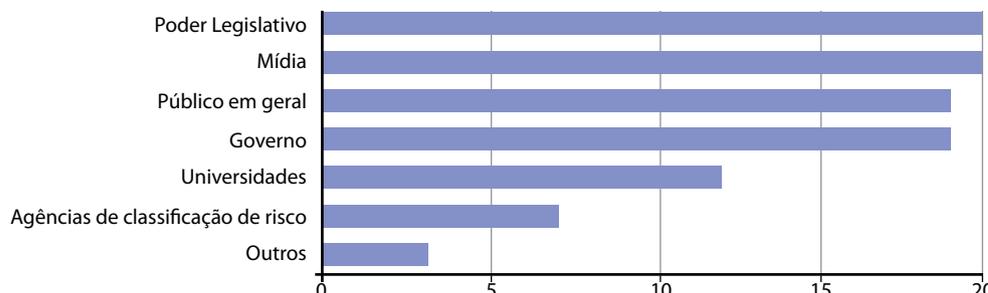
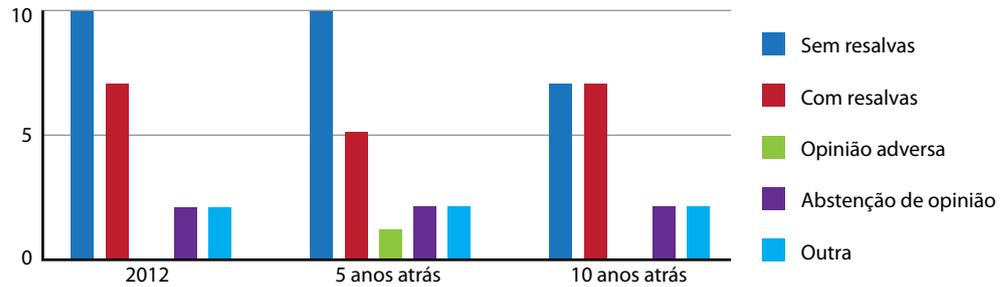


Gráfico 14:

Opiniões de auditoria sobre as demonstrações consolidadas de governos dos países pesquisados



dos controles internos, permitindo assim a redução do risco de erros nos números do governo.

As EFS também foram questionadas sobre as opiniões de auditoria emitidas nas contas consolidadas dos respectivos governos em três momentos distintos: ano passado (2012, visto que a pesquisa foi aplicada em 2013), cinco anos atrás e dez anos atrás.

Algumas informações podem ser destacadas a partir do gráfico 14. Uma trata da predominância de opiniões sem ressalvas, demonstrando um alto nível de qualidade das informações financeiras dos governos a que se referem as EFS que indicaram essa opção no questionário respondido. Outra alude ao aumento de opiniões sem ressalvas. Também vale destacar o desaparecimento em 2012 da opinião adversa indicada por uma EFS há cinco anos. Por último, ressalta-se a utilização da chamada “abstenção de opinião” por duas EFS pesquisadas, indicando a impossibilidade de obter evidências suficientes e adequadas para formar uma opinião.

As EFS também foram questionadas sobre os principais erros que as levam a não emitir uma opinião sem ressalvas. Foram citados os seguintes problemas:

- dados incompletos de passivos atuariais de servidores públicos e de passivos contingentes decorrentes de ações judiciais;
- qualidade insuficiente de inventários e de avaliações de ativos militares e imobiliários;
- falhas nos registros contábeis relativos a investimentos;
- avaliações inconsistentes das rodovias;
- erros na consolidação de transações entre órgãos do governo; e,
- deficiências de controles internos relacionados a TI, gestão de ativos não financeiros, gestão de pessoas, entre outros.

Agora sob a ótica dos impactos da auditoria financeira, duas questões são esclarecedoras e estão intrinsecamente relacionadas. Uma sobre os riscos de não haver uma função auditoria financeira forte na EFS. A

outra sobre os benefícios observados pelas EFS na realização de auditoria de demonstrações financeiras.

A questão sobre os riscos é aberta, de livre preenchimento. Mesmo assim, alguns riscos destacados foram recorrentes entre as EFS. Os principais riscos indicados foram:

- governança pública fraca;
- aumento do risco de fraude e de corrupção;
- erros materialmente relevantes nas demonstrações financeiras;
- falhas de transparência e prestação de contas sobre o uso de recursos públicos;
- desconformidade com leis e regulamentos;
- baixa confiança sobre a fidedignidade das informações apresentadas nas demonstrações financeiras;
- impacto negativo na reputação e na credibilidade da EFS, bem como na sua capacidade para cumprir o seus mandatos;
- aumento do risco de haver controles internos fracos;
- aumento do risco de o Parlamento não ser bem informado sobre a gestão financeira dos entes governamentais; e,
- aumento do risco de não identificar outras áreas que deveriam ser objeto de uma auditoria operacional ou de uma auditoria de propósito especial.

Portanto, há desde riscos institucionais e gerenciais até riscos econômicos e sociais. O outro lado pode ser observado nos benefícios da realização de auditorias financeiras, de acordo com as EFS pesquisadas. O gráfico 15 sintetiza os benefícios que em alguma medida são obtidos.

Os benefícios corroboram com o que foi destacado como riscos da ausência de uma função auditoria financeira forte na EFS. O fortalecimento da *accountability*, da integridade, da transparência, da governança, dos controles internos e da gestão financeira no setor público cria um ambiente político-administrativo bom para a implementação de políticas públicas e para investimentos estrangeiros no país (IIA, 2012).

Gráfico 15:

Principais benefícios da função auditoria financeira nas EFS pesquisadas



7. CONCLUSÃO

Após a análise dessa enorme quantidade de informações, é possível conhecer melhor o que é e para que serve a auditoria financeira no setor público. Na introdução deste texto, mencionou-se a importância da palavra confiança. Quanto mais confiança, menor será a assimetria de informações e os conflitos de interesses.

Agora, para concluir este texto, ressalta-se o valor da palavra segurança, que pode ser considerado o outro lado da moeda. Quando se está seguro de algo, há mais predisposição para confiar. Nesse sentido, o papel das EFS é fornecer segurança a *stakeholders* dos governos sobre o nível de comprometimento em cumprir de forma transparente e eficiente com o que foi estabelecido em leis e acordado em contratos e convênios. Quanto maior a confiança, menor será o custo da desconfiança por parte de terceiros em relação aos governos, sejam eles parlamentares, fornecedores, investidores, cidadãos, contribuintes ou usuários de serviços públicos. A manutenção da credibilidade por meio da promoção da confiança pública pode melhorar a competitividade e a produtividade e induzir à inovação tanto no setor público quanto no setor privado (NAGY *et al*, 2012).

Um bom exemplo do efeito da falta de confiança pode ser observado no processo orçamentário brasileiro. O detalhamento excessivo dos orçamentos é um reflexo da necessidade do Poder Legislativo em fiscalizar minuciosamente o que o Poder Executivo está executando. O TCU tem um papel fundamental na redução dessa desconfiança entre os dois poderes. Outro exemplo pode

ser visto nos recentes rebaixamentos da classificação de risco da dívida soberana e também de diversos bancos com uso extensivo de aplicações em títulos públicos.

Não pode haver dúvidas relevantes sobre a confiabilidade de números que influenciam diretamente nos sistemas político, econômico e social brasileiro, como, por exemplo: i) valores das receitas que devem ser repartidas com estados e municípios; ii) indicadores utilizados para monitorar limites fiscais e gastos mínimos em educação e saúde; iii) déficits previdenciários e atuariais; iv) estoque de dívidas e despesas com juros; v) arrecadação de receitas tributárias, previdenciárias, patrimoniais; e, vi) depreciação do patrimônio público.

Nesse sentido, a certificação independente, anual e abrangente das prestações de contas sobre a alocação de recursos públicos é fundamental para garantir credibilidade aos governos e segurança à sociedade (IFAC, 2013). Para tanto, a auditoria financeira é uma ferramenta ao mesmo tempo tradicional, em razão do uso disseminado em todo mundo por várias décadas, e também moderna, devido às novas abordagens baseadas em risco e na correção tempestiva de falhas.

Cabe ressaltar que a auditoria financeira não é o remédio para todos os problemas na saúde financeira dos governos. Comparando o auditor ao médico, a auditoria financeira equivaleria em alguns casos à medicina de família, em que as consultas de rotina têm uma enorme importância para evitar problemas maiores no futuro. Dito isso, este tipo de auditoria completa o portfólio de instrumentos de fiscalização das EFS, tendo um papel preventivo e corretivo fundamental para garantir

o bom funcionamento dos órgãos e entidades governamentais e, como consequência, a maior capacidade e produtividade na entrega de bens e serviços públicos.

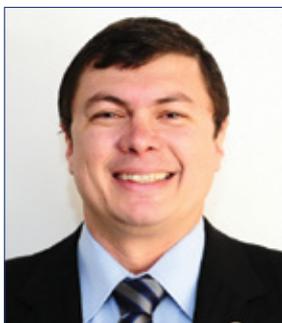
A partir dos resultados da pesquisa apresentados neste texto e de diversos diagnósticos realizados durante os últimos três anos de parceria com o Banco Mundial, o TCU está estruturando uma estratégia de fortalecimento de sua função auditoria financeira, buscando a excelência por meio da adoção de padrões e boas práticas internacionais. Consequentemente, poderá agregar cada vez mais valor para a sociedade brasileira.

Feitas estas últimas considerações, agradece-se às EFS que participaram da pesquisa e ao Banco Mundial pelo apoio financeiro para a concretização do projeto de auditoria financeira.

REFERÊNCIAS

- DFID. Department for International Development. Characteristics of different external audit systems. *Briefing. Policy Division*, nº 21, 2004.
- EASTON, David. *A System Analysis of Political Life*. John Wiley: New York, 1965.
- ELLIOT, B; ELLIOT, J. *Financial accounting and reporting*. 6. Ed. Prentice Hall Europe, 2002.
- ERNST & YOUNG. *Overview and comparison of public accounting and auditing practices in the 27 EU Member States*. Ernst & Young, 2012.
- IIA. *The Role of Auditing in Public Sector Governance*. The Institute of Internal Auditors, Altamonte Springs, 2012.
- IFAC. *Good Governance in the Public Sector*. International Federation of Accountants, 2013.
- INTOSAI. *Building capacity in Supreme Audit Institutions: a guide*. International Organisation of Supreme Audit Institutions, 2007.
- ISSAI 100. *Fundamental Principles on Governmental Auditing*. International Organisation of Supreme Audit Institutions – INTOSAI, 2013.
- ISSAI 200. *Fundamental Principles on Financial Auditing*. International Organisation of Supreme Audit Institutions - INTOSAI. 2013.
- ISSAI 1530. *Audit sampling*. International Organisation of Supreme Audit Institutions - INTOSAI. 2010.
- ISSAI 1600. *Special Considerations – Audit of Group Financial Statements (including the work of component auditors)*. International Organisation of Supreme Audit Institutions - INTOSAI. 2010.
- ISSAI 1610. *Using the work of internal auditors*. International Organisation of Supreme Audit Institutions - INTOSAI. 2010.
- ISSAI 1620. *Using the work of an Auditor's Expert*. International Organisation of Supreme Audit Institutions - INTOSAI. 2010.
- NAGY, Sándor. The role of Supreme Audit Institutions in fight against the consequences of financial and economic crisis: the theoretical approach. *Munich Personal RePEc Archive (MPRA)*, nº 40356, August 2012.
- NAGY, Sándor; GÁL, József; VÉHA, Antal. Improving audit functions of Supreme Audit Institutions to promote sustainable development. *Applied Studies in Agribusiness and Commerce*. 2012.
- NIYAMA, J. K. *Contabilidade Internacional*. São Paulo: Atlas, 2005.
- NOBES, C. Towards a general model of reasons for international differences in financial reporting. *Abacus*, v. 34, nº 2, p. 162-187, 1998.
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- SAUDAGARAN, S. M; DIGA, J. G. Financial reporting in emerging capital markets: characteristics and policy issues. *Accounting Horizons*, v. 11, nº 2, p. 41-64, 1997.
- TCU. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2010.

Resultados das Auditorias Operacionais do TCU sobre a Defesa Aeroespacial



Carlos Wellington Leite de Almeida

Servidor do Tribunal de Contas da União (TCU), Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), Especialista em Economia e Orçamento de Defesa pelo Centro de Estudos de Defesa Hemisférica (CHDS – USA).

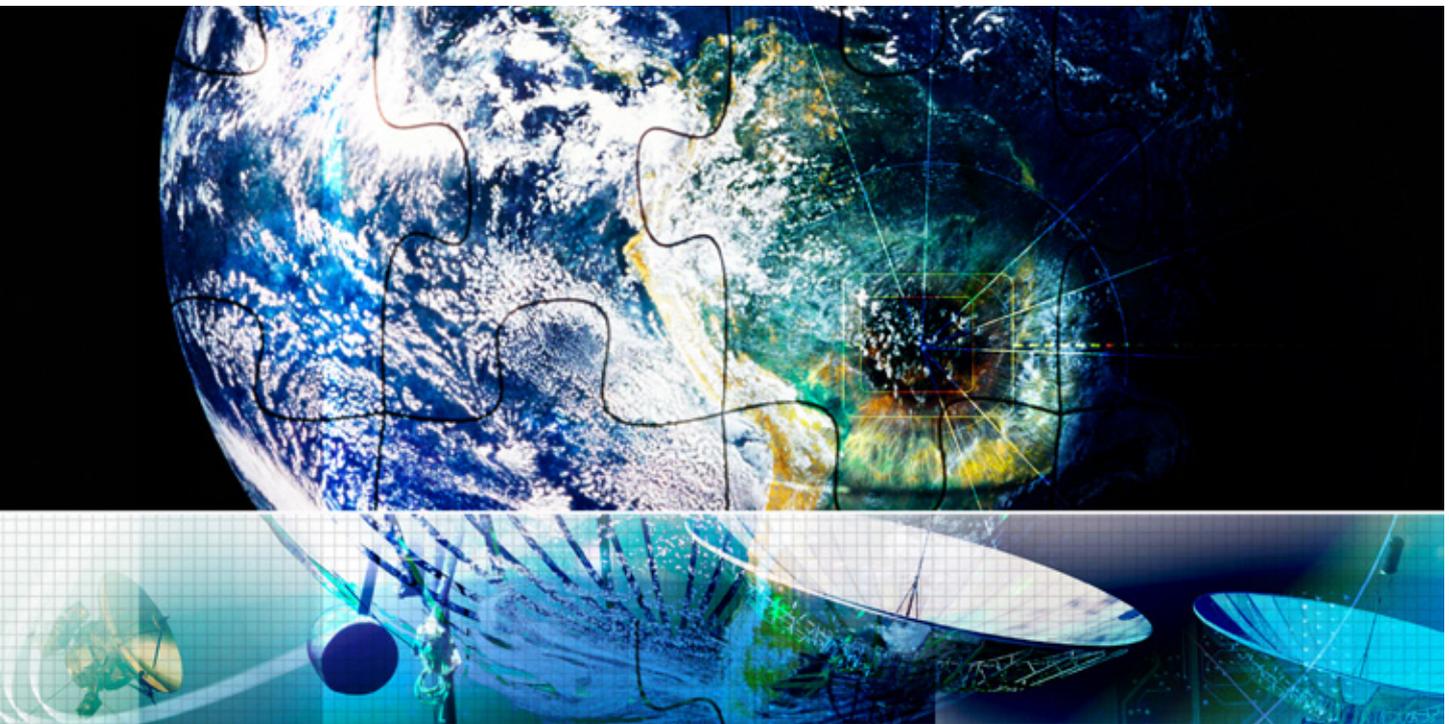
RESUMO

As Auditorias Operacionais (ANOp) realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na Força Aérea Brasileira (FAB) resultaram em orientações voltadas para o aperfeiçoamento da gestão da Defesa Aeroespacial no Brasil. As fiscalizações operacionais realizadas no Programa EMAer-32 e no Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB) trouxeram ganhos em termos de organização e transparência na gestão, restando preencher a lacuna referente à aparente incapacidade de as ANOp estabelecerem uma real medida de eficiência dos programas avaliados. Valendo-se do método qualitativo, fundamentada em análise bibliográfica e em entrevistas especialmente realizadas, a presente pesquisa sinaliza, entre outros aspectos, o tratamento em profundidade de assuntos de alta especificidade temática e técnica da Defesa, pelo TCU. Revelou, ainda, oportunidades de melhoria quanto ao aperfeiçoamento de processos no próprio órgão de controle e à indução de melhores condutas e técnicas nas organizações auditadas.

Palavras-chave: Auditoria Operacional. Defesa Aeroespacial. Eficiência. Transparência

1. INTRODUÇÃO

As Auditorias Operacionais (ANOp) realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a Força



Aérea Brasileira (FAB) resultaram em orientações voltadas ao aperfeiçoamento da gestão da Defesa Aeroespacial brasileira. As fiscalizações operacionais realizadas no Programa EMAer-32 e no Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB) trouxeram ganhos em termos de mais organização e mais transparência na gestão. Entretanto, as ANOp não se tem mostrado capazes de estabelecer uma real medida de eficiência dos programas avaliados.

A presente pesquisa segue o método qualitativo e se fundamenta em análise bibliográfica e em entrevistas especialmente realizadas (Anexo A). A análise documental inclui documentos oficiais de acesso público e doutrina acadêmica. As entrevistas, em número de 54 (cinquenta e quatro), foram realizadas nos âmbitos do TCU (33 entrevistas), da FAB (20 entrevistas) e do Ministério da Defesa (MD) (1 entrevista). No TCU e na FAB, foram entrevistados profissionais atuantes nos níveis organizacionais de comando político, direção geral, direção setorial e auditoria. No MD, foi entrevistado 1 (um) profissional atuante no nível de direção setorial.

Os resultados da pesquisa sinalizam, entre outros aspectos essencialmente positivos das ANOp do TCU no Setor Defesa Aeroespacial, o tratamento em profundidade de assuntos de alta especificidade temática e técnica. Esse resultado foi possível devido ao caráter multidisciplinar do Corpo Técnico do Tribunal aliado à participação ativa do auditado na construção das conclusões de auditoria. A pesquisa realizada revelou, ainda,

oportunidades de melhoria relativas ao aperfeiçoamento de processos no próprio TCU e à indução de melhores condutas e técnicas nas organizações auditadas.

2. DESENVOLVIMENTO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS

A Auditoria Operacional (ANOp) se desenvolve segundo um ciclo complexo de fases complementares e sequenciais. Cada uma dessas fases encerra uma etapa essencial e inicia outra, destinada a dar andamento ao processo de avaliação da gestão da organização auditada. De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU, que adota as linhas gerais definidas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), a ANOp se desenvolve de acordo com o seguinte ciclo: Seleção, Planejamento, Execução, Relatório, Comentário do Gestor, Apreciação, Divulgação e Monitoramento (Anexo B).

O ciclo da ANOp tem início com a **seleção** do objeto de auditoria, isto é, da organização a ser auditada e do respectivo programa a ser focado. Nesta fase, um dos critérios essenciais a serem adotados é o da relevância, não se devendo destinar o esforço de auditoria a organizações ou a programas de menor importância. Atendendo ao princípio da eficiência, ao qual firmemente se vincula, a ANOp deve restringir-se às organizações e aos programas cujo funcionamento represente maior impacto para a sociedade e/ou para a gestão pública.

Seguem-se as fases do **planejamento**, da **execução** e do **relatório**. Estas são fases normalmente consideradas em conjunto e correspondem à realização da auditoria, propriamente dita. O relatório é apresentado ao gestor, que formula **comentários**, com isso enriquecendo e validando os achados da auditoria. Seguem-se a **apreciação**, com a tomada de decisão final pelo colegiado de ministros do TCU e a **divulgação** dessa decisão, não somente para o gestor auditado, mas para toda a sociedade. O **monitoramento** encerrará o ciclo da ANOp, por meio da verificação do cumprimento das recomendações e determinações destinadas à organização fiscalizada.

3. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

Nos processos de ANOp, bem como em outros processos de diferentes tipos, o TCU expede recomendações e determinações, institutos previstos no Regimento Interno do TCU (RITCU). É por meio desses dois comandos processuais que o TCU exerce controle preventivo e pedagógico sobre as organizações fiscalizadas, algo distinto da aplicação direta do poder sancionador. Processos de ANOp, de acordo com a metodologia vigente no TCU, não resultam diretamente na aplicação de multas ou outras penalidades.

Recomendações e determinações, entretanto, são institutos de diferentes naturezas. As recomendações não têm caráter cogente e seu descumprimento ou sua não adoção pela organização adotada não importa em sanção para o gestor responsável. A recomendação é uma medida processual pedagógica totalmente desvinculada do poder sancionador do TCU.

Já as determinações têm caráter eminentemente cogente. Seu descumprimento ou sua não adoção pela organização fiscalizada pode levar à aplicação de penalidade, geralmente de multa pecuniária, ao gestor responsável. A determinação, embora destinada a constituir medida preventiva e pedagógica, não se vê desvinculada do poder sancionador do TCU.

Assim sendo, quando do recebimento de recomendações expedidas em ANOp, o gestor responsável poderá fazer juízo próprio acerca da conveniência de sua adoção à organização. Caso não julgue pertinente ou conveniente a recomendação do TCU, o gestor poderá, simplesmente, deixar de fazê-lo, sem mais cobranças a respeito. Já em relação às determinações, o gestor deverá obrigatoriamente promover a implementação no âmbito de sua organização, sob pena de responsabilização.

4. FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL DO PROGRAMA EMAER-32

O Programa EMAer-32 foi objeto de ANOp por parte do TCU, havendo-se completado o ciclo da fiscalização com a realização de monitoramentos. Trata-se de programa coordenado pelo Estado-Maior da Aeronáutica (EMAer-32), por meio do qual se aplicam 32% do tributo designado Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO) na infraestrutura de aeródromos de interesse militar, com isso subsidiando o Programa de Desenvolvimento de Aeroportos de Interesse Militar (PDAIM), tudo em consonância com a Política de Defesa Nacional (PDN) (BRASIL, 2005).

Entende-se por aeroportos de interesse militar todos aqueles que são capazes de apoiar aeronaves civis ou militares que, eventualmente, possam ser utilizados para pouso técnico de aeronaves envolvidas em operações aéreas militares, assim como aqueles que podem ser utilizados como alternativa de pouso (BRASIL, 2003a).

O Programa EMAer-32 é de especial importância para a Defesa Aeroespacial. Os aeroportos de interesse militar são as bases operacionais remotas a partir das quais a aviação militar brasileira atuaria em situação de combate real. São, ainda, importantes apoios de emergência para aeronaves em dificuldades.

Por meio do Acórdão 36/2003-P (BRASIL, 2003a), o TCU expediu um total de 14 (quatorze) recomendações, sendo 12 (doze) destinadas à FAB (Anexo C), 1 (uma) ao Ministério da Defesa (MD) e 1 (uma) ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (Anexo D). Dessas 14 (quatorze) recomendações, ao fim dos monitoramentos realizados pelo TCU, 7 (sete) foram consideradas **implementadas**, 6 (seis) foram consideradas **em implementação** e 1 (uma) foi considerada **não implementada**. Os monitoramentos realizados pelo TCU no âmbito do Programa EMAer-32 resultaram nos Acórdãos 1724/2003-P (BRASIL, 2003b), 1225/2004-P (BRASIL, 2004) e 162/2009-P (BRASIL, 2009a), cujo resumo pode ser verificado no quadro constante do Anexo E).

Das 12 (doze) recomendações expedidas à FAB (9.1.1 a 9.1.12), 7 (sete) foram consideradas **implementadas** pelo TCU e 5 (cinco) **em implementação**. A única recomendação considerada **não implementada** (recomendação 9.2.1) foi endereçada ao MPOG e a recomendação destinada ao MD (recomendação 9.3.1)

foi considerada **em implementação**. O TCU julgou, ao final, que as recomendações constantes do Acórdão 36/2003-P (BRASIL, 2003a) foram cumpridas em 92,86 (noventa e dois vírgula oitenta e seis por cento), consideradas as recomendações **implementadas** e **em implementação**. O gráfico constante do Anexo F resume o grau de cumprimento do Acórdão 36/2003-P.

Destaca-se que nenhuma das recomendações destinadas à FAB foi avaliada como **não implementada**, o que evidencia o elevado grau de acatamento da FAB com relação às orientações expedidas pelo TCU. Uma verificação que aponta no sentido inverso das afirmações que identificam as organizações militares como sendo resistentes ao controle exercido por outras organizações públicas. O gráfico constante do Anexo G evidencia o cumprimento das recomendações do Acórdão 36/2003-P especificamente destinadas à FAB.

Entre as recomendações destinadas à FAB, de especial importância para a busca de maior eficiência na gestão do Programa EMAer-32 foram as recomendações 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 36/2003-P (BRASIL, 2003a). A recomendação 9.1.1 tratou da necessidade de tornar clara a finalidade do programa e definir as despesas por ele custeáveis. A recomendação 9.1.2, por sua vez, tratou da sempre recorrente questão dos indicadores de desempenho.

Por meio do item 9.1.1 do Acórdão 36/2003-P, o TCU recomendou à FAB que buscasse uma regulamentação específica para o Programa EMAer-32 na qual ficasse **clara a finalidade do programa e todas as despesas que podem ser custeadas por ele**. Trata-se de recomendação de importância capital, uma vez que a falta de clareza na definição da finalidade, por si só, já pode condenar todo o esforço governamental ao fracasso. Entre os problemas decorrentes dessa falta de clareza e classificados pelo TCU como **desvio de prioridade**, está a realização de investimentos no Museu Aeroespacial da Aeronáutica (MUSAL), que não é unidade operacional da FAB e já recebe recursos do Ministério da Cultura (MinC). Em especial, o TCU destacou o desvio de prioridade em face dos contingenciamentos de recursos que seriam destinados à aquisição de equipamentos e à realização de obras na Região Amazônica. (BRASIL, 2009a).

Por meio do item 9.1.2 do mesmo Acórdão, o TCU recomendou à FAB que elaborasse indicadores de desempenho que pudessem avaliar a eficácia, a eficiência e a economicidade do Programa EMAer-32. A recomendação foi bem recebida pela própria FAB, cujos oficiais envolvidos com o programa fizeram questão de

destacar o reforço de sua capacidade gerencial a partir da intervenção do TCU, em especial por meio da compatibilização dos indicadores com o tipo de projeto ou atividade em execução. Entretanto, mesmo com a implementação dos indicadores, permanece a fragilidade tradicionalmente identificada no âmbito dos estudos de economia e orçamento de Defesa: a medição da eficiência, da relação custo-benefício envolvida nos gastos realizados com a Defesa Aeroespacial, continua a desafiar gestores e auditores. A conclusão contida no Relatório do Acórdão 162/2009-P (2009a) é bastante clara quanto a não haver sido possível avaliar os aspectos relativos aos benefícios econômicos e relação custo-benefício da auditoria.

Pela ausência de uma série histórica de mensuração de custos das obras, **não foi possível a quantificação dos benefícios econômicos** da auditoria operacional no Programa Emaer-32, e a conseqüente **comparação do custo-benefício da auditoria (grifo do autor)** (BRASIL, 2009a).

Considera-se que a realização da auditoria de natureza operacional contribuiu para a melhoria do desempenho do Programa Emaer-32, **embora os benefícios econômicos não possam ser mensurados (grifo do autor)** (BRASIL, 2009a).

5. FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL DO SISCEAB

O Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB) também foi objeto de ANOp por parte do TCU. A fiscalização foi realizada no Ministério da Defesa (MD), na Força Aérea Brasileira (FAB), na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) e na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e teve por propósito avaliar a situação do controle do tráfego aéreo no Brasil. O trabalho seguiu-se a uma série de problemas relativos ao controle aéreo que envolveram, entre outros casos, a colisão de duas aeronaves civis em voo sobre a Amazônia, na situação denominada pela imprensa de “apagão aéreo”. A ANOp enfocou, no dizer do Relator do Acórdão, Ministro Augusto Nardes:

(...) o exame, por meio de auditoria, da grave crise chamada de “apagão aéreo”, originária da in-cúria do Poder Público, de problemas na gestão do controle do tráfego aéreo no país, e que vem causando sérios transtornos à população, não apenas

com relação aos atrasos e cancelamentos dos vôos e adiamento dos compromissos dos cidadãos, mas também com conseqüências sobre a atividade econômica e, especialmente, sobre a vida, bem maior indisponível (BRASIL, 2006).

O bom funcionamento do SISCEAB é de especial importância para a Defesa Aeroespacial. Do sistema em questão, ao qual se vinculam unidades de alta especificidade gerencial e técnica como o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) e os Centros Integrados de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo (CINDACTA), dependem o monitoramento das movimentações no espaço aéreo brasileiro e a possibilidade de interceptação de eventuais aeronaves não autorizadas a sobrevoar o território nacional. O SISCEAB constitui-se no coração do controle aéreo e materializa a fundamental capacidade de garantir segurança ao voo das aeronaves civis e militares, além da essencial capacidade de alarme contra invasões do espaço aéreo do Brasil.

Por meio do Acórdão 2420/2006-P (BRASIL, 2006), o TCU expediu um total de 8 (oito) recomendações e 11 (onze) determinações. Das recomendações, 4 (quatro) foram destinadas à Casa Civil da Presidência da República (Anexo H) e 1 (uma) a cada uma das seguintes organizações (Anexo I): Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Controladoria-Geral da União (CGU). As determinações, por sua vez, foram endereçadas em número de 4 (quatro), exclusivamente, ao MD (Anexo J); 5 (cinco), exclusivamente, à FAB (Anexo K); 1 (uma), contida no item 9.2 do Acórdão, ao MD, à FAB e à INFRAERO, em conjunto (Anexo J), e 1 (uma), contida no item 9.8 do Acórdão, ao MD, ao MPOG e à Casa Civil da Presidência da República.

Das 19 (dezenove) orientações contidas no Acórdão 2420/2006-P (BRASIL, 2006), tanto na forma de recomendações quanto de determinações, 14 (quatorze) foram objeto de posterior monitoramento pelo TCU. Dessas 14 (quatorze) orientações monitoradas, 2 (duas) foram consideradas **atendidas**, 1 (uma) foi considerada **parcialmente atendida** e 11 (onze) foram consideradas **em implementação**. O TCU deixou de monitorar em um primeiro momento, as recomendações constantes dos itens 9.7 (Casa Civil da Presidência da República) e 9.9 (CGU). O monitoramento realizado pelo TCU no âmbito do SISCEAB resultou no Acórdão 2464/2007-P (BRASIL, 2007), cujo resumo pode ser verificado no quadro constante do Anexo L).

Das 6 (seis) determinações expedidas à FAB (9.2 e 9.3.1 a 9.3.5), 1 (uma) foi considerada atendida pelo TCU, 1 (uma) **parcialmente atendida** e 4 (quatro) **em implementação**. De destacar que, assim como ocorreu com a fiscalização operacional do Programa EMAer-32, também na fiscalização operacional do SISCEAB nenhuma determinação deixou de receber a devida atenção da FAB, novamente, evidenciando o elevado grau de acatamento da organização com relação às orientações do TCU. O gráfico constante do Anexo M representa o cumprimento do Acórdão 2420/2006-P pela FAB.

Entre as determinações destinadas à FAB, merecem especial atenção as contidas no item 9.3.1 (**atendida**), no item 9.3.3 (**parcialmente atendida**) e no item 9.3.4 (**em implementação**). A primeira se refere a características técnicas do controle de voo das aeronaves que trafegam no espaço aéreo brasileiro. A segunda diz respeito ao planejamento orçamentário-financeiro do SISCEAB. A última se remete a questões técnico-contratuais relativas à vida útil dos radares adotados pelo sistema.

Por meio da determinação 9.3.1 do Acórdão 2420/2006-P, o TCU determinou à FAB que efetuasse **estudos tendentes a verificar a viabilidade da sistemática de separação lateral (OFF SET) nas aerovias, em adição à separação vertical já prevista**. Uma determinação de caráter eminentemente técnica, voltada à melhor discriminação de rotas aéreas e alvos em voo quando do exercício do controle aéreo pela FAB. Uma determinação que evidencia a determinação do TCU em interferir positivamente para a melhoria de todos os trabalhos das organizações auditadas, não se constituindo fator inibidor a elevada intensidade técnica dos objetos auditados.

Já com a determinação 9.3.3, o TCU determinou à FAB a reavaliação do custeio do SISCEAB, de forma ampla. A FAB deveria obter junto à ANAC informações sobre o volume do tráfego aéreo, para identificar realmente as necessidades materiais e humanas do sistema. Uma determinação claramente voltada para o planejamento do SISCEAB, demonstrando a intenção do TCU de atuar nesse importante ponto focal da gestão da Defesa Aeroespacial. O TCU tem se posicionado firmemente pelo reforço das instâncias de planejamento e entende que muito maior esforço deve ser dedicado a essa fase da gestão, cuja adequada realização condiciona a qualidade dos resultados que poderão ser obtidos nas fases subsequentes. Nos termos do Acórdão 2420/2006-P, o TCU decidiu:

9.3. Determinar ao Comando da Aeronáutica que: (...)

9.3.3. reavalie o planejamento do custeio do SISCEAB, buscando obter junto à ANAC, periodicamente, as informações necessárias para a efetiva mensuração do incremento do volume de tráfego aéreo, de modo que possam ser prontamente identificadas as reais necessidades de ampliação e modernização dos recursos humanos e materiais do referido Sistema, acompanhando a evolução e as demandas do setor aéreo (BRASIL, 2006);

Finalmente, por meio da determinação 9.3.4 do Acórdão 2420/2006-P, o TCU determinou à FAB que efetuasse estudos de viabilidade técnica referentes à vida útil dos radares. Deveria a FAB encontrar soluções para eliminar o lapso temporal entre a vida útil estabelecida pelo DECEA para os radares e os prazos definidos nos contratos de fornecimento de sobressalentes. Determinação de natureza técnico-contratual que ressalta a atuação do TCU no sentido de tratar questões de fundo ligadas à gestão das atividades da Defesa Aeroespacial, não se limitando o exercício do Controle Externo a questões superficiais. O posterior monitoramento da determinação 9.3.4 deixa clara a postura essencialmente crítica do TCU em relação às organizações fiscalizadas, em especial, no presente caso, em relação às organizações da Defesa Aeroespacial. No que se refere à gestão dos contratos de manutenção e fornecimento de sobressalentes para radar, pode-se bem perceber, o TCU posicionou-se de forma altamente crítica, mesmo em face de alegações contrárias da FAB.

A despeito das alegações do Comando da Aeronáutica de que eventuais obsolescências na rede de radares não comprometeriam o desempenho do SISCEAB, bem como que estaria em curso um processo de modernização e substituição dos equipamentos, **entendemos que a ausência de garantia de fornecimento de sobressalentes no período** posterior aos 10 anos normalmente estabelecidos pelos fabricantes dos equipamentos **deixa margem à ocorrência de eventuais paneis na rede de radares (grifo do autor)** (BRASIL, 2007).

No exercício do Controle Externo, o TCU não se mostra limitado pela intensidade das questões técnicas dos objetos auditados nem pela especificidade dos

temas tratados pelos diferentes setores da ação governamental. A elevada especificidade temática e a intensidade técnica características da Defesa Aeroespacial em momento algum limitaram a ação do TCU em ANOp às questões superficiais. Em sede de ANOp, o TCU se mostra bastante seguro para adentrar as questões em profundidade graças não somente à qualidade e de seu Corpo Técnico, essencialmente multidisciplinar, mas, também, a uma característica muito particular dos processos de ANOp: a participação ativa do auditado na construção das conclusões de auditoria. Em seu voto no Acórdão 2464/2007-P, o Ministro-Relator Augusto Nardes também não poupou críticas à fraca coordenação então verificada entre as diferentes organizações ligadas ao gerenciamento do espaço aéreo brasileiro. Nas palavras do Ministro-Relator:

(...) renovo minha manifestação no sentido de que **as entidades envolvidas no gerenciamento do espaço aéreo brasileiro carecem de uma atuação em conjunto mais coordenada, voltada ao aumento da eficiência** mercadológica do segmento, especialmente no que se refere à segurança dos usuários. O levantamento promovido pela 3ª Secex nesta oportunidade demonstra que, apesar de terem sido constatadas providências, por parte dos entes em questão, após a prolação do Acórdão nº 2.420/2006-TCU-Plenário, faltam providências de natureza mais substancial, de maneira que as graves deficiências anteriormente constatadas permanecem inalteradas, subsistindo a preocupação externada no *decisum* referido (grifo do autor) (BRASIL, 2007).

6. OPORTUNIDADES DE MELHORIA PARA AS ANOP

Os 54 (cinquenta e quatro) entrevistados, tanto no âmbito TCU quanto da FAB, tiveram a oportunidade de se manifestar sobre oportunidades de melhoria nos processos de ANOp conduzidos pela organização de Controle Externo sobre a Defesa Aeroespacial. Ao todo, 28 (vinte e oito) identificaram oportunidades de melhoria, de acordo com sua percepção. Os demais entrevistados, 26 (vinte e seis) ao todo, não se manifestaram a respeito.

As oportunidades de melhoria identificadas pelos entrevistados foram classificadas em oportunidades de **aperfeiçoamento** e oportunidades de **indução**. Por oportunidades de **aperfeiçoamento**, devem ser en-

tendidas aquelas voltadas para melhoria de processos internamente ao TCU, isto é, possíveis mudanças a serem adotadas pelo TCU no seu próprio procedimento, com vistas à obtenção de melhores resultados em suas ANOp. Por oportunidades de **indução** devem ser entendidas aquelas que se referem às mudanças introduzidas na FAB ou outras organizações, como resultado das ANOp do TCU.

Além de terem sido classificadas como oportunidades de **aperfeiçoamento** ou de **indução**, conforme significassem atitudes a serem tomadas pelo TCU ou mudanças comportamentais a serem adotadas pela FAB ou outras organizações, as respostas dos entrevistados foram subdivididas de acordo com o propósito a ser atingido. Assim, chegou-se a um total de 10 (dez) oportunidades de melhoria identificadas pelos entrevistados, sendo 7 (sete) de **aperfeiçoamento** e 3 (três) de **indução**. O quadro do Anexo N) resume as oportunidades de melhoria identificadas, iniciando as destinadas ao TCU com o verbo **aperfeiçoar** e as destinadas à FAB ou outras organizações com o verbo **induzir**.

7. APERFEIÇOAMENTO DE CONDUTAS E TÉCNICAS NO TCU

Oportunidades de melhoria foram apresentadas pelos entrevistados para que o TCU pudesse aperfeiçoar os próprios processos de ANOp. São possíveis aperfeiçoamentos de condutas e técnicas que, na percepção dos entrevistados poderiam fazer com que as ANOp do TCU na Defesa Aeroespacial gerassem resultados de maior impacto.

- **Aperfeiçoar o conhecimento do auditado:** oportunidade de melhoria relacionada a uma percebida necessidade de o TCU melhor conhecer as organizações fiscalizadas. Os entrevistados ressaltam que as características da Defesa Aeroespacial são muito dinâmicas e que deve ser constante o esforço de atualização por parte dos auditores externos.
- **Aperfeiçoar efetividade:** oportunidade de melhoria voltada para garantir que as conclusões das ANOp do TCU realmente gerem os resultados esperados na Defesa Aeroespacial ou em qualquer área da gestão pública. O entrevistado que identificou a oportunidade de melhoria realçou não haver percebido o efeito prático das recomendações do TCU na gestão da Defesa Aeroespacial.

- **Aperfeiçoar monitoramento:** oportunidade de melhoria voltada para fazer com que o TCU realmente verifique se suas intervenções decorrentes de ANOp de fato são adotadas pelas organizações destinatárias. Uma verificação que se mostra coerente com os procedimentos adotados em outras entidades de fiscalização superior (EFS), como o *Australian National Audit Office* (ANAO), EFS da Austrália, no qual o monitoramento (*follow-up*) se destina a verificar a implementação das recomendações de ANOp (AUSTRALIA, 2008: 3), e o *Riksrevisjonen*, EFS da Noruega, em que o monitoramento é visto como a oportunidade de avaliar os efeitos das recomendações expedidas pelas organizações de controle e adotadas pelas organizações auditadas (NORUEGA, 2005: 47).
- **Aperfeiçoar parcerias externas:** oportunidade de melhoria que se refere à busca, pelo TCU, de parcerias efetivas com as organizações auditadas, no sentido de fazê-las perceber o verdadeiro sentido de ANOp e contribuírem de forma ativa para a construção de suas conclusões.
- **Aperfeiçoar parcerias internas:** refere-se à melhoria na comunicação entre as próprias unidades integrantes do TCU, de forma a que seus diversos setores atuem de forma cooperativa na busca de melhores resultados para a gestão das organizações públicas, particularmente por meio dos processos de ANOp.



- **Aperfeiçoar perfil do auditor:** refere-se à seleção de auditores, pelo próprio TCU, com maior vocação, aptidão e conhecimentos técnicos voltados para a realização de ANOp em cada uma das organizações auditadas, sendo, no caso particular, organizações ligadas às atividades da Defesa Aeroespacial.
- **Aperfeiçoar planejamento:** diz respeito ao melhor planejamento das ANOp no âmbito do próprio TCU, de forma a que se possam concentrar em programas mais relevantes e em aspectos mais centrais da gestão das organizações fiscalizadas.

8. INDUÇÃO DE CONDUTAS E TÉCNICAS NAS ORGANIZAÇÕES AUDITADAS

A pesquisa realizada também sinalizou possíveis oportunidades de melhoria relacionadas à indução de condutas e técnicas aperfeiçoadas nas organizações auditadas. Um dos efeitos especialmente esperado a partir das ANOp realizadas pelo TCU nas organizações públicas está a introdução de condutas e técnicas tendentes a melhorar os processos de gestão. No caso da fiscalização operacional da Defesa Aeroespacial, entre os entrevistados, percebe-se a expectativa de que as ANOp do TCU possam induzir melhor eficiência gerencial, melhor planejamento e a realização de pesquisas acadêmicas correlatas.

Destaca-se, desde logo, que as expectativas de **induções** de condutas e técnicas nas organizações auditadas superam as expectativas de **aperfeiçoamento** voltadas para as condutas e técnicas do próprio TCU. É dizer, no âmbito da fiscalização operacional da Defesa Aeroespacial brasileira, percebe-se visível expectativa no sentido de que as ANOp do TCU de fato induzam as organizações auditadas a buscarem maior eficiência em seus processos. O gráfico constante do Anexo O demonstra essa expectativa ao evidenciar que as oportunidades de melhoria das ANOp no que se refere à **indução** de condutas e técnicas nas organizações auditadas se destacam como as principais mudanças esperadas na amostra de entrevistados integrantes dos quadros do TCU e da FAB.

A oportunidade de melhoria identificada com mais expectativa diz respeito à indução de maior eficiência na gestão das organizações da Defesa Aeroespacial. Uma verificação que se mostra coerente com a noção institucionalizada de que se deve buscar o me-

lhor resultado possível a partir da aplicação dos recursos públicos disponíveis, sempre com vistas à obtenção de melhores relações custo-benefício no uso desses recursos. Às ANOp do TCU, portanto, os entrevistados atribuem uma expectativa muito direcionada no sentido de contribuir para que as práticas de gestão da Defesa Aeroespacial gerem melhores resultados ao menor custo possível.

Outra oportunidade de melhoria identificada foi a referente ao planejamento. Os entrevistados, tanto no TCU quanto na FAB, esperam que o planejamento da gestão da Defesa Aeroespacial seja melhor conduzido com a adoção das recomendações e determinações expedidas pelo TCU em sede de ANOp. Essa expectativa mostra-se coerente com as modernas tendências administrativas voltadas para a melhoria das técnicas de planejamento das organizações, bem como para a adoção de posturas gerenciais mais adequadas por parte dos planejadores organizacionais.

Finalmente, identifica-se oportunidade de melhoria relativa à indução de pesquisa acadêmica. Escasso se mostra o universo das pesquisas administrativas voltadas para a gestão da Defesa e, no caso particular, da Defesa Aeroespacial. Percebe-se a expectativa, entre os entrevistados, de que as ANOp possam contribuir para a indução de maior movimentação de estudiosos e pesquisadores nesse sentido.

9. CONCLUSÃO

As ANOp do TCU sobre a FAB resultaram em importantes recomendações e determinações voltadas ao aperfeiçoamento da gestão da Defesa Aeroespacial brasileira sem, contudo, conseguir estabelecer uma real medida de eficiência dos programas avaliados. As orientações do TCU, uma vez adotadas pela FAB, contribuíram para a evolução das condutas e práticas de gestão, havendo resultado, no geral, em práticas com finalidades melhor definidas e resultados apresentados com mais transparência. Entretanto, a medida da relação custo-benefício dos programas da Defesa Aeroespacial ainda não foi, de fato, conseguida pelo TCU: o desafio de se medir a eficiência dos gastos com a Defesa (em particular com a Defesa Aeroespacial) persiste.

Exemplo dessa lacuna organizacional relativa à incapacidade de aferir a eficiência dos programas da Defesa Aeroespacial se evidencia com o item 9.1.2 do Acórdão 36/2003-P. Por meio desse dispositivo, o TCU recomendou à FAB que elaborasse indicadores de desempenho que pudessem avaliar a eficácia, a eficiência

e a economicidade do Programa EMAer-32. Entretanto, ao mesmo tempo em que a recomendação foi bem recebida pela própria FAB, em cujo âmbito se reconheceu o reforço da capacidade gerencial a partir da intervenção do TCU, a própria organização de Controle Externo confirmou que não foi possível aferir com segurança a eficiência dos gastos realizados.

A Auditoria Operacional (ANOp) se desenvolve segundo um ciclo complexo de fases complementares e sequenciais. Cada uma dessas fases encerra uma etapa essencial e inicia outra, destinada a dar andamento ao processo de avaliação da gestão da organização auditada. Das ANOp realizadas pelo TCU nas organizações da FAB resultaram recomendações e determinações. As recomendações não têm caráter cogente e seu descumprimento ou sua não adoção pela organização adotada não importa em sanção para o gestor responsável. Já as determinações têm caráter obrigatório e seu descumprimento ou sua não adoção pela organização fiscalizada pode levar à aplicação de penalidades ao gestor responsável.

O TCU encerrou o ciclo de ANOp em dois processos de fiscalização operacional relacionados à Defesa Aeroespacial, o do Programa EMAer-32, referente à aplicação de 32% do Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO) em aeroportos de interesse militar, e o do SISCEAB, referente ao controle do espaço aéreo. A ANOp realizada no Programa EMAer-32 resultou em 12 (doze) recomendações destinadas à FAB, das quais 7 (sete) foram consideradas **implementadas** pelo TCU e 5 (cinco) **em implementação**. A ANOp realizada no SISCEAB resultou em 6 (seis) determinações endereçadas à FAB, 1 (uma) foi considerada **atendida** pelo TCU, 1 (uma) **parcialmente atendida** e 4 (quatro) **em implementação**.

Tanto na fiscalização operacional do Programa EMAer-32 quanto na do SISCEAB, nenhuma das recomendações ou determinações destinadas à FAB foi avaliada como não implementada ou não atendida, o que evidencia o elevado grau de acatamento da FAB com relação às orientações expedidas pelo TCU. Uma verificação que aponta no sentido inverso das afirmações tradicionalmente que identificam as organizações militares como sendo resistentes ao controle exercido por outras organizações públicas que detenham competência fiscalizatória, em atendimento a comandos constitucionais e legais, como é o caso do TCU.

Quando da realização de ANOp no Setor Defesa Aeroespacial, o TCU tratou em profundidade assuntos de alta especificidade temática e técnica. O alto nível de especialização dos objetos de auditoria, de forma

geral, não foi percebido pelo TCU como um limite à sua ação, mas como um desafio a ser superado. É nesse momento que se destaca uma característica dos processos de ANOp que os diferenciam radicalmente dos demais processos de controle: a participação ativa do auditado na construção das conclusões de auditoria. As ANOp são instrumentos de controle por meio dos quais o TCU adquire conhecimentos aprofundados acerca das mais distintas organizações da Administração Pública, constituindo-se em verdadeiros trabalhos de inteligência organizacional.

Oportunidades de melhoria foram identificadas na presente pesquisa, a partir das entrevistas realizadas e da análise dos documentos oficiais disponíveis. São oportunidades de melhoria relativas ao aperfeiçoamento de processos no próprio TCU e relativas à indução de melhores condutas e técnicas nas organizações auditadas. Destaca-se, entre as oportunidades de melhoria identificadas, a expectativa de que as ANOp do TCU possam de fato induzir maior eficiência na gestão das organizações da Defesa Aeroespacial. Assim sendo, a partir da pesquisa realizada algumas recomendações podem ser sugeridas para o TCU, no tocante à realização de suas ANOp sobre a Defesa Aeroespacial, algumas das quais, a depender do caso poderão até ser generalizadas para as ANOp realizadas em outros setores da ação governamental:

- **Conhecer mais profundamente o auditado:** recomendação referente à necessidade de o TCU melhor conhecer as organizações fiscalizadas, em especial sua dinâmica e suas especificidades, que maneira a que as intervenções do TCU nas organizações auditadas. Os entrevistados ressaltam que as características da Defesa Aeroespacial são muito dinâmicas e que deve ser constante o esforço de atualização por parte dos auditores externos.
- **Buscar maior efetividade nas auditorias:** recomendação voltada para que as conclusões das ANOp realmente gerem os resultados esperados na Defesa Aeroespacial ou em qualquer área da gestão pública. As recomendações devem ter em vista os efeitos práticos possíveis.
- **Monitorar adequadamente as recomendações e determinações:** recomendação também voltada para a questão das efetividade das ANOp e que diz respeito à conveniência e à necessidade de o TCU avaliar sistematicamente os efeitos das

recomendações e determinações destinadas às organizações auditadas.

- **Construir parcerias externas:** deve o TCU estabelecer de parcerias efetivas com as organizações auditadas, no sentido de fazê-las perceber o verdadeiro sentido de ANOp e poder contar com sua contribuição.
- **Melhorar parcerias internas:** refere-se à melhoria na comunicação entre as próprias unidades integrantes do TCU, de forma a que seus diversos setores atuem de forma cooperativa na busca de melhores resultados para a gestão das organizações públicas, particularmente por meio dos processos de ANOp.
- **Adequar o perfil dos auditores:** refere-se à seleção de auditores, pelo próprio TCU, com maior vocação, aptidão e conhecimentos técnicos voltados para a realização de ANOp em cada uma das organizações auditadas.
- **Robustecer o planejamento das ANOp:** recomendação que diz respeito ao melhor planejamento das ANOp no âmbito do próprio TCU, de forma

a que se possam concentrar em programas mais relevantes e em aspectos mais centrais da gestão das organizações fiscalizadas.

- **Priorizar a eficiência nas organizações auditadas:** recomendação referente a fazer com que as ANOp realizadas na Defesa Aeroespacial resultem, prioritariamente, em recomendações e determinações voltadas para o incremento da relação custo-benefício da aplicação de recursos públicos, inclusive com a definição e utilização de indicadores de desempenho especificamente concebidos para tanto.
- **Exigir melhor planejamento nas organizações auditadas:** espera-se que as ANOp do TCU resultem em recomendações e determinações voltadas para a melhoria da sistemática de planejamento na gestão da Defesa Aeroespacial.
- **Fomentar pesquisa acadêmica:** recomendação referente à expectativa de que o TCU, EFS brasileira e organização central do sistema de Controle Externo do Brasil, estimule a pesquisa acadêmica relativa às ANOp e à busca de mais eficiência da gestão pública.

REFERÊNCIAS

AUSTRÁLIA. (2008): *Performance Auditing in the Australian National Audit Office*. ISBN 0-642-80999-2. Canberra: Australian National Audit Office (ANAO).

BRASIL. (2003a): *Acórdão nº 036/2003-TCU-Plenário*. Relatório de Auditoria Operacional. Ministério da Defesa. Força Aérea Brasileira. Programa EMAER-32. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU).

BRASIL. (2003b): *Acórdão nº 1724/2003-TCU-Plenário*. Monitoramento. Ministério da Defesa. Acompanhamento da implantação do projeto Sivam. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU).

BRASIL. (2004): *Acórdão nº 1255/2004-TCU-Plenário*. Monitoramento. Ministério da Defesa. Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão. Força Aérea Brasileira. Programa EMAER-32. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU).

BRASIL. (2005): *Política de Defesa Nacional* [em línea]. Aprovada pelo Decreto 5484, de 30.06.2005. Brasília [fecha de consulta 15 febrero 2010]. Disponible en: <<https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home>>

BRASIL. (2006): *Acórdão nº 2420/2006-TCU-Plenário*. Relatório de Levantamento de Auditoria. Ministério da Defesa. Força Aérea Brasileira. Infraero – Aeroportos. Agência Nacional de Aviação Civil. Sistema de Controle do Espaço Aéreo no TCU (SISCEAB). Avaliação preliminar da situação do Sistema de Controle do Tráfego Aéreo. Ministro-Relator Augusto Nardes. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU).

BRASIL. (2007): *Acórdão nº 2464/2007-TCU-Plenário*. Relatório de Monitoramento. Ministério da Defesa. Força Aérea Brasileira. Infraero – Aeroportos TCU. Agência Nacional de Aviação Civil e Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Controle do Tráfego Aéreo no TCU. Verificar o cumprimento das determinações contidas no Acórdão nº 2420/2006-TCU-Plenário. Ministro-Relator Augusto Nardes. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU).

BRASIL. (2008): *Estratégia Nacional de Defesa* [en línea]. Brasília: Ministério da Defesa (MD), [fecha de consulta: 24 febrero 2010]. Disponible en: <https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>

BRASIL. (2009a): *Acórdão nº 162/2009-TCU-Plenário*. Relatório de Monitoramento. Ministério da Defesa. Força Aérea Brasileira. Programa EMAER-32. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU).

BRASIL. (2009b): *Padrões de Monitoramento* [en línea]. Aprobado pela Portaria-Segecex nº 27/2009. BTCU Especial nº 6/2009. Brasília: TCU [fecha de consulta 09 junio 2012]. Disponible en: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/BTCU-ESPECIAL-05-de-23-10-2009%20Padr%C3%B5es%20de%20Monitoriamt.pdf>.

BRASIL. (2010): *Manual de Auditoria Operacional* [en línea]. Aprobado pela Portaria-Segecex nº 4/2010. BTCU Especial nº 4/2010. Brasília: TCU [fecha de consulta 09 junio 2012]. Disponible en: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/BTCU_ESPECIAL_04_de_19_03_2010_Manual_de_Auditoria_de_Na.pdf>.

NORUEGA. (2005): *Guidelines for Performance Audit*. Oslo: Office of the Auditor General (Riksrevisjonen). Disponible en: <<http://www.riksrevisjonen.no/en/SiteCollectionDocuments/Vedlegg%20engelsk/Guidelines%20for%20Performance%20Auditing.pdf>>.

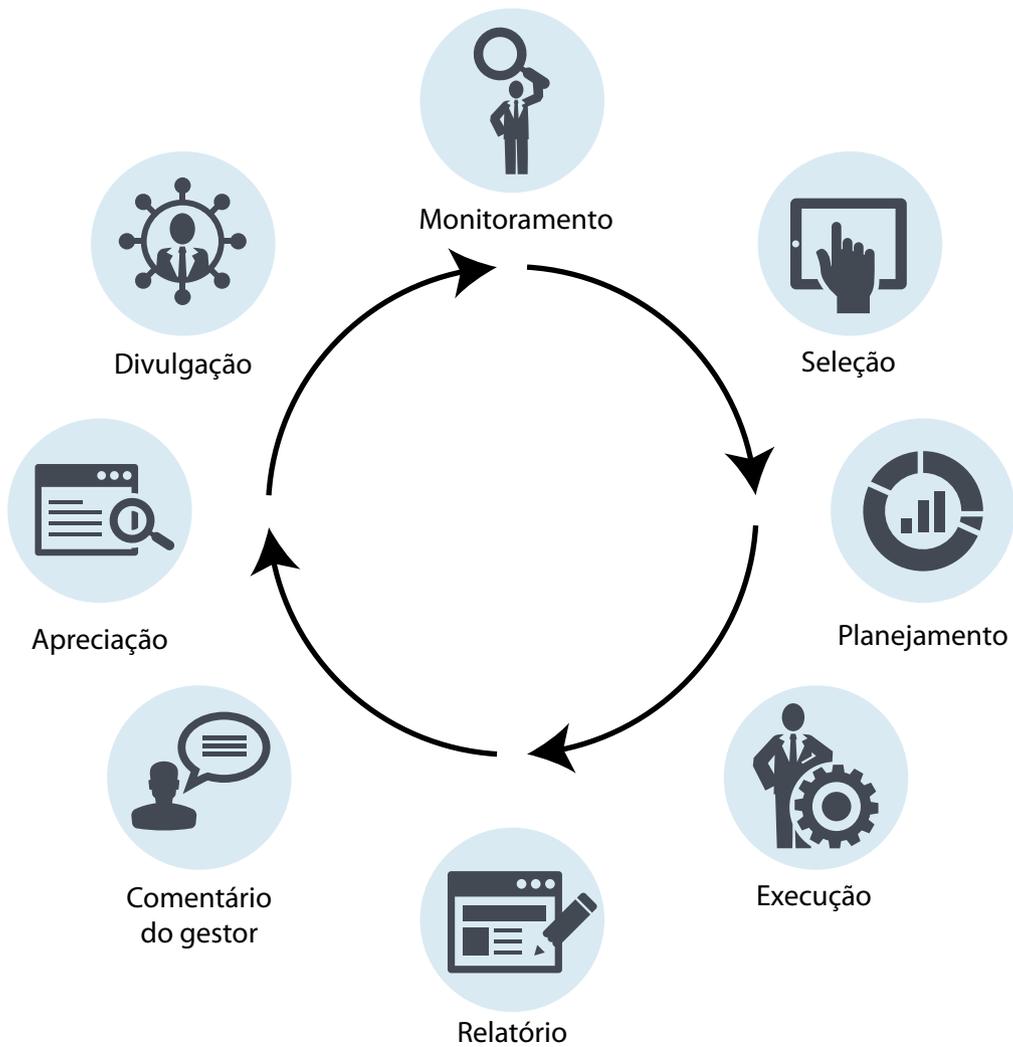
ANEXOS

ANEXO A

Entrevistas realizadas no Tribunal de Contas da União (TCU), na Força Aérea Brasileira (FAB) e no Ministério da Defesa (MD)			
Alberto Tavares de Oliveira	FAB	José Antônio dos Santos Raposo	FAB
Alfredo Fernandes de Jesus	FAB	José Carlos Santos	FAB
Ana Lúcia Epaminondas	TCU	Juniti Saito	FAB
Ariane de Almeida Pitassi Sales	FAB	Larissa Caldeira Leite Leocádio	FAB
Benjamin Zymler	TCU	Lidercio Januzzi	FAB
Carlos Alberto Flora Baptistucci	FAB	Luciana Nunes Goulart	TCU
Carlos Alberto Sampaio de Freitas	TCU	Luciano dos Santos Danni	TCU
Carlos André Marques	FAB	Marcelo Barros Gomes	TCU
Carmen Pereira Rêgo Meirelles	TCU	Marcelo Bemerguy	TCU
Claudio Cesar de Avelar Junior	TCU	Marcelo Luiz Souza da Eira	TCU
Clayton Lourenço de Oliveira	TCU	Marco Antônio Carballo Perez	FAB
Dagomar Henriques Lima	TCU	Marcos Araújo Silva	TCU
Daniel de Menezes Delgado	TCU	Maria Lúcia de Oliveira Feliciano de Lima	TCU
Diógenes Corrêa Vieira de Faria	TCU	Mariana Priscila Maculan Sodré	TCU
Édison Franklin Almeida	TCU	Mayalú Tameirão de Azevedo	TCU
Eduardo Sequeiros de Sousa Nunes	FAB	Neimar Dieguez Barreiro	FAB

Entrevistas realizadas no Tribunal de Contas da União (TCU), na Força Aérea Brasileira (FAB) e no Ministério da Defesa (MD)			
Eliane Meira Barros de Oliveira	TCU	Nicole Veiga Prata	TCU
Eliane Vieira Martins	TCU	Paulo Gomes Gonçalves	TCU
Fábio Mafra	TCU	Ricardo de Mello Araújo	TCU
Francisco Carlos Siqueira Moura	FAB	Ricardo Soares Cortes Real	FAB
Glória Maria Merola da Costa Bastos	TCU	Ronaldo Ferreira da Silva	FAB
Hiram de Carvalho Leite	TCU	Rosendo Severo dos Anjos Neto	TCU
Horácio Sabóia Vieira	TCU	Salvatore Palumbo	TCU
Itiberê Rosado de Farias	FAB	Sebastião Eurípedes Rodrigues	MD
Jesse Andros Pires de Castilho	TCU	Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa	TCU
João Luiz Rodrigues	FAB	Sérgio Santi de Souza	FAB
Jorge de Sousa Pantaleão	FAB	Ubiratan Aguiar	TCU

ANEXO B - CICLO DA ANOP



Fonte: Manual de ANOp do TCU (BRASIL, 2010: 10)

ANEXO C - ACÓRDÃO 36/2003-P: RECOMENDAÇÕES DESTINADAS À FAB

Item	Recomendação
9.1.1	empenho no sentido de buscar uma regulamentação específica para o EMAER-32, na qual fique clara a finalidade do programa e todas as despesas que podem ser custeadas por ele
9.1.2	elaboração, a partir da regulamentação mencionada no item anterior, de indicadores de desempenho que possam avaliar a eficácia, eficiência e economicidade do programa
9.1.3	disseminação, a todos os responsáveis por sua execução, da missão, objetivo e finalidade do programa
9.1.4	união de esforços com o Ministério da Defesa no apoio à sustentação do Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO), a fim de não transferir para o Tesouro Nacional, no futuro, a responsabilidade de arcar com os custos do programa
9.1.5	promoção de estudos com vistas a viabilizar a aplicação dos recursos do programa em hospitais, evitando, até a conclusão dos estudos, a descentralização de créditos para essa finalidade na rubrica do Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO)
9.1.6	realização de um estudo para apontar de forma objetiva as áreas relevantes do programa EMAER-32 que passariam a merecer aplicação dos recursos do programa
9.1.7	realização de estudos com intuito de tentar sensibilizar os governos estaduais para, em conjunto, por meio do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos -PROFAA, somarem esforços para atuarem nos aeroportos de interesse comum
9.1.8	priorização do desenvolvimento do sistema de gerência de pavimentos, alocando recursos orçamentários e humanos específicos para sua conclusão e início de operacionalização
9.1.9	realização de estudos, por intermédio da Comissão de Aeroportos da Região Amazônica (COMARA), a respeito da viabilidade de adquirir novos empurradores de balsas ou outros equipamentos que incrementem a capacidade de mobilização logística da COMARA
9.1.10	criação de um grupo de contato de auditoria, com a participação de servidores do Estado-Maior do Força Aérea Brasileira e da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica, que atue como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho do EMAER-32 e o atingimento das respectivas metas
9.1.11	envio ao Tribunal, no prazo de 60 dias, de plano de ação, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações, com o nome dos respectivos responsáveis pela adoção das providências, com vistas ao acompanhamento e à avaliação dos resultados obtidos
9.1.12	envio a este Tribunal de informações acerca do andamento e das consequências das ações recomendadas, devendo a primeira formalização de tal encaminhamento ocorrer 6 (seis) meses após a decisão desta Corte de Contas, sendo nova formalização encaminhada em 12 (doze) meses após ter sido prolatada decisão nestes autos, devendo a derradeira ocorrer em 24 (vinte e quatro) meses após a decisão deste Tribunal

ANEXO D - ACÓRDÃO 36/2003-P: RECOMENDAÇÕES DESTINADAS AO MPOG E AO MD

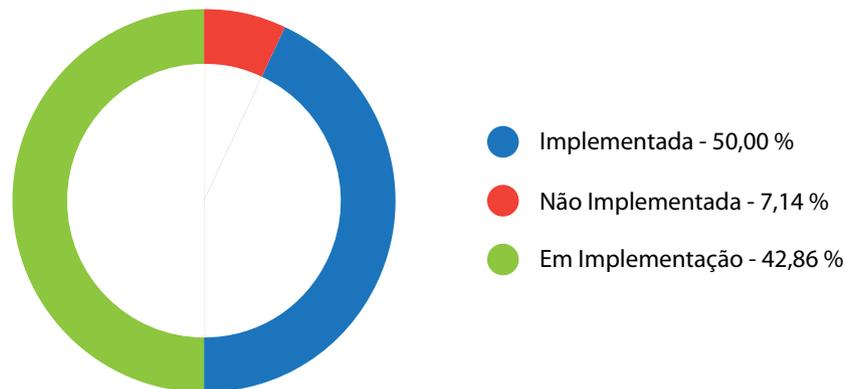
Item	Órgão	Recomendação
9.2.1	MPOG	elaboração de um estudo com o fito de não mais incluir no teto orçamentário do Força Aérea Brasileira os recursos oriundos de fontes vinculadas, pois, a exemplo do Adicional de Tarifas Aeroportuárias, instituído pela Lei nº 7.920/89, que determina a aplicação do adicional em melhoramentos, reparamento, reforma, expansão e depreciação de instalações aeroportuárias e da rede de telecomunicações e auxílio à navegação aérea, estes recursos, devido a imposições legais, só podem custear programas específicos. A mencionada inclusão não permite verificar se as tarifas, taxas e outros instrumentos congêneres estão correspondendo aos objetivos para os quais foram criados.
9.3.1	MD	avocação da responsabilidade pela edição das portarias de distribuição dos recursos do Adicional de Tarifas Aeroportuárias (ATAERO) que são destinadas ao governo federal, conforme o previsto na Lei nº 8.399, de 07.01.92, entre o Força Aérea Brasileira e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO).

ANEXO E - IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES – ACÓRDÃO 36/2003-P

Recomendações: Acórdão n.º 36/2003-Plenário	Situação	Recomendações: Acórdão n.º 36/2003-Plenário	Situação
9.1.1	Implementada	9.1.8	Em Implementação
9.1.2	Implementada	9.1.9	Em Implementação
9.1.3	Implementada	9.1.10	Implementada
9.1.4	Em Implementação	9.1.11	Implementada
9.1.5	Em Implementação	9.1.12	Implementada
9.1.6	Implementada	9.2.1	Não Implementada
9.1.7	Em Implementação	9.3.1	Em Implementação

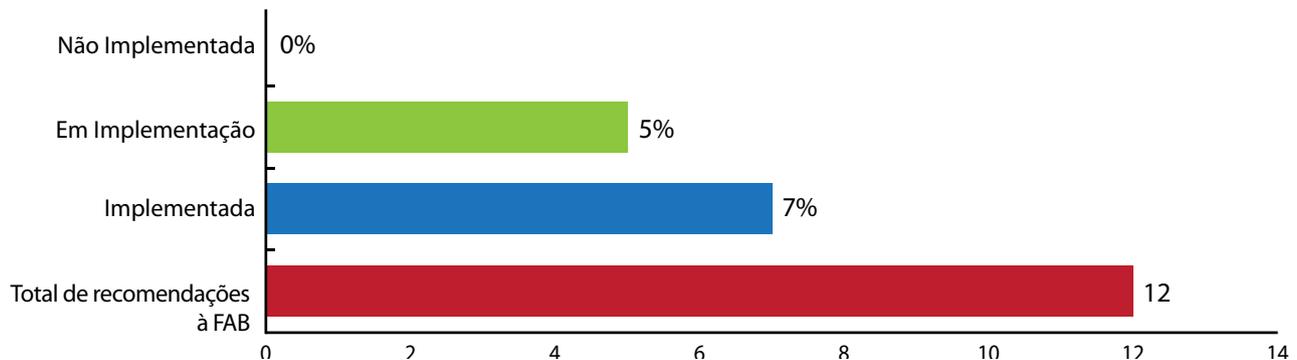
Fonte: Acórdão 162/2009-P do TCU (BRASIL, 2009a)

ANEXO F - GRAU DE CUMPRIMENTO PERCENTUAL (%) DO ACÓRDÃO 36/2003-P



Fonte: Acórdão 162/2009-P (BRASIL, 2009a)

ANEXO G - CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO 36/2003-P PELA FAB



Fonte: Acórdão 162/2009-P (BRASIL, 2009a)

ANEXO H - ACÓRDÃO 2420/2006-P: RECOMENDAÇÕES DESTINADAS À CASA CIVIL

Item	Recomendação
9.7.1	avale a pertinência e oportunidade de, em conjunto com o Ministério da Defesa, Força Aérea Brasileira e Infraero, identificar as necessidades de aporte de capital no âmbito do SISCEAB, de forma a verificar se as carências se dão na operação e manutenção do sistema ou nas ações relativas à sua expansão, ou ainda nas duas vertentes
9.7.2	verifique a conveniência de, ainda que temporariamente, aportar recursos do Tesouro Nacional para as Ações de Governo relacionadas ao custeio e expansão do SISCEAB, em complemento aos recursos originários da arrecadação das tarifas TAN, TAT e ATAERO
9.7.3	realize estudos com vistas à implantação de um Sistema Integrado de Coordenação e Gestão de Políticas de Infraestrutura de Transportes, com a definição de um órgão central e de órgãos setoriais e de execução, envolvendo, entre outros, os Ministérios da Defesa; dos Transportes; da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, de modo a estabelecer um modelo de planejamento, formulação, execução e avaliação das ações governamentais necessário para promover a intermodalidade de todo o setor de transportes, assegurando a prestação de serviços públicos adequados, em conformidade com os princípios da regularidade, eficiência e continuidade
9.7.4	realize estudos no sentido de definir um departamento governamental encarregado de estabelecer relações diretas com o TCU, no intuito de supervisionar e de coordenar a implementação de medidas preventivas e corretivas sugeridas no âmbito das fiscalizações de natureza operacional, atribuindo-lhes maior efetividade por meio da adoção de ações governamentais mais oportunas

ANEXO I - ACÓRDÃO 2420/2006-P: RECOMENDAÇÕES ANAC, INFRAERO, STN E CGU

Item	Órgão	Recomendação
9.4	ANAC	exija dos membros consultivos da Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares (COMCLAR) a devida motivação para os pareceres relativos à concessão ou alteração de Horários de Transporte (HOTRAN), de modo a dar cumprimento integral ao disposto no art. 50 da Lei n. 9.784/1999
9.5	Infraero	faculte ao Força Aérea Brasileira o acesso aos dados e sistemas relativos à arrecadação das tarifas TAN, TAT e ATAERO correspondente, na hipótese de inexistência de procedimento dessa natureza

Item	Órgão	Recomendação
9.6	STN	avale a conveniência e oportunidade de inserir os procedimentos e dados relativos às tarifas de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea (TAN), e uso das comunicações e dos auxílios rádio e visuais em área terminal de tráfego aéreo (TAT), no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, uma vez se tratar de recursos públicos, sem a natureza de receita própria, mas de tributo que apenas é arrecadado por ente não integrante do Orçamento Fiscal
9.9	CGU	avale o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, bem como comprove a legalidade e avalie os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, especialmente dos órgãos e entidades objeto da presente auditoria

ANEXO J - ACÓRDÃO 2420/2006-P: DETERMINAÇÕES DESTINADAS AO MD

Item	Determinação
9.1.1	substitua o Ofício n. 01/EMAER/R-081, de 26/01/1999, por instrumento jurídico adequado à regulação dos assuntos inerentes ao SISCEAB, ressaltando que tal substituição poderá ocorrer quando da conclusão dos trabalhos de revisão dos percentuais devidos à Infraero e ao Força Aérea Brasileira, relativamente às tarifas TAN e TAT
9.1.2	institua, por meio de sua Secretaria de Controle Interno, procedimento periódico e específico tendente a averiguar a conformidade dos atos de gestão da INFRAERO relativos às retenções dos recursos decorrentes das cobranças das tarifas TAN, TAT e ATAERO
9.1.3	envide esforços em conjunto com o Força Aérea Brasileira no sentido de viabilizar auditoria extraordinária, por parte da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), no âmbito do Programa Universal da Vigilância da Segurança Operacional (PUVSO), visando ao aperfeiçoamento da segurança global da aviação civil brasileira
9.1.4	adote providências no sentido de fortalecer a atuação articulada dos órgãos e entidades envolvidos na implementação da Política Nacional de Aviação, especialmente no que se refere ao efetivo funcionamento do Conselho Nacional de Aviação Civil (CONAC) e à implementação de suas Resoluções
9.2	em conjunto com o Força Aérea Brasileira e com a INFRAERO, reavale os percentuais devidos a esses dois órgãos, em vista da arrecadação decorrente das tarifas TAN, TAT e do ATAERO a elas relacionados, a fim de que estes retratem as responsabilidades de cada um dos entes com as despesas de custeio e investimento efetuadas no âmbito do SISCEAB

ANEXO K - ACÓRDÃO 2420/2006-P: DETERMINAÇÕES DESTINADAS AO FAB

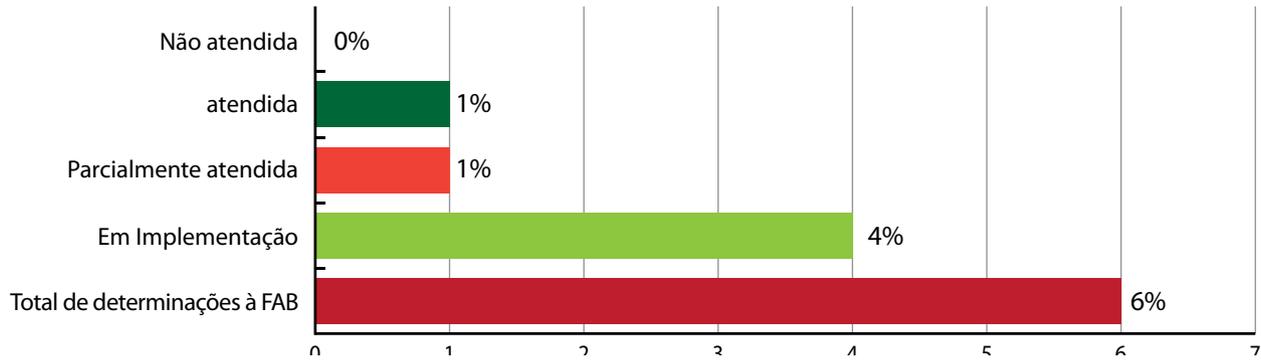
Item	Determinação
9.3.1	efetue estudos tendentes a verificar a viabilidade da sistemática de separação lateral (OFF SET) nas aerovias, em adição à separação vertical já prevista
9.3.2	avale de forma criteriosa, quando do planejamento da alocação de pessoal graduado, a conveniência e oportunidade de atender, em sua totalidade, as necessidades de recursos humanos referentes ao SISCEAB
9.3.3	reavale o planejamento do custeio do SISCEAB, buscando obter junto à ANAC, periodicamente, as informações necessárias para a efetiva mensuração do incremento do volume de tráfego aéreo, de modo que possam ser prontamente identificadas as reais necessidades de ampliação e modernização dos recursos humanos e materiais do referido Sistema, acompanhando a evolução e as demandas do setor aéreo
9.3.4	efetue estudos de viabilidade técnica com vistas a encontrar soluções para eliminar o lapso temporal entre a vida útil estabelecida pelo DECEA para os radares e os prazos definidos nos contratos de fornecimento de sobressalentes desses equipamentos
9.3.5	oriente o Centro de Gerenciamento da Navegação Aérea (CGNA) para que a emissão de pareceres na Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares (COMCLAR) seja precedida de análise criteriosa das condições do SISCEAB

ANEXO L - IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES/DETERMINAÇÕES DO ACÓRDÃO 2420/2006-P

Recomendações e Determinações Acórdão 2420/2006-Plenário	Situação	Recomendações e Determinações Acórdão 2420/2006-Plenário	Situação
9.1.1	Em implementação	9.3.3	Parcialmente Atendida
9.1.2	Em implementação	9.3.4	Em Implementação
9.1.3	Em Implementação	9.3.5	Em Implementação
9.1.4	Em Implementação	9.4	Em Implementação
9.2	Em Implementação	9.5	Atendida
9.3.1	Atendida	9.6	Em Implementação
9.3.2	Em Implementação	9.8	Em Implementação

Fonte: Acórdão 2464/2007-P do TCU (BRASIL, 2007)

ANEXO M - CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO 2420/2006-P PELA FAB

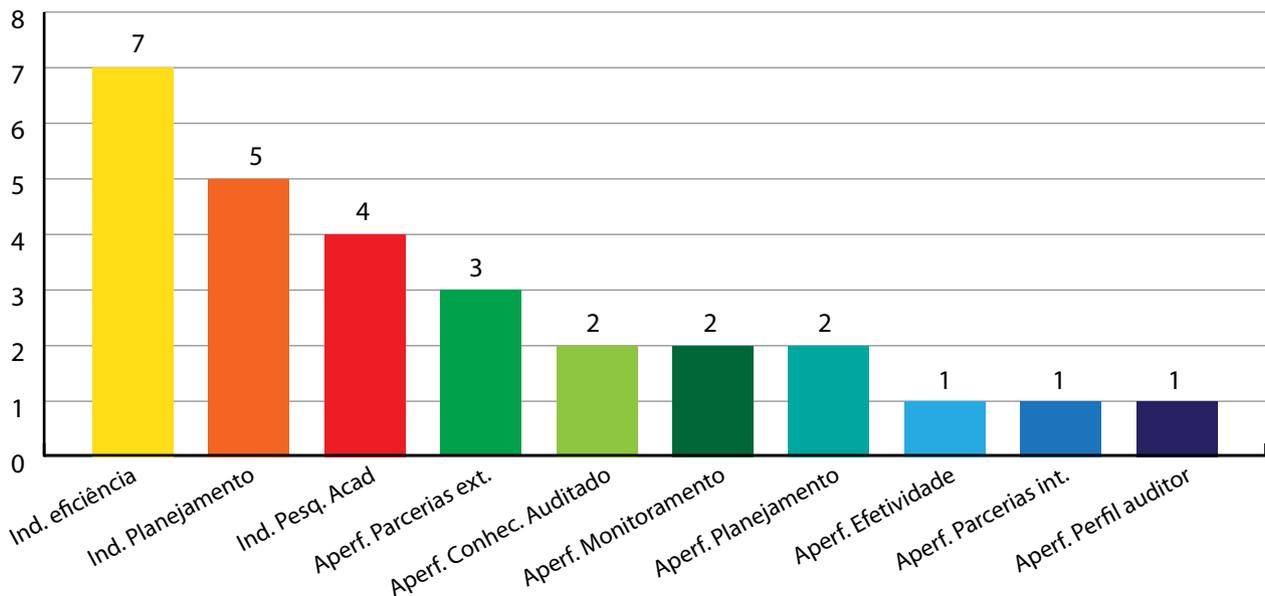


Fonte: Acórdão 2464/2007-P do TCU (BRASIL, 2007)

ANEXO N - OPORTUNIDADES DE MELHORIA NAS ANOP

Natureza da demanda	Respostas	Percentual (%)
Aperfeiçoar conhecimento do auditado	2	3,7
Aperfeiçoar efetividade	1	1,9
Aperfeiçoar monitoramento	2	3,7
Aperfeiçoar parcerias externas	1	1,9
Aperfeiçoar parcerias internas	3	5,6
Aperfeiçoar perfil do auditor	1	1,9
Aperfeiçoar planejamento	2	3,7
Induzir eficiência	7	12,9
Induzir pesquisa acadêmica	4	7,4
Induzir planejamento	5	9,2
Sem resposta	26	48,1
Total	54	100

ANEXO O): DISTRIBUIÇÃO QUANTITATIVA DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA EM ANOP



A Nova Contabilidade Pública. Conteúdos. Polêmicas. Controles.



**Flavio Corrêa
de Toledo Jr.**

Assessor Técnico do Tribunal de
Contas do Estado de São Paulo

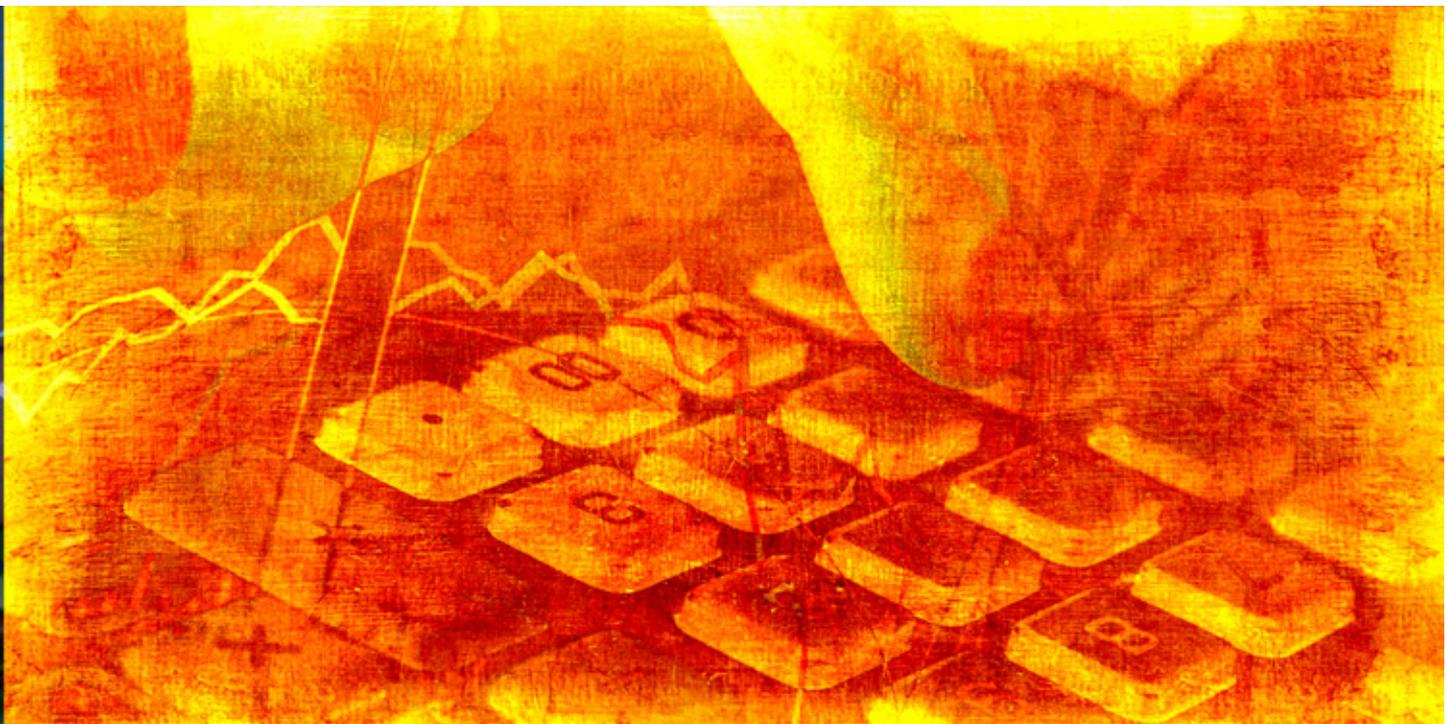
RESUMO

O novo padrão de contabilidade pública equivale ao do setor privado, mas os instrumentos de normatização: as Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional e as Resoluções do Conselho Federal de Contabilidade, umas e outras contradizem passagens da vigente lei básica de direito financeiro, a n° 4.320, de 1964; eis o caso do formato do Balanço Patrimonial; do fato deste não detalhar as dívidas fluante/consolidada e os componentes do resultado financeiro; da obrigatoriedade de reavaliar e depreciar os bens de natureza permanente.

Palavras-Chave: Demonstrativos Aplicados ao Setor Público (DCASP). Lei n° 4.320, de 1964. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Patrimônio. Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP). Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional. Regime de Competência. Resoluções do Conselho Federal de Contabilidade.

A Nova Contabilidade Pública busca sintonia com os padrões internacionais do setor privado da economia. A regulamentação não se dá por lei, mas mediante Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Resoluções do Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

É assim, pois persiste a falta da lei complementar que substituirá a de n° 4.320/1964, reclamada pelo art.



165, § 9º da Constituição. Nisso, de ilustrar que dezenas de projetos, desde 1989, já passaram ou ainda tramitam pelo Congresso Nacional, sem qualquer perspectiva, sequer de médio prazo, de suprirem aquele vazio legal.

Bem verdade que, enquanto não instituído por lei o Conselho de Gestão Fiscal, cabe à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) normatizar, em nível nacional, a agregação das contas públicas, visto que essa repartição é o órgão central de contabilidade da União, ou seja, o para isso aludido no art. 50, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 50 – (...)

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao **órgão central de contabilidade da União**, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

Nesse processo, todavia, paira sempre uma dúvida: uma Portaria, ato administrativo que é, pode se sobrepor à lei?

Como adiante se verá, há passagens das Portarias STN que não encontram amparo na Lei 4.320; põe-se aqui a estrutura básica do Balanço Patrimonial, ou da obrigatoriedade de reavaliar e depreciar os bens de natureza permanente ou, mesmo, da não evidenciação, naquele Balanço, das dívidas fluante e fundada e do resultado financeiro detalhado.

De todo modo, os novos procedimentos contábeis estão conforme as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS), elaboradas, em 1997, pela Federação Internacional de Contadores (IFAC), organização que reúne 173 países.

Nesse cenário, o Ministério da Fazenda publicou, em 2008, a Portaria 184, ou seja, o marco inicial da convergência ao modelo internacional de contabilidade pública.

Também, naquele ano (2008), o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), após debates com a sociedade, apresentou as 11 (onze) Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), “**de observância obrigatória, a partir de 2010, para as entidades do setor público**”.

Em essência, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público assenta-se nos seguintes pressupostos:

- Utilização de um mesmo plano de contas para toda a Federação e, via de consequência, em balanços e demonstrativos padronizados; isso para que se possa comparar e agregar as contas da União, Estados e Municípios.
- Enfoque predominantemente patrimonialista e, dele derivado, o reconhecimento de receitas e despesas pelo regime de competência.
- Adoção dos procedimentos de reavaliação, depreciação e provisão dos ativos e passivos governamentais.

- Implantação do sistema de custos públicos.
- Valorização do profissional de contabilidade pública.

A Secretaria do Tesouro Nacional gerencia, nacionalmente, a nova sistemática contábil; vai daí que edita, todo ano, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), de utilização forçosa em todos os níveis de governo.

Já em sua 5ª edição, referido manual abriga o plano único de contas (PCASP); os modelos de demonstração contábil, bem como os procedimentos contábeis orçamentários, patrimoniais e os específicos, alcançando estas situações especiais, atípicas em virtude da legislação de regência (ex.: Fundeb, regime próprio de previdência; parcerias público-privadas).

De seu lado, o plano único, PCASP, estabelece regras e a relação de contas para registrar atos e fatos contábeis, depois sintetizados nas demonstrações contábeis aplicadas ao setor público, as DCASP.

O plano único de contas e as demonstrações contábeis, um e outras devem ser adotados por todos os governos até o término de 2014 e, sob esse novo modelo, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) consolidará, até 30 de junho de 2015, as contas nacionais.

Tais prazos foram reiterados na Portaria STN nº 634, de 19.11.2013, a que reúne, em um único documento, anteriores normativos da nova contabilidade pública.

Então, a contar de 2015, não mais receberão transferências voluntárias os entes estatais que deixarem de encaminhar, à União, demonstrativos conforme o novo padrão contábil; tipificada a omissão, a STN não quitará a obrigação prevista no art. 51, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em que pese o mencionado prazo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo determinou, já a partir de janeiro de 2013, o envio das informações contábeis segundo o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), assimilado que foi pelo sistema eletrônico daquela Corte: o Audesp¹.

Tal antecipação, em dois anos, encontra guarida na Nota Técnica nº 1096/2012, da Secretaria do Tesouro Nacional: (...) Os novos prazos definidos na Portaria STN nº 753/2012 poderão ser antecipados pelo Tribunal de Contas ao qual o ente esteja jurisdicionado (...)

De salientar que a nova sistemática contábil privilegia a fiel evidenciação dos elementos patrimoniais, quer positivos ou negativos, daí revelando o real patrimônio líquido das entidades públicas.

Bem por isso e sob aquela ótica, todos os bens, direitos e obrigações serão reconhecidos por competência, isto é, quando acontece o fato gerador, independentemente dos recebimentos ou pagamentos.

Exemplificando essa priorização da competência, a Prefeitura, logo no início do ano, escriturará, no ativo circulante, o IPTU a receber, no mesmo valor dos carnês enviados aos contribuintes; no lado do passivo circulante, 1/12 das férias e do 13º salário serão registrados ao final de cada mês.

De qualquer forma, vale enfatizar que, no sistema orçamentário, a contabilidade prossegue acontecendo quando o IPTU é, de fato, recolhido aos cofres municipais (**art. 35, I, da Lei nº 4.320, de 1964**), ou quando as férias e o 13º são empenhados no mês do pagamento ou, mesmo antes, se adotado o empenho global prévio (**inciso II da sobredita norma**).

Nesse cenário, a Contabilidade Pública passa a tratar, com prioridade, a oscilação patrimonial e, não, a execução do orçamento. É assim por que a ciência contábil visa, basicamente, o patrimônio.

De outra parte, a Constituição e as leis de direito financeiro privilegiam, com ênfase, a realização orçamentária, uma vez que nesta se colhe informações essenciais como os resultados primário e nominal, bem como a aplicação em setores constitucionalmente protegidos (Educação e Saúde); isso, sem dizer que, só por meio da execução do orçamento, pode-se verificar o atendimento das inúmeras metas programáticas, o nível de investimento, o repasse para outros Poderes e entidades do terceiro setor, entre outros dados vitais para constatar a legalidade, a eficácia e a eficiência na gestão dos recursos recolhidos compulsoriamente da sociedade.

Dito de outra maneira e a despeito das boas intenções da Nova Contabilidade Pública, o sistema orçamentário, no setor governo, é muito mais relevante que o patrimonial. A isso se acresça a impossibilidade de gastar um único centavo de dinheiro público sem a prévia autorização na lei orçamentária anual (art. 167, I e II da CF).

De mais a mais, fala-se que a escrita da expectativa de receita inibirá fraudes e desvios. No entanto, essa contabilização ocorrerá de modo geral, global, agregado e, não, contribuinte por contribuinte. Ante essa generalidade e, não, individualidade, como poderá a nova contabilidade detectar as habituais falcatruas no campo da receita pública? Se a análise só pode ser global, agregada, não bastaria observar o valor previsto, com atualizações, na lei orçamentária anual?

E, há de se convir: bem difícil o registro individual em municípios com milhões de contribuintes.

No esforço da valorização patrimonial, a Administração deve atualizar o valor dos bens móveis e imóveis, sem prejuízo, claro, de também depreciá-lo conforme o uso e o desgaste.

Assim, os ativos não-financeiros² não mais comparecerão com os atuais valores irrisórios, pífios; serão contados em montante próximo à realidade de mercado, o que facilita a apuração dos custos dos serviços públicos.

Por outro lado, a reavaliação de bens é procedimento opcional, facultativo, não obrigatório, nos termos da Lei nº 4.320, de 1964:

Art. 106 – A avaliação dos elementos patrimoniais obedecerá às normas seguintes:

(...)

§ 3º - Poderão ser feitas reavaliações dos bens móveis e imóveis.

Diante disso, quis o legislador de 1964, conquanto, no governo, os ativos possuem importância diferente da que têm no setor privado; neste, o resultado patrimonial é indicador fundamental para sócios, acionistas, credores, posto que os bens e direitos respondem pelas dívidas do particular; quadro bem diferenciado se vê no poder público, em que os ativos, por via de regra, são inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis, e, claro, os entes governamentais não estão sujeitos à concordata; tampouco, à falência.

Então, de pronto, se antepõe outra dificuldade para a nova contabilidade pública: se a basilar lei de regência apenas indica, não compele à reavaliação dos bens móveis e imóveis, de que maneira o Controle Externo penalizará os entes que deixam de fazê-lo?

De igual sorte, a Secretaria do Tesouro Nacional se ressentirá de base legal para propor corte de transferências voluntárias, quando a entidade federada evidencia ativos nos moldes da “antiga” contabilidade pública, ou seja, sem reavaliá-los ou depreciá-los.

Quer-se também que o passivo mostre a efetiva situação devedora da entidade governamental, o que alcança os débitos de longo prazo dos regimes próprios de previdência: o chamado passivo atuarial, de valor bem alentado para muitos.

Quantificado em estudos atuariais, tal passivo equivale à diferença entre as aposentadorias/pensões

e as contribuições patronais e as dos segurados; isso, por um período de 35 anos.

Se assim for, Estados e Municípios de grande porte superarão o limite da dívida de longo prazo: a consolidada, sendo que, hoje, poucos ultrapassam tal freio.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) elenca os novos demonstrativos contábeis:

- Balanço Orçamentário (anexo 12)
- Balanço Financeiro (anexo 13)
- Balanço Patrimonial (anexo 14)
- Demonstração das Variações Patrimoniais (anexo 15)
- Demonstração dos Fluxos de Caixa (anexo 18)
- Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido (anexo 19)
- Demonstração do Resultado Econômico (anexo 20).

O anexo 19 será compulsório somente para as empresas estatais dependentes; o anexo 20 é opcional para qualquer entidade pública.

No Balanço Patrimonial, a nomenclatura legal, financeiro e permanente, foi trocada para circulante e não circulante, as mesmas nomenclaturas utilizadas nas entidades de direito privado, inclusive as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O confronto entre ativo e passivo resulta indicador fundamental para o novo modelo contábil: o patrimônio líquido; não mais o ativo real líquido ou o passivo a descoberto.

No entanto, a estrutura das contas patrimoniais contradiz a preconizada na Lei 4.320 (art. 105). De fato, não se pode dizer que as contas circulantes independam de autorização legislativa, nem que todas as rubricas não circulantes solicitem permissão orçamentária.

Bem verdade que, ao final do Balanço Patrimonial, como apêndice informativo, comparecem, de modo total, não detalhado, os antigos grupos financeiro e permanente. Tal se deve à necessidade de saber-se o resultado financeiro, especialmente quando se tem o *superavit*, ou seja, a sobra monetária que ampara o *deficit* de execução orçamentária e os créditos adicionais, além de ofertar o lastro monetário exigido no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Se assim não fosse, de que modo saberia o Controle Externo que o *deficit* orçamentário se lastreou no *superavit* financeiro do ano anterior?

Em face dessa controvérsia, o Tesouro Nacional, mediante o **Plano de Transição para Implantação da Nova Contabilidade**, determina que

“para possibilitar o cálculo do *superavit* financeiro, de acordo com a Lei 4.320/64, o controle de financeiro e permanente não será mais efetuado em contas contábeis, mas sim por meio de atributos utilizados pelo sistema informatizado, que permitirá separar o saldo financeiro e permanente do ativo e do passivo”.

A propósito, a controvérsia financeiro/circulante foi tratada no voto das contas do Governador do Estado de São Paulo, exercício de 2011:

Com efeito, o balanço estadual parece denotar *superavit* financeiro de R\$ 16,936 bilhões, um pouco mais que o dobro do anotado no ano anterior (R\$ 8,417 bilhões). Todavia, após a retirada de ativos e passivos sem qualquer perspectiva de breve realização, constata-se que, na verdade, o real *superavit* financeiro de 2.010, R\$ 7,874 bilhões, sofreu redução em 2.011 para R\$ 1,290 bilhão; uma queda de 83,61%, e não como sugerem as peças contábeis: acréscimo de mais de 100%.

Não há de se imputar erro à Contabilidade do Estado, na medida em que esta se baliza nos modelos nacionais do Ministério da Fazenda, que privilegiam, com desproporcional vigor, o sistema patrimonial e, por extensão, o regime de competência da receita pública, em detrimento ao de caixa. De outra parte, não se identificam nesse esforço padronizador maiores cuidados com o fundamental sistema orçamentário.

Faz isso a União com o intuito de convergir a contabilidade pública à da seara particular, mas olvida que, entre as duas, o orçamento é peça vital de governo, mas subsidiário na área privada.

Recomendável, por conseguinte, que o resultado financeiro do Estado seja extraído da diferença entre o Disponível Financeiro e a Dívida Flutuante; ou seja, o cálculo não mais considerará os grupos Realizável e Diversos do Ativo Financeiro e, por simetria, nem as categorias Exigível e Diversos do Passivo Financeiro.

Fica patente que os ativos e passivos financeiros agora comparecem de modo acessório e não detalhado. Tal lacuna exige anexo complementar, que evidencie a dívida flutuante a modo do art. 92 da Lei 4.320 (**restos a pagar, depósitos e débitos de tesouraria**); tal peça acessória deve ser exigida pelos Tribunais de Contas. De mais a mais e também como anexo às peças da nova contabilidade, devem as Cortes de Contas exigir o demonstrativo da dívida consolidada.

Em resumo, o novo Balanço Patrimonial deixa de mostrar variáveis fundamentais de finanças públicas como a composição do resultado financeiro e da dívida flutuante e consolidada.

Já, no Balanço Orçamentário, receitas e despesas estão mais bem especificadas. A receita vai até a categoria da espécie. À vista das fases da despesa (**empenho, liquidação e pagamento**), o gasto é desdobrado até o grupo de natureza e, não como era antes, pelo tipo de crédito (**orçamentário e adicional**). Tal abertura se escora nos pressupostos da Lei de Transparência Fiscal.

Em apêndice ao sobredito balanço, haverá quadros de Restos a Pagar, apresentados frente à original natureza da despesa. Em assim sendo, tais resíduos serão qualificados pela origem orçamentária, não mais permanecendo na vala comum das operações meramente financeiras.

Também, o Balanço Orçamentário conterà notas explicativas, mostrando as transferências financeiras, quer as recebidas ou as concedidas. Esses repasses, como se sabe, são extraorçamentários; têm a ver com os duodécimos entregues aos outros Poderes, e com a ajuda financeira da Administração direta para autarquias, fundações e empresas dependentes.

Por tudo isso, o novo Balanço Orçamentário facilitará ajustes dos controles interno e externo, notadamente os da relativização do *deficit* orçamentário frente ao *superavit* financeiro do ano anterior, e o da adição, na despesa orçamentária, de transferências financeiras para autarquias, fundações e empresas dependentes.

O Balanço Financeiro, uma grande conta caixa, mas, sob o novo modelo, sofreu considerável modificação. Com efeito, apresentará recebimentos e pagamentos sob as fontes ordinária e vinculada (**não mais por natureza e função**), revelando, também, as sobreditas transferências financeiras entre entidades do mesmo nível de governo.

A Demonstração das Variações Patrimoniais também contou com significativa alteração. Dessa feita, melhor decompõe a receita e a despesa orçamentária; bem transparece aquelas transferências extraorçamentárias;

cria as figuras das variações patrimoniais quantitativas e qualitativas.

De toda forma, os novos balanços financeiro e patrimonial, e as novas demonstrações patrimoniais e de fluxo de caixa, todos eles contarão com duas colunas: uma do exercício atual; outra para o exercício anterior, o que, em face da baixa inflação do país, possibilita salutares análises comparativas.

De sua parte, o Sistema de Custos será ferramenta básica para o Controle Interno, depois municiando as decisões dos gestores públicos; impõe-se tal regime, não é demais recordar, no art. 85 e 99 da Lei 4.320 e no art. 50, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo manual da Confederação Nacional de Municípios³ o sistema de custos possibilita resposta aos seguintes quesitos:

- O serviço de vigilância deve ser terceirizado ou deve ser organizado pelo Município?
- Manter a frota de veículos e motoristas ou terceirizar esses serviços?
- Dar manutenção mensal nos bens móveis e imóveis ou consertar quando estiverem necessitando?
- Alugar espaços para o desenvolvimento dos serviços ou construí-los?
- Inscrever servidores em treinamentos abertos ou fazer contratação direta de instrutores?
- Abastecer veículos em postos particulares, adquirir combustível em maior quantidade ou adquirir os equipamentos para a instalação de um ponto de abastecimento exclusivo para o órgão?
- Manter estrutura física e de servidores para serviços de atendimento médico especializado ou contratá-los somente quando necessário?
- Adquirir equipamentos para exames laboratoriais ou contratá-los de terceiros?
- Comprar softwares disponíveis no mercado e adaptá-los para uso próprio ou desenvolvê-los?

Ante tudo o que se disse neste artigo, os controles internos e externos, a partir de 2014, haverão de atentar para o que segue:

- A cada mês, houve apropriação, no passivo circulante, de mais 1/12 de férias e 13º salário dos servidores, visto que tal parcela já foi toda liquidada?
- No início do ano, houve escrituração, no sistema patrimonial, do IPTU a receber e de outros

tributos esperados, objeto de lançamento prévio (ex.: ISS, taxas de água e esgoto)?

- No sistema patrimonial, ocorreu o registro mensal da depreciação dos bens móveis e imóveis, bem como o da provisão sobre direitos creditórios, mormente o da Dívida Ativa (provisão para devedores duvidosos)?
- No sistema patrimonial, houve atualização valorativa das dívidas de curto e longo prazo, além da inserção do passivo atuarial?
- Periodicamente, foi efetivada a reavaliação do ativo imobilizado?
- O Balanço Orçamentário faz-se acompanhar de notas explicativas, mostrando as transferências financeiras, extraorçamentárias, para as entidades do mesmo nível de governo?
- O Balanço Patrimonial está municiado de anexo demonstrando o superávit ou o déficit financeiro do exercício?
- O Sistema de Custos foi implantado conforme normas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (art. 4º, I, “e”, da LRF)?

NOTAS

1 Mediante o Comunicado SDG nº 46, de 2012.

2 Bens móveis; imóveis; direitos creditórios como, por exemplo, a Dívida Ativa; ações, entre outros.

3 A nova Contabilidade Pública Municipal; 2013; Confederação Nacional dos Municípios – CNM.

Contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal na Administração Pública: uma breve análise da Decisão 439/98, Plenário do TCU

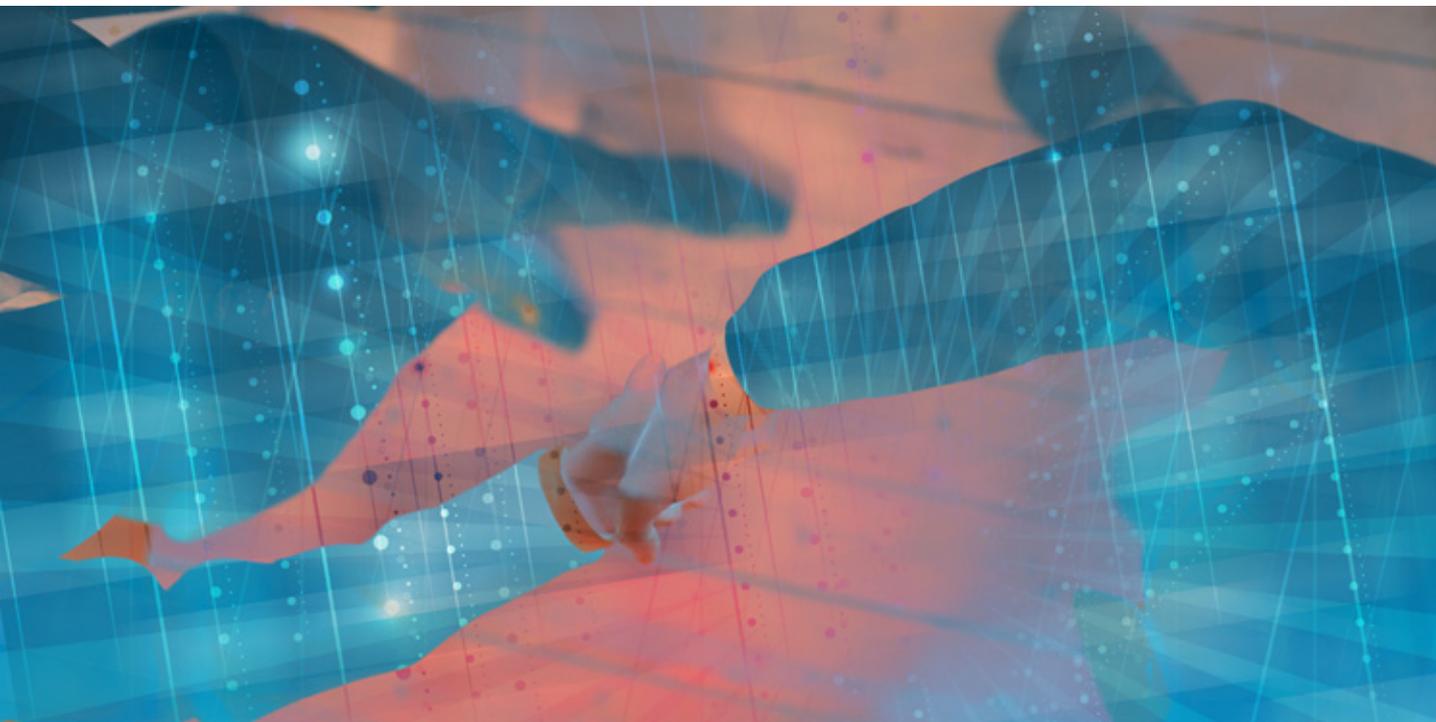


Luiz Cláudio de Azevedo Chaves

Prof. da Fundação Getúlio Vargas, Prof. Convidado da PUC-Rio, Consultor do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)

RESUMO

O macro sistema normativo que norteia as contratações governamentais lança enorme dificuldade ao aplicador quando da necessidade de contratar serviços de treinamento de pessoal, conduzindo-o, não raro, a contratações de cursos e professores aquém da expectativa de qualidade desejada, em virtude da equivocada ideia de que tais serviços **devem** ser licitados. Em contraponto, a complexidade de certos conceitos, tais como o de “serviço singular” e de “notória especialização”, requisitos para o enquadramento da hipótese de inexigibilidade de licitação, constituem o maior desafio do intérprete, o que eleva sobremaneira o desafio de bem contratar as ações de capacitação. Em que pese o Tribunal de Contas da União já ter examinado detidamente tal questão, por meio da Decisão Plenária 439/1998, na qual concluiu ser a licitação para essas hipóteses de contratação, inexigível, as dificuldades e desafios persistem. Reexaminando o citado *decisum*, este trabalho busca melhor aclarar tais conceitos, bem como abordar questões de ordem prática que surgem no dia a dia das Escolas de Governo e que escaparam ao sempre percuciente exame do Plenário da Corte Federal de Contas. Tudo isso, com o objetivo de que as normas licitatórias sejam adequadamente cumpridas, sem desvios de finalidade, mas também, sem perda de eficiência e eficácia, considerando que a capacitação continuada dos servidores da Administração Pública é,



sem sombra de dúvidas, meio de melhoria dos serviços públicos postos à disposição da sociedade.

Palavras-chave: Inexigibilidade. Singularidade. Treinamento.

1. INTRODUÇÃO À SITUAÇÃO-PROBLEMA

Não é de hoje a discussão, acalorada, diga-se, sobre como os órgãos e entidades da Administração Pública devem proceder para contratar aos servidores de seu quadro de pessoal, cursos de graduação, de pós-graduação, palestras, treinamentos específicos, conferencistas e instrutores, conciliando as normas legais para contratação de serviços (CF, art. 37, XXI e Lei 8.666/93) e as peculiaridades inerentes a essa espécie de prestação de serviço. As dificuldades são inúmeras e diversos são os fatores que contribuem para aumentar a insegurança no momento de celebrar tais contratos.

O primeiro ponto diz respeito à obrigação de realizar licitação. Como o **dever de licitar** é imperativo e fazê-lo pelo critério de menor preço é regra geral, o problema advém da imensa dificuldade de se estabelecer critérios de aferição idôneos que apontem com segurança a proposta efetivamente mais vantajosa, o que eleva sobremaneira o risco de insucesso na contratação. A experiência tem demonstrado que contratos dessa natureza, quando licitados, não raro, anotam má prestação de serviço e não atendimento aos objetivos colimados.

Outro fator que acaba soando negativo é a existência de sortida variedade de profissionais e empresas para o segmento de ensino e capacitação. O fato de haver, no mercado, grande variação de soluções para uma mesma demanda de treinamento, torna nebuloso o correto entendimento sobre questões como **singularidade e notória especialização**. Assim, uma característica do segmento que deveria ser considerado salutar e proveitoso, diante desse cenário, termina por dificultar a instrução dos processos. O precedente da Corte Federal de Contas acima epigrafado constituiu-se um marco na abordagem desse problema, em que pese o excelente trabalho desenvolvido a cargo do Instituto Serzedelo Corrêa, não encerrou os debates, anotando nas mesas de trabalho dos servidores envolvidos nesse tipo de contratação, uma série de dúvidas de ordem prática.

Objetivando trazer um pouco mais de luz a esse tema, vamos realizar uma releitura do citado precedente, a partir dos seus fundamentos para, no campo pragmático, propor algumas soluções que irão assentar um pouco mais esse assunto.

2. A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO FUNDADA NO ART. 25, II: REQUISITOS E TRAÇOS MARCANTES

Na inexigibilidade de licitação, como é cediço, é a impossibilidade de submeter à competição que afasta o Dever Geral de Licitar, insculpido no art. 37, XXI da Car-

ta Política de 1988. Essa impossibilidade sempre decorre do objeto, seja porque único, como nos casos de produto exclusivo, seja porque, mesmo não sendo exclusivo, se mostra inconciliável com a ideia de comparação objetiva de propostas. E é nesta em que justamente se amolda a hipótese ora em exame. Não é caso de eleição por parte do administrador, como é próprio das hipóteses de dispensa (art. 24).

Veja-se a redação da legislação:

Art. 25 – É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:(...)
II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

Art. 13 – Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

- I – estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
- II – pareceres, perícias e avaliações em geral;
- III – assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- IV – fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- V – patrocínio de causas judiciais ou administrativas;
- VI – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- VII – restauração de obra de arte ou bem de valor histórico.
- VIII – (Vetado)

Como se vê, o art. 25, II da Lei Geral de Licitações reconhece que determinados serviços, os “técnicos especializados”, quando “singulares”, são incomparáveis entre si, ainda que haja pluralidade de soluções e/ou executores. O artigo 13 acima transcrito oferece uma lista de quais serviços são tratados como sendo “técnicos especializados”. O elemento central dessa hipótese de afastamento da licitação é a seguinte: possível presença de vários executores aptos, mas inviável a comparação objetiva de suas respectivas propostas. Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 497), “são licitáveis unicamente (...) bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais. Cumpre que sejam confrontáveis as características do que se pretende e que quaisquer dos objetos em certame possam atender ao que a Administração almeja”.

A singularidade é justamente o elemento que torna o serviço peculiar, especial. Não será suficiente que o serviço esteja descrito no art. 13, pois, de *per si*, não o faz especial (singular). Deve haver, na execução ou em suas características intrínsecas, algo que o torne inusitado. Não se pode confundir **singularidade** com exclusividade, ineditismo ou mesmo raridade. Se fosse único ou inédito, seria caso de inexigibilidade por ausência de contendores, fulcrada no *caput* do art. 25, e não pela natureza singular do serviço. O fato de o objeto ser prestado por poucos profissionais ou empresas não impede que estes o disputem.

A despeito de haver opiniões em sentido contrário¹, outro conceito que entendemos impróprio é a de que a singularidade pode decorrer da notória especialização de seu executor. Para essa corrente doutrinária, a notória especialização envolveria uma singularidade subjetiva. Todavia, se imaginarmos que a inviabilidade pode decorrer da pessoa do contratado, teríamos que admitir a absurda ideia de que um mesmo objeto seria, a um só tempo, singular e usual, conforme a pessoa que o executar. Ora, o serviço é ou não é singular. Um projeto arquitetônico para casas populares, desprovido de qualquer complexidade ou vanguardismo técnico, não pode ser classificado como singular apenas porque sua contratação recaiu no escritório de Oscar Niemeyer. O projeto, em si, continuaria usual. Jacoby (2011, p. 604), de forma bastante arguta, salienta que o processo de contratação de obras e serviços inicia-se, necessariamente, pela definição do objeto, o que envolve a elaboração do projeto básico e/ou executivo, e não pela escolha do executor. Acrescenta que “quando os órgãos de controle iniciam a análise pelas características do objeto, percebe-se quão supérfluas foram as características que tornaram tão singular o objeto, a ponto de inviabilizar a competição.”

Todavia, para configuração da inviabilidade de competição, não bastará que a contratação se amolde em um dos serviços arrolados no art. 13 e que o possa ser caracterizado como singular. Além disso, será imprescindível que ele seja prestado por profissional ou empresa que detenha notória especialização. Somente na presença desses três requisitos, e nessa ordem, é que estará configurada a inviabilidade de competição. A doutrina e a jurisprudência não destoam desse enunciado².

3. OS SERVIÇOS “TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL”, DO ART. 13, VI, DA L. 8.666/93

Logo de plano é bom que se destaque que não seria razoável interpretação restritiva para considerar

que o art. 13, VI quis limitar como conceito de serviço técnico especializado apenas as ações de **treinamento**, devendo ser estendido a todas as ações de educação, em todos os níveis. Assim, qualquer que seja o nome que se dê para o serviço (treinamento, aperfeiçoamento, desenvolvimento, capacitação, ensino) ele estará alcançado pelo inciso VI, do art. 13 da Lei 8.666/93. Estão incluídos nesse contexto a contratação de professores, instrutores e conferencistas quando chamados por via direta (pessoa física); contratação de cursos de extensão (curta ou longa duração), de graduação ou de pós-graduação na forma *in company*; inscrição em cursos de extensão, de graduação ou de pós-graduação abertos a terceiros na forma presencial ou no sistema EAD.

Dito isto, não resta dúvida de que, para esses serviços, o primeiro requisito para enquadramento na hipótese de inexigibilidade encontra-se atendido, porquanto descritos no inciso VI, do art. 13. O próximo passo será determinar se, e em que casos, tais serviços assumem características singulares a ponto de tornar a licitação inviável. E para esse exame é mister que se faça uma análise sobre o que compõe o núcleo do objeto **treinamento**, pois é exatamente nele em que se identificará a peculiaridade que poderá torná-lo singular. Afinal, é a partir dele é que se medirá os resultados da execução.

Chamamos de núcleo do objeto do serviço a parcela da execução que lhe dá identidade, que materializa a execução. A obrigação principal, que em qualquer serviço é um **fazer**. No serviço de limpeza, e.g., o núcleo do objeto reside na ação de limpeza propriamente dita (**o fazer**). A metodologia, a periodicidade, os equipamentos e insumos constituem apenas parte da especificação, mas não será responsável pelo resultado a ser obtido. Apenas quando o servente, aplicando a metodologia, seguindo a periodicidade e utilizando os equipamentos e insumos descritos no Termo de Referência, realiza a limpeza é que o serviço se dá por executado e se pode medir os resultados. Eis aí o núcleo do objeto **limpeza**. Qualquer que seja o profissional, a empresa, o local de execução, a região do País em que for executado, aplicando a metodologia e demais especificações, o resultado será idêntico ou aproximado e os objetivos perfeitamente alcançados. Daí porque não se pode dizer que o serviço de limpeza possui natureza singular. O objeto permite comparação objetiva entre as várias propostas. O mesmo, por via de regra, não ocorre nos serviços de treinamento.

Nos serviços de treinamento, os objetivos gerais e específicos, público alvo, metodologia e o conteúdo programático constituem características técnicas do objeto, mas definitivamente não é o núcleo. O objeto do serviço

de **treinamento** só se materializa com a **aula (o fazer)**. É por meio desta ação que o docente, fazendo uso da metodologia didático-pedagógica, utilizando os recursos instrucionais e aplicando o conteúdo programático, realiza o objeto. Portanto, o núcleo do serviço é a própria aula. Ora, se é a aula, não se pode, em regra, considerar que seja um serviço usual ou executado de forma padronizada; não se pode admitir que, quem quer que seja o executor (o professor), desde que aplicando os recursos acima, obtenha os mesmos resultados. Afinal, cada professor possui sua técnica própria, a forma de lidar com grupos, a empatia, a didática, as experiências pessoais, o ritmo e tom de voz, tornando-os incomparáveis entre si. Ademais disso, cada turma também possui características próprias que as distinguem umas das outras, a exigir do profissional adaptação a cada vez que se apresenta. Aliás, o próprio professor poderá executar o serviço de forma distinta a cada aula proferida, ainda que do mesmo tema, provocado, por exemplo, por uma mudança de visão e conceitos. Quer dizer, as aulas sempre serão diferentes, seja na condução, seja no conteúdo, seja na forma de exposição. Não há como negar que cada aula (cada serviço) é, em si, singular, inusitado, peculiar. Nesse diapasão, vale transcrever excerto do *sub examine*, citando lição de Ivan Barbosa Rigolin, em artigo publicado ainda sob a vigência do Decreto-Lei 2.300/86:

O mestre Ivan Barbosa Rigolin, ao discorrer sobre o enquadramento legal de natureza singular empregado pela legislação ao treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (...) defendia que: 'A metodologia empregada, o sistema pedagógico, o material e os recursos didáticos, os diferentes instrutores, o enfoque das matérias, a preocupação ideológica, assim como todas as demais questões fundamentais, relacionadas com a prestação final do serviço e com os seus resultados - que são o que afinal importa obter -, nada disso pode ser predeterminado ou adrede escolhido pela Administração contratante. Aí reside a marca inconfundível do autor dos serviços de natureza singular, que não executa projeto prévio e conhecido de todos mas desenvolve técnica apenas sua, que pode inclusive variar a cada novo trabalho, aperfeiçoando-se continuamente. (Treinamento de Pessoal - Natureza da Contratação *in* Boletim de Direito Administrativo - Março de 1993, págs. 176/79)

O mesmo não ocorre com os treinamentos cujo núcleo do serviço não reside na aula, mas no método ou

no material didático a ser aplicado. Nesses, a intervenção do professor é acessória, não sendo determinante na obtenção dos resultados esperados. A metodologia, sim, é que é a responsável pelo alcance desses resultados. Os cursos na metodologia *Kumon* é um excelente exemplo. Este método preconiza um “estudo individualizado que busca formar alunos autodidatas com material didático próprio e autoinstrutivo, permitindo ao aluno desenvolver os exercícios **com o mínimo de intervenção do orientador...**”³ (grifamos). O núcleo do objeto, ou seja, seu elemento essencial é o método e o material didático empregado. Nesse caso, não se vê presente o requisito da singularidade, pois quem quer que seja o orientador, desde que capacitado para tanto, em razão de sua mínima intervenção, os resultados obtidos serão uniformes, previsíveis, pois o método e o material didático que se constituem nos principais responsáveis pela obtenção dos resultados.

Diante do acima exposto, é correto afirmar que, sempre que o núcleo do serviço de treinamento for a **aula (o fazer)** significará que a atuação do professor será determinante para o alcance dos resultados pretendidos, revelando a natureza singular do serviço. Em contrapartida, caso o método supere a intervenção do mestre, o treinamento será licitável. Percebe-se que a lógica do dever geral de licitar (art. 37, XXI, CF), em relação a estes serviços se inverte, sendo, a singularidade a regra geral, na medida em que a quase totalidade das ações de capacitação são umbilicalmente dependentes da intervenção do professor. Somente em caráter excepcional é que um treinamento anotar características tão próprias que exigirá menor interferência do orientador.

Para afastar de vez a confusão de que ainda persiste existir em relação ao conceito de singularidade, aborda-se a situação da contratação de cursos e treinamentos que não são especializados ou originariamente montados para o órgão contratante. Ficamos com um exemplo clássico: Curso de Redação Oficial ou Atualização em Língua Portuguesa. Com enorme frequência, ouve-se o argumento segundo o qual este curso não seria de natureza singular porque “o tema não é complexo e há muitos professores de português no mercado”. Mais uma vez precisamos insistir que **singularidade** não é sinônimo de exclusividade ou raridade. Não é a quantidade de oferta de profissionais que indica a presença desse elemento no serviço, mas sim o exame do componente de seu núcleo, que, na hipótese é a didática própria do professor. A conclusão a que se chega é que, mesmo sendo um curso sobre tema de nível menos especializado, e havendo milhares de professores aptos, se

a intervenção do mestre for determinante para o alcance dos resultados desejados, presente estará o elemento singular do serviço.

4. A DEMONSTRAÇÃO DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

Considerando que já foram enfrentados os dois primeiros requisitos para a configuração da inviabilidade de competição na contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, resta avançar sobre o último desafio: problema da notória especialização. Parece-nos suficiente o texto da lei para dar solução a eventuais impasses, mas a prática tem demonstrado que não é bem assim. A primeira vista, tem-se uma falsa ideia de que notório especialista deva ser amplamente conhecido, quase famoso. Veja-se o texto legal:

Art. 25 - *Omissis*

(...)

§ 1º - Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Notório especialista é o profissional (ou empresa) que nutre entre seus pares, ou seja, “...no campo de sua especialidade...” a partir do histórico de suas realizações, elevado grau de respeitabilidade e admiração, de forma que se “...permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

O dispositivo em tela indica o norte de quais peculiaridades ou requisitos são considerados idôneos para se inferir se um profissional é ou não notório especialista, a saber: “...desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica...”. Mais ainda. A expressão “...ou de outros...” dá bem o tom de rol exemplificativo desses requisitos. O legislador admite, portanto, que outros conceitos e requisitos, não ditados no texto expresso da lei, podem servir de base à conclusão de que o profissional escolhido é o mais adequado à satisfação do contrato. Nota-se,

também, que a enumeração dos requisitos são alternativos. Significa que não é obrigatório que estejam todos contemplados na justificativa da escolha, bastando apenas o apontamento de um deles para balizá-la. Se se deseja contratar uma palestra sobre Ética na Abordagem Policial, destinado à tropa policial, um policial civil com vasta experiência operacional e reputação ilibada pode ser considerado **notório especialista** ainda que não tenha nível superior ou trabalhos publicados. É o seu histórico na profissão que permite, no caso concreto, que faça um prognóstico positivo sobre o alcance dos resultados a serem obtidos na palestra.

4.1 A DISCRICIONARIEDADE DO ATO DE ESCOLHA DO PROFISSIONAL OU EMPRESA

Ao conceituar “notória especialização”, o dispositivo legal encerra com a expressão “que permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”. Não restam dúvidas de que essa escolha dependerá de uma análise subjetiva da autoridade competente para celebrar o contrato. Nem poderia ser diferente, pois se a escolha pudesse ser calcada em elementos objetivos a licitação não seria inviável. Ela é impossível justamente porque há impossibilidade de comparação objetiva entre as propostas.

Consequentemente, uma vez que a escolha se dará por meio de uma avaliação subjetiva, ou seja, juízo de valor pessoal de quem detém a competência para realizar a escolha, partir da soma de informações sobre a pessoa do executor (experiências, publicações, desempenho anterior etc), em comparação com esses dados dos demais possíveis executores, nítido está que a escolha é essencialmente discricionária. Será a autoridade competente que, respeitando o leque de princípios a que se submete a atividade administrativa, notadamente, legalidade, impessoalidade, indisponibilidade do interesse público e razoabilidade, e ainda, sopesando as opções à sua disposição, com fulcro em seu juízo de conveniência, indicará aquele que lhe parecer ser o “indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.” Mais uma vez nos socorreremos de excerto do já citado Acórdão 439/98-Plenário, TCU, que traz anotação de brilhante lição do saudoso Eros Roberto Grau:

Sobre a prerrogativa da Administração de avaliar a notória especialização do candidato, invocamos novamente os ensinamentos de Eros Roberto

Grau, na mesma obra já citada: ‘...Impõem-se à Administração - isto é, ao agente público destinatário dessa atribuição - o dever de inferir qual o profissional ou empresa cujo trabalho é, essencial e indiscutivelmente, o mais adequado àquele objeto. Note-se que embora o texto normativo use o tempo verbal presente (‘é, essencial e indiscutivelmente, o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’), **aqui há prognóstico, que não se funda senão no requisito da confiança**. Há intensa margem de discricionariedade aqui, ainda que o agente público, no cumprimento daquele dever de inferir, deva considerar atributos de notória especialização do contratado ou contratada.’ (Eros Roberto Grau, in Licitação e Contrato Administrativo - Estudos sobre a Interpretação da Lei, Malheiros, 1995, pág. 77) (grifamos)

É idêntica a posição de Celso Antônio Bandeira de Mello(2004, p. 507), que, com a habitual precisão, esclarece que:

“É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado — a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria — recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para o caso, serão presumivelmente **mais indicados do que os de outros**, despertando-lhe a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso. Há, pois, nisto, também um componente inelimitável por parte de quem contrata.”

4.2 QUEM DETÉM O NOTÓRIO SABER: O PROFESSOR OU A EMPRESA?

Outro questionamento de ordem prática que é comumente suscitado é o problema de se identificar se é a empresa ou o profissional o detentor da notória especialização. De um modo geral, raramente os profissionais (notórios especialistas) são contratados diretamente como pessoa física, mediante Recibo de Pagamento a Autônomo-RPA, dando preferência a serem contratados por meio de empresas de organização de eventos. Assim o fazem em razão da disponibilização de estrutura (passagens aéreas, hospedagem, alimentação) o que seria previamente arcado pelo profissional caso ele fosse contratado como Pessoa Física. A pergunta que se faz é como justificar a contratação em nome da empresa,

mas justificar a notória especialização do profissional? A resposta pode estar no próprio art. 25 da Lei 8.666/93, em seu inciso III.

Já ficou assente que a inexigibilidade de licitação aqui tratada se funda na impossibilidade de comparação objetiva das propostas por depender de critérios de ordem valorativa de cunho pessoal do agente competente (ato discricionário). Teleologicamente é a mesma origem do reconhecimento da inviabilidade de competição para contratação de profissionais do setor artístico. Para este, o inciso III do art. 25 autoriza a contratação do artista não só por via direta, mas também “... **através de empresário exclusivo**...”. Por analogia, a mesma solução pode ser conferida à contratação de professores, quando contratados por intermédio de empresas de organização de eventos. É de se reconhecer que o docente atuará, nessa hipótese, mediante intermediação, exatamente como é comum na classe artística. Entendo que a situação é mais que análoga; é quase idêntica. Não que o professor contratado tenha que demonstrar ser exclusivo de forma permanente de certa empresa de organização de eventos. Mesmo porque isso é quase inexistente no mercado. Mas, para o projeto específico, alvo da contratação, sem dúvida, atuará em caráter de exclusividade relativa, considerando que, de um modo geral, cada professor/conferencista costuma atuar ao lado de mais de uma empresa ou instituição.

5. O ATUAL ENTENDIMENTO DO TCU SOBRE O TEMA

A decisão acima gerou estudos que culminaram na Decisão 439/1998, cuja relatoria coube ao Min. Ademar Paladini Ghisi, e que se tornou um divisor de águas sobre a matéria. A Secretaria Geral de Controle Externo do Tribunal, unidade técnica designada para conduzir os estudos, chegou à conclusão de que, na imensa maioria dos cursos, a intervenção do instrutor é determinante para a obtenção dos resultados pretendidos, sugerindo, ao final, como proposta de decisão, que a Corte fixasse o entendimento de que

“...se enquadra na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13, da Lei 8666/93 a contratação de professores, conferencistas ou instrutores, para ministrar aulas em cursos de treinamento, de formação ou de complementação de conhecimentos de servidores especializados...”.

Mas assim o fez limitando o entendimento apenas em relação àqueles treinamentos que fossem desenvolvidos de modo específico para a unidade contratante, ou ainda aqueles voltados para as peculiaridades dos prováveis treinandos. Prosseguindo na proposta de encaminhamento, também entendeu ser perfeitamente possível a realização de certame licitatório nos casos de cursos “... baseados em programas convencionais ou dirigidos a servidores não especializados...”, por entender que, nestes casos, não existe o elemento da singularidade.

Nada obstante, o entendimento do relator foi ainda mais longe, aduzindo que

...a inexigibilidade de licitação, na atual realidade brasileira, estende-se a todos os cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal...e que a inexigibilidade de licitação para contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, na atualidade, é regra geral, sendo a licitação exceção.

Acompanhado à unanimidade pelo Pleno, o TCU fixou o seguinte entendimento:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 1. considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93; 2. retirar o sigilo dos autos e ordenar sua publicação em Ata; e 3. arquivar o presente processo.

Em que pese a força dos argumentos expendidos ao longo do extenso e brilhante voto em apreço, bem como dos luminares mestres citados no relatório que lhe deu supedâneo, enxergo, com as devidas vênias, que este entendimento merece as pequenas reformas aqui propostas.

Como dito antes, também partilhando do entendimento de que na contratação de cursos, a regra é a inexigibilidade e a licitação a exceção, pensa-se que o ponto de referência deva ser o grau de interferência do instrutor para o alcance dos resultados pretendidos no treinamento. Reconhecendo a existência (em via de exceção) de cursos cuja metodologia didático-pedagógica torna a intervenção do instrutor menos determinante na obtenção dos resultados, cogita-se

que não se deva generalizar da forma como decido pelo Egrégio Tribunal de Contas da União. Todo o processo de contratação de cursos exigirá da autoridade competente seu correto enquadramento legal, com demonstração da presença inequívoca de todos os requisitos legais (explicitação da característica singular do serviço, demonstração de notória especialização e justificativa da razão da escolha do executor dentre as alternativas possíveis). A generalização reconhecida no *decisum* em comento, que considera presumidamente singulares todos os cursos, pode conduzir à fragilidade da instrução do processo na medida em que pode se considerar quase desnecessária a caracterização do serviço como sendo singular.

Também se considera necessário o ajuste sobre a fundamentação no art. 25, II c/c 13, VI da Lei 8.666/93 para inscrição de servidores em cursos abertos. É inviável, sim, a competição em razão de ser, aquele evento, específico, único. Pode haver programação do mesmo tema, com o mesmo instrutor, pela mesma empresa, na mesma cidade, mas ainda sim, cada qual será único. Os vários cursos, ainda que idênticos, representam objetos apenas assemelhados, porém, distintos. Não se pode cogitar no sentido de que há várias opções intercambiáveis. Argumentar que o curso pretendido se repetirá ao longo do ano, não é convincente, pois constituem objetos não cotejáveis. Uma prova disso é que não é possível garantir que um curso aberto venha a ser realizado, pois depende de quórum mínimo para sua confirmação. Portanto, jamais poderiam ser postos em comparação para disputa.

Entende-se que a licitação para cursos abertos é inviável, antes, pelo fato de que cada um é único. Claro que em boa parte dos casos, o curso aberto também poderá ser enquadrado no dispositivo acima quando prestado por notório especialista. Mas sendo ou não singular, sendo ou não prestado por notório especialista, por exemplo, um curso aberto a terceiros na metodologia Kumon, seria ilícito pelas extensas razões aqui já defendidas. Daí por que a melhor solução para contratos dessa natureza é o enquadramento da inviabilidade de licitação fundamentada no art. 25, *caput*.

6. CONCLUSÃO

Em síntese, chegamos às seguintes conclusões:

- a. nos serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, a determinação da singularidade está relacionada ao núcleo do seu objeto, que é a aula;

- b. como a aula não é uma atividade padronizada e os variados docentes são incomparáveis entre si, sempre que a intervenção destes for determinante para a obtenção dos resultados pretendidos, o serviço será singular;
- c. tais serviços são, em regra, singulares, salvo aqueles cujo método supere o docente na obtenção dos resultados esperados;
- d. na contratação de cursos, a escolha da pessoa do executado é ato discricionário e exclusivo da autoridade competente, que deverá apontar as razões que o fizeram inclinar-se por este ou aquele profissional ou empresa;
- e. cursos abertos a terceiros são sempre ilícitos pelo fato de se constituir em objeto único que se esgota com a execução, devendo ser contratados com base no art. 25, *caput* da Lei Geral de Licitações;

REFERÊNCIAS

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta sem Licitação*. 9ª ed. Fórum. Belo Horizonte, 2011

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª, ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

NOTAS

- 1 Nesse sentido: MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*. 19ª.ed. Malheiros. São Paulo, 1994, p. 258; MUKAI, Toshio, *A natureza singular na contratação por notória especialização*, RJML de Licitações e Contratos, n.26, p. 13/15
- 2 Vide: TCU, Súmula 252; JUSTEN FILHO, Marçal, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14ª. ed. Dialética. São Paulo, 2010, p. 367; MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Op. Cit.*, p.508; DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, *Direito Administrativo*. 5ª. ed., Atlas. São Paulo, 1995, p. 273; CARVALHO FILHO, José dos Santos. 11ª ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2004, p. 226; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses, *Op. Cit.* p. 605; MUKAI, Toshio, *Op. Cit.*
- 3 Disponível em www.kumon.com.br

A

Accountability

- *Credibilidade dos governos, papel das EFS e boas práticas internacionais de*
OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de
DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins
Revista 129/2014, 22

Administração pública – controle

- *Balanço positivo*
Revista 129/2014, 6

Administração pública – pessoal

- *Gestão de pessoas na administração pública ainda é “rudimentar”*
Revista 129/2014, 20

Agência reguladora – fiscalização

- *Auditoria avalia atendimento prestado por agências reguladoras*
Revista 129/2014, 19

Assistência social

- *Cursos a distância capacitam servidores públicos e conselheiros municipais*
Revista 129/2014, 18

Atendimento ao cliente – qualidade

- *Auditoria avalia atendimento prestado por agências reguladoras*
Revista 129/2014, 19

Auditoria coordenada

- *Auditoria coordenada analisa as condições das Unidades de Conservação da Amazônia*
Revista 129/2014, 14
- *Balanço positivo*
Revista 129/2014, 6

Auditoria financeira

- *Credibilidade dos governos, papel das EFS e boas práticas internacionais de*
OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de
DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins
Revista 129/2014, 19

Auditoria operacional

- *Auditoria avalia atendimento prestado por agências reguladoras*
Revista 129/2014, 19

Auditoria operacional – fiscalização

- *Resultados das auditorias operacionais do TCU sobre a defesa aeroespacial*
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 129/2014, 50

B

Balanço financeiro

- *A nova Contabilidade Pública: conteúdos, polêmicas, controles*
JÚNIOR, Flávio Corrêa de Toledo
Revista 129/2014, 66

Balanço orçamentário

- *A nova Contabilidade Pública: conteúdos, polêmicas, controles*
JÚNIOR, Flávio Corrêa de Toledo
Revista 129/2014, 66

Balanço patrimonial

- *A nova Contabilidade Pública: conteúdos, polêmicas, controles*
JÚNIOR, Flávio Corrêa de Toledo
Revista 129/2014, 66

C

Cidadania

- *Educação social: a preparação de alunos e professores para o exercício do controle da gestão pública*
SILVA, Antonio Paulo da
Revista 129/2014, 22

Cidadão – participação social

- *XXIII Assembleia-Geral Olacefs*
Revista 129/2014, 16

Conselho municipal

- *Cursos a distância capacitam servidores públicos e conselheiros municipais*
Revista 129/2014, 18

Contabilidade pública – normalização – manual

- *A nova Contabilidade Pública: conteúdos, polêmicas, controles*
JÚNIOR, Flávio Corrêa de Toledo
Revista 129/2014, 66

Controle externo – aspectos constitucionais

- *O TCU e suas “não-competências”*
OLIVEIRA, Arildo da Silva
Revista 129/2014, 28

Controle interno

- *Credibilidade dos governos, papel das EFS e boas práticas internacionais de*
OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de
DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins
Revista 129/2014, 22

Controle social

- *Educação social: a preparação de alunos e professores para o exercício do controle da gestão pública*
SILVA, Antonio Paulo da
Revista 129/2014, 22

Cooperação internacional

- *XXIII Assembleia-Geral Olacefs*
Revista 129/2014, 16
- *Balanço positivo*
Revista 129/2014, 6

Corrupção – controle – América Latina

- *XXIII Assembleia-Geral Olacefs*
Revista 129/2014, 16

D**Defesa aeroespacial – programa**

- *Resultados das auditorias operacionais do TCU sobre a defesa aeroespacial*
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 129/2014, 50

Demonstração contábil

- *A nova Contabilidade Pública: conteúdos, polêmicas, controles*
JÚNIOR, Flávio Corrêa de Toledo
Revista 129/2014, 66

Desempenho do trabalho

- *Gestão de pessoas na administração pública ainda é “rudimentar”*
Revista 129/2014, 20

Diálogo público

- *Diálogo Público percorre o país para promover melhoria da governança pública*
Revista 129/2014, 12
- *Balanço positivo0*
Revista 129/2014, 6

Discricionariedade

- *Contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal na administração pública*
CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo
Revista 129/2014, 72

E**Educação corporativa**

- *Balanço positivo*
Revista 129/2014, 6
- *Cursos a distância capacitam servidores públicos e conselheiros municipais*
Revista 129/2014, 18

Educação social

- *Educação social: a preparação de alunos e professores para o exercício do controle da gestão pública*
SILVA, Antonio Paulo da
Revista 129/2014, 22

Eficiência

- *Resultados das auditorias operacionais do TCU sobre a defesa aeroespacial*
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 129/2014, 50

Ensino à distância

- *Cursos a distância capacitam servidores públicos e conselheiros municipais*
Revista 129/2014, 18

Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) – mandato – organização – método – relatório

- *Credibilidade dos governos, papel das EFS e boas práticas internacionais de*
OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de
DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins
Revista 129/2014, 22

Estudante – participação social

- *Educação social: a preparação de alunos e professores para o exercício do controle da gestão pública*
SILVA, Antonio Paulo da
Revista 129/2014, 22

F

Força Aérea Brasileira (FAB)

- *Resultados das auditorias operacionais do TCU sobre a defesa aeroespacial*
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 129/2014, 50

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – empréstimo

- *O TCU e suas “não-competências”*
OLIVEIRA, Arildo da Silva
Revista 129/2014, 28

G

Gestão de pessoas

- *Gestão de pessoas na administração pública ainda é “rudimentar”*
Revista 129/2014, 20

Gestão pública – controle

- *Educação social: a preparação de alunos e professores para o exercício do controle da gestão pública*
SILVA, Antonio Paulo da
Revista 129/2014, 22

Governança pública

- *XXIII Assembleia-Geral Olacefs*
Revista 129/2014, 16

- *Credibilidade dos governos, papel das EFS e boas práticas internacionais de*
OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de
DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins
Revista 129/2014, 38
- *Diálogo Público percorre o país para promover melhoria da governança pública*
Revista 129/2014, 12
- *Publicação reúne boas práticas sobre governança pública*
Revista 129/2014, 13

Governo – credibilidade

- *Credibilidade dos governos, papel das EFS e boas práticas internacionais de*
OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de
Revista 129/2014, 22

I

Inexigibilidade

- *Contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal na administração pública*
CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo
Revista 129/2014, 72

L

Licitação

- *O TCU e suas “não-competências”*
OLIVEIRA, Arildo da Silva
Revista 129/2014, 28

N

Notória especialização – contratação – licitação – dispensa

- *Contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal na administração pública*
CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo
Revista 129/2014, 72

O

Operação de crédito

- *OTCU e suas “não-competências”*
OLIVEIRA, Arildo da Silva
Revista 129/2014, 28

Operação financeira

- *OTCU e suas “não-competências”*
OLIVEIRA, Arildo da Silva
Revista 129/2014, 28

Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai)

- *Balanco positivo*
Revista 129/2014, 6

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

- *XXIII Assembleia-Geral Olacefs*
Revista 129/2014, 16
- *Balanco positivo*
Revista 129/2014, 6

Ouvidoria

- *Educação social: a preparação de alunos e professores para o exercício do controle da gestão pública*
SILVA, Antonio Paulo da
Revista 129/2014, 22

P

Padrão internacional

- *Credibilidade dos governos, papel das EFS e boas práticas internacionais de*
OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de
DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins
Revista 129/2014, 22

Plano de manejo

- *Auditoria coordenada analisa as condições das Unidades de Conservação da Amazônia*
Revista 129/2014, 14

Políticas públicas

- *Diálogo Público percorre o país para promover melhoria da governança pública*
Revista 129/2014, 12

Políticas públicas – qualidade

- *Publicação reúne boas práticas sobre governança pública*
Revista 129/2014, 13

Portal da transparência

- *Educação social: a preparação de alunos e professores para o exercício do controle da gestão pública*
SILVA, Antonio Paulo da
Revista 129/2014, 22

Prestação de serviços – qualidade

- *Auditoria avalia atendimento prestado por agências reguladoras*
Revista 129/2014, 19

Processo administrativo – parecer

- *OTCU e suas “não-competências”*
OLIVEIRA, Arildo da Silva
Revista 129/2014, 28

Professor – participação social

- *Educação social: a preparação de alunos e professores para o exercício do controle da gestão pública*
SILVA, Antonio Paulo da
Revista 129/2014, 22

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – financiamento

- *OTCU e suas “não-competências”*
OLIVEIRA, Arildo da Silva
Revista 129/2014, 28

R

Referencial Básico de Governança

- *Publicação reúne boas práticas sobre governança pública*
Revista 129/2014, 13

S

Servidor público – capacitação

- *Balanco positivo*
Revista 129/2014, 6
- *Cursos a distância capacitam servidores públicos e conselheiros municipais*
Revista 129/2014, 18

**Servidor público – capacitação
– seleção – competência**

- *Gestão de pessoas na administração pública ainda é “rudimentar”*

Revista 129/2014, 20

Singularidade

- *Contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal na administração pública*

CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo

Revista 129/2014, 72

**Sistema de Controle de Espaço
Aéreo Brasileiro (SISCEAB)**

- *Resultados das auditorias operacionais do TCU sobre a defesa aeroespacial*

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Revista 129/2014, 50

T

TCU – auditoria operacional

- *Resultados das auditorias operacionais do TCU sobre a defesa aeroespacial*

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Revista 129/2014, 50

TCU – decisão

- *Contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal na administração pública*

CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo

Revista 129/2014, 72

**TCU – Secretaria de Controle Externo
(SECEX) – especialização**

- *Balanço positivo*

Revista 129/2014, 6

Transparência

- *Resultados das auditorias operacionais do TCU sobre a defesa aeroespacial*

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Revista 129/2014, 50

**Treinamento de pessoal – contratação
– licitação – dispensa**

- *Contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal na administração pública*

CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo

Revista 129/2014, 72

Tribunal de Contas da União (TCU) – competência

- *O TCU e suas “não-competências”*

OLIVEIRA, Arildo da Silva

Revista 129/2014, 28

Turismo ecológico

- *Auditoria coordenada analisa as condições das Unidades de Conservação da Amazônia*

Revista 129/2014, 14

U

Unidade de Conservação – Amazônia

- *Auditoria coordenada analisa as condições das Unidades de Conservação da Amazônia*

Revista 129/2014, 14

A**ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de**

- *Resultados das auditorias operacionais do TCU sobre a defesa aeroespacial*
Revista 129/2014, 50

C**CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo**

- *Contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal na administração pública*
Revista 129/2014, 72

J**JÚNIOR, Flávio Corrêa de Toledo**

- *A nova Contabilidade Pública: conteúdos, polêmicas, controles*
Revista 129/2014, 66

O**OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de**

- *Credibilidade dos governos, papel das EFS e boas práticas internacionais de auditoria financeira*
Revista 129/2014, 22

OLIVEIRA, Arildo da Silva

- *O TCU e suas "não-competências"*
Revista 129/2014, 28

S**SILVA, Antônio Paulo da**

- *Educação social: a preparação de alunos e professores para o exercício do controle da gestão pública*
Revista 129/2014, 22

T**DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins**

- *Credibilidade dos governos, papel das EFS e boas práticas internacionais de auditoria financeira*
Revista 129/2014, 22

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 Itaqui/ 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 129
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,
n° 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
n°4570-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,
n° 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, n° 1842
Ed. Cetenco Plaza Torre
Norte 25° 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, n° 1.340
Centro Administrativo
Augusto Franco – CENAF
CEP: 49080-903, Aracaju – SE

Tocantins

Telefone: (63) 3232-6700
Fax: (63) 3232-6725
E-mail: secex-to@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado do Tocantins
302 Norte, Av. Teotônio Segurado
Lote 1A – Plano Diretor Norte
CEP: 77001-020, Palmas – TO

Como publicar artigos na Revista do TCU

A REVISTA

A Revista do TCU é publicação oficial da instituição e veicula artigos técnicos com temática relativa aos Tribunais de Contas, ao Controle Externo, à Administração Pública, ao Direito Público, à Contabilidade, às Finanças e à Auditoria no âmbito do setor estatal.

O CONSELHO EDITORIAL

O Conselho Editorial da Revista, órgão colegiado de natureza técnica e de caráter permanente, é responsável pela seleção final das matérias publicadas. O Conselho é presidido pelo Vice-Presidente do Tribunal e integrado pelo Auditor mais antigo em exercício, pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, pelo Secretário-Geral de Controle Externo, pelo Secretário-Geral da Presidência e pelo Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa.

A SELEÇÃO DE MATÉRIAS

O exame e seleção do material a ser publicado observa os seguintes critérios:

1. compatibilidade com a temática da Revista;
2. contribuição ao aprimoramento técnico e profissional dos servidores do TCU e ao estudo de temas de trabalho;
3. qualidade, objetividade e impessoalidade do texto produzido.

AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista do TCU não dá aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do periódico, resguardados os direitos autorais na forma da Lei.

Cada autor receberá cinco exemplares do número da revista no qual seu trabalho tenha sido publicado.

RESPONSABILIDADE INTELECTUAL

Os textos aprovados são publicados sem alteração de conteúdo. Os conceitos e opiniões emitidas em tra-

balhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

Os trabalhos publicados poderão ser divulgados em outros lugares desde que citada a Revista do TCU, ano, número e data de publicação.

COMO ENVIAR CONTRIBUIÇÕES

Os interessados em publicar artigos na revista do TCU devem encaminhar o texto para o seguinte e-mail: revista@tcu.gov.br, com as seguintes especificações:

Quanto à formatação

1. Formato de arquivo: extensão.doc/docx.
2. Fonte Times New Roman - tamanho 11.
3. Títulos e subtítulos em negrito.
4. Primeira linha dos parágrafos com 1 cm de recuo e com alinhamento justificado.
5. Espaçamento simples entre as linhas.
6. Evitar linhas em branco entre os parágrafos.
7. Formato da página: A4 (21x29,7 cm)
8. Todas as margens com 2 cm.
9. Máximo de sete páginas (desconsideradas as referências).
10. Resumo do texto nos padrões das normas técnicas.
11. Todo destaque que se deseje fazer no texto deverá ser feito com o uso de negrito. O uso do itálico se restringe ao uso de palavras que não pertençam à língua portuguesa.

Quanto à identificação do autor

Incluir currículo resumido no artigo com máximo de cinco linhas, no seguinte padrão:

Fulano de Tal é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Administração pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Enviar foto com, no mínimo, 10x15cm e resolução de 300dpi.

Informar endereço de correspondência para envio de

exemplares da edição da Revista em que for publicado o artigo.

Quanto ao conteúdo

Os textos deverão apresentar linguagem adequada à norma culta da língua portuguesa.

Sugere-se que seja evitado o uso excessivo de notas de rodapé e citações.

Quanto às citações

As citações deverão ser feitas de acordo com a versão mais atual da NBR 10520, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

As informações oriundas de comunicação pessoal, trabalhos em andamentos ou não publicados devem ser indicados exclusivamente em nota de rodapé da página em que forem citados;

As citações deverão ser cuidadosamente conferidas pelos autores e suas fontes deverão constar no próprio corpo do texto, conforme os exemplos abaixo.

Citação direta

Segundo Barbosa (2007, p. 129), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (BARBOSA, 2007, p. 129).

Citação indireta

A teoria da ... (Cf. BARBOSA, 2007, p. 129), ou,

A teoria da ... (BARBOSA, 2007, p. 129).

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. 129), ...

(BARBOSA, 2007b, p. 94).

Quanto às referências

Ao final, o texto deverá conter lista de referências completas dos documentos utilizados pelo autor para seu embasamento teórico.

Somente deverão ser citados na lista de referências trabalhos editados ou disponíveis para acesso público.

As referências deverão ser elaboradas de acordo com a versão mais atual da NBR 6023 da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

As referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e alinhadas à esquerda.

As obras poderão ser referenciadas em parte ou no todo, em formato impresso ou digital, conforme as orientações para elaboração de referências disponíveis no portal do TCU no endereço abaixo.

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/servi%C3%A7os/normalizacao_publicacoes/REFERENCIAS.pdf