

Fiscalização a serviço da sociedade

REVISTA do TCU

Revista do Tribunal de Contas da União • Brasil • ano 45 • número 128 • Setembro/Dezembro 2013



Entrevista com Paulo Soares
Bugarin, Procurador-Geral do
Ministério Público junto ao TCU



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

João Augusto Ribeiro Nardes, Presidente

Aroldo Cedraz de Oliveira, Vice-Presidente

Valmir Campelo

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 45 • número 128 • Set/Dez 2013

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

Editora do TCU

COLABORADORES

Biblioteca Ministro Ruben Rosa

Secretaria de Comunicação Social

TRADUÇÃO

Secretaria de Relações Internacionais

Projeto Gráfico

Pablo Frioli

Diagramação, capa e fotomontagens

Editora do TCU

Foto:

Pág. 15 Flávio Santana

EDITORA DO TCU

SAFS Quadra 4 Lote 1

Edifício Anexo III - Sala 538

Brasília-DF

70.042-900

(61) 3316-5081/7929

revista@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

Carta ao Leitor

Caro leitor,

É com grande satisfação e honra que publicamos esta nova edição da Revista do TCU, referente ao último quadrimestre de 2013, e com a qual encerramos as atividades editoriais deste ano.

Nosso entrevistado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Paulo Soares Bugarin, fala sobre o exercício digno e competente da função estatal e sobre a consolidação do Ministério Público de Contas em todo o país.

Na seção Destaques, com grande orgulho, informamos sobre o prêmio conferido ao TCU pelo Guia Você S/A 2013. Além disso, apresentamos matérias sobre governança pública, gestão de riscos, atuação do TCU na orientação sobre obras públicas e nos processos de fiscalização dos Jogos Olímpicos de 2016.

Destacamos os artigos das servidoras Selma Serpa e Glória Merola, sobre os sistemas de monitoramento e avaliação de programas governamentais da administração pública federal e do servidor Remilson Candeia, em que aborda a autopoiesis aplicada a tribunais de contas.

Os textos discutem também temas como o princípio da segregação de funções, a terceirização do desenvolvimento de software no Brasil e nos EUA, e a integração do Regime Diferenciado de Contratação na Administração Pública Federal.

Esperamos que apreciem a publicação, que visa a divulgar ações de fiscalização e controle dos recursos públicos e a possibilitar a interação com o Tribunal de Contas da União e demais instituições.

Boa leitura e até breve!

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

Procurador-geral Paulo Soares Bugarin

- 6** Servidor público por Excelência

Destaques

14



Destaques

- 10** Estudo internacional para fortalecer a governança pública
- 12** Levantamento aponta necessidades de melhoria na gestão de riscos da administração indireta
- 14** Publicação orienta gestores sobre obras públicas
- 15** TCU é premiado como uma das melhores instituições públicas para se trabalhar
- 16** O TCU e as Olimpíadas de 2016

Artigos

22



Artigos

- 18** Terceirização do desenvolvimento de *software* no Brasil e nos EUA
- 28** Uma investigação dos sistemas de avaliação de programas da administração federal direta no Brasil
- 38** O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas
- 52** Apontamentos sobre a integração do RDC ao macrossistema constitucional e ao sistema geral das licitações públicas pela via dos princípios
- 62** Autopoiésis aplicada a Tribunais de Contas

Índice de Assunto 71

Índice de autor 74

Endereços 75



Servidor público por Excelência

Paulo Soares Bugarin

Procurador-geral do Ministério Público junto ao TCU

Novo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), Paulo Soares Bugarin é bacharel em Ciências Econômicas e em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Possui Master Recherche (Diplôme d'Études Approfondies) em gestão e economia de empresas pela Universidade de Paris I – Sorbonne. É mestre em Direito Público pela UnB, especialista em Direito Constitucional pela Universidade de Salamanca e membro da Société Française de Finances Publiques, do Institut International de Sciences Fiscales e da Academia Brasileira de Ciências Econômicas, Políticas e Sociais – Academia Nacional de Economia. Exerceu os cargos de Auditor Fiscal da Receita Federal, Procurador da Fazenda Nacional e Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União. Foi Subprocurador-Geral do MP junto ao TCU de abril 1995 até julho de 2013, quando tomou posse no cargo de Procurador-Geral. Paulo Bugarin fala à Revista TCU sobre suas perspectivas à frente do MPTCU e dos principais desafios da Instituição, entre outros temas.

1. O senhor tem uma ampla trajetória de vida pública. Somente no Ministério Público junto ao TCU já são quase 20 anos. Agora o senhor assume o cargo de Procurador-Geral, o que esse novo passo representa?

Em primeiro lugar, espero poder corresponder às expectativas em mim depositadas. Considero uma grande conquista ter alcançado o ápice da carreira que abracei com o melhor das minhas capacidades e da minha dedicação há mais de dezenove anos.

Como ressaltéi em meu discurso de posse, considero-me um servidor público por opção e vocação! Acredito firmemente no exercício

digno e competente da função estatal, dever de todo aquele que assume qualquer cargo, emprego ou função na Administração Pública.

Sempre entendi que todo agente público tem o dever de dar o melhor de si no cumprimento de sua missão. Deve buscar sem trégua o seu aperfeiçoamento profissional, aproveitando, inclusive, mas não exclusivamente, as inúmeras oportunidades que a própria Administração Pública lhe oferece de constante aprimoramento técnico-funcional, sem prejuízo de seu processo pessoal de fortalecimento ético e humano.

Assim, procurei pautar a minha trajetória profissional no setor estatal, desde a minha primeira e enriquecedora experiência de pós-graduação, iniciada em 1984, na Universidade de Paris I – Panthéon-Sorbonne, quando já ocupante à época, por concurso público, do cargo de economista no Ministério da Fazenda.

Em síntese, proponho-me a, agindo de forma integrada e colaborativa com meus ilustres colegas, e de maneira independente e ativa, fortalecer a nossa Instituição, cooperando com o aperfeiçoamento do controle externo da Administração Pública brasileira, em dinâmica e progressiva parceria com o Tribunal de Contas da União.

2. A posse do seu pai como ministro do TCU em 1976 influenciou o direcionamento de sua carreira para a área de finanças públicas?

Desde 1976, quando meu querido e saudoso Pai, Bento José Bugarin, tomou posse como membro deste Egrégio Colegiado de Contas, o TCU passou a integrar, de diversas maneiras, parte sensível da minha vida e de toda a minha família. Assim, aprendi em casa a

“O Brasil passa por um momento de grandes e legítimas reivindicações sociais e populares. A sociedade cobra, com urgência, uma atuação mais eficiente e legítima do Estado na prestação dos essenciais serviços públicos.”

vivenciar, admirar e respeitar esta centenária Instituição.

Bento Bugarin, Professor Titular de Direito Financeiro e Tributário da Universidade de Brasília, sem dúvida, muito influenciou meus estudos e reflexões sobre a temática ampla, complexa e interdisciplinar das Finanças Públicas.

A minha formação inicial de economista também muito contribuiu para meu crescente interesse no fenômeno financeiro estatal e suas consequências para o desenvolvimento do País e para a qualidade de vida de sua população.

Após a minha posse como Procurador do Ministério Público de Contas, em 16/11/94, este antigo vínculo veio, como era natural, a estreitar-se e consolidar-se de modo inexorável e permanente.

3. E qual seria o principal desafio para esse novo cargo, à frente do MPTCU?

O Brasil passa por um momento de grandes e legítimas reivindicações sociais e populares. A sociedade cobra, com urgência, uma atuação mais eficiente e legítima do Estado na prestação dos essenciais serviços públicos.

Revela-se inegável, nesse cenário, a importância fundamental do Controle Externo e, no plano federal, do Tribunal de Contas da União, como indutor do aperfeiçoamento permanente e progressivo da atuação, em suas múltiplas dimensões, da Administração Pública, favore-

cendo, desse modo, entre outros aspectos, o aprimoramento dos instrumentos de governança estatal.

Os desafios no cargo de Procurador-Geral são grandes. Espero ter a capacidade para bem enfrentá-los, com a coragem e a sabedoria necessárias para o constante aperfeiçoamento funcional e fortalecimento institucional do nosso Ministério Público de Contas, tendo para tal fim, como essencial e conforme já destacado, o constante apoio de meus ilustres pares do MP junto a esta Corte.

Considero fundamental, neste amplo contexto, destacar os esforços permanentes empreendidos pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Contas (AMPCON), no sentido de uma plena e permanente valorização da atuação dos Procuradores de Contas em todo o Brasil.

O fortalecimento do Ministério Público de Contas tem como corolário o engrandecimento dos Tribunais de Contas, na sua missão fundamental de fiscal da regular, eficiente, legítima e econômica alocação dos escassos recursos públicos.

4. Que perspectivas o senhor tem para a instituição?

Vale ressaltar que a estruturação do Ministério Público de Contas é recente em muitos Tribunais de Contas Estaduais/Municipais, o que demonstra que esta é uma instituição ainda em construção e que enfrenta

desafios para se consolidar e, por vezes, para se fazer ouvir dentro das próprias instituições em que atua.

No caso específico do MP junto TCU, posso afirmar que nossa atuação é um paradigma para todos os demais MP de contas, em vista do sempre respeitoso e cooperativo relacionamento existente entre a nossa instituição e o TCU.

Entendo como extremamente salutar, no cenário atual, uma maior integração entre todos os MPs de contas, bem como com os Ministérios Públicos Federal e Estaduais na busca não só da defesa do patrimônio público, mas na melhoria da atuação da Administração Pública nacional, propiciando uma melhor qualidade de vida à população em geral.

O MP deve estar atento às ações desenvolvidas pelo TCU, mas também deve ter norte próprio buscando atender as múltiplas demandas que lhe chegam diretamente, caracterizando-se como um importante canal de contato permanente com a sociedade.

5- A cobrança da sociedade por um combate mais efetivo à corrupção e pela oferta de serviços públicos mais eficientes tem sido cada vez maior. Nesse contexto, como o senhor acredita que os ministérios públicos de contas podem contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública?

Considero que o combate à corrupção em nosso enorme e complexo País é prioridade absoluta de todos que têm o dever de zelar pelo respeito à coisa pública. Gestores públicos, legisladores, magistrados, membros do Ministério Público, controladores internos e externos, todos têm o compromisso de, atuando da forma mais integrada possível, combater esse mal que se alastra por nosso tecido social.

“Considero que o combate à corrupção em nosso enorme e complexo País é prioridade absoluta de todos que têm o dever de zelar pelo respeito à coisa pública. Gestores públicos, legisladores, magistrados, membros do Ministério Público, controladores internos e externos, todos têm o compromisso de, atuando da forma mais integrada possível, combater esse mal que se alastra por nosso tecido social.”

O cidadão brasileiro tem o direito de que a gestão dos recursos públicos, portanto de sua titularidade, seja executada com a máxima eficiência e transparência possíveis.

Irmãs siamesas da corrupção são a ineficiência e a ineficácia da ação estatal, presentes em múltiplas dimensões em nosso cenário político-social.

Pesquisa recentemente divulgada pela imprensa revela que as três maiores queixas e reivindicações populares referem-se a problemas graves e estruturais em saúde, educação e segurança públicas.

São, sem dúvidas, legítimas manifestações de uma sociedade que amadurece rapidamente, tomando plena consciência de seus direitos individuais e coletivos.

Os Tribunais de Contas possuem, indiscutivelmente, papel estratégico no combate a essas deficiências publicamente reconhecidas e o Ministério Público de Contas é parceiro essencial nesta jornada.

A busca do aperfeiçoamento da gestão pública passa, necessariamente, pela maior integração entre os órgãos de controle externo e a Administração Pública, fenômeno, aliás, já presente no plano federal.

Naturalmente, devem ser respeitados os respectivos espaços institucionais de atuação, o que não significa isolamento, mas, muito pelo contrário, impõe-se a necessária e constitucional harmonização entre os órgãos, entes e Poderes Públicos na luta permanente pela consolidação efetiva de um verdadeiro Estado Democrático de Direito em nosso País, tornando plena realidade social o fundamental postulado republicano e ético-jurídico da dignidade da pessoa humana.

6- No caso do MPTCU, quais seriam os principais mecanismos de atuação utilizados?

Além dos pronunciamentos por escrito em processos de contas, das manifestações orais nas Sessões do Tribunal e da interposição de recursos, destaco a elaboração de Representações como instrumento primordial para a atuação do MPTCU, com vistas à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à população e à verificação da economicidade, eficiência e legalidade de múltiplos atos de gestão concernentes a um amplo universo de políticas públicas de inegável relevância social.

Como exemplo, cito a Representação em que o MPTCU questionou as políticas públicas envolvendo a aplicação da Lei Maria da Penha (Acórdão nº 403/2013-Plenário).

No referido trabalho, buscou-se avaliar as ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, com ênfase na implementação da Lei nº 11.340/2006 e na estruturação dos serviços especializados de atendimento.

A auditoria realizada pelo TCU trouxe um diagnóstico sobre o assunto e foi capaz de demonstrar que há muitas oportunidades de melhoria, uma vez que a rede de atendimento está aquém do idealizado e sofre com diversos problemas, como a precariedade dos espaços físicos, a carência de recursos humanos, a falta de qualificação dos agentes públicos envolvidos, o acúmulo de processos nos juizados especializados e a demora no deferimento das medidas protetoras de urgência, sem contar a desarticulação dos diversos serviços da chamada rede de atendimento.

Tais conclusões reforçaram, ainda, a necessidade de maior sensibilização dos operadores do Direito sobre as questões de gênero, aí incluída a violência doméstica e familiar, bem como de abordagem de questões dessa natureza nas instituições de ensino, inclusive de nível fundamental e médio.

Ao final, foram encaminhadas diversas recomendações voltadas a aperfeiçoar as ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, verdadeira epidemia social em nosso País.

Da mesma forma, de importantíssima repercussão para a sociedade foi a campanha nacional “Ministério Público de Contas pela Acessibilidade Total”, lançada em 2011 pela AMPCON.

No âmbito do TCU, a referida iniciativa motivou a realização de ampla e aprofundada auditoria operacional para avaliar as condições de acessibilidade das pessoas



“Como consequência, tem-se observado um significativo acréscimo, ano após ano, na recuperação de valores devidos por responsáveis condenados em débito ou aos quais foi aplicada multa pelo Tribunal de Contas da União, fruto de um aumento relevante na quantidade de ações de execuções ajuizadas, no montante de valores bloqueados ou penhorados e nos acordos de parcelamento.”

com deficiência nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, que resultou numa série de relevantes determinações e recomendações a diversos órgãos, com vistas à adequação dos prédios e espaços públicos (Acórdão nº 2170/2012-Plenário).

7- Nos últimos anos tem-se verificado um efetivo aumento nos resultados dos processos de cobrança executiva. Como foi essa evolução? A que se deve esse aumento?

Esta melhoria se deve a um conjunto de fatores. O principal deles foi, sem dúvida, a parceria estabelecida com a AGU, que proporcionou maior agilidade para o ajuizamento das ações de execução.

O MPTCU passou a encaminhar documentação contendo informações fundamentais para a cobrança das dívidas, como a pesquisa de bens dos responsáveis. Por sua vez, a AGU passou a dar atenção especial aos processos de cobrança executiva, aperfeiçoando o acompanhamento das ações de execução.

Além disso, no âmbito do MP/TCU, foram adotadas várias medidas de ordem operacional, que agilizaram a preparação dos documentos que compõem o processo de cobrança executiva, resultado de um trabalho de intensa colaboração com as unidades técnicas do TCU.

Como consequência, tem-se observado um significativo acréscimo, ano após ano, na recuperação de valores devidos por responsáveis condenados em débito ou aos quais foi aplicada multa pelo Tribunal de Contas da União, fruto de um aumento relevante na quantidade de ações de execuções ajuizadas, no montante de valores bloqueados ou penhorados e nos acordos de parcelamento.

Digna de nota, por fim, é a recente implantação do processo eletrônico para cobrança executiva, que representa mais um fator a colaborar para a diminuição do tempo entre a condenação do TCU e a cobrança judicial da dívida, aspecto, este, de suma importância para o aumento da receita das execuções.



Estudo internacional para fortalecer a governança pública

Analisando-se as perspectivas do gasto público no Brasil, tanto do ponto de vista do ‘quanto’ se gasta, quanto do ‘com o que’ se gasta, notam-se pontos de avanços e oportunidades de melhorias. Apesar de a credibilidade fiscal sujeitar-se a manobras contábeis, o País obteve progressos no que diz respeito ao controle das despesas, a exemplo

do alcance das metas do governo e do superavit primário alcançado desde 1999. Com relação à qualidade do gasto público, ainda que as contas se mostrem equilibradas, a entrega de serviços públicos está aquém do esperado para atender às necessidades da população.

Além disso, o Tribunal de Contas da União tem percebido a repetição de problemas encontra-

dos nas fiscalizações realizadas. “Falhas nos projetos básicos e executivos, nas licitações e contratos firmados e nos estudos ambientais, são exemplos que se repetem ano após ano. Por isso, é preciso atuar nas causas desses entraves, para que a nossa atuação gere melhores resultados”, defende o presidente do TCU, ministro Augusto Nardes.



Na busca de caminhos para reversão do quadro acima apresentado, por meio do trabalho de auditoria e aconselhamento, e sob uma perspectiva de abordagem estruturante, com vistas a atuar nas causas das dificuldades, o Tribunal de Contas da União firmou parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para a reali-

zação de um estudo internacional sobre governança pública.

A OCDE é uma organização internacional formada por 34 países que busca fornecer uma plataforma para comparar políticas econômicas, solucionar problemas comuns e coordenar políticas domésticas e internacionais. A organização é conhecida, também, por manter um diálogo político, no intuito de partilhar opiniões sobre quais são as melhores práticas a seguir.

O acordo de cooperação, assinado no dia 8 de outubro, na sede do TCU, em Brasília, prevê a realização do estudo “Fortalecimento da Governança Pública: Boas Práticas e o Papel das Entidades de Fiscalização Superior”. Além do TCU, 12 EFS irão participar, entre elas, o Tribunal de Contas da União Europeia e as EFS da África do Sul, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Holanda, Índia, México, Polônia e Portugal.

O foco será analisar a governança das políticas públicas nos países que são referência para identificar e disseminar boas práticas que podem ser adotadas no Brasil, em todas as esferas do poder público e em outros países.

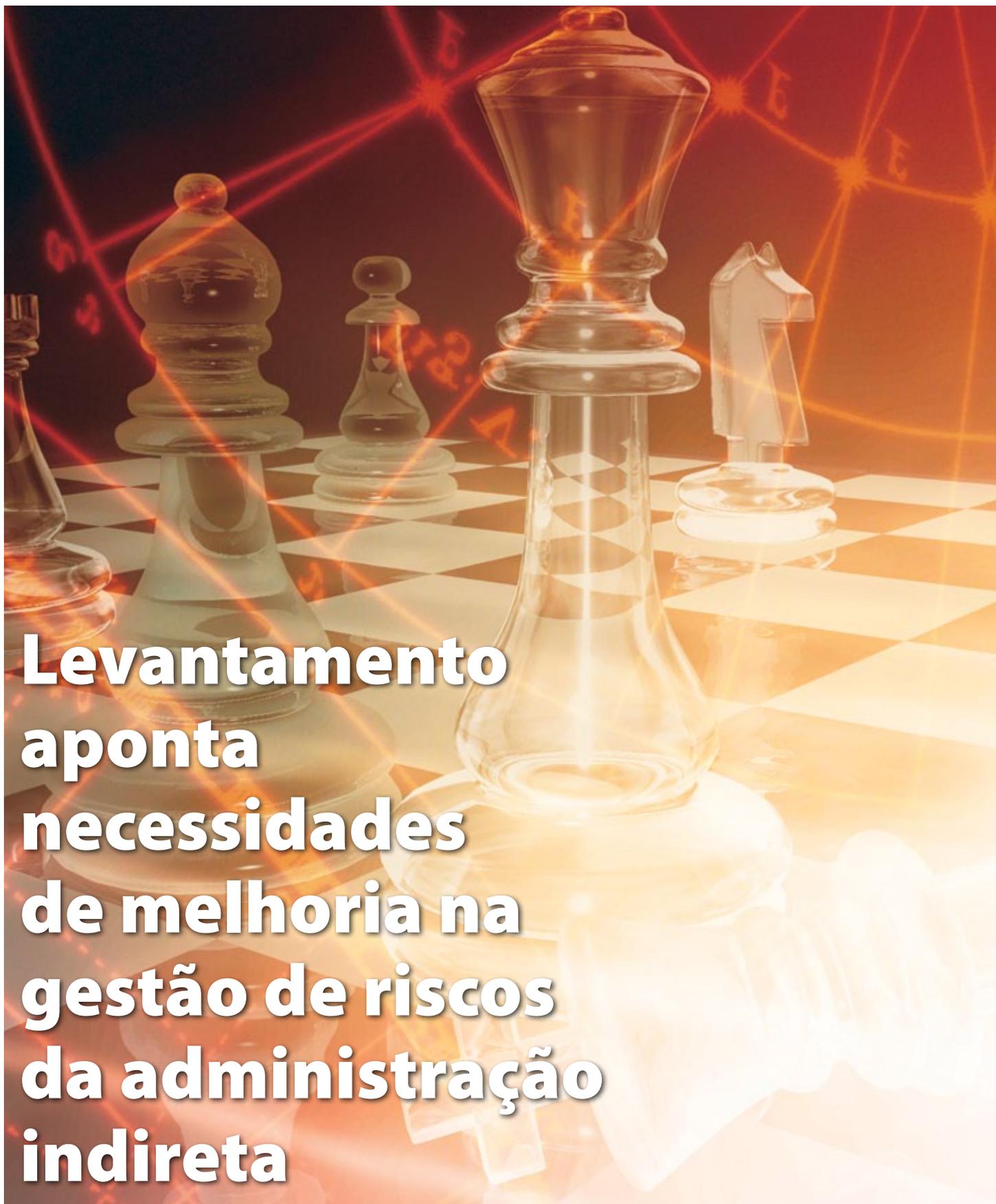
Segundo Augusto Nardes, esse trabalho, com duração prevista de aproximadamente 40 meses, no período de 2013 a 2016, representa para o TCU mais um passo para fortalecimento da governança pública, a qual pode ser analisada sob as perspectivas da Sociedade e Estado, entes federativos, esferas de poder, órgãos e entidades, funções intraorganizacionais e políticas públicas. O estudo será voltado a órgãos centrais do governo (TCU, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Casa Civil, Ministérios da Fazenda, do Planejamento Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União).

A escolha dos órgãos que participarão do estudo se deu em razão de atores-chave na estruturação da governança dos sistemas relacionados aos três momentos fundamentais do ciclo de políticas públicas: formulação; implementação; monitoramento e avaliação de políticas públicas. “Esse recorte, no entanto, não deve ser interpretado como limitação da atuação do TCU em relação a órgãos setoriais executores de políticas públicas”, pondera o auditor do TCU e coordenador da equipe técnica do projeto, Paulo Roberto Simões Bijus.

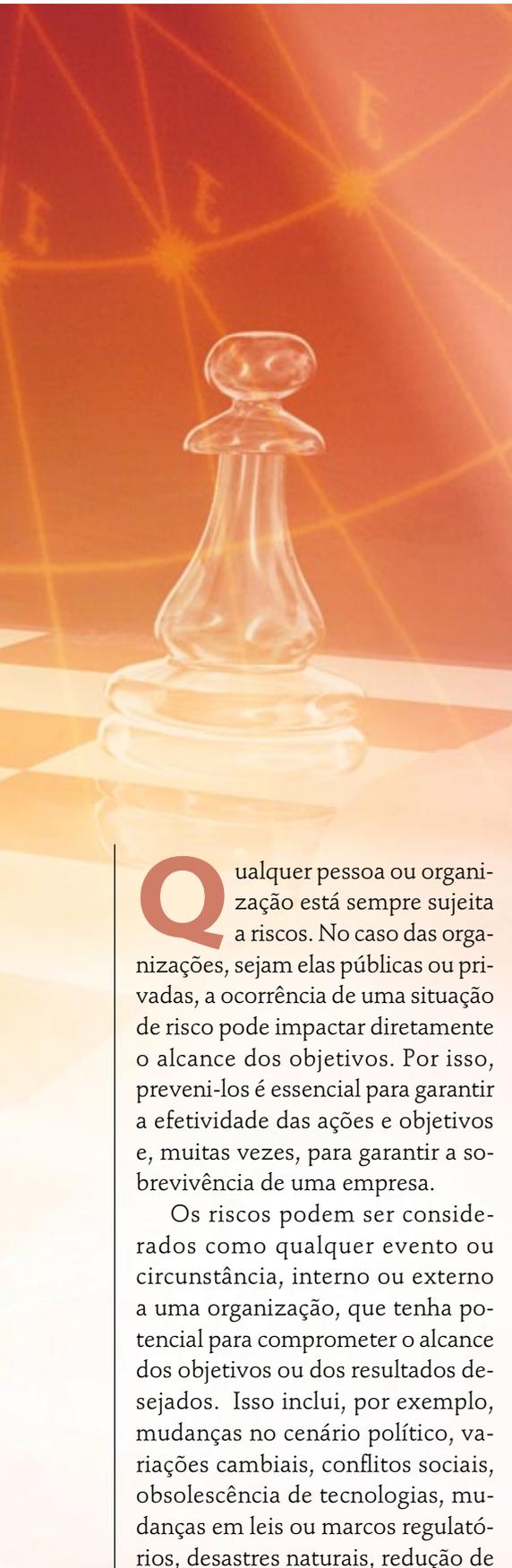
ETAPAS DO ESTUDO TCU-OCDE

O estudo se desdobrará em quatro fases: desenvolvimento de estrutura analítica sobre governança pública, boas práticas e papel das EFS; levantamento de práticas comparativas com base na análise da fase anterior; aprofundamento do estudo para o caso brasileiro e discutir o papel do TCU para fortalecimento da governança pública; lançamento e disseminação do estudo.

Além de identificar analisar e disseminar boas práticas de governança, entre os benefícios esperados do estudo destaca-se mostrar aspectos de governança a serem priorizados e aprimorados em países envolvidos no estudo; auxiliar no processo de formulação de políticas públicas; e, principalmente, identificar as boas práticas de controle externo relacionadas ao fortalecimento da governança do ciclo de políticas públicas. “Além disso, na medida em que reúne os trabalhos das EFS, o estudo contribuirá de modo proativo para o clima geral de confiança e governança de um país”, conclui Augusto Nardes.



**Levantamento
aponta
necessidades
de melhoria na
gestão de riscos
da administração
indireta**



Qualquer pessoa ou organização está sempre sujeita a riscos. No caso das organizações, sejam elas públicas ou privadas, a ocorrência de uma situação de risco pode impactar diretamente o alcance dos objetivos. Por isso, preveni-los é essencial para garantir a efetividade das ações e objetivos e, muitas vezes, para garantir a sobrevivência de uma empresa.

Os riscos podem ser considerados como qualquer evento ou circunstância, interno ou externo a uma organização, que tenha potencial para comprometer o alcance dos objetivos ou dos resultados desejados. Isso inclui, por exemplo, mudanças no cenário político, variações cambiais, conflitos sociais, obsolescência de tecnologias, mudanças em leis ou marcos regulatórios, desastres naturais, redução de

recursos financeiros ou humanos e várias outras situações gerais ou específicas de cada organização.

Para evitar o impacto desses eventos na efetividade das organizações, têm-se desenvolvido princípios e processos de trabalho para identificar os riscos, monitorá-los, planejar respostas e implementar ações que criem um ambiente mais seguro. É o chamado gerenciamento de riscos.

Quando a organização em pauta pertence ao setor público, o gerenciamento de riscos torna-se ainda mais relevante. Pois um impacto negativo na efetividade das ações compromete o serviço prestado ao cidadão.

Por isso, o Tribunal de Contas da União realizou levantamento para avaliar a maturidade da gestão de riscos nos diversos setores da administração pública federal indireta brasileira, por meio da construção e divulgação de um indicador que estimule o aperfeiçoamento da gestão de riscos no setor público.

Para isso, foi aplicado um questionário em 66 entidades da administração indireta, selecionadas por critérios de relevância e materialidade, com resposta de 65 delas (taxa de retorno de 98,5%). O questionário foi desenvolvido a partir do modelo de avaliação da gestão de riscos do governo britânico e de adaptações vindas dos modelos COSO (Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway) e ISO 31000/2009.

Foram avaliadas quatro dimensões: ambiente de gestão de riscos (incluindo as subdimensões liderança, políticas e estratégias, e pessoas), processos de gestão de riscos (subdimensões identificação e avaliação de riscos e respostas a riscos), gestão de riscos em parcerias e resultados.

A análise das respostas indicou que dois terços da administração pública federal indireta brasileira estão nos níveis básico e intermediário em gestão de risco. Apenas 9% são consideradas avançadas.

Na avaliação por área, o setor financeiro obteve maior média, 65%, seguido pelo setor de petróleo, que ficou com 61% de maturidade. Das dez agências reguladoras participantes, quatro apresentaram grau de maturidade inicial, três foram classificadas no nível básico e três, em nível intermediário. O levantamento apresentou “situações em que a maturidade das agências foi consideravelmente menor do que a das empresas sob sua ação reguladora”.

Para cada setor avaliado, o TCU apontou medidas que podem ser adotadas com o fim de institucionalizar ou melhorar a gestão de riscos. Dentre elas, a implementação de planejamento estratégico, a busca pelo envolvimento ativo da alta administração com implementação da gestão de risco e a capacitação regular de gestores e servidores envolvidos.

GOVERNANÇA

“A melhoria da gestão e do desempenho dos entes públicos é um dos principais resultados almejados pelo TCU e tem sido colocado pela sua administração como um dos fins prioritários das ações de fiscalização”, afirmou a ministra-relatora, Ana Arraes. “Isso porque resta clara a ideia de que a boa governança propicia eficiência nas ações governamentais, com redução dos desperdícios de dinheiro público derivados de deficiências administrativas e consequente incremento dos avanços sociais e econômicos para toda a população brasileira”, disse.



Publicação orienta gestores sobre obras públicas

O Tribunal de Contas da União (TCU) lançou a 3ª edição da cartilha “Obras Públicas: Recomendações Básicas para Contratação e Fiscalização de Obras e Edificações Públicas”, que tem por objetivo orientar órgãos e entidades da Administração Pública que não possuam equipes técnicas especializadas – por exemplo, prefeituras de pequenos e médios municípios – quanto aos procedimentos a serem adotados na execução de obras, desde a licitação até a construção, passando pela elaboração de projetos e pela respectiva fiscalização. O material também pode ser utilizado por municípios de maior porte, bem como pelos demais órgãos públicos.

A nova edição da publicação atualiza informações e conta com novos enunciados de súmulas aprovadas pelo TCU recentemente que têm relação com o tema: obras públicas. A publicação utiliza linguagem de fácil entendimento e

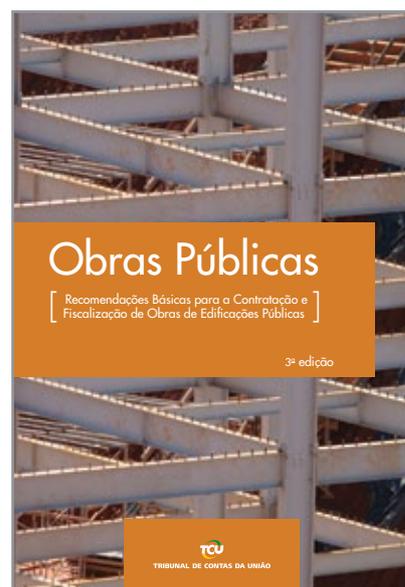
permite a compreensão por quem não tem especialização na área de construção civil. Utilizando-se de sua função pedagógica, o TCU busca, por meio das orientações disseminadas na cartilha, minimizar falhas formais e de execução, a fim de garantir a realização das obras de forma adequada e transparente.

A cartilha foi elaborada para acompanhamento de obras de edificações convencionais – casas, prédios, postos de saúde, entre outros –, pois são os tipos de empreendimentos mais comuns em pequenas prefeituras municipais. Há, no entanto, itens genéricos que são aplicáveis a outros tipos de obra.

O conteúdo da cartilha aborda questões legais que regem a contratação de obras na Administração Pública em geral, em especial o Estatuto das Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), e alguns acórdãos e súmulas da jurisprudência do TCU, de modo a alertar sobre os procedimentos legais e regula-

mentares recomendáveis, quando da execução de determinado empreendimento, sem esgotar o assunto ou analisar detalhadamente a legislação sobre a matéria.

A publicação está disponível para *download* gratuito no portal TCU: www.tcu.gov.br.





TCU é premiado como uma das melhores instituições públicas para se trabalhar

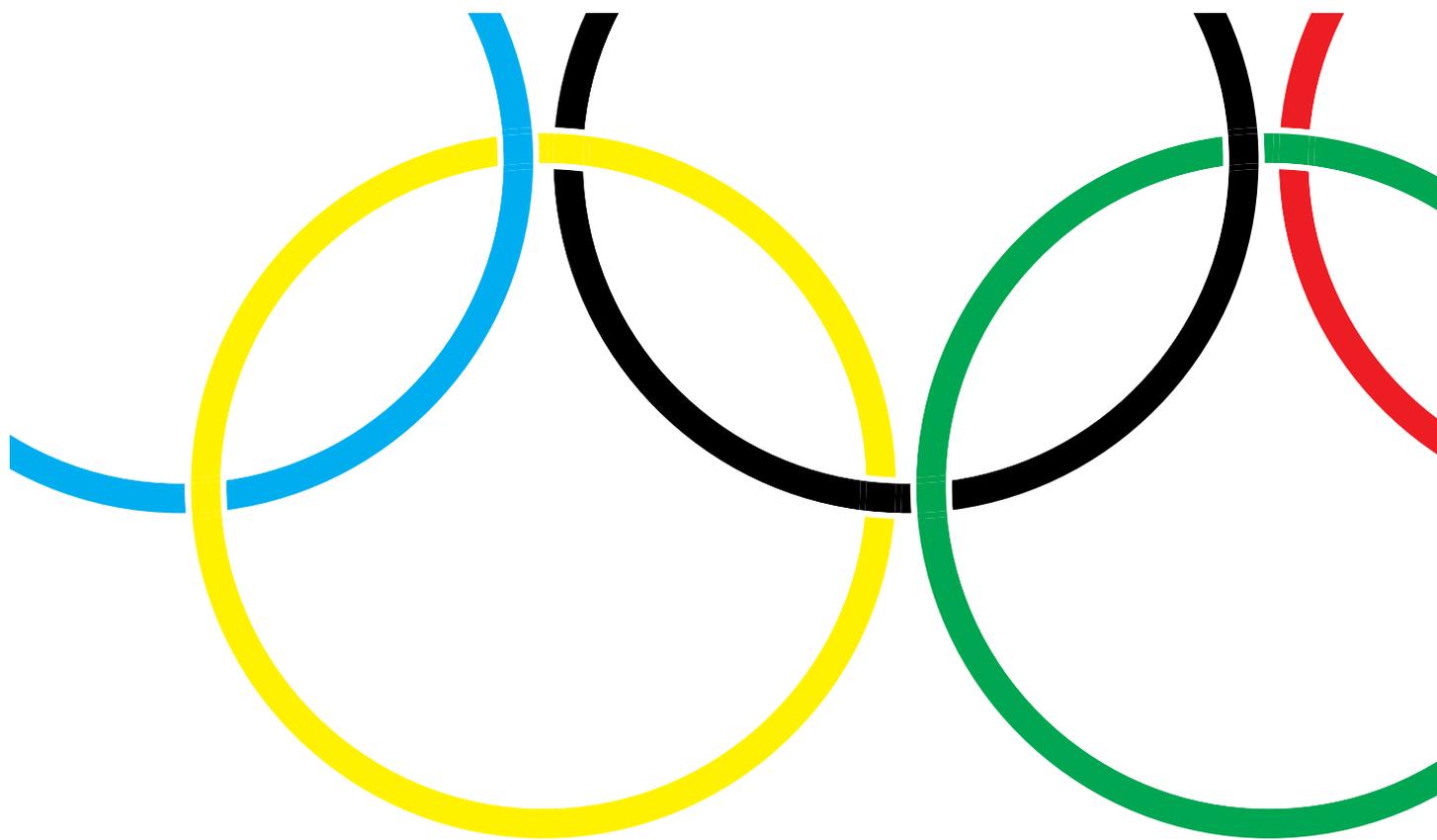
O Tribunal de Contas da União (TCU) foi eleito uma das cinco melhores instituições públicas para se trabalhar pelo Guia Você S/A 2013. O guia é um levantamento sobre clima organizacional realizado pela revista Você S/A, em parceria com a Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo (FIA/USP).

Este ano, pela primeira vez instituições públicas entraram no

ranking. Cerca de 40 órgãos e entidades foram avaliados. As cinco instituições que mereceram destaque na premiação foram Eletronorte, Tribunal de Contas da União, Banco do Brasil, Banco Central e Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa). Foram avaliados itens como estratégia e gestão, liderança, carreira, remuneração e benefícios, saúde.

O presidente do TCU, ministro Augusto Nardes, afirmou que

a gestão de pessoas é uma área estratégica, para que, com corpo técnico qualificado e motivado, o TCU possa prestar bons serviços ao cidadão. “Aqui no TCU, a gestão de pessoas tem como principal objetivo o estímulo ao desenvolvimento de profissionais competentes e motivados. Isso ocorre sem nunca perdermos de vista o controle externo e a melhoria da gestão pública”.



O TCU e as Olimpíadas de 2016

A realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos no Rio de Janeiro em 2016 já é considerada um momento histórico para o Brasil. Principalmente no que diz respeito ao legado que a realização do megaevento pode deixar para a cidade e para o país.

Desde que o Rio de Janeiro foi escolhido como cidade sede, o Tribunal de Contas da União tem-se organizado e se articulado

com outros órgãos de controle no sentido de acompanhar as ações governamentais de preparação para os jogos olímpicos.

Sob a coordenação do ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, o TCU elaborou um plano de fiscalização para as diversas áreas de investimento. Para a elaboração desse plano, foram consideradas as experiências e aprendizados vivenciados pelo tribunal no

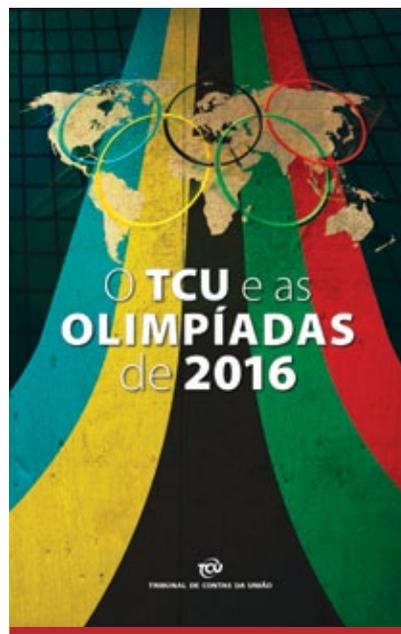
acompanhamento das ações preparatórias para os Jogos Pan-Americanos, os Jogos Mundiais Militares e para a Copa do Mundo de 2014.

De acordo com o presidente do TCU, ministro Augusto Nardes, além do controle da legalidade, legitimidade e economicidade dos projetos, a atuação do TCU também tem como fim assegurar a boa governança dos Jogos, contri-

atletas de alto rendimento e obra de mobilidade urbana.

Para o ministro Aroldo Cedraz, coordenador da fiscalização no TCU, nenhum detalhe pode ser esquecido e nem mesmo tratado intempestivamente. “Somente assim teremos condições de estabelecer um plano para eventuais contingências que podem prejudicar ou até mesmo inviabilizar o bom andamento dos jogos. E tudo isso, é claro, deve primar pela transparência das ações do governo e do próprio Tribunal de Contas da União”, afirma.

Uma das primeiras ações de controle realizadas pelo TCU foi a realização de levantamento de auditoria para avaliar a gestão e a organização das olimpíadas. A governança dos Jogos, informa o relatório, sofre ainda com a falta de definições de prazos, valores e responsabilidades pelas ações que precisam ser desenvolvidas. A menos de três anos dos jogos mundiais, o Brasil ainda não tem elaborado o documento que indica os projetos essenciais e os gestores responsáveis (matriz de responsabilidades).



Capa da publicação sobre as Olimpíadas

buindo para o fortalecimento dos controles internos, a transparência dos gastos e a devida prestação de contas dos resultados alcançados.

Para cooperar com o fortalecimento da governança na organização do megaevento esportivo, o plano de fiscalização do TCU tem como foco a atuação preventiva e proativa. Nesse sentido, espera-se que as ações governamentais sejam implantadas de forma transparente, com eficiência e eficácia, respeitando-se as leis e normas regulamentares.

O plano de fiscalização prevê avaliações do cumprimento do cronograma de execução das obras, legalidade das contratações, eficácia do plano das ações de segurança pública, formação e treinamento de

Para diminuir riscos percebidos pelo levantamento, o TCU recomendou uma série de medidas e fez determinações aos órgãos competentes pela administração dos Jogos. Uma delas é o delineamento e a publicação dos projetos e das correspondentes responsabilidades.

Outra ação realizada foi a assinatura de protocolo de intenções com os Tribunais de Contas do Estado e do Município do Rio de Janeiro, no dia 17 de setembro, na sede do TCU em Brasília.

Com o protocolo, será constituída rede de informações para fiscalização e controle dos gastos públicos na organização dos jogos visando a conferir mais celeridade e eficiência ao intercâmbio de informações e aos procedimentos que envolvam proteção do patrimônio público e defesa da probidade administrativa.

TRANSPARÊNCIA

Para ampliar o acesso a informações sobre a fiscalização das ações preparatórias para os jogos, o TCU lançou o relatório “O TCU e as Olimpíadas de 2016”. A publicação aborda aspectos relacionados aos compromissos assumidos e garantias oferecidas pelo Brasil para a realização dos jogos na cidade do Rio de Janeiro, além de tratar da previsão de investimentos para a concretização do evento e da estratégia de acompanhamento estabelecida pelo tribunal. No relatório, também estão presentes os resultados das fiscalizações já concluídas, com destaque para a governança dos jogos e para as instalações esportivas, além de outras ações de controle em andamento.

O relatório está disponível para consulta e *download* gratuito no Portal TCU: www.tcu.gov.br.

Terceirização do desenvolvimento de *software* no Brasil e nos EUA



Carlos Alberto de Castilho Franco

Coordenador de desenvolvimento de *software* na Petrobras, e pós-graduado em Sistemas Integrados pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ - COPPE).



Rodrigo de Toledo

Professor adjunto na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ - DCC,PPGI/IM) é graduado e mestre em computação pela PUC- Rio e PhD em computação pelo INRIA na França.

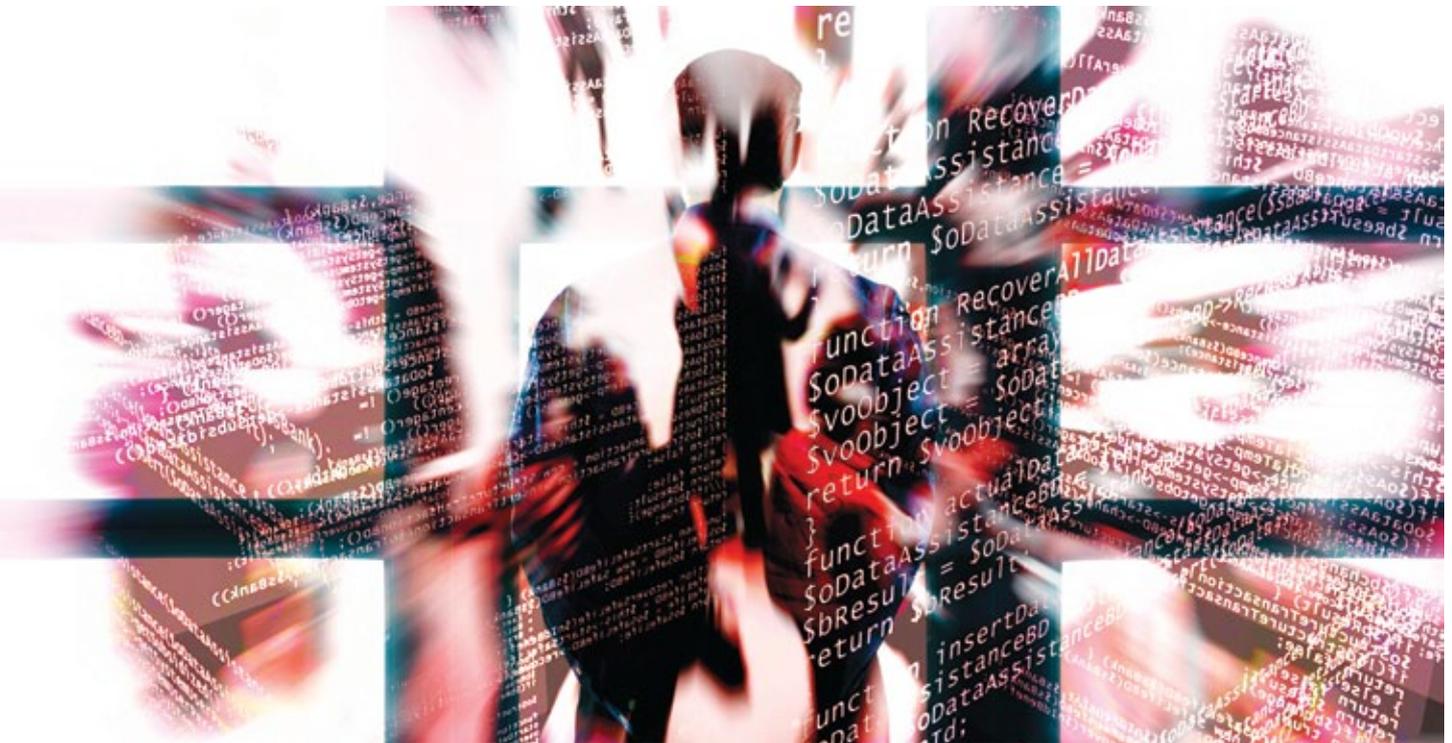
RESUMO

A terceirização dos processos de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal é uma realidade crescente desde o Decreto Lei 200 de 1967, no qual o legislador busca reduzir o tamanho da máquina do estado brasileiro, que naquele momento ocasionava problemas de burocratização, dificultando o crescimento do Estado. O objetivo deste artigo é analisar a evolução desse modelo de contratação para os órgãos públicos brasileiros, assim como sua aderência às práticas atuais de desenvolvimento de *software*. Nesse trabalho, fazemos uma pesquisa qualitativa do modelo de contratação e desenvolvimento de *software* do governo brasileiro comparando-o ao do governo norte-americano. A escolha dos Estados Unidos da América como referência para esse estudo se deve ao fato do governo desse país ser o maior consumidor individual de TI no mundo e possuir semelhanças políticas com o Brasil, como: regime presidencialista, capitalista e dimensão populacional.

Palavras-chave: Contratação. Lei. Lei 8.666. Desenvolvimento de *Software*. Governo Americano. Governo Brasileiro. Terceirização.

1. INTRODUÇÃO

A busca pela excelência administrativa, muitas vezes, esbarra em necessidades que extrapolam as com-



petências primárias das corporações. Alguns gestores ainda acreditam ser capazes de aumentar o lucro de suas empresas, realizando internamente todas as etapas dos serviços necessários ao funcionamento. Porém, nessa postura, corre-se o risco de perder o foco do negócio e acabar tendo prejuízos ou mesmo chegar à insolvência (Cury, 2000; Oliveira, 2004). A evolução da área de tecnologia da informação tem sido muito dinâmica, fazendo com que novas tecnologias surjam a cada instante, provocando uma verdadeira corrida, entre as empresas, na busca de manterem-se inseridas neste mercado (Boehm, 2006, p.12-29).

O custo de se acompanhar a evolução é muito elevado, e isso faz com que muitas organizações deleguem as atividades de tecnologia da informação para empresas terceirizadas a fim de se manterem atualizadas tecnologicamente. Sendo assim, a prática de contratar uma organização externa para desenvolver um projeto (*outsourcing*) em vez de desenvolver na própria matriz da organização contratante (*inhouse*), passa a ser uma ferramenta de diferencial competitivo nas organizações.

Conforme Barthélemy e DiRomualdo, as razões pelas quais empresas optam por terceirizar têm sido bem documentadas, incluindo: custo reduzido, melhor desempenho e acesso a mercados mais amplos de trabalho (Barthélemy et al. 2001, p. 60-69; DiRomualdo et al. 1998, p. 67-80). No entanto, a contratação de *software* envolve complexos elementos jurídicos, econômicos, gerenciais e tecnológicos (Whang 1992, p. 307-324,

Lacity et al. 1996, p. 13-25), que devem ser cuidadosamente avaliados antes de uma decisão eficaz acerca de se optar por esse caminho. Delegar a construção de um *software* para terceiros não se tem mostrado trivial, apesar de pesarem mitos como o de que a subcontratação é sempre a melhor escolha por representar cortes nos custos e pessoal (Hernandes, 2007).

Entre as empresas do governo brasileiro, o movimento de terceirização também é real (Hazan, 2010, p.1). A busca pela melhoria de processos utilizando ferramentas de tecnologia da informação tem sido cada vez mais uma realidade na administração pública, a qual procura na TI uma ferramenta para aumentar a capacidade de atendimento às necessidades do cidadão. No entanto, essa preocupação não é recente, conforme constatamos no Decreto-lei de número 200 de 1967, que dispõe sobre a organização da administração pública federal. Nesse decreto, o legislador estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e no capítulo terceiro, dispõe sobre a descentralização na administração pública:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. [...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento

desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. (Decreto-lei 200, Brasil, 1967)

A terceirização dentro das empresas estatais é uma realidade. Mas, será que existe uma gestão que possibilite a utilização desta ferramenta em sua plenitude e que retorne valor gerando ganhos à sociedade? As leis que regulam as contratações permitem que o processo de construção de *software* possa ser pleno, possibilitando contratações transparentes e produtivas? Este artigo tem como objetivo fazer um estudo etnológico, o qual analisa conhecimentos, crenças, leis, costumes ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade (Edward Tylor, 1871), analisando as leis que regulam o processo de contratação de *software* dentro da administração pública brasileira e americana. Nossa proposta apresenta pontos positivos e negativos através de práticas reconhecidas pelo mercado nacional e internacional. Este artigo também pretende propor mudanças que possam agregar valor para o processo de contratação na administração pública brasileira.

2. TERCEIRIZAÇÃO

Acompanhar a evolução da tecnologia da informação não tem sido uma tarefa trivial e, nesse contexto, as empresas públicas ou privadas necessitam dispor de ferramentas que possam auxiliá-las nesse desafio. Sendo assim, a contratação de mão de obra terceirizada passa a ser uma ferramenta muito utilizada por essas empresas (Barthélemy et al. 2001, p. 60-69; DiRomualdo et al. 1998, p. 67-80). Segundo Vazquez, podem existir vários níveis de terceirização: da codificação de *software* até o *outsourcing* de toda a equipe de sistemas (Vazquez et al., 2004).

Outros autores identificam características que justificam esta escolha como uma desobrigação do contratante em relação ao produto final (Hernandes, 2007). Porém, Pinheiro, em seu artigo, afirma que uma organização imatura no seu processo de aquisição tem o mesmo potencial de fracasso daquela em que o desenvolvimento ainda não possui um processo consistente, e que o maior problema detectado nas aquisições de *software* refere-se às práticas de gestão dentro das empresas (Pinheiro, 2006).

Guerra também defende a maturidade nos processos internos das organizações para que se possa gerenciar um contrato de desenvolvimento de *software* de forma a se alcançar todos os resultados esperados. Ele define maturidade como sendo a habilidade para gerenciar o desenvolvimento de *software* e os processos de manutenção, pois numa organização madura, o processo de *software* é cuidadosamente comunicado à equipe já existente e aos novos contratados, e as atividades de trabalho são realizadas de acordo com o planejamento, monitoração da qualidade dos produtos e a satisfação dos clientes (Guerra, et al., 2004, p. 232).

2.1 DIFICULDADES

Sabe-se que características próprias do seguimento de informática podem dificultar as empresas e órgãos do governo no momento da aquisição ou contratação de *software*. Hernandez destaca quatro problemas: (i) a mudança de requisitos, pois a demora em se contratar dentro da administração pública faz com que os requisitos encontrados no início do processo sofram mudanças; (ii) rotatividade de mão de obra, o mercado de tecnologia da informação tem como característica a troca de profissionais entre as empresas do ramo; (iii) perda do conhecimento por ocasião do término de contrato, os contratos entre empresas públicas, muitas vezes, possuem tempo limitado de duração, obrigando a utilização de técnicas de gerência de conhecimentos, na tentativa de garantir que o conhecimento do produto desenvolvido permaneça na empresa contratante; (iv) falta de conhecimento da integração dos processos de trabalho, pois muitas organizações licitam *software* sem o conhecimento amplo dos seus próprios processos de trabalho e das correlações existentes entre eles (Hernandes, 2007).

Dos problemas apresentados, destaca-se a mudança de requisitos durante o processo de contratação e desenvolvimento, pois, conforme Hernandez, o escopo de um *software* geralmente é definido ao início do projeto, mas dificilmente ficará imutável até o seu final (Hernandes, 2007). Segundo Watts Humphrey: “Em um sistema, os requisitos não serão completamente conhecidos até que os usuários o tenham usado” (Humphrey, 1995). Peter Wegner afirma ainda que “não é possível especificar completamente um sistema interativo” (Wegner, 1997). No entanto, há no mercado a ilusão de que é possível desenvolver um *software* sem que haja modificações e, por este motivo, são realizados contratos de escopo fixo, em que o cliente acredita

que contará com custo, prazo e escopo previsíveis. A Engenharia de Requisitos reconhece que os requisitos não permanecem estáticos até a conclusão do projeto de *software*. Diversos fatores fazem com que eles evoluam desde a sua concepção até a sua entrega (Kotonya, 1998). Destaca-se ainda Hadar Ziv, quando afirma que “a incerteza é inerente e inevitável em desenvolvimento de *software*, processos e produtos” (Ziv, 1997).

3. LEI BRASILEIRA

Mesmo tendo necessidade de se capacitar para uma gestão mais efetiva, as empresas do estado são regidas por normas. As contratações em empresas públicas brasileiras são regulamentadas por diversas leis, decretos ou instruções normativas. Dentre elas, destaca-se a lei 8.666 de 1993, conhecida também como a “lei das licitações”, que estabelece:

Art. 1º - Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Brasil, 1993).

Em uma primeira análise dessa lei pode-se observar que o legislador buscou garantir que os recursos públicos fossem bem aplicados por ocasião de contratações, compras, alienações ou locações. A lei se refere especificamente à área de informática nos seguintes trechos:



Art. 24. É dispensável a licitação [...]

XVI - [...] para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico;

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. [...]

§ 4º Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, levando em conta os fatores especificados em seu parágrafo 2º e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação “técnica e preço”, permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo. (Lei 8.666, Brasil, 1993)

A seguir, analisar-se-á o contexto na época da criação da lei e o momento atual.

3.1 CONTEXTO DA LEI 8.666/1993

A informática na década de oitenta teve seu foco em processos sequenciais. Dessa forma, os sistemas de computação seguiam uma abordagem de desenvolvimento em cascata que tinha como característica principal a necessidade do encerramento da etapa anterior para se iniciar a próxima. Esse modelo dominou a forma de desenvolvimento de *software* até o início dos anos 90. No entanto, autores como Frederich Brooks alertavam para problemas gerados ao se adotar uma visão sequencial de tarefas (Brooks, 1987, p. 10-19). Tom Gilb desencorajava o uso do modelo cascata para a construção de grandes *softwares*, acreditando ser mais produtivo o desenvolvimento incremental, pois segundo ele, apresenta menores riscos e maiores possibilidades de sucesso (Gilb, 1999).

No entanto, a lei de licitações determina que a contratação de desenvolvimento de *software*, deverá ter característica semelhante à de um projeto de engenharia, em que a etapa de planejamento é feita sabendo-se todas as necessidades para o desenvolvimento do pro-

jeto. Identifica-se esta característica na lei 8.666/1993, quando o legislador determina na Seção III - Das Obras e Serviços, que

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

- I - projeto básico;
- II - projeto executivo;
- III - execução das obras e serviços.

§ 1º - A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração. (lei 8.666, Brasil, 1993).

A necessidade de se obter todas as características de um *software* ainda na fase de planejamento é evidenciada ao se definir o conceito de Projeto Básico, encontrado na própria lei:

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

[...] f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados; (lei 8.666, Brasil, 1993).

Em seu item f, a lei apresenta a crença do legislador de que um projeto a ser licitado, possa ter o conhecimento total das necessidades do cliente ainda no momento do planejamento. Essa crença demonstra a defasagem com a realidade da área de tecnologia da informação por parte do legislador brasileiro, conforme Frederich Brooks em “*No Silver Bullet: Essence and*

Accidents of Software Engineering”, a ideia de especificar totalmente um *software* antes do início da implementação é impossível (Brooks, 1987, p. 10-19).

3.2 ADEQUAÇÃO DA LEI

Dados do *Standish Group* de 1995, utilizando como base 8.380 projetos de *software*, mostrou que apenas 16% desses projetos foram entregues dentro dos prazos e custos acordados, e com todas as funcionalidades especificadas, que 32% foram cancelados antes mesmo de terem sido completados e que 52% foram entregues com prazos e custos maiores ou com falta de funcionalidades especificadas no início do projeto. Segundo a mesma pesquisa, nos casos em que os projetos respeitaram os limites de prazo e custo, observaram-se características de baixa qualidade no desenvolvimento, acarretando um número elevado de manutenção corretiva. Como resultado desta análise, a pesquisa identificou que o motivo principal das falhas encontradas foi a utilização do Modelo Clássico de desenvolvimento. A pesquisa, em sua conclusão final, recomenda que os *softwares* sejam feitos de maneira incremental (Standish Group, 1995).

Na busca de regulamentar a legislação brasileira com relação à contratação de bens de serviço de informática e automação, a Presidência da República, por meio da Casa Civil, publicou o Decreto número 7.174 de 12 de maio de 2010, que regulamenta os processos de contratação de tecnologia da informação por entidades do governo brasileiro; busca regulamentar as disposições da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, revogar o Decreto nº 1.070, de 2 de março de 1994 e alterar o Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Em uma primeira análise, observa-se a existência de um detalhamento maior aos temas que tratam da aquisição de bens (*Hardware*), em detrimento do tema sobre aquisição de serviços (*Software*), além de uma abordagem de desenvolvimento em cascata, assim como a necessidade de se levantar todas as características do projeto, ainda na fase de planejamento, permanecem como obrigações neste decreto, conforme podemos constatar no segundo artigo:

Art. 2º A aquisição de bens e serviços de tecnologia da informação e automação deverá ser precedida da elaboração de planejamento da contratação, incluindo projeto básico ou termo de referência contendo as especificações do objeto a ser contratado [...] (Decreto 7.174, Brasil, 2010).

Percebe-se o distanciamento do legislador brasileiro da realidade do desenvolvimento de *software*, pois desde 2001 com o advento do Manifesto Ágil, tem havido uma verdadeira revolução na maneira de se construir solução de *software*, que possui como pilares da sua metodologia: indivíduos e interações em vez de processos e ferramentas; *software* executável no lugar de documentação; colaboração do cliente ao contrário de negociação de contratos; respostas rápidas a mudanças em vez de seguir planos.

4. LEI AMERICANA

A garantia de transparência dentro de um processo licitatório em organismos públicos é a principal justificativa do legislador na hora de solicitar um planejamento completo do serviço a ser executado antes do início. Mas, será que não existe a possibilidade de se ter garantias de lisura e transparência dentro de órgãos e empresas do governo, ao mesmo tempo em que se possa aplicar boas práticas de construção de *software*? O governo americano acenou para esta preocupação e publicou a lei *Clinger-Cohen* de 10 de fevereiro de 1996, proposta pelo deputado William Clinger e o senador William Cohen, a qual revogou a Lei de Brooks de 1965, que havia emendado a lei *Federal Property and Administrative Services* de 1949.

Em fevereiro de 1996, o Congresso americano aprovou a Lei *Clinger-Cohen* com o objetivo de reformar e melhorar a maneira como as agências federais adquirem e gerenciam os recursos de TI, sendo o ponto central para a implementação destas reformas, a necessidade de estabelecer uma liderança de TI dentro de cada agência do governo. Essa lei descentralizou a autoridade e responsabilidade para a aquisição de recursos de tecnologia da informação, além de unir as leis de Reforma da Gestão da Tecnologia da Informação e a lei de Reforma da Aquisição Federal. A Lei *Clinger-Cohen*, de 1996 criou a função de CIO (*Chief Information Office*), procurando atentar mais para os resultados que poderia alcançar por meio de investimentos em TI, numa época em que a ideia de fazer investimentos em TI em larga escala era relativamente nova. A lei *Clinger-Cohen* enfatizou o rigor e a estrutura na forma de como as agências devem selecionar e gerenciar projetos de TI. Por ela, o CIO passa a ser o responsável por estabelecer visibilidade e gestão necessárias para a realização das disposições específicas da lei, possuindo como atribuições básicas: ajudar a controlar os riscos de desenvolvimento de sistemas; gerir melhor os gastos com tecnologia e conseguir al-

cançar melhorias reais e mensuráveis no desempenho da agência.

Por meio da lei *Clinger-Cohen*, o governo americano apresenta as diretrizes para o desenvolvimento de *software*, como: planejar, controlar investimento para maximizar valor, avaliar/gerir riscos nas aquisições de tecnologia da informação e a contratar grandes sistemas de tecnologia da informação de maneira modular, conforme descrito na própria lei:

[...] Utilizar contratação modular na medida do possível, para uma aquisição de um sistema maior de tecnologia da informação [...]. (*Clinger-Cohen Act*, USA, 1996).

A Seção 4.1, a seguir, explica o contexto temporal da lei americana enquanto a Seção 4.2 retoma a questão da modularização.

4.1 CONTEXTO DA LEI CLINGER-COHEN

Antes de se analisar o conteúdo da lei *Clinger-Cohen* de 1996, deve-se entender o contexto em que se encontrava o legislador no momento de sua criação: Marc Andreessen em seu artigo, “Por que o *Software* está consumindo o Mundo?” (Andreessen, 2011), afirma que em 2013, o *software* começaria a consumir os contratos dos órgãos federais americanos, gerando cortes de postos de trabalho devido a uma redução significativa no orçamento federal. Segundo Rockwell Collins, a pressão orçamentária e a capacidade de recursos afetam diretamente a contratação no governo americano, e resume o momento atual de pressões orçamentárias como: “incerteza sem precedentes para todas as empresas que apoiam o departamento de defesa”. A pressão do orçamento obriga as empresas a buscarem redução de custos, tanto com demissões ou por meio da utilização de soluções de *software* inteligentes, fazendo com que o consumo descrito por Marc Andreessen seja considerado em todas as contratações do governo, principalmente as de tecnologia da informação.

Apesar de o artigo de Collins afirmar a inexistência, em anos anteriores, da pressão do orçamento nas empresas que trabalhavam para o Departamento de Defesa americano, a disciplina orçamentária e o gasto em tecnologia da informação não é um fato novo para as demais empresas em todo o mundo, conforme afirma Augustine, que a realidade dos gerentes de projeto tem sido, durante muito tempo, lidar com redução do orçamento para seus projetos, bem como a diminuição das

equipes (Augustine, 2005, p. 70–74), por sua vez Earl, defende que a terceirização em tecnologia da informação originou-se da necessidade de cortar custos e reduzir pessoal devido às crescentes despesas com o setor de informática (Earl, 1998), enquanto Wang também elenca entre os quatro motivos que levam uma organização a terceirizar a área de informática à diminuição do custo da produção (Wang, 1995, p. 24-50).

4.2 ADEQUAÇÃO DA LEI E A MODULARIZAÇÃO

Para auxiliar as empresas do governo e autarquias ao cumprimento da lei Clinger-Cohen, a Casa Branca em 14 de junho de 2012, editou o Guia de Contratação para Suportar o Desenvolvimento Modular, que busca orientar os CIOs na aplicação dessa lei, buscando mais benefícios para o governo e alertando aos riscos existentes na hora de se contratar *software*. Conforme pode-se constatar, há uma preocupação do governo americano em garantir que recursos aplicados na solução possam efetivamente retornar valor ao contribuinte:

... o desenvolvimento responsável necessita de um detalhamento completo de requisitos antes que o trabalho possa começar. Embora uma hipótese aparentemente razoável de evidência, prática e experiência no setor privado tem mostrado que grandes e complexas implementações de TI se depa-ram frequentemente com custos e atrasos em seus cronogramas, pois um meticuloso processo de coleta de requisitos muito frequentemente leva anos para ser concluído. [...] O Governo aumenta seus riscos de investimento nestas situações por que: (1) as soluções de TI podem não ser mais necessárias ou prioritárias depois de levantados os requisitos; (2) recursos elevados são alocados para soluções ultrapassadas sem qualquer retorno sobre os investimentos, ou (3) as empresas do governo podem ter cortes de recursos antes da entrega final do *software* (CGSMD, 2012).

Em uma análise mais profunda do Guia, identificamos ainda características reconhecidas na área de tecnologia da informação como ágeis:

garantir a satisfação do consumidor entregando rapidamente e continuamente *softwares* funcionais; *softwares* funcionais são entregues frequentemente (semanas, ao invés de meses); *softwares* funcionais são a principal medida de progresso do projeto; até mesmo mudanças tardias de escopo no projeto são bem-vindas; cooperação constante entre pessoas que entendem do ‘negócio’ e desenvolvedores; projetos surgem através de indivíduos motivados, e que deve existir uma relação de confiança; design do *software* deve prezar pela excelência técnica; simplicidade; rápida adaptação às mudanças; indivíduos e interações mais do que processos e ferramentas; *software* funcional mais do que documentação extensa; colaboração com clientes mais do que negociação de contratos; responder a mudanças mais do que seguir um plano (Agile Manifesto, 2001).

A postura apresentada pelo governo americano é aderente ao mercado, conforme Charette que em seu artigo, compara métodos ágeis com as metodologias tradicionais pesadas e demonstra que projetos que utilizavam metodologia ágil obtiveram melhores resultados de prazos, custos e qualidade (Charette, 2001).

5. COMPARAÇÃO ENTRE AS LEIS

Numa primeira análise entre a lei americana *Clinger-Cohen* de 1996 e a lei de licitações brasileira 8.666 de 1993, encontra-se em ambas a necessidade de uma disciplina orçamentária e de cumprimento do plano estratégico do governo federal de ambos os países, o que não foge as diretrizes orçamentárias existentes em todos os governos. Entretanto, a maior diferença identificada está na preocupação do legislador americano



ao determinar que grandes projetos de tecnologia da informação devam ser entregues de maneira modular, acreditando que esta prática permite um menor risco ao projeto, possibilitando um retorno maior e mais imediato ao investimento feito na solução. Conforme o Guia de Contratação para Suportar o Desenvolvimento Modular:

pequenas e rápidas entregas feitas pela área de tecnologia da informação permite ao contribuinte receber um produto utilizável antes do término do projeto, permitindo que, caso haja alguma mudança em sua necessidade, à mesma possa ser efetivada sem se perder tempo ou recurso no desenvolvendo da nova solução, além disso, essa abordagem permite que: “a área de TI esteja sempre inserida nas novas soluções do mercado” (CGSMD, 2012).

Ao voltar para a lei 8.666/1993 não se encontram referências que proibam o desenvolvimento modular por parte das empresas brasileiras. No entanto, a necessidade do levantamento total da solução antes do início da construção, e a obrigatoriedade de se iniciar uma etapa somente quando terminada a anterior, faz com que a contratação por módulos da solução seja muito dificultada, além da falta de regulamentação que incentive esta prática dentro do governo brasileiro.

Será que se pode concluir então que a legislação americana está mais aderente às modernas práticas de desenvolvimento de *software* conhecidas no mundo, possibilitando às empresas do governo americano um maior aproveitamento dos recursos investidos no desenvolvimento de solução de *software*? A Lei *Clinger-Cohen* conseguiu atender a necessidade de uma boa gestão de recursos do governo, ou seja: o que se está comprando é a coisa certa e pelo motivo certo? Como se sabe?

Em 2006, Tom Davis, Presidente da Comissão de Reforma do Governo Americano, afirmou que:

Desde a passagem da lei *Clinger-Cohen* o governo começou a tomar uma abordagem holística para a tecnologia da informação, utilizando para resolver problemas de negócios e alcançar melhorias no seu desempenho. Temos um longo caminho a percorrer, mas o gigante que é o governo federal está bem no seu caminho para o século 21.

Segundo Andrués

O *Clinger-Cohen Act* e as leis e regulamentos que se sucederam são todos parte de um impulso elementar para impor limites, exigir resultados organizacionais e estabelecer uma base de prestação de contas.

A imposição de estrutura, no entanto, é apenas parte do que será necessário para fazer *Clinger-Cohen* o agente de mudança que foi projetado para ser. O que é mais necessário são boas notícias, e os contadores de histórias devem ser os *CIOs* federais. Devem cultivar um ambiente em que os resultados podem ser comprovados, exaltado e exposto. Eles devem criar condições para alcançar melhorias definitivas por intermédio da tecnologia da informação.

6. CONCLUSÃO

A lei deve ser honesta, justa e estatuída para a utilidade comum dos cidadãos e não para benefício particular, adequada à natureza e aos costumes, conveniente no tempo, necessária e proveitosa e clara, sem obscuridade que provoque dúvida.” (Santo Isidoro de Sevilha)

A lei é um resultado da realidade social. Ela emana da sociedade, por seus instrumentos e instituições destinados a formular o Direito, refletindo o que a sociedade tem como objetivos, bem como suas crenças e valorações, o complexo de seus conceitos éticos e finalísticos. (Herkenhoff, 1993).

Desta forma, não se pode analisar as leis sem se aprofundar em seus círculos de convivência como: família, escola, clubes, igrejas, trabalho e outros. Ao se considerar essa afirmativa, entende-se que leis, usos, tradições e costumes, são flexíveis, dependendo do tempo, da crença ou do local, diferindo entre estados, países e continentes. Num determinado período de tempo ou espaço, algo pode ser considerado absurdo, enquanto que em outro ser certo ou aceito. Não se analisa uma lei sem antes entender a época ou local em que foi promulgada, ou as verdades nas quais ela se baseou. Associa-se a lei ao contexto de sua criação, levando em consideração os componentes sociais como família, sociedade, cultura e crenças.

Ao se propor a analisar as diferenças entre as leis de contratação de *software* entre o Brasil e os Esta-

dos Unidos, depara-se com essa realidade, em que se identifica a evolução do processo de criação de *software* nas empresas públicas desses dois países. Observa-se a evolução das leis para atenderem as diversas formas de se construir uma solução de Tecnologia da Informação. Passa-se por regulamentações que se preocupavam mais com *hardware* para outras, mais atuais, focadas em *software*. Atualmente, observa-se uma preocupação maior do legislador, principalmente o americano, em garantir que o *software* entregue atenda às necessidades requeridas e que também retorne maior ganho para a sociedade.

Para isso, identifica-se no trabalho, que os pilares de sucesso para um projeto de criação de *software*: prazo, custo e qualidade, possuem uma melhora quando aplicada a metodologia ágil, faltando apenas o quarto pilar, escopo que, como definido dentro dessa metodologia, deve ser flexível buscando as necessidades do cliente. Apesar da metodologia ágil ainda se encontrar no início de 2001, ela já apresentava resultados consistentes, como descritos por Charette, em que se comparam os métodos ágeis com as metodologias tradicionais e mostra-se que os projetos que utilizaram esta metodologia obtiveram melhores resultados nas disciplinas de cumprimento de prazos, custos e padrões de qualidade. Nesse mesmo estudo mostra que a quantidade de projetos e de equipes utilizando metodologias ágeis cresce no meio de TI (Charette, 2001). Metodologias ágeis possuem como principal característica a aceitação à mudança nos requisitos durante a construção do *software*. Ela acredita que desta forma é possível realmente entregar ao cliente o produto que ele necessita, não rejeitando os processos e ferramentas, a documentação, a negociação de contratos ou o planejamento. Simplesmente, os métodos ágeis consideram sua importância como secundária quando comparado com os indivíduos e interações, com o *software* executável, com a colaboração do cliente e com respostas rápidas a mudanças e alterações (Manifesto Ágil, 2001).

Dessa forma, ao contrário do determinado pela lei brasileira, o escopo de um projeto de *software* deve ser flexível, para que se possa garantir que os demais pilares possam ser cumpridos dentro da expectativa do consumidor, garantindo custo, prazo e qualidade definidos. Mas para isso existe a necessidade de uma revisão na lei 8.666 de 1993 em que se deve flexibilizar o conceito do Projeto Básico, ou ainda, a exemplo da legislação americana, sugere-se ao Ministério da

Ciência e Tecnologia a publicação de um guia para contratação de solução de *software* pelas empresas públicas e autarquias no governo brasileiro, que considere a criação de *software* de forma modular e aderente à metodologia de desenvolvimento ágil, pois se acredita que atualmente a abordagem ágil possa ser a grande ferramenta que possibilite ao governo brasileiro alcançar os objetivos.

REFERÊNCIAS

AGILE MANIFESTO 2001. *Manifesto for agile software development*. Disponível em: <http://www.agilemanifesto.org>. Acessado em: 12 de março de 2013

ANDERSEN, M., *Why software is eating the world. The Wall Street Journal*. <http://online.wsj.com/article/SB10001424053111903480904576512250915629460.html> Acessado em: 21 de março de 2013

AUGUSTINE, S., "Adotando métodos de entrega Ágil", *Revista PMI* n. 11, p. 70-74. 2006

BOEHM B., "A View of 20th- and 21st-Century Software Engineering.", University of Southern California. P. 12-29. 2006.

BARTHELEMY, Jérôme. *The hidden cost of IT outsourcing. Sloan Management Review*, Cambridge, p. 60-69, 2001.

BRASIL. Decreto Lei 200, de 25 de Fevereiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1 - Suplemento - 27 de fevereiro de 1967, Página 4

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1 - 22 de junho de 1993, Página 8.269.

BRASIL. Decreto Lei 7.174, de 12 de Maio de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1 - 13 de maio de 2010, Página 1.

BROOKS, F. *No Silver Bullet: Essence and Accidents of Software Engineering*. Proc. IFIP, IEEE CS Press, pp. 1069-1076; reprinted in *IEEE Computer*, p. 10-19, Apr. 1987.

CHARETTE, R. "Fair Fight? Agile Versus Heavy Methodologies", Cutter Consortium E-project Management Advisory Service, 2001.

CLINGER-COHEN ACT, Title 40, *Public Law* 104-106, Division E. 10 de fevereiro de 1996

CGSMD, *Contracting Guidance to Support Modular Development*, 2012, White House, USA, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/guidance/modular-approaches-for-information-technology.pdf>. Acessado em 11 de janeiro de 2013

CURY, Antonio. "Organização e métodos: uma visão holística." 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DiROMUALDO, Anthony; Gurbaxani, Vijav. "Strategic intent for IT outsourcing". *Sloan Management Review*, Cambridge, p. 67-80, 1998.

EARL, Michael J. "Deve-se terceirizar a informática?" *HSM Management*, São Paulo, v. 1, n. 6, p. 126-132, 1998.

GILB, T. *Principles of Software Engineering Management*. Addison-Wesley, 1999.

GUERRA, Ana Cervigni; ALVES, Ângela Maria. *Aquisição de Produtos e Serviços de Software*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 232. 2004.

HAZAN C., "Como evitar armadilhas em contratos de fábricas de software" *Revista do TCU* 117, p. 1 Jan/Abr 2010.

HERKENHOFF, João Baptista. *Direito e utopia*, p. 17-20. 1993.

HERNANDES, Carlos Alberto Mamede. *Mitos sobre terceirização de serviços de Tecnologia da Informação*. Brasília: s.n., 2007.

HUMPHREY, Watts, *A Discipline of Software Engineering*. Reading, MA: Addison Wesley. ISBN: 0-201-54610-8, 1995.

IMPROVE IT. Contrato de escopo negociável. Disponível em: <http://www.improveit.com.br/xp/praticas/contrato>. Acesso em: 17 de abril de 2013.

KOTONYA, G.; SOMMERVILLE, I. *Requirements engineering: processes and techniques*. New York : J. Wiley, 1998.

LACITY, M. C. and R. Hirschheim, "The Value of Selective IT Sourcing," *Sloan Management Rev.*, p. 13-25, 1996.

OLIVEIRA, Djalma R. *Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

PINHEIRO, Lucia Nigro Pereira. *Um processo de apoio à gerência de aquisição de produtos e serviços de software*. Rio de Janeiro: s.n., 2006.

STANDISH GROUP, Chaos report, 586 *Olde Kings Highway*. Dennis, MA 02638, USA, 1995.

TYLOR E., "Primitive Culture" 1871 - fonte Wikipedia, acessado em 16 de abril de 2013.

VAZQUEZ, Carlos Eduardo; SIMÕES, Guilherme Siqueira; ALBERT, Renato Machado. *Gestão de contratos de desenvolvimento de software com a Análise de Pontos de Função*. Belo Horizonte, MG : SUCESU, 2004.

WANG, E. and T. Barron, "Controlling Information System Departments in the Presence of Cost Information Asymmetry" *Information Systems Res.*, 6, 1, p. 24-50, 1995.

WEGNER, P. "Why interaction is more powerful than algorithms." *Commun. ACM* (May), 80-91. 1997.

WHANG, S., "Contracting or Software Development", p. 307-324, 1992.

ZIV H. and D. Richardson, "The Uncertainty Principle in Software Engineering," in submitted to *Proceedings of the 19th International Conference on Software Engineering (ICSE'97)*, 1997.

Uma investigação dos sistemas de avaliação de programas da administração federal direta no Brasil



Glória Maria Merola da Costa Bastos

Servidora do Tribunal de Contas da União, bacharel em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas, com especialização em Economia pela Universidade de Brasília, e em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

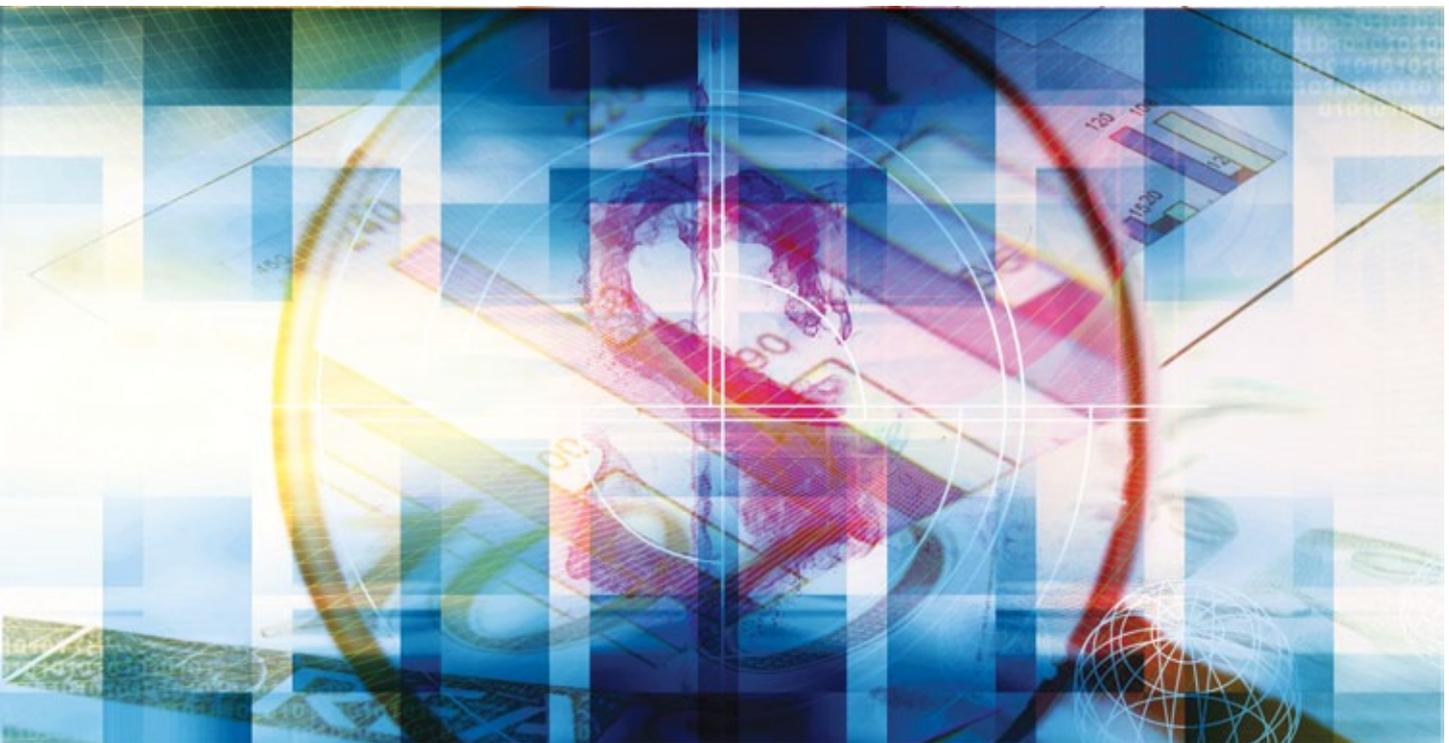


Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Servidora do Tribunal de Contas da União, graduada em Administração e Ciências Contábeis, especialista em Auditoria Governamental (ESAF/MF), em Avaliação de Políticas Públicas (UFRJ) e Controle Externo (ISC/TCU) e mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB).

RESUMO

Esse artigo apresenta o resultado de pesquisa sobre os sistemas de monitoramento e avaliação de programas governamentais da administração pública federal. O referencial teórico baseou-se nos critérios adotados Leeuw e Furubo (2008) para caracterizar um sistema de avaliação. Foram utilizados dados do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA (SIGPlan), de 2005 a 2009, e pesquisadas 31 Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA) dos Ministérios do Poder Executivo. Os resultados apontaram a disseminação de sistemas informatizados de monitoramento de metas físicas dos programas que atendem aos objetivos de mensuração do desempenho, embora não estejam integrados aos sistemas setorial e central de monitoramento e avaliação. Foram identificados sistemas setoriais de monitoramento em vários ministérios e em alguns órgãos que se apresentam como alternativas mais adequadas às necessidades de gestão das políticas setoriais do que o modelo de gestão dos programas do PPA. Constatou-se ainda que embora exista volume expressivo de avaliações de programa não se pode afirmar que o desenvolvimento da capacidade avaliativa nos órgãos setoriais tenha evoluído na mesma proporção. Por fim, observa-se que, embora o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA não tenha sido capaz de atender às funções as que se destinava, 49% dos órgãos setoriais ainda não havia implantado sistemas de avaliativos próprios.



Palavras-chave: Administração federal direta. Avaliação de programas governamentais. Sistemas de monitoramento e avaliação de programas.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo aplicar um modelo conceitual para identificar e caracterizar os sistemas de avaliação de programas governamentais da administração pública federal no Brasil. Para tanto, a partir da revisão da literatura foram estabelecidos os critérios para investigação das práticas avaliativas adotadas na administração direta do poder executivo, com potencial para se caracterizar como sistema de avaliação. Trata-se de uma pesquisa exploratória, conduzida por meio da análise documental e de registros administrativos, entrevistas e *survey* com órgãos do governo federal. Este trabalho foi realizado por meio de Levantamento de Auditoria, conforme TC-032.287/2010-0, apreciado na Sessão do Plenário de 19/10/2011, em que foi proferido o Acórdão N° 2781/2011, sob a relatoria do Ministro Valmir Campelo,

Observa-se que muito embora as práticas avaliativas tenham sido disseminadas nos órgãos governamentais, poucos estudos têm-se dedicado a investigar em que medida essas práticas se constituem em sistemas de avaliação. Essa é, inclusive, a constatação de Leeuw e Furubo (2008), que sugerem um conjunto de critérios para caracterizar os sistemas de avaliação e identificam,

com base nos trabalhos realizados por outros autores, uma tipologia de sistemas, apontando algumas questões que merecem ser aprofundadas para melhor compreender o papel que esses sistemas desempenham nas sociedades modernas.

A institucionalização desses instrumentos deveria propiciar a integração dos processos de decisão governamental, por meio da sistematização dos mecanismos de interação das diversas práticas associadas às funções planejamento, controle e *accountability*. Nesse sentido, têm-se os sistemas orçamentários, os sistemas de auditoria e os sistemas de avaliação. Os sistemas orçamentários e de auditoria são, tradicionalmente, mais bem desenvolvidos e estruturados do que os sistemas de avaliação de programas e políticas, muito embora, nas últimas três décadas, as práticas avaliativas tenham sido cada vez mais difundidas e disseminadas na administração pública.

Segundo Grau e Bozzi (2008), a crescente utilização na América Latina de sistemas de monitoramento e avaliação dos resultados no setor público é um meio para avançar na busca por maior transparência e efetividade das ações governamentais e, desta forma, aumentar a capacidade para o exercício do controle coletivo, com o aumento da legitimidade do Estado, o combate à corrupção, o melhor uso do dinheiro público e a criação de políticas e serviços que promovam o bem-estar social, reduzindo a pobreza e combatendo a desigualdade.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para o desenvolvimento deste trabalho e com vistas à construção dos conceitos a serem utilizados na análise, cabe trazer à luz a definição de instituições.

As instituições são entendidas como as “regras do jogo” (NORTH, 1990), formais e informais, que orientam e limitam as relações entre pessoas e/ou organizações; expressando, com base em um conjunto de valores compartilhados, tanto os mecanismos para implementação das regras, como o comportamento esperado dos indivíduos e organizações sobre uma realidade, um fenômeno do mundo real (NORTH et al., 2009, p. 15), com vistas a impor certa ordem e reduzir as incertezas nas interações entre os atores envolvidos (MARCH; OLSEN, 1984).

Pode-se inferir, portanto, que a institucionalização dos sistemas de avaliação diz respeito à definição das regras formais e informais que orientam e restringem as práticas avaliativas e a relação entre os atores envolvidos, com vistas a diminuir os riscos para que os resultados esperados possam ser alcançados.

Para Williams e Imam (2007), quando se pensa em termos de sistemas [de avaliação], é preciso compreender os seus limites, o que os caracterizam, aquilo que faz e não faz parte do que está sendo investigado, isto também ajuda a entender que sistemas só podem existir em relação a outros sistemas e seus limites.

Com base nessas premissas, Leeuw e Furubo (2008) definiram quatro critérios para caracterizar um sistema de avaliação. O primeiro critério diz respeito à existência de uma perspectiva epistemológica distinta; o segundo trata dos arranjos, ou seja, para que as atividades de avaliação sejam consideradas um sistema, devem ser executadas por avaliadores dentro de estruturas organizacionais e instituições, e não apenas (ou em grande parte) por avaliadores autônomos, externos à organização. O terceiro critério é a continuidade, que indique a permanência dessas atividades ao longo do tempo; e o por fim, o quarto critério se refere ao planejamento da utilização dos resultados das avaliações.

Portanto, para que as atividades avaliativas possam ser caracterizadas como sistema têm de ser reconhecidas como tal, tendo por base o entendimento compartilhado das peculiaridades, regras e procedimentos que as diferenciam das demais atividades. Segundo March (1994), as atividades dentro das organizações são definidas a partir de um conjunto de competências, responsabilidades e regras (formais e informais) que lhes dão identidade e possibilitam que possam ser coordenadas e controladas.

Quando indivíduos e organizações compartilham a mesma identidade, seguem regras ou procedimentos que eles veem como adequados às situações em que estão envolvidos (MARCH, 1994). Desta forma, a identidade de um sistema de avaliação, está intrinsecamente relacionada às atividades e ao tipo de conhecimento que são desenvolvidos e produzidos no âmbito desses sistemas.

Para Jannuzzi (2012), sistemas de monitoramento e avaliação são parte de sistemas mais gerais de gestão de políticas e programas, aos quais se articulam, recebendo deles demandas de dados necessários ao processo e retroalimentando-os com oferta de informação e conhecimento “customizado”, do diagnóstico à avaliação de natureza mais somativa. Ainda segundo o mesmo autor,

esses sistemas não têm vida independente, já que a principal razão de sua existência e estruturação é prestar-se ao aprimoramento da gestão, ainda que possa, também, contribuir para garantir mais transparência da ação governamental e avaliação de mérito e de continuidade de políticas e programas.

Pode-se depreender, portanto, que a institucionalização dos sistemas de avaliação está condicionada a existência de demandas de informações para o aperfeiçoamento da gestão de políticas e programas, para cujo atendimento se produz conhecimento por meio de práticas sistemáticas de gestão da informação, com vistas a sua utilização nos processos decisórios políticos e administrativos.

Tem-se, assim, que os sistemas de avaliação apresentam características e propósitos que permitem distingui-los dos demais sistemas que integram o ciclo de gestão de políticas e programas governamentais.

Desta forma, a institucionalização dos sistemas de avaliação pode ser caracterizada a partir dos mecanismos que definem um fluxo regular e contínuo de demandas, que orientam um conjunto de práticas avaliativas, formalizadas, estruturadas e coordenadas, para produzir conhecimento, com o objetivo de subsidiar os processos decisórios e de aprendizado para o aperfeiçoamento da gestão e da implementação de programas e políticas públicas (SERPA; CALMON, 2012).

Leeuw e Furubo (2008), com base no *International Atlas of Evaluation* (FURUBO et al., 2002) e no *Roots of Evaluation* (ALKIN, 2004), identificaram, principalmente nos países ocidentais, os seguintes tipos de sistemas de avaliação:

- i. sistemas de Monitoramento e Avaliação (SM&A);

- ii. sistemas de monitoramento de desempenho (*System of Performance Monitoring*);
- iii. sistemas de auditoria de desempenho, fiscalização e acompanhamento;
- iv. sistemas de avaliação quase-experimental e *evidence-based policy*;
- v. sistemas de avaliação e certificação (*accreditation*).

Pode-se depreender que sistemas de avaliação com propósitos diferentes atendem diferentes necessidades. Portanto, as suas respectivas estruturas e características são desenvolvidas e moldadas para atender as finalidades para as quais foram constituídos, tendo por base os pressupostos epistemológicos que orientam a forma e o desenvolvimento dos processos sistematizados para a produção de conhecimento, assim como as relações entre os atores envolvidos.

Grau e Bozzi (2008), por outro lado, no trabalho por elas coordenado sobre levantamento dos sistemas de monitoramento e avaliação nos países da América Latina, ante a falta de delimitação conceitual e de consenso sobre o que se denomina genericamente de sistema nacional de monitoramento e avaliação, estabeleceram os critérios relacionados na Tabela 1, para identificar esses sistemas, ou o conjunto de instrumentos que poderiam se converter em sistema. Esses critérios guardam estreita correlação com aqueles sugeridos por Leeuw e Furubo (2008), conforme demonstrado na Tabela 1.

Assim, tomando por base os fundamentos teóricos apresentados, o modelo proposto para identificar e caracterizar os sistemas de avaliação compreende as seguintes dimensões de análise:

- i. contextos externo e interno no qual as demandas por avaliação são formuladas - nesta dimensão as

variáveis a serem identificadas dizem respeito ao contexto organizacional (político-administrativo), externo e interno, em que as demandas por avaliação surgem, estruturam-se e delimitam os propósitos do sistema de avaliação, por meio da definição do que avaliar (objeto), para que avaliar (objetivos) e para quem (interessados nas avaliações);

- ii. arranjos - estruturação dos processos e organização dos meios para executar as atividades avaliativas, que pode ser depreendida como capacidade avaliativa. Nesta dimensão, as variáveis a serem investigadas se referem à definição e disseminação, no âmbito da organização, das práticas avaliativas instituídas; ao suporte organizacional, em termos da formação e capacitação dos profissionais responsáveis pela execução das atividades avaliativas; da formalização das práticas avaliativas, mediante a definição de responsabilidades, rotinas e instrumentos, assim como da alocação dos meios necessários à execução das atividades;
- iii. capacidade de aprendizado organizacional - atributos e condições para suportar o aprendizado organizacional e dizem respeito a clareza de propósitos e visão das organizações, liderança, uma cultura organizacional que favoreça o aprendizado, a transferência de conhecimento, a cooperação e o trabalho em equipe;
- iv. utilização - trata-se da investigação dos mecanismos que favorecem a utilização das informações produzidas pelas atividades avaliativas, para que efetivamente o conhecimento necessário seja gerado e decisões sejam tomadas, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão e dos programas e políticas públicas.

Tabela 1:

Comparação entre os critérios estabelecidos por Leeuw e Furubo (2008) e Grau e Bozzi (2008) para caracterizar os sistemas de avaliação.

Leeuw e Furubo (2008) - Critérios	Grau e Bozzi (2008) - Critérios
Perspectiva epistemológica distinta	institucionalização formal, com unidade coordenadora e nome próprio
Arranjos	operacionalização do sistema por uma entidade com função e autoridade sobre toda a administração pública, mas com funções especializadas
	realização de atividades de monitoramento e avaliação;
	intenção de cobertura global
	articulação explícita dos usuários e das funções do sistema
	localização do sistema no poder executivo
	regulação do sistema dentro da administração pública
Continuidade	mínima densidade instrumental
Utilização	regularidade das atividades
	utilização das informações resultantes e das atividades de monitoramento e avaliação

Fonte: os autores

3. METODOLOGIA

Considerando que os critérios definidos por Leeuw e Furubo (2008) sintetizam aqueles estabelecidos por Grau e Bozzi (2008), e tomando-os por base, procedeu-se à identificação, inicialmente, das práticas avaliativas existentes nos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos do governo federal, especialmente das avaliações de programas e dos mecanismos de monitoramento, a partir dos dados constantes do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (SMA), tendo em vista que se trata de um sistema instituído por lei (Lei 11.653/2008), de abrangência nacional e sob a coordenação e responsabilidade do órgão central de planejamento do poder executivo.

Cabe observar que tal estratégia encontra respaldo no trabalho coordenado por Grau e Bozzi (2008), cuja orientação para identificar os sistemas de monitoramento e avaliação foi localizar uma unidade coordenadora cla-

ramente delimitada e institucionalizada, com autoridade para criar processos de coleta de dados para realizar monitoramento e avaliação (M&A) e enviar informações processadas para os potenciais usuários. A partir da identificação das atividades dessa unidade, seria possível delimitar o alcance do sistema, os componentes e as ferramentas utilizadas, assim como sua relação com as outras práticas de M&A dentro do governo, o que ajudaria a construir o mapa dos demais sistemas existentes.

Com base na análise do banco de dados das avaliações anuais de programas realizadas por meio do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA (SIGPlan), relativas ao período de 2005 a 2009, quantificou-se o número de avaliações de programas realizadas no âmbito dos órgãos setoriais, responsáveis pela implementação dos programas e políticas (Tabela 2), bem como as práticas avaliativas relacionadas ao monitoramento das metas físicas dos programas (Gráfico 1).

Tabela 2:
Número de Avaliações
de Programas Total/
Ano e Órgão

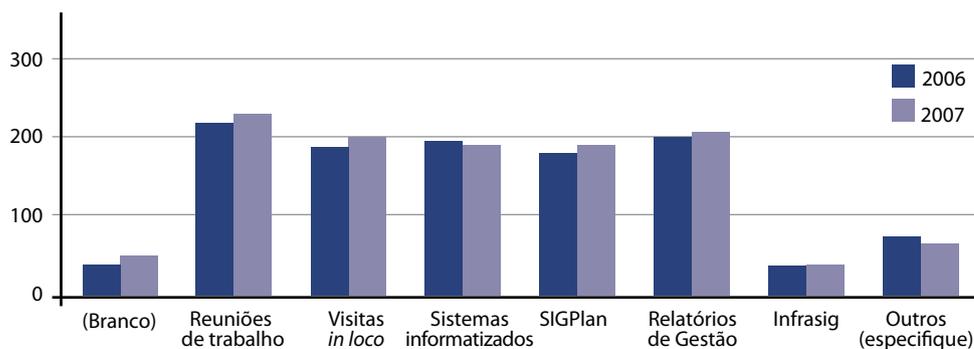
MINISTÉRIOS	ANO					AVALIAÇÕES TOTAL
	2005	2006	2007	2008	2009	
Saúde	11	12	12	5	4	44
MMA	15	7	8	3	9	42
Agricultura	12	7	9	4	9	41
Justiça	8	4	9	3	7	31
MME	3	4	3	8	13	31
MDS	9	4	4	4	5	26
Defesa	6	5	5	6	4	26
Trabalho	6	3	4	5	7	25
MDIC	5	3	3	6	5	22
MCT	5	6	1	1	7	20
MPOG	5	2	7	2	3	19
Cultura	6	2	2	3	5	18
Educação	3	2	4	3	3	15
Esportes	3	4	3	2	3	15
SEDH	3	2	2	0	8	15
Transportes	2	3	5	0	5	15
Cidades	2	1	1	4	6	14
Fazenda	3	2	4	3	1	13
Integração	3	1	4	0	5	13
MRE	3	0	3	4	2	12
MDA	2	2	2	1	4	11
Comunicações	3	2	1	2	2	10
PR	1	2	1	1	2	7
Turismo	2	1	0	1	2	6
Previdência	0	0	0	3	3	6
SEAP	1	0	1	1	1	4
SEPIR	1	1	0	1	1	4
Mulheres	0	0	0	0	2	2
GabPR	0	0	1	0	0	1
MPU	0	0	0	0	1	1
TOTAL	123	82	99	76	129	509

Nota. Fonte: Adaptado de BRASIL, 2011.

Gráfico 1:

Mecanismos de monitoramento em relação ao quantitativo de programas governamentais (exercícios 2006 e 2007)

Fonte: Questionário de Avaliação Anual PPA 2006 e 2007 – SIGPlan, BRASIL (2011).



Essas informações possibilitaram identificar conjuntos de práticas avaliativas com potencial para caracterizar-se como sistema de avaliação, as quais foram examinadas por meio de análise documental e entrevistas com os órgãos responsáveis e especialistas, tendo por base o referencial teórico mencionado.

De posse dessas informações e com fundamento nas competências normativas instituídas pela legislação então vigente, realizou-se pesquisa junto a 31 Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA) vinculadas aos Ministérios do Poder Executivo, sendo que a coleta de dados em oito dessas Unidades (Ministérios da Saúde, Educação, Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Agricultura, Trabalho, Turismo, Integração Nacional e Cidades) se deu por meio de entrevista estruturada e nas demais, mediante envio eletrônico do questionário. O percentual de resposta obtido foi de 81% (25 órgãos). A pesquisa teve por objetivo identificar em que medida essas unidades cumpriam o papel de articular os sistemas de avaliação setoriais com o sistema central de monitoramento e avaliação, de forma a possibilitar a construção do mapa dos sistemas de avaliação da administração pública federal.

4. RESULTADOS

Cabe ressaltar, preliminarmente, que o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA, a época de elaboração deste trabalho, encontrava-se em processo de reestruturação, ante as novas premissas do PPA 2012-2015. Os dados utilizados nesta pesquisa foram

extraídos do Sistema vigente no período compreendido entre 2005-2010 (BRASIL, 2011).

O Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, relativo ao período compreendido entre 2004-2011, correspondente aos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2008-2011, não apresenta características que nos permitam classificá-lo nesta categoria segundo a tipologia definida por Leeuw e Furubo (2008). As análises realizadas a partir dos dados coletados indicam que o sistema central de monitoramento e avaliação da administração federal aproxima-se de um sistema de monitoramento de desempenho de caráter normativo, considerando que sua principal finalidade é dar cumprimento a dispositivo legal instituído nas leis que aprovaram os respectivos planos plurianuais. O conhecimento produzido por meio do Sistema não subsidia adequadamente os processos decisórios e de aprendizado para o aperfeiçoamento da gestão setorial, tampouco é capaz de contribuir para a melhoria da implementação de programas e políticas públicas.

5. MONITORAMENTO

A partir da análise do questionário de avaliação anual dos programas do PPA, respondido pelos gerentes dos programas setoriais, relativo aos exercícios 2006 e 2007, constatou-se que o monitoramento de metas físicas é realizado em 96% dos programas, conforme ilustrado na Tabela 3.

Verificou-se que os mecanismos de monitoramento do desempenho das metas físicas são compa-

Tabela 3:

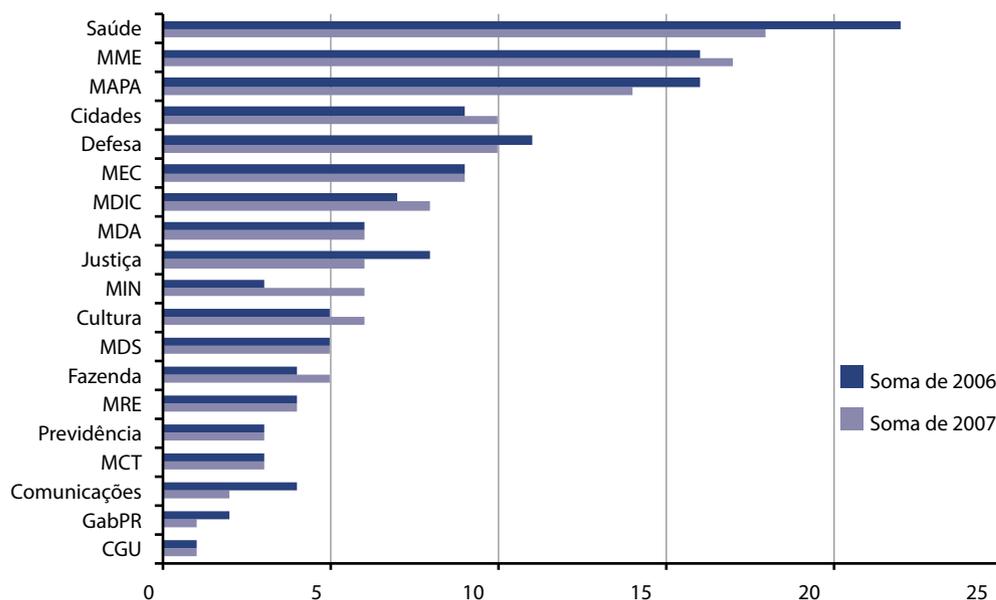
Quantitativo de Programas que possuem mecanismos monitoramento

Fonte: BRASIL, 2011.

Monitoramento metas físicas?	2006	%	2007	%
Não	14	4	15	4
Sim	325	96	329	96
Total	339	100	344	100

Gráfico 2:

Quantitativo de Sistemas de Informatizados utilizados pelos órgãos setoriais para o monitoramento dos programas.



Fonte: BRASIL, 2011.

tíveis com as fontes de informações utilizadas para o monitoramento dos objetivos setoriais, ou seja, além dos dados do SIGPlan, Relatórios de Gestão e Reuniões de Trabalhos, destacou-se, ainda, a utilização pelos gerentes de programa de outros sistemas informatizados, conforme apresentado na gráfico 2.

Em que pese a ampla utilização de sistemas informatizados pelos órgãos setoriais para o monitoramento dos programas, observou-se que esses sistemas não são integrados aos sistemas setorial e central de monitoramento e avaliação, conforme demonstram as evidências apresentadas a seguir.

Segundo a pesquisa realizada, 49% dos órgãos não utilizam outros indicadores de resultados, além daqueles constantes do PPA, para monitorar seus programas e ou ações (gráfico 3). Esta evidência é relevante considerando as deficiências apontadas em outros trabalhos que se dedicaram a avaliar a consistência e a adequação dos indicadores do PPA para mensurar o alcance dos objetivos dos programas (BRASIL, 2009).

6. SISTEMAS SETORIAIS DE MONITORAMENTO

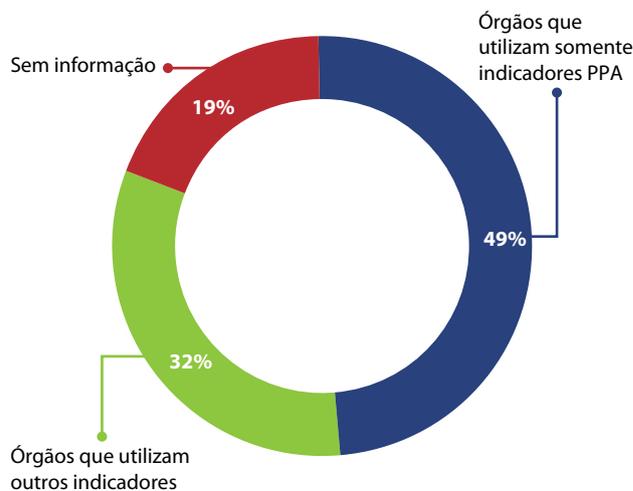
No que diz respeito aos sistemas de monitoramento, considerados aqueles formalmente instituídos, com estrutura e instrumentos que assegurem a sua continuidade, bem como a sua utilização, identificou-se, especialmente nas entrevistas realizadas nas unidades responsáveis pelas UMAs, iniciativas que atendem a esses critérios. O MEC, por exemplo, dispõe de um sistema de monitoramento

das ações do Ministério denominado Painel de Controle, além do módulo relativo ao monitoramento e avaliação do PPA, ambos disponíveis por meio do SIMEC.

No Ministério da Saúde, identificou-se a Sala de Situação em Saúde, que disponibiliza um conjunto de informações sobre os programas executados pelo Ministério, além da Agenda Estratégica denominada Mais Saúde, que se trata de um plano estratégico do Ministério, organizado em 4 pilares, 8 eixos de intervenção e 21 objetivos estratégicos, monitorados por 244 indicadores.

Gráfico 3:

Natureza dos indicadores utilizados para o monitoramento dos programas. programas.



Fonte: BRASIL, 2011.

Já o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conta com uma secretaria específica para o desenvolvimento das ações de monitoramento e avaliação, a SAGI, Secretária de Avaliação e Gestão da Informação, que dispõe em sua estrutura de uma Diretoria de Monitoramento, responsável pela construção e mensuração dos indicadores dos programas estratégicos do Ministério.

Os Ministérios da Agricultura e do Turismo também dispõem de planos estratégicos, respectivamente, Gestão Estratégica do MAPA e Plano Nacional de Turismo, com metas e indicadores definidos, além daqueles estabelecidos para o PPA e sistemas próprios de monitoramento o SIPLAN e o SIGTur, respectivamente.

Nas respostas à pesquisa das UMAs, constatou-se que além desses Ministérios, outros órgãos também utilizam indicadores correlacionados aos seus respectivos planos estratégicos, como é o caso da AGU, CGU, MCT, Justiça e Transportes. O Ministério das Relações Exteriores também utiliza outros indicadores para o monitoramento e acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas suas unidades.

Em sendo o monitoramento uma atividade vinculada, que demanda a prévia definição dos resultados a serem atingidos e, considerando que o modelo de gestão dos programas do PPA não se mostrou adequado às necessidades dos órgãos setoriais, a existência de outras iniciativas de planejamento, como planos nacionais e planos estratégicos, evidenciam alternativas mais plasmadas à gestão das políticas setoriais, bem como à identificação dos objetivos a serem atingidos, dos meios necessários para sua implementação e dos mecanismos e instrumentos para a mensuração dos resultados.

Desta forma, as sistemáticas de monitoramento delineadas no âmbito desses instrumentos de planeja-

mento mostram-se mais eficazes, efetivas e úteis para a mensuração do desempenho.

7. AVALIAÇÕES DE PROGRAMAS

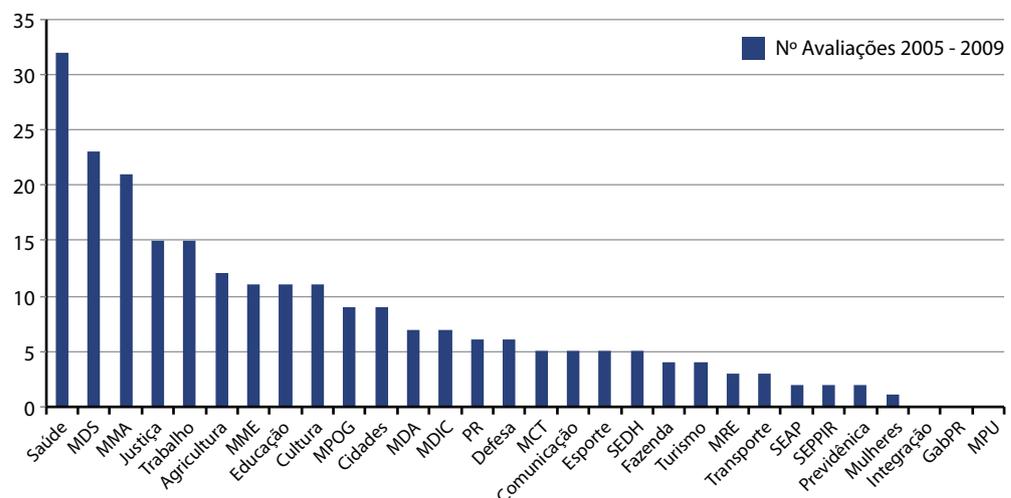
Com base nos dados das respostas ao questionário de avaliação anual dos programas, especificamente quanto à questão que indagava sobre a existência de outra avaliação, além da avaliação do PPA, constatou-se que nos órgãos vinculados ao poder executivo, no período compreendido entre 2005 e 2009, foram informados pelos respectivos gerentes, a existência de 509 avaliações realizadas, conforme já apresentado na Tabela 2.

Analisando as respostas a esta questão, constatou-se que nem todos os registros se tratavam de avaliação. Em 112 deles (22%) não constavam nenhuma informação que indicasse o objetivo da avaliação, os aspectos avaliados do programa, a instituição avaliadora ou qualquer outro dado que possibilitasse inferir a natureza da prática avaliativa. Por outro lado, 161 registros (32%) evidenciavam outras práticas avaliativas, que, pela análise de conteúdo dos comentários, não se caracterizavam como avaliações de programas, no sentido de se examinar, com base em critérios e segundo uma metodologia, um dado aspecto do programa ou política. Desta forma, apenas 236 registros (46%) foram considerados para análise nesta pesquisa.

Para esclarecer as informações do questionário e tentar confirmá-las, solicitou-se às UMAs que relacionassem as avaliações de programas realizadas nos últimos três exercícios, indicando a instituição avaliadora, os aspectos avaliados do programa, as datas de início e término dos trabalhos, bem como os valores pagos, se fosse o caso.

Gráfico 4:

Número total de avaliações de programas realizadas por órgão no período 2005-2009.



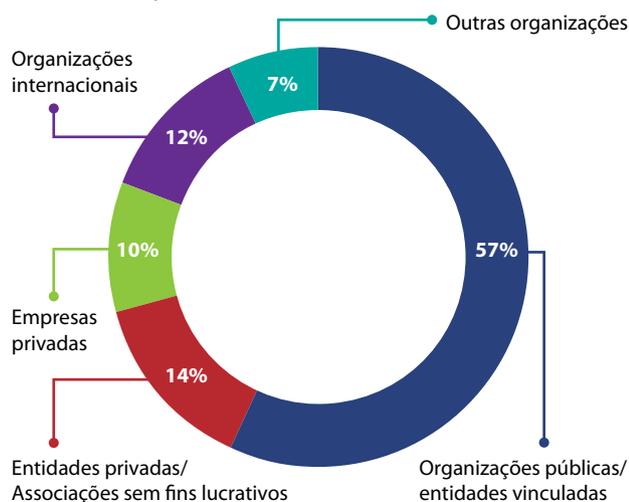
Em decorrência, constatou-se que as UMAs têm pouco conhecimento sobre as iniciativas de monitoramento e avaliação realizadas no âmbito dos órgãos setoriais, sendo que 11 órgãos informaram que não foram realizadas outras avaliações além do PPA, em que pese tenham sido registradas nos dados do questionário. Outros 8 órgãos não responderam a esta questão ou mencionaram que não se aplicava, e, apenas 3 identificaram os trabalhos realizados.

A partir da análise das informações sobre as avaliações realizadas, concluiu-se que podem ser consideradas avaliações de programa aquelas que denotam a presença dos critérios comumente aceitos para definir avaliação, ou seja, objeto, objetivo, método e instituição avaliadora. O Gráfico 4 apresenta o resultado final dessa análise, indicando, por órgão, o quantitativo de avaliações realizadas no período de 2005-2009. Assim, muito embora não haja uma produção regular no âmbito dos órgãos da administração direta de avaliações de programas, alguns ministérios apresentam volume significativo de avaliações realizadas, o que pode vir a configurar um sistema de avaliação.

Cabe evidenciar, ainda, que muito embora exista um volume expressivo de avaliações de programas, conforme demonstrado, não se pode inferir, com base nos dados coletados, que exista, na mesma extensão, o desenvolvimento da capacidade avaliativa nos órgãos setoriais. Essa constatação pode ser depreendida a partir da natureza das instituições relacionadas como executoras das avaliações, que muito embora na sua maior parte sejam vinculadas ao setor público (57%), não integram a estrutura jurisdicional dos órgãos setoriais demandantes (Gráfico 5).

Gráfico 5:

Perfil das instituições avaliadoras.



Fonte: BRASIL, 2011.

Com vistas a traçar um perfil das instituições avaliadoras, tomando-se por base as informações constantes dos questionários de autoavaliação anual dos programas do PPA, depreende-se que as avaliações realizadas no âmbito dos programas de governo são executadas principalmente por instituições de ensino superior e entidades a elas vinculadas, destacando-se, ainda, o IPEA, a CGU e o TCU, além das avaliações internas dos respectivos órgãos e aquelas conduzidas pelo MPOG (Gráfico 5).

8. CONCLUSÃO

Com base na análise dos dados e informações coletadas, pode-se afirmar que parte significativa dos órgãos setoriais, 49%, ainda não implementou sistemas avaliativos próprios, sendo dependente dos instrumentos de planejamento e gestão disponibilizados pelo órgão central de planejamento e orçamento, bem como das metodologias e do sistema de informação (SIGPlan) para o monitoramento e avaliação de seus programas.

Essa constatação é relevante na medida em que diversos trabalhos realizados sobre a consistência, eficácia e eficiência do modelo de planejamento governamental, assim como do modelo de gestão e avaliação, demonstram inúmeras fragilidades que podem comprometer os resultados dos programas e os objetivos a serem atingidos (MATSUDA et al. 2006; BRASIL, 2009).

O Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA não foi capaz de dar cumprimento às funções que lhe foram atribuídas, não obstante a sua normatização e estruturação em todos os níveis.

No que se refere às demais avaliações realizadas no âmbito dos órgãos setoriais, exceto quanto ao MDS, constatou-se que elas ocorrem de forma fragmentada, sem o devido acompanhamento da natureza dos serviços: do que foi realizado, como foi realizado, para que foi realizado e como foram utilizados os seus resultados. As UMAs, por outro lado, têm pouco conhecimento dessas iniciativas, ao menos que sejam informadas na avaliação anual do PPA, quando do preenchimento do questionário de auto-avaliação pelos gerentes dos programas.

O MDS é o único órgão na administração federal direta que dispõe de uma política de monitoramento e avaliação formal e de uma secretaria instrumentalizada para realização dessas atividades, muito embora a estratégia adotada pelo órgão para execução das avaliações seja a contratação desses serviços.

Merecem destaque, ainda, outras iniciativas implementadas em alguns órgãos da Administração Direta, em especial quanto à implementação de sistemas de

monitoramento organizados no âmbito dos modelos de planejamento e gestão dos respectivos ministérios, como por exemplo, os InfraSigs (MEC, MS, MAPA, MTur e MCT) e os sistemas de monitoramento Painel de Controle (MEC), Sala de Situação em Saúde e Mais Saúde (MS).

Em suma, pode-se concluir que os sistemas de monitoramento e avaliação de programas no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo Federal, ainda não estão plenamente instituídos, estruturados e implementados. Esta constatação não pode ser generalizada, considerando que em alguns órgãos, como MDS, MEC e MS, em diferentes níveis e formatos, foram organizados os respectivos sistemas, com vistas ao monitoramento e/ou avaliação das ações governamentais, além do modelo único estabelecido pelo MPOG para todos os órgãos públicos.

REFERÊNCIAS

- ALKIN, Marvin (org). *Evaluation Roots: tracing theorists' views and influences*. California: Sage Publications, Inc., 2004.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de auditoria indicadores e programas do PPA 2008-2011*, TC-014.899/2009-2. Brasília, 2009.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Relatório de levantamento dos sistemas de monitoramento e avaliação dos órgãos da administração direta do poder executivo*, TC-032.287/2010-0. Brasília, 2011.
- FURUBO, Jan-Eric; RIST, R.C; SANDAHL, Rolf. *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2002.
- _____. Jan-Eric; SANDAHL, Rolf. *A diffusion perspective on global developments in evaluation*. In: FURUBO, J.; RIST, R. C.; SANDAHL, R. (Ed.). *International atlas of evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2002. p. 2-23.
- GRAU, Nuria C; BOZZI, Sonia O. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina*. Banco Mundial e CLAD, 2008. Documentos Estudios de Casos del CLAD, n. 3.
- GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; SEGSWORTH, Bob. *Perspectives on budgeting, auditing, and evaluation: an introduction*. In: GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; SEGSWORTH, Bob. (Ed). *Budgeting, auditing & evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002. p 1-17.
- KUSEK, Jody Z; RIST, Ray C. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. Washington: The World Bank, 2004.
- JANNUZZI, Paulo M. *Um referencial teórico para análise da institucionalização dos sistemas de avaliação*. 3 f. Exame de qualificação em conteúdos específicos (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, 2012.
- LEEUW, Frans L.; FURUBO, Jan-Eric. *Evaluation Systems: What are They and Why Study Them?* In *Evaluation*. Vol. 14, No. 2, 2008; p. 157-169.
- MARCH, James G. *A primer on decision making: how decisions happen*. Nova Iorque: Free Press, 1994.
- OLSEN, Johan P. *The new institutionalism: organizational factors in political life*. In *The American Political Science Review*, Vol. 78, Nº 3, 1984; p. 734-749.
- MARTINS, Humberto F. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe nacional Brasil*. Banco Mundial e CLAD, 2007. Documentos Estudios de Casos del CLAD, n. 3.
- MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. *Gestão e avaliação no contexto do Plano Plurianual (PPA): institucionalização sem impacto?* Banco Mundial, 2006.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). *Manual de Avaliação: plano plurianual 2008-2011 exercício 2009 ano base 2008*. Brasília, DF: Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2009.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990
- _____. Douglass C; WALLIS, John J.; WEIGAST, Barry R. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- SERPA, Selma M. H. C; CALMON, Paulo C. D. P. *Um referencial teórico para análise da institucionalização dos sistemas de avaliação no Brasil*. 13 f. Ensaio teórico para qualificação em conteúdos específicos (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, 2012.
- WILLIAMS, Bob; IMAM, Iraj. (Ed.). *Systems concepts in evaluation: an Expert Anthology*. 2006. Disponível em < <http://preval.org/en/content/systems-concepts-evaluation-expert-anthology>>. Acesso em 05/03/2012.

O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas



Magno Antônio da Silva

Oficial do Exército (EsAEx),
Bacharel em Ciências
Econômicas (UFPE),
Pós-Graduado em Auditoria
Interna e Externa
(ICAT/UnIDF) e em Orçamento
e Políticas Públicas (UnB).

RESUMO

Este texto aborda analiticamente o princípio da segregação de funções e a sua aplicação no controle administrativo das despesas públicas. Constata-se, quando se segregam as funções no rito processual das licitações públicas e das contratações administrativas, que ocorre a mitigação dos conflitos de interesses, dos erros, das fraudes e do comportamento corrupto. Paralelamente, percebe-se o incremento da racionalização administrativa, da produtividade do trabalho e do controle sobre os atos de gestão pública. Assim, por intermédio da segregação de funções, restringem-se significativamente as disfunções ético-comportamentais.

Palavras-chave: Controle administrativo. Despesas públicas. Segregação de funções.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Na azáfama quotidiana do ambiente administrativo público, pode-se vislumbrar, no esforço de um exercício intrinsecamente intelectual, uma situação um tanto extrema e esdrúxula, porém possível, na qual um determinado servidor de certo órgão público seja encarregado de definir o objeto a ser licitado, preencher a requisição, pesquisar (estimar) o preço de mercado, elaborar o edital de licitação, publicar o aviso de licitação, conduzir o certame, responder aos questio-



namentos e aos recursos impetrados (caso ocorram), publicar o resultado do julgamento, empenhar, liquidar (atestar) e receber o objeto licitado. Propositivamente, a emissão do parecer jurídico sobre a minuta do ato convocatório, a homologação do certame, o pagamento da despesa e a conformidade dos registros de gestão foram excluídos do rol de responsabilidades deste servidor para não descaracterizar a plausibilidade da situação exemplificativa.

Dada a situação ora exposta, pode-se perceber, em síntese, que “está nas mãos” de somente um servidor público, a definição do objeto, a seleção do fornecedor, o recebimento e o ateste (liquidação) do objeto licitado, ou seja, várias fases e/ou subfases do processo de execução das despesas públicas.

Imaginemos, agora, outro contexto, no qual num determinado órgão público, seções ou setores diferentes, compostos por servidores distintos, tenham a incumbência de, separadamente, definir o objeto e preencher a requisição, estimar o preço de mercado, elaborar o edital de licitação, conduzir o certame, empenhar e liquidar a despesa, ou seja, ao contrário da situação expressa no primeiro cenário, servidores distintos de distintas seções ou setores segregam as funções durante o processo de execução das despesas. Tal situação não é extrema nem esdrúxula. É perfeitamente racional, lógica e exequível.

Assim, de maneira espontânea e imediata, questiona-se em quais destes dois cenários haverá maior

probabilidade de ocorrer conflitos de interesses¹, erros, omissões, fraudes ou corrupção? Expandindo-se um pouco mais o raciocínio, pergunta-se como o princípio do controle administrativo da segregação de funções pode restringir ou amenizar a possibilidade de ocorrência de conflito de interesses, erros, omissões, fraudes ou corrupção no rito dos gastos públicos?

Este texto promove uma abordagem analítica acerca do princípio do controle administrativo da segregação de funções e sua aplicação no rito de execução das despesas pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas, colimando responder às seguintes indagações: O que, de fato, vem a ser o princípio da segregação de funções? Como ele se materializa? Qual é a sua tônica ou relevância no exercício processual de controle da execução das despesas públicas?

2. REFERÊNCIA TEÓRICO-CONCEITUAL

Encetando-se pelos fundamentos que devem balizar as rotinas administrativas atinentes aos processos de execução das despesas públicas, a segregação de funções se configura como um dos princípios basilares de controle interno. Assim, na percepção de Aragão (2010, p. 224), tem-se que, *ipsis verbis*:

os princípios de controle interno que devem ser observados pelas unidades e entidades públicas e monitorados pela auditoria interna governamen-

tal [são:] a relação custo versus benefício, a qualificação adequada e o rodízio de funcionários, a delegação de poderes e a definição de responsabilidades, a existência de manuais de rotinas e procedimentos, a segregação de funções e a aderência a diretrizes e normas legais.

Segundo o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (2001, p. 67-68), na aplicação da segregação de funções

a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.

Isto é, não se pode permitir, por exemplo, que todas as fases ou as fases mais críticas do processo de execução das despesas se concentrem nas mãos de somente um servidor ou agente público.

Desta maneira, inserida no intento supracitado, almejando o aprimoramento da gestão e o impedimento da concentração de poder, a Resolução CGPAR n° 3/10, que trata das práticas de governança corporativa nas empresas estatais, determina o seguinte, *in verbis*:

art. 1° [...] a adoção, pelas empresas estatais, das seguintes diretrizes, objetivando o aprimoramento das práticas de governança corporativa, relativas ao Conselho de Administração: a) segregação das funções de direção, evitando o acúmulo do cargo de Presidente do Conselho de Administração, ou assemelhado, e diretor presidente pela mesma pessoa, mesmo que interinamente, com o objetivo de impedir a concentração de poder.

A título de ilustração e esclarecimento conceitual, acerca da segregação de funções, cita-se a macro função do SIAFI n° 020315 (conformidade contábil), ressaltando, *in verbis*:

8.1.1 a segregação de funções consiste em princípio básico de controle interno administrativo que separa, por servidores distintos, as funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilidade².

Em perfeita simetria com as exposições supracitadas, o Acórdão n° 5.615/2008-TCU-2ª Câmara, salienta que o princípio da segregação de funções

1.7.1. [...] consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor.

Complementando o entendimento delineado, o Acórdão n° 3.031/2008-TCU-1ª Câmara, ressalta a impossibilidade de se

1.6 [...] permitir que um mesmo servidor execute todas as etapas da despesa, [isto é] as funções de autorização, aprovação de operações, execução, controle e contabilização.

Consoante às diretrizes para as Normas do Controle Interno do Setor Público da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (2007, p. 45-46), a segregação de funções configura-se com o propósito de “reduzir o risco de erro, desperdício ou procedimentos incorretos e o risco de não detectar tais problemas”. Ainda, segundo a INTOSAI (2007, p. 46), *in verbis*:

não deve haver apenas uma pessoa ou equipe que controle todas as etapas-chave de uma transação ou evento [ou processo de execução das despesas públicas]. As obrigações e responsabilidades devem estar sistematicamente atribuídas a um certo número de indivíduos, para assegurar a realização de revisões e avaliações efetivas. As funções-chave incluem autorização e registro de transações, execução e revisão ou auditoria³ das transações.

Nota-se, sob a perspectiva da INTOSAI, que a segregação de funções colima, sobretudo, reduzir riscos de erros, amenizar riscos de não detecção de procedimentos incorretos, evitar desperdícios, possibilitar revisões e avaliações efetivas de condutas, impossibilitar conluios e aumentar a eficácia dos controles internos. A INTOSAI (2007, p. 51) ainda expande seu entendimento acerca da segregação de funções, asseverando que

as políticas, procedimentos e a estrutura organizacional [devem ser] estabelecidos para prevenir que uma pessoa controle todos os aspectos importantes relacionados às operações informatizadas e possa,

desse modo, realizar ações não autorizadas ou obter acesso não autorizado aos bens ou aos registros.

Seguindo o raciocínio acima delineado, o Manual de Auditoria do Sistema CFC/CRC (2007, p. 109), afirma que a segregação de funções é um

princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações.

Em resumo ao exposto pelo manual do CFC/CRC, a Apostila de Controle Interno e Auditoria Governamental do Estado das Minas Gerais (2012, p. 5), ressalta que

ninguém deve ter sob sua responsabilidade todas as fases inerentes a uma operação [as quais] devem ser executadas por pessoas e setores independentes entre si.

Neste contexto, o Manual de Controle Interno da CGU (2007, p. 50), orienta no sentido de se evitar que “o controle físico e contábil das transações [seja feito] pela mesma pessoa”.

Em perspectiva ampla, explicitando de maneira concreta a aplicação do princípio da segregação de funções no controle das despesas públicas, o Acórdão nº 2.507/2007-TCU-Plenário ressalta que

5.2 [...] as pessoas incumbidas das solicitações para aquisições de materiais e serviços não sejam as mesmas responsáveis pela aprovação e contratação das despesas.

3. A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NAS LICITAÇÕES E NA GESTÃO CONTRATUAL

No que tange às licitações públicas, a Lei nº 8.666/93, que regulamenta o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, CF/88, segregando funções, não permite que o autor do projeto básico ou executivo, o servidor público ou dirigente do órgão contratante, participem de certames nas condições arroladas a seguir, *in verbis*:

art. 9º não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessá-

rios: I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica; II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado; III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. § 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada. § 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço que inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração. § 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários. § 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação⁴.

Abordando a questão suscitada, Justen Filho (2008, p. 151-152) concebe que as barreiras impostas pelo dispositivo supracitado decorrem da moralidade e da isonomia que devem permear os processos de contratação pública, bem como da ampla competitividade que delas devem ser derivadas, *ipsis verbis*:

as vedações do art. 9º retratam derivações dos princípios da moralidade pública e isonomia. A lei configura uma espécie de impedimento, em acepção similar à do Direito Processual, à participação de determinadas pessoas na licitação. Considera-se um risco a existência de relações pessoais entre sujeitos que definem o destino da licitação e o particular que licitará. Esse relacionamento pode, em tese, produzir distorções incompatíveis com a isonomia. A simples potencialidade do dano é suficiente para que a lei se acautele. Em vez de remeter a uma investigação posterior, destinada a comprovar anormalidade da conduta do agente, a lei de-

termina seu afastamento *a priori*. O impedimento consiste no afastamento preventivo daquele que, por vínculos pessoais com a situação concreta, poderia obter benefício especial e incompatível com o princípio da isonomia. O impedimento abrange aqueles que, dada a situação específica em que se encontram, teriam condições (teoricamente) de frustrar a competitividade, produzindo benefícios indevidos e reprováveis para si ou terceiro⁵.

Desta forma, harmonizando-se com as normas vigentes e as atuais doutrinas nas apreciações dos casos concretos, o Tribunal de Contas da União, por via do Acórdão nº 3.360/2007-TCU-2ª Câmara, recomenda

16.1.4 em observância ao princípio da segregação das funções, [a adoção de] medidas no sentido de que a fiscalização de obra não seja realizada pela mesma empresa contratada para executá-la.

Enveredando-se pelo mesmo entendimento, o Acórdão nº 3.067/2005-TCU-1ª Câmara traz a lume que se

1.7 observe o princípio contábil e administrativo da Segregação das Funções com adoção de controles que impeçam a possibilidade de um mesmo servidor atuar como fiscal e executor em um mesmo contrato.

Aprofundando um pouco mais a reflexão sobre o conteúdo do artigo 9º da Lei nº 8.666/93, em face da possibilidade de ações fraudulentas e anticompetitivas decorrentes da ausência de segregação de funções, Altounian (2012, p.195) infere, *ipsis litteris*:

pior ainda é a possibilidade de alterações fraudulentas de especificações e quantitativos de serviços no projeto básico da licitação, a fim de prejudicar as propostas dos demais concorrentes, tornando-as pouco competitivas e, conseqüentemente, impossibilitando a Administração de contratar a proposta mais vantajosa.

O princípio da segregação de funções deve passar por todo o rito de execução das despesas públicas⁶. Assim, em licitações envolvendo, por exemplo, a aquisição de bens ou a contratação de serviços de tecnologia da informação existem atores distintos com atribuições bem definidas e segregadas no processo de

planejamento, de fiscalização e de gestão, previstas na Instrução Normativa/SLTI/MP nº 04/10, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de tecnologia da informação pelos órgãos integrantes do sistema de administração dos recursos de informação e informática (SISP) do poder executivo federal, *ipsis litteris*:

art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se: [...] III - Equipe de Planejamento da Contratação: equipe envolvida no planejamento da contratação, composta por: a) Integrante Técnico: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área; b) Integrante Administrativo: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área; c) Integrante Requisitante: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área; IV - Gestor do Contrato: servidor com atribuições gerenciais, técnicas e operacionais relacionadas ao processo de gestão do contrato, indicado por autoridade competente; V - Fiscal Técnico do Contrato: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar tecnicamente o contrato; VI - Fiscal Administrativo do Contrato: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos administrativos; VII - Fiscal Requisitante do Contrato: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação⁷.

A existência de tais atores, ou seja, o gestor do contrato, o integrante requisitante, o integrante técnico e o integrante administrativo e os respectivos fiscais requisitante, técnico e administrativo, evidencia a importância da segregação de funções no planejamento e na fiscalização contratual, bem como na gestão de contratos, engendrada, sobretudo, da especialização de cada função.

Então, ressaltando a importância da segregação de funções para o controle administrativo, o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do TCU (2012, p. 234), evidencia que “a segregação de funções é uma forma de controle básica [...] que deve permear a estruturação dos demais

processos de trabalho do órgão, não somente os da área de TI". Na esteira do entendimento supramencionado, segregando as funções de licitação e de fiscalização, o Acórdão nº 100/2013-TCU-Plenário, orienta quanto, *in verbis*:

9.20.1. à necessidade da substituição de fiscais e auxiliares de fiscalização dos contratos que estejam na situação de terceirizados ou outra análoga, não efetiva, por servidores do quadro de pessoal [...] que não tenham participação direta ou indireta com a licitação que originou o contrato a ser fiscalizado, de forma a atender ao princípio de controle de segregação de funções [...].

Além da separação das funções de requisitante, de técnico e de administrador, a Instrução Normativa/SLTI/MP nº 04/10, também impele à segregação das funções de avaliação, de mensuração e de fiscalização nas contratações de tecnologia da informação, *in verbis*:

art. 6º. Nos casos em que a avaliação, mensuração ou fiscalização da Solução de Tecnologia da Informação seja objeto de contratação, a contratada que provê a Solução de Tecnologia da Informação não poderá ser a mesma que a avalia, mensura ou fiscaliza.

Também, na perspectiva referente ao objeto contratual, exposto pela instrução normativa supracitada, Instrução Normativa/SLTI/MP nº 04/10, observa-se, *ipsis verbis*:

art. 5º Não poderão ser objeto de contratação: I - mais de uma Solução de Tecnologia da Informação em um único contrato; e II - gestão de processos de Tecnologia da Informação, incluindo gestão de segurança da informação. Parágrafo único. O suporte técnico aos processos de planejamento e avaliação da qualidade das Soluções de Tecnologia da Informação poderá ser objeto de contratação, desde que sob supervisão exclusiva de servidores do órgão ou entidade.

Desta forma, segregando as funções de execução e fiscalização contratual, o artigo 3º da Instrução Normativa/SLTI/MP nº 02/08, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados ou não, salienta que

§ 2º o órgão não poderá contratar o mesmo prestador para realizar serviços de execução e fiscalização relativos ao mesmo objeto, assegurando a necessária segregação das funções.

No que ainda tange às funções de execução e fiscalização nas licitações públicas e nos contratos administrativos, em complemento às disposições contidas no § 2º do artigo 3º supracitado, o artigo 19 da Instrução Normativa/SLTI/MP nº 02/08, ressalta que é necessária:

II - cláusula específica para vedar a adjudicação de dois ou mais serviços licitados a uma mesma empresa, quando, por sua natureza, os serviços licitados exijam a segregação de funções, tais como a de executor e fiscalizador, assegurando a possibilidade de participação de todos licitantes em ambos os itens, e estabelecendo a ordem de adjudicação entre eles.

Neste contexto, o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do TCU (2012, p. 157) estabelece a separação de funções entre o fiscal do contrato e a comissão ou servidor responsável pelo recebimento dos serviços prestados, *in verbis*:

com relação ao recebimento de serviços, no art. 73, inciso I, alíneas 'a' e 'b', da Lei nº 8.666/1993, há uma segregação de funções entre o fiscal do contrato, que efetua o recebimento provisório, e o servidor ou comissão de recebimento, que efetua o recebimento definitivo.

Ainda, consoante ao Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do TCU (2012, p. 39), é fundamental existir uma segregação de função entre o processo de contratação e de gestão de TI, finalizando

garantir que quem especifica o objeto da licitação não efetua a gestão contratual, de modo a evitar a criação de brechas no contrato que possam ser exploradas na gestão contratual pelo mesmo agente, causando, por exemplo, danos ao erário e ainda retardando a detecção desses danos.

Exempli gratia, pode-se vislumbrar a presença do princípio da segregação de funções durante a condução

da licitação na modalidade pregão, prevista no Decreto nº 5.450/05, uma vez que, a fim de minimizar o conflito de interesses⁸, restringir a subjetividade e preservar a impessoalidade no julgamento dos recursos interpostos contra as decisões do pregoeiro, adota-se a seguinte linha de ação:

art. 8º à autoridade competente [ordenador de despesas], de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto do órgão ou da entidade, cabe: [...] IV - decidir os recursos contra atos do pregoeiro quando este mantiver sua decisão⁹; V - adjudicar o objeto da licitação, quando houver recurso.

Ainda referente à licitação sob a modalidade pregão, percebe-se a segregação de funções entre o ato de elaboração, o ato de aprovação do termo de referência e a tarefa de condução do certame, conforme previsão no Decreto nº 5.450/05, *in verbis*:

art. 9º na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte: I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, [...]; II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente [ordenador de despesas]; [...] VI - designação do pregoeiro [encarregado de conduzir o certame] e de sua equipe de apoio.

Adicionalmente à noção supracitada de segregação de funções, entre o setor requisitante (encarregado de elaborar o termo de referência) e a autoridade responsável pela definição do objeto e estimativa de preços (ordenador de despesas), o Decreto nº 3.555/00, que aprova o regulamento para a modalidade de licitação pregão para aquisição de bens e serviços comuns, salienta, *ipsis verbis*:

art. 8º a fase preparatória do pregão observará as seguintes regras: [...] III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá: a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado.

Sinteticamente, o Acórdão nº 38/2013-TCU-Plenário esclarece o entendimento acima explicitado, recomendando, entre outras coisas, a segregação entre as funções de ordenador de despesas, pregoeiro, fiscal de contrato e almoxarife, nos seguintes termos:

9.2.1 estabeleça critérios para seleção dos servidores que recebem e atestem bens e serviços, de forma a evitar que eles exerçam outras atividades incompatíveis, tais como ordenador de despesa, pregoeiro, membros das comissões de licitação e responsável pelo almoxarifado.

Separando a pessoa (setor) requisitante da pessoa (servidor) integrante da comissão de licitação ou equipe de apoio, o Acórdão nº 747/2013-TCU-Plenário, ressalta:

9.1.5. promova a segregação de funções, quando da realização dos processos de aquisição de bens e serviços, em observância às boas práticas administrativas e ao fortalecimento de seus controles internos, de forma a evitar que a pessoa responsável pela solicitação participe da condução do processo licitatório, integrando comissões de licitações ou equipes de apoio nos pregões.

O princípio da segregação de funções, *ad hoc*, intenta, entre outras coisas,

evitar que o ciclo operacional em torno de um evento [licitações públicas e contratações administrativas] seja iniciado e terminado por uma mesma pessoa ou em uma mesma área. A segregação de funções tem como benefício, adicionalmente, a prevenção de fraudes [ou corrupção] e de uso não autorizado de ativos [de recursos públicos], já que promove a interdependência entre áreas e pessoas. (BRASILIANO, 2010, p. 15).

Inserido nesta interpretação, o Acórdão nº 5.840/2012-TCU-2ª Câmara ressalta que

9.6.7. deve-se evitar a nomeação de mesmos servidores para atuar, nos processos de contratação, como requisitante, pregoeiro ou membro de comissão de licitação, fiscal de contrato e responsável pelo atesto da prestação de serviço ou recebimento de bens, em respeito ao princípio da segregação de funções.

No que concerne, de maneira direta e específica, às fases das despesas públicas, consubstanciadas pelo empenho, pela liquidação (ateste) e pelo pagamento (extinção da obrigação)¹⁰, o Acórdão nº 1.099/2008-TCU-1ª Câmara orienta que se “1.3.3. respeite o princípio administrativo da segregação de funções, adotando providências para que as atividades de compra, pagamento e recebimento de bens e serviços da entidade sejam exercidas por diferentes empregados”, isto é, no caso do setor público, por servidores distintos.

4. O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES ESQUEMATIZADO

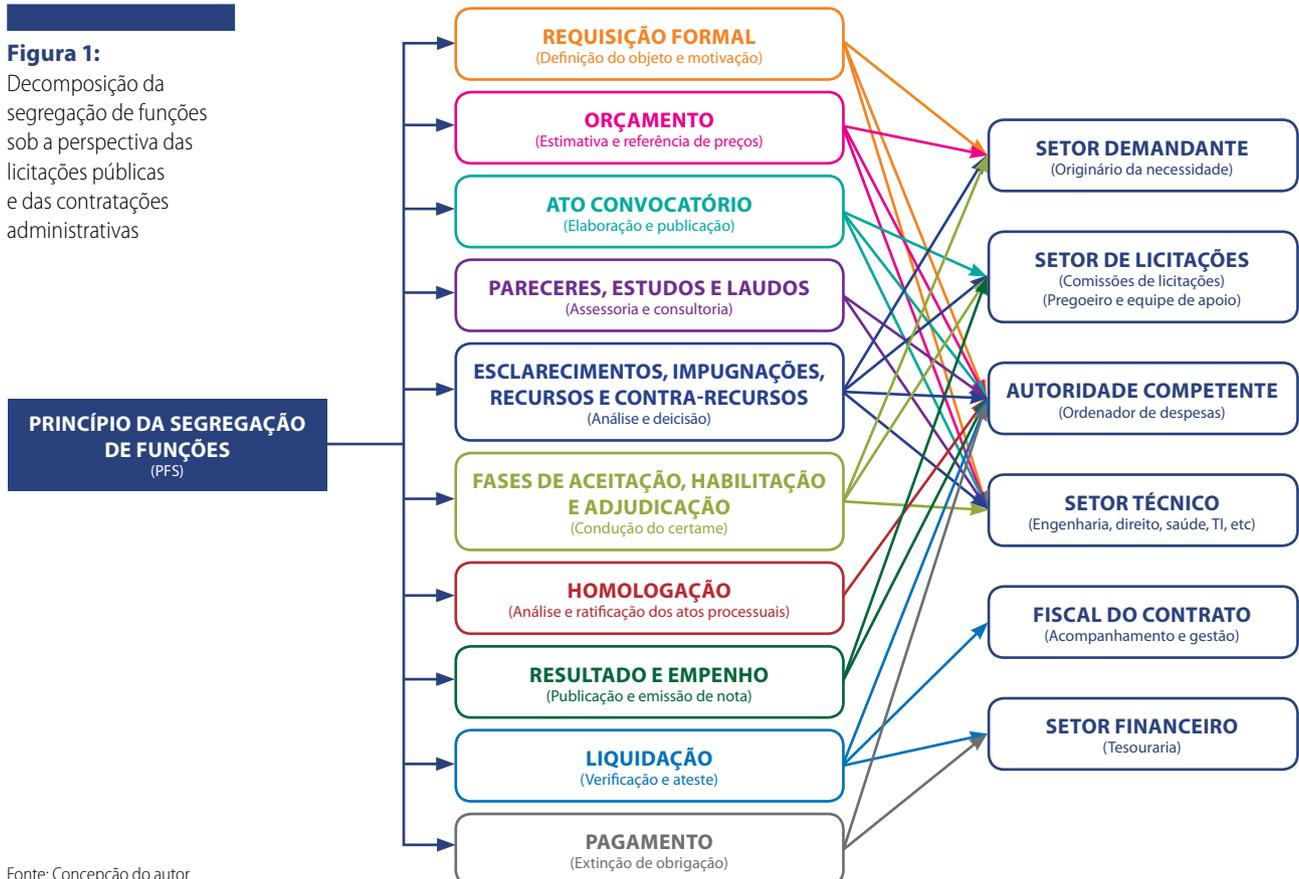
Atinente aos certames e às execuções contratuais, o esquema da figura 1 – decomposição da segregação de funções sob a perspectiva das licitações públicas e das contratações administrativas, amalgama o princípio do controle administrativo da segregação de funções, revelando as distintas nuances e os diferentes atores.

Desde a elaboração da requisição formal, com a definição do objeto e a motivação do ato, passando pelo rito licitatório até o pagamento (extinção) da obrigação,

pode-se perceber, à exceção do ato de homologação, o qual cabe exclusivamente à autoridade competente (ordenador de despesas) que nenhum outro ato deve perpassar ou se consolidar por menos de dois agentes ou servidores públicos.

Da contemplação da figura 1, nota-se que distintos servidores participam e agem, em diferentes contextos, em prol do princípio da segregação de funções. Nenhum servidor ou agente público, isoladamente, deve ser o responsável cabal pelo processo de execução das despesas públicas em sua plenitude.

Observa-se, também, no esquema, que um mesmo “ator” participa de vários atos ou “papéis” em momentos sequenciais diferentes no rito das despesas. Destas condutas e procedimentos, sobressaem inúmeras vantagens que se materializam vis-à-vis ao princípio da segregação de funções, entre elas, o aumento do controle administrativo sobre cada fase ou subfase processual, a divisão das tarefas com a respectiva especialização e ganhos de produtividade, a minimização dos conflitos de interesses, riscos de erros, omissões, fraudes ou corrupção e a maior transparência e eficiência das ações realizadas.



Fonte: Concepção do autor

5. ESBOÇO SINÓPTICO

No esquema abaixo, figura 2 (esboço sinóptico resultante do princípio da segregação de funções), delinea-se a aplicação do princípio da segregação de funções e seus reflexos sobre os processos de execução das despesas no que tange às licitações públicas e aos contratos administrativos.

Observando a figura 2, esboço sinóptico resultante do princípio da segregação de funções, pode-se compreender que a separação de funções tem como consequência imediata e direta: a) a especialização pela divisão de tarefas, seguida de expansão da produtividade dos recursos humanos (efeito secundário); b) o surgimento da fiscalização reversa com ingerência sistemática na qual se ameniza o problema do conflito de interesses; e c) a mitigação de riscos de omissões, erros, fraudes e corrupção com restrições às incidências de atos antieconômicos.

Em perfeita consonância com o raciocínio desenvolvido, em síntese, o Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública do Tribunal de Contas do Espírito Santo - TCES (2011, p.18), corrobora tais assertivas, *in verbis*:

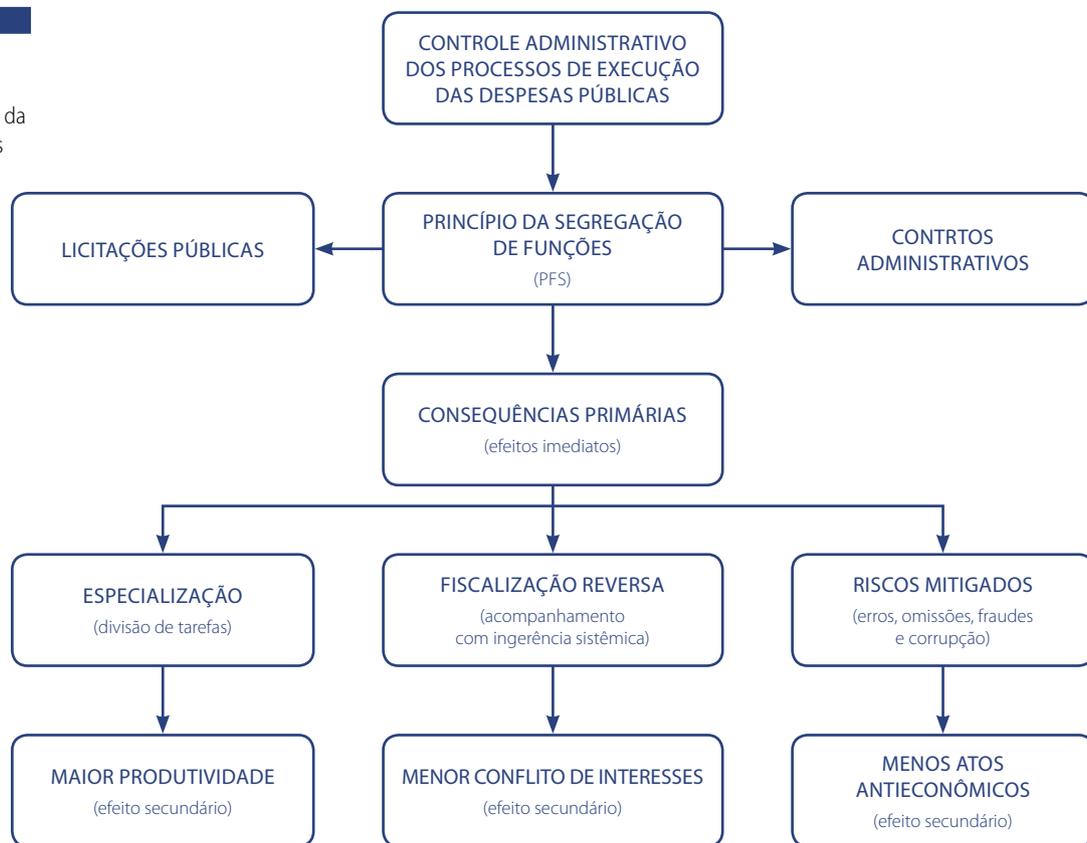
as tarefas e responsabilidades essenciais ligadas [à execução das despesas públicas], a autorização, tratamento, registro e revisão das transações e fatos devem ser designadas a pessoas diferentes. Com o fim de reduzir o risco de erros, desperdícios ou atos ilícitos, ou a probabilidade de que não sejam detectados estes tipos de problemas, é preciso evitar que todos os aspectos fundamentais de uma transação ou operação se concentrem nas mãos de uma única pessoa ou seção.

Assim, a segregação de funções permite que cada tarefa precedente, desempenhada por determinado servidor público, seja verificada por outro servidor, encarregado da execução da fase ou tarefa posterior. Tal sistemática e procedimento desembocam num ciclo virtuoso de acompanhamento, fiscalização e controle administrativo com ganhos concretos de eficiência, de transparência e de controle nas ações praticadas.

6. CONCLUSÃO

Entre outras coisas, quando se segrega as funções no processo de execução das despesas públicas, permi-

Figura 2:
Esboço sinóptico resultante do princípio da segregação de funções



Fonte:
Concepção do autor

te-se, salutarmente, que o ato subsequente à tarefa ora realizada seja verificado por outro servidor público distinto daquele que a realizou. Tal conduta gera um *plus* no rito de controle administrativo, ou seja, engendra uma contínua vigilância e uma permanente restrição aos possíveis desvios ético-comportamentais.

Deste modo, no panorama das licitações públicas e das contratações administrativas, o Acórdão nº 415/2013-TCU-Plenário, explicita a necessidade de que se

9.1.7. discipline a segregação de funções nos setores que desempenham as atribuições inerentes às licitações e contratos, de forma a minimizar a possibilidade de desvios e fraudes.

Além de inibir condutas tendenciosas e conflito de interesses, a segregação de funções, por intermédio da divisão de tarefas, conduz à especialização com sensíveis ganhos de eficiência e de produtividade no desempenho de rotinas relacionadas à execução das despesas públicas.

Outra consequência positiva da separação de funções, afora o alívio da sobrecarga de serviços, por vezes extenuantes, que recai sobre aquele agente que realiza, sozinho ou com poucos recursos, todos os eventos sequenciais que precedem os processos de gastos públicos, está a mitigação da ineficiência advinda da execução cumulativa de tarefas e a restrição aos riscos de erros, omissões, fraudes ou corrupção.

Ao apartar as funções e não facultar que um único servidor seja responsável pleno por todas as fases ou estágios mais críticos (sensíveis) da execução das despesas, cria-se, metaforicamente, um ambiente hígido de “policimento” ostensivo-dissuasório no qual as tarefas executadas por um agente público são subsequentemente acompanhadas e fiscalizadas por outro, inibindo condutas ilícitas e/ou antieconômicas.

Destarte, exceto naquelas situações dolosas nas quais se revela a existência de uma quadrilha sorrateiramente instalada na entidade, com maquinação dos principais agente da administração, a aplicação do princípio de segregação de funções produz efeitos positivos, quer seja nas licitações públicas, quer seja nos contratos administrativos.

Assim, a segregação de funções se sobressai como um princípio do controle administrativo conferindo mais eficiência, racionalidade, imparcialidade,

transparência e eficácia sobre os processos de execução das despesas públicas. Se não houver segregação de funções, certamente haverá fragilidade administrativa, politicagens, ingerências indevidas, leniência nos controles, favorecimentos e todo tipo de disfunções.

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ARAGÃO, Marcelo Chaves. A avaliação de controles internos pelas auditorias do TCU. In: OLIVEIRA, Adelino Fernandes de et al. *Auditoria interna e controle governamental*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2010.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. Manual de contabilidade do sistema CFC/CRCs. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/uparq/Manual_auditoria_site.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Diretrizes para as normas de controle interno do setor público. Disponível em: <http://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2013.

_____. Controladoria-Geral do Estado das Minas Gerais. *Apostila do curso básico de controle interno e auditoria governamental*. Subcontroladoria de auditoria e controle de gestão – SCG: Belo Horizonte, 2012.

_____. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN01_06abr2001.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2013.

_____. _____. Manual de controle interno: um guia para implantação e operacionalização de unidades de controle interno governamental. Disponível em : <http://eventos.fecam.org.br/arquivosbd/paginas/1/0.122652001304365618_manual_de_controle_interno_cgu_versao_final.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2013.

NASCIMENTO, Arnaldo do. Auditoria interna e externa: uma abordagem metodológica. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/85/79>>. Acesso em: 3 jul. 2013.

_____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão na forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 30 mar. 2013.

_____. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm>. Acesso em: 27 jun. 2013.

_____. Decreto nº 93.782, de 3 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>. Acesso em: 4 jul. 2013.

_____. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm>. Acesso em: 22 ago. 2013.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 22 jun. 2013.

_____. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal, de controle interno do poder executivo federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em 5 jun. 2013.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 22 jun. 2013.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 18 jun. 2013.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Ministério da Fazenda. Instrução Normativa nº 06, de 31 de outubro de 2007. Disciplina os procedimentos relativos ao registro das conformidades contábil e de registro de gestão. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/gestao_orcamentaria/contabilidade/Conformidades.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2013.

_____. Ministério da Fazenda. SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL - SIAFI. MACROFUNÇÃO - 020300. CONFORMIDADE CONTÁBIL - 020315. Disponível em: <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/pdf/020000/020300/020315>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados ou não. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

_____. _____ Instrução Normativa nº 04, de 12 de novembro de 2010. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de tecnologia da informação pelos órgãos integrantes do sistema de administração dos recursos de informação e informática (SISP) do poder executivo federal. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 7 abr. 2013.

_____. Resolução CGPAR nº 3, 31 de dezembro de 2010. Determina a adoção, pelas empresas estatais, das diretrizes que especifica, objetivando o aprimoramento das práticas de governança corporativa, relativas ao Conselho de Administração. Disponível em: <http://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-3-2010_113413.html>. Acesso em: 10 ago. 2013.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Guia de orientação para implantação do sistema de controle interno na administração pública. Disponível em: <<http://www.tce.es.gov.br/portais/portaltcees/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Publica%C3%A7%C3%B5es/Manuais.aspx>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 747/2013-TCU-Plenário*. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, 3 de abril de 2013. Diário Oficial da União, 10 de abr. 2013.

_____. *Acórdão nº 415/2013-TCU-Plenário*. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, 6 de março de 2013. Diário Oficial da União, 14 de mar. 2013.

_____. *Acórdão nº 100/2013-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 30 de janeiro de 2013. Diário Oficial da União, 05 de fev. 2013.

_____. *Acórdão nº 38/2013-TCU-Plenário*. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, 23 de janeiro de 2013. Diário Oficial da União, 31 de jan. 2013.

_____. *Acórdão nº 5.840/2012-TCU-2ª Câmara*. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, 7 de agosto de 2012. Diário Oficial da União, 10 de ago. 2010.

_____. *Acórdão nº 578/2010-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Brasília, 25 de março de 2010. Diário Oficial da União, 26 de mar. 2010.

_____. *Acórdão nº 2.373/2009-TCU-2ª Câmara*. Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Brasília, 12 de maio de 2009. Diário Oficial da União, 14 de maio de 2010.

_____. *Acórdão nº 5.615/2008-TCU-2ª Câmara*. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 4 de dezembro de 2008. Diário Oficial da União, 8 de dez. 2008.

_____. *Acórdão nº 3.031/2008-TCU-1ª Câmara*. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, 23 de setembro de 2008. Diário Oficial da União, 26 de set. 2008.

_____. *Acórdão nº 1.099/2008-TCU-1ª Câmara*. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 16 de abril de 2008. Diário Oficial da União, 18 de abr. 2008.

_____. *Acórdão nº 3.360/2007-TCU-2ª Câmara*. Relator: Ministro Raimundo Carreiro Silva. Brasília, 27 de novembro de 2007. Diário Oficial da União, 29 de nov. 2007.

_____. *Acórdão nº 2.507/2007-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 28 de novembro de 2007. Diário Oficial da União, 30 de nov. 2007.

_____. *Acórdão nº 3.412/2006-TCU-1ª Câmara*. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 5 de dezembro de 2006. Diário Oficial da União, 6 de dez. 2006.

_____. *Acórdão nº 3.096/2006-TCU-1ª Câmara*. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 8 de novembro de 2006. Diário Oficial da União, 10 de nov. 2006.

_____. *Acórdão nº 3.067/2005-TCU-1ª Câmara*. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, 8 de dezembro de 2005. Diário Oficial da União, 15 de dez. 2005.

_____. Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes_noticias?noticia=4439020>. Acesso em: 21 jun. 2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Manual de auditoria. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/49_manualauditoria.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

BRASILIANO, Antônio Celso Ribeiro. Controles internos: ferramentas de gestão de riscos. Disponível em: <http://www.brasiliano.com.br/revistas/edicao_55.pdf?PHPSES SID=db13da722b5c4810dad9eba391e39792>. Acesso em: 5 jun. 2013.

D'AGOSTO, Marcelo. Atenção aos conflitos de interesses. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/valor-investe/o-consultor-financeiro/1142356/atencao-aos-conflitos-de-interesses>>. Acesso em: 21 set. 2012.

FREIRE, Helena; TEIXEIRA, Glória. *Conflito de interesses*. Disponível em: <<http://www.fep.up.pt/repec/por/obegef/files/wp001.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2013.

JUSTEN FILHO, MARÇAL. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12 ed. Dialética: São Paulo, 2008.

MELO, Francisco de. Dicas sobre auditoria governamental - anexos pertinentes. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/2009/download/apostila.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

MENDES, Renato Geraldo. *Lei de licitações e contratos anotada: notas e comentários à lei nº 8.666/93*. 8 ed. Curitiba: Zênite, 2011.

NASCIMENTO, Arnaldo do. Auditoria interna e externa: uma abordagem metodológica. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/85/79>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

OLIVEIRA, Adelino Fernandes de *et al.* *Auditoria interna e controle governamental*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2010.

NOTAS

1 O conflito de interesses ocorre quando forças psicológicas, ambientais ou circunstanciais específicas influenciam, condicionam e canalizam atitudes e decisões. No entender Freire e Teixeira (2009, p. 7), pode-se caracterizar como sendo um conflito de interesses [...] aquela [situação] em que alguém tendo um interesse pessoal ou privado em determinada matéria influencie, ou tente, influenciar o desempenho de outrem, de forma que este atue e seja parcial, atingindo assim o objetivo que pretende. Por interesse pessoal ou privado entenda-se qualquer potencial vantagem para o próprio, para os seus familiares, afins ou para o seu círculo de amigos. Segundo D'Agosto (2011, s/d), "Quando qualquer profissional, ao desempenhar suas atividades, possuir interesse pessoal no resultado de uma determinada negociação que é contrário ao da outra parte, existe um conflito de interesses. Dependendo de como a atividade profissional é exercida ou remunerada, os conflitos podem ser reduzidos ou potencializados"; Segundo a Lei nº 12.813/13, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego", *in verbis*: "art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se: I - conflito de interesses: a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública". Com intuito de evitar o conflito de interesses nas atividades relacionadas ao planejamento e orçamento federal, à administração financeira federal, à contabilidade federal e ao controle interno do Poder

Executivo Federal, a Lei nº 10.180/01, esclarece, *in verbis*: "Art. 25. Observadas as disposições contidas no art. 117 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, é vedado aos dirigentes dos órgãos e das unidades dos Sistemas referidos no art. 1º exercerem: I - atividade de direção político-partidária; II - profissão liberal; III - demais atividades incompatíveis com os interesses da Administração Pública Federal, na forma que dispuser o regulamento".

- 2 Exemplificativamente, a segregação de funções também pode ser claramente percebida na Instrução Normativa nº 06/07, que disciplina os procedimentos relativos ao registro das conformidades contábil e de registro de gestão, *in verbis*: "art. 8º O registro da Conformidade dos Registros de Gestão é de responsabilidade de servidor formalmente designado pelo Titular da Unidade Gestora Executora, o qual constará no Rol de Responsáveis, juntamente com o respectivo substituto, não podendo ter função de emitir documentos. Parágrafo único. Será admitida exceção ao registro da conformidade de que trata o caput deste artigo, quando a Unidade Gestora Executora se encontre, justificadamente, impossibilitada de designar servidores distintos para exercer tais funções, sendo que, nesse caso, a conformidade será registrada pelo próprio Ordenador de Despesa." Um caso peculiarmente interessante de segregação de funções que "foge" do escopo deste texto, todavia vale a pena ressaltar, é o referente ao Suprimento de Fundos. Segundo o artigo 45 do Decreto nº 93.872/86, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, "§ 3º não se concederá suprimento de fundos: a) a responsável por dois suprimentos; b) a servidor que tenha a seu cargo e guarda ou a utilização do material a adquirir, salvo quando não houver na repartição outro servidor; c) a responsável por suprimento de fundos que, esgotado o prazo, não tenha prestado contas de sua aplicação". Simetricamente, o Acórdão nº 3.412/2006-TCU-1ª Câmara, relata se deve abster, "1.1.2. [...] de conceder suprimento de fundos ao próprio responsável pelo setor financeiro". Na mesma linha jurisprudencial, o Acórdão nº 2.373/2009-TCU-2ª Câmara salienta que se "1.5.1.1. evite que o responsável pela concessão do Suprimento de Fundos seja o próprio suprido".
- 3 Apesar de não fazer parte desta abordagem analítica, as atividades de auditoria interna, dada a sua importância para o controle processual das despesas públicas, merecem atenção e consideração no que tange à segregação de funções. Assim, em análise ao princípio da segregação de funções, sob a ótica e emprego da auditoria interna, Nascimento (1997, p. 18) assevera que a "auditoria interna, como órgão eminentemente de avaliação, não deverá participar de

qualquer atividade operacional que é objeto de sua avaliação, porque não se pode esperar atitude imparcial de alguém avaliando seu próprio comportamento". Nesta perspectiva, o Acórdão nº 3.096/2006-TCU-1ª Câmara, emite a seguinte jurisprudência, *in verbis*: "1.3.4. abstenha-se de outorgar ao Controle Interno atividades não peculiares ao setor, visando garantir a segregação de funções". Seguindo este intento, o Acórdão nº 578/2010-TCU-Plenário recomenda que sejam adotadas "9.6.[...] medidas com vistas a evitar que [os] auditores internos participem de atividades que comprometam o princípio da segregação de funções entre estes e os gestores". Elucidando, de maneira complementar, às ideias supracitadas, ou seja, a utilização do princípio da segregação de funções como um mecanismo eficaz de inibição do conflito de interesses, entre outras coisas, na atuação da auditoria interna, o Manual de Auditoria do Tribunal Superior Eleitoral, TSE, (2008, p. 35-36) ressalta, *ipsis litteris*: "deverá, no âmbito da auditoria, ser observado o princípio básico da segregação de funções, que consiste na separação de atribuições potencialmente conflitantes, tais como autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações. Em face da segregação de função, o auditor não pode emitir opinião em relatório de auditoria sobre atos administrativos por ele praticados. Os auditores não poderão assumir responsabilidades operacionais extra auditoria, para que não haja enfraquecimento da objetividade, na medida em que seria auditada atividade sobre a qual aqueles profissionais teriam autoridade e responsabilidade". Percebe-se, então, que as atividades de auditoria, no que se atine às despesas públicas, não devem se imiscuir com as atividades de execução ou gestão de tais despesas para que o princípio do controle administrativo da segregação de funções não seja ofendido, engendrando conflito de interesses.

- 4 A Lei nº 12.462/11, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, também aborda a questão da segregação de funções com o propósito de inibir, dentre outras coisas, o conflito de interesses, conforme especificado nos artigos 36 e 37.
- 5 Segundo Mendes (2011, p. 152), a restrição mencionada "apresenta-se como um pressuposto da lisura do certame". Assim, o mesmo autor, Mendes (2011, p. 151), relata o seguinte: "quem define a solução ou descreve o objeto tem a possibilidade de impor, de forma proposital, determinadas restrições ou mesmo estabelecer um direcionamento capaz de beneficiá-lo".
- 6 Segundo Melo (2004, p. 121), a observância do princípio da segregação de funções estabelece, em suma, o seguinte:

"quem compra não deve receber a mercadoria e quem paga não pode manter qualquer vínculo ou dependência com quem compra ou com quem guarda o produto comprado".

- 7 A título de informação e esclarecimento, conforme disposição constante na Instrução Normativa/SLTI/MP nº 04/10, *ipsis litteris*: "art. 24. A fase de Seleção do Fornecedor se encerrará com a assinatura do contrato e com a nomeação do: I - Gestor do Contrato; II - Fiscal Técnico do Contrato; III - Fiscal Requisitante do Contrato; e IV - Fiscal Administrativo do Contrato. § 1º As nomeações descritas neste artigo serão realizadas pela autoridade competente da Área Administrativa, observado o disposto nos incisos IV, V, VI e VII do art. 2º; § 2º Os Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo do Contrato serão, preferencialmente, os Integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação; § 3º A Equipe de Planejamento da Contratação será automaticamente destituída quando da assinatura do contrato".
- 8 De uma maneira mais geral e ampla, extrapolando a esfera da execução das despesas públicas, a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, procura restringir o conflito de interesses da seguinte forma, *ipsis litteris*: "art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que: I - tenha interesse direto ou indireto na matéria; II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau; III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.
- 9 De acordo com o Decreto nº 5.450/05, percebe-se a segregação de funções nas seguintes situações, *ipsis verbis*: "art. 11. Caberá ao pregoeiro, em especial: [...] VII - receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão; [...] IX - adjudicar o objeto, quando não houver recurso." Assim, quando, por exemplo, houver recurso interposto e o Pregoeiro mantiver sua decisão, transfere-se ao Ordenador de Despesas a faculdade para decidir e adjudicar o certame, além das outras funções que lhe competem. Tal conduta, almeja, entre outras coisas, amenizar o conflito de interesses.
- 10 Conforme disposições contidas nos artigos 58 a 70 da Lei nº 4.320/64, as fases das despesas públicas são o empenho, a liquidação (atesta) e o pagamento (extinção da obrigação).

Apontamentos sobre a integração do RDC ao macrossistema constitucional e ao sistema geral das licitações públicas pela via dos princípios



Marinês Restelatto Dotti

Advogada da União.



Jessé Torres

Desembargador e professor-coordenador da pós graduação de direito administrativo da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

RESUMO

A Lei nº 12.462/11, como subsistema de contratação administrativa de determinados objetos, enuncia os princípios que lhe balizam a aplicação, a que se sujeita toda a Administração Pública brasileira. O texto, ao examinar tais princípios, a par de esclarecê-los, propõe-se integrá-los no macrossistema jurídico administrativo constitucional das contratações e licitações públicas e no sistema das normas gerais da legislação federal sobre a matéria (Lei nº 8.666, de 1993).

Palavras-chave: Contratações públicas. Princípios. Regime diferenciado.

1. INTRODUÇÃO

Dispõe o art. 3º da Lei nº 12.462/11:

Art. 3º As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

O art. 37, *caput*, da Constituição Federal preceitua que a Administração Pública direta e indireta de qual-



quer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Vê-se, destarte, que o art. 3º acima transcrito reproduz os princípios elencados no texto constitucional e lhes acrescenta os da igualdade, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, estes, a seu turno, também arrolados no art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Rafael Carvalho Rezende Oliveira ensina que “Os princípios jurídicos condensam os valores fundamentais da ordem jurídica. Em virtude de sua fundamentalidade e de sua abertura linguística, os princípios se irradiam sobre todo o sistema jurídico, garantindo-lhe harmonia e coerência” (**Princípios do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Método, 2ª ed., p. 45, 2013).

A Lei do RDC, ao referir, em seu art. 3º, os princípios gerais a que deve obediência toda a Administração Pública brasileira e a eles aditar princípios setoriais ou especiais, propõe-se a integrar o RDC – nada obstante o seu âmbito temporal e especial restrito, dado haver sido concebido para presidir licitações e contratações de objeto vinculado a finalidades específicas ou transitórias – ao macrosistema jurídico administrativo constitucional das contratações e licitações públicas e ao sistema das normas gerais da legislação federal sobre a matéria, editada com cogência nacional, tal a competência privativa da União estabelecida no art. 22, XXVII, da mesma Consti-

tuição. Se o intento é autossuficiente ou se a harmonia e a coerência entre o subsistema do RDC, o sistema da Lei nº 8.666/93 (a lei das normas gerais) e o macrosistema constitucional dependerão de esforço interpretativo, é o que se verá nestes breves apontamentos.

2. PRINCÍPIOS INTEGRATIVOS DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Passa-se ao exame dos princípios tendentes a promover a integração do RDC no macrosistema constitucional e no sistema da Lei nº 8.666/93, por isto que reeditam tanto os princípios expressos na Constituição quanto aqueles que constam da Lei Geral das Licitações e Contratações.

2.1 LEGALIDADE

Os agentes participantes dos processos licitatórios ou daqueles de que resulte contratação direta não podem conceder ou suprimir direitos, criar obrigações ou impor vedações incompatíveis com a ordem jurídica. Avança-se, no direito administrativo contemporâneo, da legalidade estrita para a juridicidade, entendida essa como a vinculação da Administração não apenas à lei formal, “mas a todo um bloco de legalidade, que incorpora os valores, princípios e objetivos jurídicos maiores da sociedade, com diversas Constituições (por

exemplo, a alemã e a espanhola) passando a submeter a Administração Pública expressamente à ‘lei e ao Direito’, o que também se infere implicitamente da nossa Constituição e expressamente da Lei do Processo Administrativo Federal (art. 2º, parágrafo único, I). A esta formulação dá-se o nome de princípio da juridicidade ou da legalidade em sentido amplo” (Aragão, Alexandre Santos de. **A concepção pós-positivista do princípio da legalidade**. RDA, Rio de Janeiro: Renovar, nº 236, p. 63, abr.-jun. 2004).

O amplo quadro normativo da juridicidade, em que os princípios são também normas jurídicas cogentes, cujo descumprimento sujeita o infrator a sanções, almeja habilitar os agentes públicos a saber o que devem ou o que podem fazer (discricionariedade), à vista dos efeitos e consequências imputáveis a seus atos em face das normas jurídicas, que abrangem tanto princípios quanto regras positivadas. Tal quadro proporciona gestão que é técnica e com elevado teor de previsibilidade, sob avaliação por sistema de controles interno e externo, como definido no art. 74 da Constituição da República.

2.2 IMPESSOALIDADE

Impõe aos agentes considerar, de modo objetivo, o interesse público. Nas licitações, significa tratamento igual a todos os licitantes, afastados discrimens impertinentes.

Rafael Carvalho Rezende Oliveira realça as duas faces do princípio: isonomia e proibição de promoção pessoal. A primeira acepção refere-se “à relação Administração-administrado..., é a própria aplicação do princípio da igualdade no Direito Administrativo. Daí que se diz que o princípio da impessoalidade relaciona-se com a ideia de finalidade pública... o Estado deve buscar efetivar a igualdade material e não se contentar com a igualdade formal... a igualdade deve ser interpretada e compreendida à luz da proporcionalidade: a igualdade pressupõe tratamento isonômico às pessoas que se encontrem na mesma situação jurídica, e tratamento diferenciado às pessoas que se encontrem em situação de evidente desigualdade. Igualdade, desdarte, significa tratamento igual para os iguais e desigual, mas proporcional, para os desiguais. Os critérios para discriminação entre pessoas (‘critérios suspeitos’) somente serão legítimos se forem proporcionais” (*op. cit.*, p. 98). Na segunda acepção, pondera o autor que as “realizações públicas não são feitos pessoais dos seus respectivos agentes, mas, sim, da respectiva entidade administrativa... A atuação do agente deve ser pautada

pela efetivação do interesse público e deve ser imputada ao Estado” (p. 99).

Na aplicação do RDC à contratação de objetos pertinentes a grandes eventos esportivos internacionais, de impacto midiático, ou à implementação de programas de saúde, educação e transportes, atraentes de intensa mobilização social, pode imaginar-se a dificuldade de conter-se o agente, notadamente o político em função administrativa, nos limites do princípio da impessoalidade, em sua segunda acepção.

2.3 MORALIDADE

Licitação e contratação direta devem desenrolar-se em conformidade com padrões éticos prezáveis, o que impõe, tanto para a Administração como para os licitantes, “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”, como adverte o art. 2º, parágrafo único, IV, da Lei nº 9.784/99 (processo administrativo federal).

Moralidade e legalidade não se excluem necessariamente, como se todo ato conforme a legalidade devesse ser considerado segundo a moralidade. Odete Medauar ilustra que seria imoral a compra de veículos luxuosos para uso de autoridades administrativas durante crise econômica e social, ainda que houvesse observado o devido processo legal (**Direito administrativo moderno**. São Paulo: RT, 12ª ed., p. 126, 2008). E por duas evidentes razões, adite-se: a nenhuma justificativa da compra em face do interesse público e a afronta às prioridades do atendimento à crise e suas consequências para a população, em tais circunstâncias.

O respeito ao princípio da moralidade autorizaria, por exemplo, o questionamento sobre os custos de obras públicas, alterados a maior para o fim de atender a exigências de organismos internacionais promotores dos eventos esportivos, e suas repercussões sobre a utilização, após os eventos, dos equipamentos construídos e que deveriam constituir legado relevante para a população.

2.4 IGUALDADE

No âmbito das licitações e contratações públicas, a igualdade desdobra-se em duas obrigações impostas ao agente público: a primeira, de não admitir, prever, incluir ou tolerar cláusulas ou condições capazes de frustrar, restringir ou direcionar o caráter competitivo do procedimento licitatório (Lei nº 8.666/93, art. 3º, § 1º, I), bem como de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias (o art. 5º da Lei nº 12.462/11 estabelece

que “O objeto da licitação deverá ser definido de forma clara e precisa no instrumento convocatório, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias”); a segunda, de tratar isonomicamente todos os que afluírem ao certame. Nas contratações diretas, também se apresentaria a possibilidade de eventual direcionamento ilícito, na medida em que a escolha do contratado, nada obstante o seu teor discricionário, esgrimisse indevidamente com a satisfação dos requisitos expressos no art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, quais sejam a justificativa do preço, a razão da escolha do contratado e, se for o caso, a caracterização da situação emergencial. Em qualquer hipótese, o tratamento isonômico é conduta que à Administração impõe, direta e expressamente, o art. 37, XXI, da Constituição Federal.

2.5 PUBLICIDADE

Consubstancia-se no direito à informação dos atos da licitação (a partir da publicação do instrumento convocatório) e da contratação direta a qualquer interessado, segundo o disposto no art. 5º, XXXIII, da CR/88:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

E LX :

A lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

Nos processos de licitação e contratação direta, a publicidade desempenha duas funções: amplia o acesso de interessados ao certame, deste elevando o teor de competitividade, e assegura o controle da juridicidade dos atos praticados. A publicidade não constitui requisito de validade do ato administrativo, mas de eficácia, vale dizer que a aptidão do contrato para tornar exigíveis direitos e obrigações, fica à espera da publicação do respectivo extrato (Lei nº 8.666/93, art. 61, parágrafo único). Mas os atos irregulares não se convalidam com a publicação, tampouco os regulares a dispensam para sua exequibilidade (quando a lei ou o regulamento a exigir).

Na síntese perspicaz de Rafael Carvalho Rezendes de Oliveira, a “visibilidade (transparência) dos atos ad-

ministrativos guarda estrita relação com o princípio democrático (art. 1º da CRFB): o povo, único e verdadeiro titular do poder, deve conhecer os atos dos seus representantes. Quanto maior a transparência pública, maior será o controle social sobre os atos da Administração Pública e das entidades privadas que exercem atividades delegadas ou de relevância pública. A atuação administrativa obscura e sigilosa é típica dos Estados autoritários. No Estado Democrático de Direito, a regra é a publicidade dos atos estatais, o sigilo é exceção” (*op. cit.*, p. 102).

Não se percebe que compras, obras ou serviços licitáveis e contratáveis sob o RDC pudessem conter, ordinariamente, qualquer índice de sigilo que, justificadamente, as subtraíssem à publicidade.

2.6 EFICIÊNCIA

O princípio, incluído na cabeça do art. 37 da CR/88 pela EC nº 19/98, manda a Administração Pública ater-se a parâmetros, previamente traçados, que garantam adequada relação custo-benefício e alta probabilidade de alcançarem-se os resultados de interesse público planejados. No RDC, a eficiência é objeto de contrato definido em regra específica, de sorte a incentivar o desempenho econômico do contratado, o que se conjumina com aqueles procedimentos e objetivos:

Art. 23. No julgamento pelo maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de contratos de eficiência, as propostas serão consideradas de forma a selecionar a que proporcionará a maior economia para a administração pública decorrente da execução do contrato.

§ 1º O contrato de eficiência terá por objeto a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, sendo o contratado remunerado com base em percentual da economia gerada.

A noção de resultado ingressa na gestão pública contemporânea pela porta do princípio da eficiência, que Juarez Freitas traduz como “direito fundamental à boa administração”, observando ser a “administração pública eficiente e eficaz, além de econômica e teleologicamente responsável, redutora dos conflitos intertemporais, que só fazem aumentar os chamados custos de

transação” (Discricionariedade administrativa e direito fundamental à boa administração. São Paulo: Malheiros, p. 21, 2007). A reforma administrativa do estado, veiculada pela Emenda Constitucional nº 19/98, sublinhou a premissa de que “Enquanto a Administração Pública burocrática se preocupa com os processos, a Administração Pública gerencial é orientada para a obtenção de resultados (eficiência), sendo marcada pela descentralização de atividades, especialização de funções e avaliação de desempenho” (Pereira, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. Rio de Janeiro, FGV, 7ª ed., p. 29, 2008).

2.7 PROIBIDADE ADMINISTRATIVA

Exige lealdade e boa-fé dos agentes públicos no trato com licitantes e terceiros participantes dos processos de contratação, sejam estes antecedidos ou não de licitação. A Lei nº 8.429/92, em seu capítulo II, classifica os atos de improbidade administrativa como sendo os que importem enriquecimento ilícito do agente, causem prejuízo ao erário ou atentem contra os princípios da Administração Pública (artigos 9º, 10 e 11). A jurisprudência se vem consolidando no sentido de que a configuração da improbidade pressupõe prova da culpabilidade do agente nos casos de prejuízo ao erário e descumprimento de princípios, e prova de dolo nos casos de enriquecimento ilícito. Por conseguinte, distingue a improbidade da irregularidade ou da ilicitude derivadas de ignorância ou arbitrariedade.



Confira-se, a respeito, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

AÇÃO DE IMPROBIDADE. LEI 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. IMPRESCINDIBILIDADE.

1. A ação de improbidade administrativa, de matriz constitucional, tem (art. 37, § 4º e disciplinada na Lei 8.429/92) natureza especialíssima, qualificada pelo singularidade do seu objeto, que é o de aplicar penalidades a administradores ímprobos e a outras pessoas - físicas ou jurídicas - que com eles se acumpliciam para atuar contra a Administração ou que se beneficiam com o ato de improbidade. Portanto, se trata de uma ação de caráter repressivo, semelhante à ação penal, diferente das outras ações com matriz constitucional, como a Ação Popular, cujo objeto (CF, art. 5º, LXXIII, disciplinada na Lei 4.717/65) típico é de natureza essencialmente desconstitutiva e a Ação Civil Pública (anulação de atos administrativos ilegítimos) para a tutela do patrimônio público, cujo objeto típico é de (CF, art. 129, III e Lei 7.347/85) natureza preventiva, desconstitutiva ou reparatória.

2. Não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência dominante no STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culposa, nas do artigo 10 (v.g.: REsp 734.984/SP, 1 T., Min. Luiz Fux, DJe de 16.06.2008 AgRg no REsp 479.812/SP, 2ª T., Min. Humberto Martins, DJ de 14.08.2007; REsp 842.428/ES, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 21.05.2007; REsp 841.421/MA, 1ª T., Min. Luiz Fux, DJ de 04.10.2007; Res 658.415/RS, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 03.08.2006; REsp 626.034/RS, 2ª T., Min. João Otávio de Noronha, DJ de 05.06.2006; REsp 604.151/RS, Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 08.06.2006).

3. É razoável presumir vício de conduta do agente público que pratica um ato contrário ao que foi recomendado pelos órgãos técnicos, por pareceres jurídicos ou pelo Tribunal de Contas.

Mas não é razoável que se reconheça ou presuma esse vício justamente na conduta oposta: de ter agido segundo aquelas manifestações, ou de não ter promovido a revisão de atos praticados como nelas recomendado, ainda mais se não há dúvida quanto à lisura dos pareceres ou à idoneidade de quem os prolatou. Nesses casos, não tendo havido conduta movida por imprudência, imperícia ou negligência, não há culpa e muito menos improbidade. A ilegitimidade do ato, se houver, estará sujeita a sanção de outra natureza, estranha ao âmbito da ação de improbidade.

4. Recurso especial do Ministério Público parcialmente provido. (REsp 827.445 – SP).

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DOLO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. O ato de improbidade, na sua caracterização, como de regra, exige elemento subjetivo doloso, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa.

2. A legitimidade do negócio jurídico e a ausência objetiva de formalização contratual, reconhecida pela instância local, conjura a improbidade.

3. É que “o objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto, não o inábil. Ou, em outras palavras, para que se enquadre o agente público na Lei de Improbidade é necessário que haja o dolo, a culpa e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público.” (Mauro Roberto Gomes de Mattos, em “O Limite da Improbidade Administrativa”, Edit. América Jurídica, 2ª ed. pp. 7 e 8). “A finalidade da lei de improbidade administrativa é punir o administrador desonesto” (Alexandre de Moraes, in “Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional”, Atlas, 2002, p. 2.611). “De fato, a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado” (REsp 213.994-0/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, DOU de 27.9.1999).” (REsp 758.639/PB, Rel. Min. José Delgado, 1ª Turma, DJ 15.5.2006)

4. A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4º da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art.9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa.

5. Recurso especial provido. (REsp 734984 / SP).

2.8 ECONOMICIDADE

O princípio encontrava no Decreto-lei nº 200, de 1967, os primeiros sinais de sua configuração, constando de seu art. 14 que:

O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Ganhou galas constitucionais ao ser incluído entre os elementos que devam ser objeto do controle externo da gestão pública, que o art. 70, *caput*, da Constituição Federal de 1988, atribui ao Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ante o dever de prestar contas imposto a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (parágrafo único).

A economicidade tanto se evidencia na esfera estritamente administrativa - quando estimula racionalização e simplificação - como na esfera financeira, como produto da redução de gastos nas contratações administrativas, decorrente de eficaz planejamento, de ampla e séria pesquisa prévia do valor de mercado do objeto a ser licitado, e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração, que não é, necessariamente, a de menor preço, se desprovida a proposta dos requisitos estabelecidos, justificadamente, nas especificações de materiais e nos projetos básicos de obras ou serviços, na fase interna preparatória dos processos de licitação e contratação (Lei nº 8.666/93, artigos 7º e 14), tendo o RDC introduzido, aqui, substancial ino-

vação ao permitir que o próprio adjudicatário elabore os projetos básico e executivo, com base no perfil genericamente traçado na licitação pela Administração e assumindo total e exclusiva responsabilidade por suas eventuais imperfeições.

2.9 DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL

Inserido no art. 3º da Lei nº 8.666/93, constitui instrumento de promoção do mercado interno, amparado no poder de compra do setor público, em todos os poderes das três esferas da federação (diz-se que em torno de 16% do PIB, ou seja, cerca de 300 bilhões de reais/ano) e de seu efeito sobre a geração de emprego e renda. Mas não só: almeja comprometer as licitações e contratações com os princípios e normas de proteção ambiental, conforme disposto no art. 225, § 1º, V, da CF/88 (“Para assegurar a efetividade desse direito [meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida], incumbe ao Poder Público: V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”).

Há vasta e desafiante tarefa a cumprir para dar concretude a essa nova cláusula geral no cotidiano das licitações e contratações, qual seja a de explicitar, nos editais e contratos, os requisitos da sustentabilidade - sociais e econômicos, além de ambientais - e correlacionar as especificações do objeto com a normatização expedida por entidades autorizadas (vg, INMETRO, ABNT, CONAMA), único meio, por ora divisível, de evitar-se a adoção de especificações e critérios que lesionem os princípios da isonomia e do julgamento objetivo.

2.10 VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Obriga a Administração a respeitar as regras estipuladas para disciplinar o certame. O perfil do direito público pós-moderno não confere grau absoluto ao princípio da vinculação ao edital. É que as exigências de índole meramente instrumental ou formal, que não prejudiquem a substância da competição, podem ser interpretadas a favor da finalidade de interesse público a ser alcançada. O que não se admite é a aceitação de vício que comprometa o resultado de interesse público ou que prejudique a segurança jurídica da licitação, da sua competitividade e da isonomia. Por isto que se há de ter cautela para que não sejam incluídas no instrumento

convocatório exigências inúteis, irrelevantes, desnecessárias ou ambíguas.

O Decreto nº 7.581/11, que regulamenta o RDC, notadamente em seu art. 7º, § 2º, confere à comissão de licitação, em qualquer fase da licitação, desde que não seja alterada a substância da proposta, a faculdade de adotar medidas de saneamento destinadas a esclarecer informações, corrigir impropriedades na documentação de habilitação ou complementar a instrução do processo, neste ponto lembrando a regra do art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93. Admite-se, pois, a flexibilidade que autoriza a interpretação de disposições que possam ser satisfeitas de outro modo, sem desvio de finalidade e sem afetar a substância da proposta e da competição.

Admite-se, ainda, o saneamento de vícios nas propostas, desde que homenageados os princípios do julgamento objetivo e da igualdade dos licitantes. É o que se extrai, a contrário senso, dos motivos de desclassificação de proposta enunciados no art. 24 do RDC:

Serão desclassificadas as propostas que:

I - contenham vícios insanáveis;

[...] V - apresentem desconformidade com quaisquer outras exigências do instrumento convocatório, desde que insanáveis.

Logo, não constituirão vícios desclassificantes de proposta aqueles que, por sua natureza, possam ser sanados pela Administração, sem prejuízo da isonomia e do julgamento objetivo.

2.11 JULGAMENTO OBJETIVO

Visa a impedir que a licitação seja decidida sob o influxo do subjetivismo, ou seja, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora. Vero é que o julgamento se aproxima da objetividade máxima quando calcado apenas no preço. Mas, a par deste ocultar eventuais desvios - equivocada apuração do valor de mercado do objeto, por exemplo, a induzir a comissão a supor compatibilidade entre o preço cotado e o preço de mercado -, tampouco bastará quando entrar em causa qualidade, técnica e rendimento, não raro indispensáveis à aferição das propostas. Quando o objeto da licitação é baseado nesses atributos, a primazia de uma ou de outra proposta dependerá de apreciações portadoras de certo grau de subjetividade, que se deve reduzir ao mínimo, mas que sempre será

insuscetível de erradicação. Para que se cumpra o princípio do julgamento objetivo, nesses casos, a comissão de licitação deve valer-se de laudos ou pareceres técnicos diante dos quais decidirá fundamentadamente, explicitando os seus motivos na respectiva ata. De todo modo, os parâmetros de aferição deverão constar do instrumento convocatório, o que os colocará, desde que publicado este, sob o crivo dos pedidos de esclarecimentos e das impugnações (Lei nº 8.666/93, artigos 40, VIII, e 41 e seus parágrafos). O RDC ocupou-se do tema em duas de suas disposições:

Art. 20. No julgamento pela melhor combinação de técnica e preço, deverão ser avaliadas e ponderadas as propostas técnicas e de preço apresentadas pelos licitantes, mediante a utilização de parâmetros objetivos obrigatoriamente inseridos no instrumento convocatório.

Art. 21. O julgamento pela melhor técnica ou pelo melhor conteúdo artístico considerará exclusivamente as propostas técnicas ou artísticas apresentadas pelos licitantes com base em critérios objetivos previamente estabelecidos no instrumento convocatório, no qual será definido o prêmio ou a remuneração que será atribuída aos vencedores.

3. OUTROS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO RDC

Outros princípios gerais ou setoriais vinculam a atuação da Administração Pública nas licitações e contratações regidas pelo RDC: motivação, razoabilidade, competitividade e segurança da contratação.

3.1 MOTIVAÇÃO

Consiste no dever de todo agente, no exercício das funções de sua competência, justificar os atos administrativos que edita em cada fase do processo de contratação, com ou sem licitação (preparação e instrução, elaboração e aprovação de minutas de atos convocatórios e outros instrumentos, julgamento de documentos e propostas, decisão sobre admissão e julgamento de recursos administrativos, adjudicação do objeto e homologação do procedimento), e também no curso da execução do contrato.

Por motivo entende-se o conjunto dos pressupostos de fato e de direito determinantes da decisão, assim como a correlação entre eventos e situações pre-

existentes e a escolha efetuada. Não basta a indicação do texto legal em que se arrima a decisão. De rigor que o agente público claramente enuncie os fundamentos de sua ação, ciente de que a ele o art. 113 da Lei nº 8.666/93 incumbe de demonstrar a legalidade e a regularidade da despesa e da execução, regra aplicável ao RDC por força de seu art. 46 (“Aplica-se ao RDC o disposto no art. 113 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”).

No Estado Democrático de Direito, é direito da sociedade conhecer as razões pelas quais são tomadas as decisões dos agentes públicos em geral, ressalvadas as informações necessárias à sua própria segurança e à do Estado (art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal).

A ausência de motivação dos atos administrativos, além de violar um dos mais caros princípios de direito administrativo e comprometer a validade do ato praticado, que pode vir a ser anulado por vício de motivo, deixa dúvidas quanto à isenção do agente e ao seu compromisso com o interesse público. De acordo com o art. 11 da Lei nº 8.429/92, constitui ato de improbidade administrativa atentar contra os princípios da administração pública ou violar os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

3.2 RAZOABILIDADE

O fato de a lei conferir ao agente público, em certas situações, margem de escolha (discricionariedade), significa que lhe transferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a enfrentar, a providência adequada às circunstâncias e aos meios de que disponha, em harmonia com prioridades e objetivos de interesse público. Essa relação entre adequação, necessidade e proporcionalidade é o que, no direito público brasileiro (constitucional e administrativo), em evolução na matéria, deve-se entender como razoabilidade. A decisão que a transgrida tende a infringir outros valores e princípios. Assim, por exemplo, exigência excessiva, constante de instrumento convocatório de licitação, não é razoável e ofende os princípios da isonomia e da competitividade. Dependendo da extensão e do propósito da exigência, igualmente lesará os princípios da moralidade, da impessoalidade e da economicidade.

A outorga de discricção administrativa visa à identificação da medida que, em cada situação, atenda ao interesse público de modo superior a qualquer outra, nas circunstâncias demonstradas e ponderadas. A razoabilidade funda-se nos mesmos preceitos que amparam, constitucionalmente, os princípios da legalidade e da finalidade (artigos 5º, II e LXIX, e 37, *caput*, da CR/88).

Na normatividade infraconstitucional, esta aparece nomeada no art. 2º da lei do processo administrativo federal (nº 9.784/99). Convoca, enfim, o gestor público para o exercício permanente de ponderação entre meios e fins na equação tempo-espaço do interesse público, constituindo-se em instrumento também de controle judicial da discricionariedade administrativa. Assim se recolhe de já abundante jurisprudência de nossos tribunais, para os quais o manejo da discricionariedade serve à escolha da melhor solução entre várias possíveis, contravindo à juridicidade a escolha de outra solução que não esta. Daí a razoabilidade valorizar as atividades de apoio ao gestor na tomada de decisões, tais como as de elaboração de estudos, relatórios e pareceres que demonstrem, racional e objetivamente, qual seria essa melhor solução. Em síntese, o gestor público não é provido de discricção para escolher qualquer solução, mas sempre para escolher a melhor, nas circunstâncias.

3.3 COMPETITIVIDADE OU AMPLIAÇÃO DA DISPUTA ENTRE OS INTERESSADOS

A competitividade mantém íntima relação com os princípios da legalidade, da igualdade e da impessoalidade, porquanto a não inclusão, no instrumento convocatório, de condições excessivas, direcionadoras ou que restrinjam o caráter competitivo, possibilita a ampliação do número de participantes no certame, estimulando a competição entre os interessados em contratar com a Administração Pública e, por conseguinte, favorecendo a busca da proposta mais vantajosa. Não é por outra razão que a Lei nº 8.666/93 tem por inexigível a licitação quando for inviável a competição (art. 25, *caput*), quer a inviabilidade decorra da inexistência de concorrentes para disputar com o produtor ou fornecedor exclusivo, quer quando, dada a natureza do objeto, for impossível o estabelecimento de critérios objetivos de julgamento.

3.4 SEGURANÇA DA CONTRATAÇÃO

O Direito tece a ordem jurídica com o fim de ensejar estabilidade civilatória, a gerar ambiência de segurança que, na lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, coincide com uma das mais profundas aspirações do homem: a da certeza possível em relação à fenomenologia e às disparidades que o cercam. O princípio da segurança jurídica não pode ser radicado em qualquer dispositivo constitucional específico. É da essência do próprio Direito, notadamente em um estado democrá-

tico de direito, fundado na dignidade das pessoas, na justiça e na solidariedade das relações que entretêm (CR/88, art. 1º), por isto que modela todo o sistema constitucional (Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 14ª ed., p.106).

Entre as figuras que asseguram a estabilidade da ordem jurídica encontram-se, também nas licitações e contratações administrativas, a preclusão e a decadência.

O art. 45 da Lei nº 12.462/11 preceitua que dos atos da administração pública, decorrentes da aplicação do RDC, caberão: (a) pedidos de esclarecimentos e impugnações ao instrumento convocatório, no prazo mínimo de até dois dias úteis antes da data de abertura das propostas, no caso de licitação para aquisição ou alienação de bens, ou de até cinco dias úteis antes da data de abertura das propostas, no caso de licitação para contratação de obras ou serviços; (b) recursos hierárquicos, no prazo de cinco dias úteis contados da data da intimação ou da lavratura da ata, em face: (i) do ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessados; (ii) do ato de habilitação ou inabilitação de licitante; (iii) do julgamento das propostas; (iv) da anulação ou revogação da licitação; (v) do indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento; (v) da rescisão do contrato, nas hipóteses previstas no inciso I do art. 79 da Lei nº 8.666/93; (vi) da aplicação das penas de advertência, multa, declaração de inidoneidade, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração pública; e (c) representações, no prazo de cinco dias úteis a partir da data da intimação, relativamente a atos de que não caiba recurso hierárquico.

Ultrapassados tais prazos, sem a manifestação dos interessados, ou decididos os recursos, impugnações e representações apresentados, o direito assenta-se sobre algo reconhecido como estável, precluso qualquer questionamento e consumada a decadência do direito de suscitá-lo, em sede administrativa. Ou seja, as relações jurídicas constituídas com base nesses atos e decisões tornam-se estáveis e independentes da superveniência de eventos futuros, sem prejuízo de aquele que se tenha por lesado, ou ameaçado de lesão, exercer o direito subjetivo de invocar a tutela jurisdicional.

4. CONCLUSÃO

“Uma norma não é (apenas) carente de interpretação porque e à medida que ela não é ‘unívoca’, ‘evidente’, porque e à medida que ela é ‘destituída de clareza’ -,

mas, sobretudo, porque ela deve ser aplicada a um caso (real ou fictício)”, na lição de Friedrich Muller (Métodos de trabalho do direito constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 3ª ed., p. 48, 2005).

Significa que a interpretação é sempre necessária, quer a redação da norma seja destituída de clareza, quer aparente ser unívoca e evidente. Seja clara ou obscura, a redação da norma sempre carecerá de interpretação em face da realidade. Desde Roma que se consagrou o brocardo “*interpretatio cessat in claris*”, o que muitos seguem e não é exato. A redação da norma pode parecer unívoca e evidente, e ainda assim desafiar interpretação da qual resulte a melhor solução para o caso a que se estará aplicando a norma. E essa solução até poderá discrepar da aparente clareza da norma. Um excelente exemplo para ilustrar pode ser dado pelo art. 22, § 3º, da Lei nº 8.666/93, cuja norma é aparentemente claríssima ao estabelecer, na definição da modalidade convite, que cabe à Administração convidar o número mínimo de três licitantes, ao passo que o Tribunal de Contas da União, inclusive em recente súmula¹, interpreta que esse mínimo não é de convidados, mas de propostas válidas ou aptas à seleção, ao razoável fundamento de que deve ser compensada a perda de competitividade se a modalidade se contentasse com o direcionamento decorrente de apenas três serem os escolhidos pela unidade administrativa e isto bastar para validar o convite.

Em síntese, todo “caso” se apresenta contextualizado e como tal haverá de ser identificado e compreendido. A literalidade da regra criada sempre foi e será insuficiente para prever toda a riqueza factual das relações e dos interesses que visam satisfazer, daí ser capital que as regras positivadas na ordem jurídica sejam interpretadas segundo as normas, chamadas de princípios, que dão norte e valor ao sistema, que apreenderá o caso, dando-lhe sentido e disciplina.

O RDC, como subsistema de contratação administrativa de determinados objetos, bem fez em enunciar os princípios que lhe balizam a aplicação. Mas caberá ao intérprete – os agentes públicos incumbidos da aplicação – articular esses princípios do RDC com os demais que conformam o macrossistema constitucional e o sistema geral infraconstitucional das contratações e licitações na ordem jurídica brasileira. Essa articulação é que responderá, a cada caso, pela consecução, ou não, dos resultados de interesse público que justificarão a existência do subsistema. Exitoso este, talvez sobrevenha a conclusão de que poderá vir a substituir o atual sistema geral, passando ele, subsistema, a ser o sistema geral, deixando, então, de ser aplicável apenas a objetos

determinados, para ser o regente de todas as contratações e licitações na ordem jurídica nacional. Os controles social e os institucionalizados da Administração Pública o avaliarão, oportunamente, para consagrá-lo ou rejeitá-lo segundo os resultados obtidos.

NOTA

- 1 Súmula nº 248: Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, ressalvadas as hipóteses previstas no § 7º, do art. 22, da Lei no 8.666/1993.

Autopoiésis aplicada a Tribunais de Contas



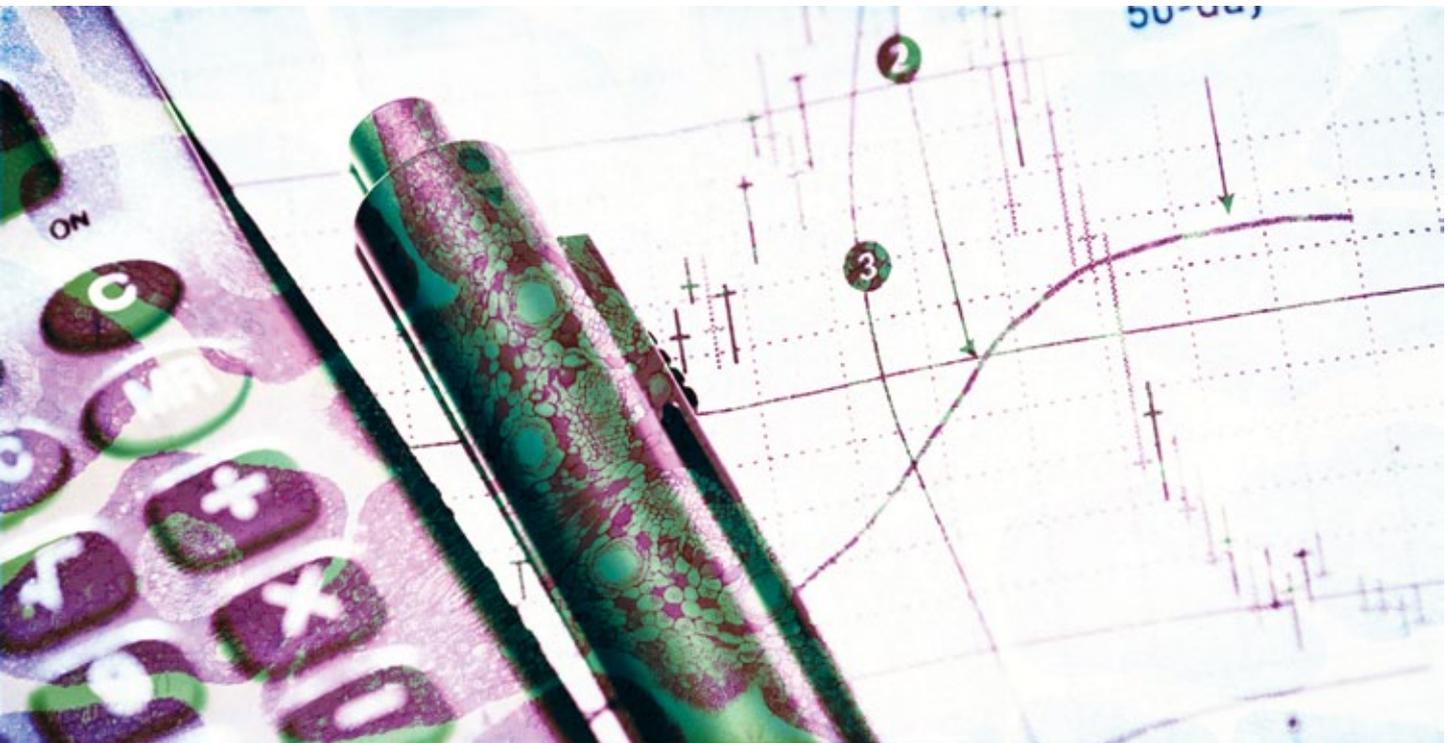
Remilson Soares Candéia

Servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), pós-graduado em Direito Público pelo Instituto Processus em Brasília, graduado em Letras e pós-graduado em Língua Portuguesa pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília (UNICEUB).

RESUMO

O Sistema Tribunal de Contas necessita comunicar-se com os demais sistemas que gravitam ao seu redor para o exercício do controle externo que lhe confere a Constituição. Entretanto, para que a comunicação se aperfeiçoe, é necessário que o emissor, ao enviar uma mensagem, utilize um código intrínseco ao sistema conhecido pelo receptor ou que por este possa ser conhecido. Se o código não for conhecido pelo receptor, surgirá um ruído e a comunicação não se aperfeiçoará. Daí por que se reconhecer o Sistema Tribunal de Contas como autopoiético, ou seja, operacionalmente fechado e cognitivamente aberto. A clausura operacional permitirá que o sistema possua uma linguagem própria e mantenha sua autonomia e independência em relação aos demais sistemas. A cognição aberta garante ao sistema a comunicação com os demais sistemas, sem que haja violação do código por ele utilizado. Atuando o Sistema Tribunal de Contas operacionalmente fechado e cognitivamente aberto, mantêm-se a sua integridade, independência e sobrevivência em relação aos demais sistemas com os quais se comunica no seu ofício de controle externo.

Palavras-chave: Autopoiésis. Clausura operacional. Código. Cognição aberta. Constituição. Con-



trole externo. Elementos da Comunicação. Emissor. Linguagem. Mensagem. Receptor. Fechamento operacional. Sistema autopoiético Tribunal de Contas da União.

1. INTRODUÇÃO

Tema de grande relevância no estado democrático de direito consiste nos instrumentos de controle incidentes sobre a gestão da coisa pública. Diversos órgãos públicos e privados vêm exercendo o controle da Administração Pública. Dentre eles, ganha evidência o Tribunal de Contas da União, que, embora não vincule os demais tribunais de contas brasileiros, serve de inspiração como se fosse um órgão de cúpula do Sistema Tribunal de Contas.

Ao Tribunal de Contas da União (TCU), compete exercer, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, o controle externo.

Contudo, o Tribunal de Contas da União insere-se em um sistema, que possui codificação própria e necessita comunicar-se com os demais sistemas que gravitam ao seu redor e enviam comunicação sobre determinado fato.

Daí a necessidade de se analisar a codificação existente nesse sistema, bem como a comunicação com os demais sistemas, a partir do marco teórico dos sistemas autopoiéticos trazidos por Niklas Luhmann para as Ciências Sociais.

2. CODIFICAÇÃO PRÓPRIA DO SISTEMA TRIBUNAL DE CONTAS

Cada sistema possui um código próprio, sob pena de não se evidenciar com um sistema autônomo e independente.

O Sistema Tribunal de Contas possui uma codificação própria. Não é demais recordar que, embora se atribua a denominação de “Tribunal” à Corte de Contas federal, ela não integra o Poder Judiciário, a quem compete, conforme mandamento constitucional pátrio, pôr termo ao conflito qualificado pela pretensão de um e resistência de outro.

O Sistema de Jurisdição Única adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro determina que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal). Esse dispositivo consagra o mencionado Sistema, em contraponto ao contencioso administrativo – de maior envergadura no Direito Administrativo francês, que inspirou o Direito Administrativo brasileiro, mas que se imiscuiu com a influência do ordenamento norte americano, que privilegiou o Sistema de Jurisdição Única.

Na França, vige o contencioso administrativo ao lado da jurisdição comum. Aquele faz verdadeiramente coisa julgada, no sentido expresso pelo art. 467 do Código de Processo Civil pátrio, pois a jurisdição comum não tem competência para rever, como no Bra-

sil, as decisões proferidas por esse contencioso. Das decisões proferidas em sede do contencioso administrativo, cabe recurso para Conselho de Estado¹, o qual se insere no âmbito administrativo.

O instituto da coisa julgada possui guarida constitucional e está erigido a cláusula petrificada pelo ordenamento pátrio, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal², pois, dentre outros, visa a perenizar, estabilizar uma relação jurídica, ou seja, busca-se uma segurança jurídica nas decisões proferidas pelas cortes brasileiras.

Para Liebman, pode-se entender coisa julgada como

a imutabilidade do comando emergente da sentença (...) uma qualidade, mais intensa e mais profunda, que reveste o ato também em seu conteúdo e torna assim imutáveis, além do ato em sua existência formal, os efeitos, quaisquer que seja, do próprio ato.³

O Código Civil brasileiro também define coisa julgada, nos termos do art. 467, *in verbis*:

Denomina-se coisa julgada material a eficácia, que torna imutável e indiscutível a sentença, não mais sujeita a recurso ordinário ou extraordinário.

Como se verifica, a expressão “coisa julgada” consiste em termo técnico destinado aos efeitos de uma sentença, cuja competência é do Poder Judiciário. Contudo, sem desconsiderar a precisão técnica dessa expressão, tem-se coisa julgada também no âmbito administrativo e, por consequência, no Sistema Tribunal de Contas.

As decisões proferidas pelo Tribunal fazem coisa julgada administrativa, ou seja, insuscetíveis de reapreciação no âmbito do TCU ou de qualquer outra esfera administrativa. A definição de coisa julgada administrativa pode ser a mesma anteriormente mencionada, com a ressalva de que opera efeitos tão-somente no âmbito administrativo e não no Poder Judiciário e se refere à decisão contra a qual não cabem mais recursos administrativos, ou seja, do TCU.

A esse respeito, ensina Diógenes Gasparini⁴:

Quando inexistente, no âmbito administrativo, possibilidade de reforma da decisão, oferecida pela Administração Pública, está-se diante da coisa julgada administrativa.

No mesmo sentido é o ensinamento de Hely Lopes Meirelles⁵:

A denominada coisa julgada administrativa, que, na verdade, é apenas uma preclusão de efeitos internos, não tem o alcance da coisa julgada judicial, porque o ato jurisdicional da Administração não deixa de ser um simples ato administrativo decisório, sem a força conclusiva do ato jurisdicional do Poder Judiciário. Falta ao ato jurisdicional administrativo aquilo que os publicistas norte-americanos chamam *the final enforcing power* e que se traduz livremente como o poder conclusivo da Justiça Comum. Esse poder, nos sistemas constitucionais que não adotam o contencioso administrativo, é privativo das decisões judiciais.

Também ensina Amílcar de Araújo Falcão que⁶

Mesmo aqueles que sustentam a teoria da chamada coisa julgada administrativa reconhecem que, efetivamente, não se trata, quer pela sua natureza, quer pela intensidade de seus efeitos de *res judicata* propriamente dita, senão de um efeito semelhante ao da preclusão, e que se conceituaria, quando ocorresse, sob o nome de irretratabilidade.

O fundamento da coisa julgada administrativa no âmbito do TCU está na interpretação sistemático-teleológica da Constituição Federal, Lei 8.443/1992⁷ e seu Regimento Interno⁸.

Quanto se está a falar de coisa julgada, pode-se entender impossibilidade de se recorrer da decisão contra a qual se insurge o inconformismo. Ao TCU, compete o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, ou seja, da União, bem como a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos Poderes da União ou de entidades estaduais, distritais, municipais e privadas que estejam a gerenciar bens e valores públicos federais. Ocorre que, das decisões proferidas pelo TCU, cabem, em rol exaustivo, as espécies recursais, quais sejam: recurso de reconsideração, embargos de declaração, recurso de revisão, pedido de reexame e agravo⁹.

Observe-se que o Sistema Tribunal de Contas possui codificação própria, com rito específico, conforme sua Lei Orgânica e seu Regimento Interno. Em que pese haver institutos semelhantes àqueles previstos na jurisdição comum, não há confundi-los, pois a proces-

sualidade, os ritos, os institutos, prazos, por exemplo, são independentes daqueles de que se vale o Poder Judiciário na satisfação da tutela que lhe fora confiada pelo ordenamento jurídico pátrio.

Embora o Sistema Tribunal de Contas possua codificação própria, em consonância com os sistemas autopoieticos, há de se compreendê-lo em uma visão sistêmica.

3. VISÃO SISTÊMICA

Ao se percorrer a teoria dos sistemas autopoieticos aplicada ao Sistema Tribunal de Contas, buscar-se-á identificar os atributos dessa teoria aplicáveis à inter-relação desse sistema com os demais que gravitam ao seu redor.

O vocábulo autopoiesis pode ser compreendido a partir da composição de dois radicais: auto (por si só) + poiesis (organização). Assim, pode-se entender sistema autopoietico como um sistema que se auto-organiza, autorreproduz e se comunica com os demais diversos sistemas.

Os sistemas autopoieticos não se originaram em Luhmann, embora este tenha sido o maior expoente dessa Teoria nos Sistemas Sociais. Inicialmente, surgiram das ciências biológicas, por meio dos cientistas Humberto **Maturana** e Francisco **Varela**, a fim de verificar a aplicabilidade de um sistema aos organismos vivos ou, em outras palavras, para se verificar a aplicabilidade da fenomenologia social à fenomenologia biológica.

Nas palavras de Corsi¹⁰:

Un sistema vivo, según Maturana, se caracteriza por la capacidad de producir y reproducir por sí mismo los elementos que lo constituyen, y así define su propia unidad: cada célula es el producto de un retículo de operaciones internas al sistema del cual ella misma es un elemento; y no de una acción externa.

Tem-se, pois, nas palavras de Corsi, uma síntese dos sistemas autopoieticos trazidos por Luhmann para as ciências sociais: um sistema que se autorreproduz, a partir de uma codificação própria do respectivo sistema.

Observe-se que não se está a falar de um sistema jurídico, mas sim de um sistema social, cuja aplicabilidade busca ser verificada em todo e qualquer sistema. Tem-se, pois, a clausura operacional e a abertura cognitiva como alicerces dos sistemas autopoieticos aplicados ao Sistema Tribunal de Contas.

A clausura operacional pode ser compreendida a partir da exegese de que todo o sistema possui uma codificação própria, regulamentada, disciplinada pelo próprio sistema, ou seja, é o sistema que se auto-organiza e estabelece uma linguagem específica. É, nesse contexto, que a linguagem adotada pelo sistema econômico é diferente da empregada pelo sistema político, educacional ou jurídico, por exemplo.

A abertura cognitiva implica reconhecer que os sistemas devem estabelecer comunicação com os demais sistemas que gravitam em seu entorno. Essa comunicação deve existir com um pressuposto: que a mensagem seja traduzida para o sistema receptor, sob pena de não se estabelecer a comunicação.

Impõe-se, então, definir os elementos da comunicação: emissor, receptor, código e mensagem.

Sinteticamente, emissor pode ser compreendido como aquele que envia uma mensagem; receptor, aquele a quem se destina a mensagem; código, o veículo da mensagem; mensagem, a informação a ser transmitida ao receptor.

Para que se estabeleça a comunicação entre os diversos sistemas que gravitam lado a lado, devem estar presentes os elementos anteriormente mencionados, sob pena de haver ruídos e a comunicação não se aperfeiçoar. Caso falte um dos elementos da comunicação (emissor, receptor, código ou mensagem), tem-se um ruído que impossibilita cabalmente a comunicação entre os diversos sistemas.

A comunicação sistêmica é de fundamental importância para a longevidade do próprio Sistema Tribunal de Contas, pois a existência de um único sistema implicaria a inexistência de sistema. Ele só pode existir se houver outros sistemas que possibilitem verificar a diferença entre eles, com comunicações e códigos próprios e distintos... enfim um sistema autopoietico.

Luhmann, ao mencionar o sistema autorreferencial, assim se pronuncia¹¹:

En esta comprensión básica se trata de autorreferencialidad. Este concepto deberá entenderse en el contexto de una red que constituye un entramado específico, como condición que hace posible la producción e reproducción de las operaciones del sistema. Un sistema autorreferencial debe definirse, pues, como un tipo de sistema que para la producción de sus propias operaciones se remite a la red de las operaciones propias y, en este sentido, se reproduce a sí mismo. Con una formulación un poco más libre se podría decir: el sistema se presupone a sí mismo para poner en marcha su propia operación en el tiempo.

A tentativa de se estabelecer um sistema próprio, em que pese a organização de Maturana nas ciências biológicas e de Luhmann nas ciências sociais, não deve ser considerada nova.

Mencionem-se, a título de exemplo, dois autores que, de certa forma, buscaram, e alcançaram segundo os fins por eles perseguidos, a sistematização pretendida por Luhmann, ou seja, Kant e Kelsen.

Kant, a partir da concepção do bem e do certo, procurou estabelecer na razão o fundamento da estabilidade da relação entre as pessoas, a fim de se estabelecer uma paz perpétua.

Immanuel Kant, *in* Crítica da Razão Pura¹², privilegia a busca da razão como alicerce da sistematização para a paz entre as pessoas.

Ora, ao se afastar de outras linguagens que não a da razão como fundamento, como, por exemplo, moral, valores... tenta-se alcançar a purificação de um sistema, como solução para os conflitos.

Essa purificação pode ser concebida como um sistema autopoietico, motivo por que não seria desarrazoado inferir a exegese embrionária do que mais tarde poderia ser conhecida como sistemas autopoieticos, tal como preconizado por Kant nessa tentativa de sistematizar o dever ser por meio da razão, o que teria sido aperfeiçoado nas ciências sociais por Niklas Luhmann.

Kelsen, em sua obra Teoria Pura do Direito, também defendeu a purificação da produção normativa, ao disciplinar o dever ser.

Esse autor, ao pronunciar-se sobre a norma fundamental¹³, ensina que a norma inferior deve buscar seu fundamento na norma superior até se alcançar a norma fundamental, e hipotética, que consiste no fundamento de validade último, a constituir a unidade desta interconexão criadora.

Ora, existem, então, diversos sistemas que possuem uma codificação própria, sem embargo de ser reconhecida a comunicação entre eles.

Dessa forma, reconhecem-se diversos sistemas que gravitam lado-a-lado, como, por exemplo, os sistemas da Política, Economia, Religião, Saúde, Educação, Direito, Judiciário, Executivo, Legislativo, Tribunal de Contas, motivo por que se impõe a análise da comunicação sistêmica.

4. COMUNICAÇÃO SISTÊMICA

Como já mencionado, a existência de um sistema pode ser singelamente assimilado em razão da existência de outros que com ele se comunicam. Daí a

importância de se estabelecer a comunicação entre os sistemas autopoieticos, a fim de aplicá-la ao Sistema Tribunal de Contas.

Ignacio Izuzquiza, ao introduzir a obra “*Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*”¹⁴, de Niklas Luhmann, destaca a importância da comunicação entre os sistemas dentro das ciências sociais, nos seguintes termos:

Luhmann dedica su esfuerzo, como vengo repitiendo, al estudio de los sistemas sociales. Para nuestro autor, la sociedad es un sistema autorreferente y autopoietico que se compone de comunicaciones. A su vez, puede diferenciarse en distintos subsistemas, cada uno de ellos cerrado y autorreferente, que poseen un ámbito determinado de comunicaciones y de operación, que limitan su entorno y reducen la complejidad de un modo especializado. La sociedad se diferencia progresivamente, a lo largo de la evolución temporal y de la historia, en diferentes subsistemas sociales tales como el derecho, la economía, la política, la religión, la educación, etc. Y una sociedad avanzada será siempre una sociedad altamente diferenciada, en la que existan esos diferentes ámbitos de comunicación que son los diferentes subsistemas sociales.

Assim, com a existência de diversos sistemas, tem-se a diminuição da complexidade existente na sociedade, pois cada um possui sua linguagem própria, codificação própria, comunicação própria, ou seja, uma autorreprodução.

O Sistema Tribunal de Contas da União, ainda que possua o vocábulo “tribunal” em sua denominação, não integra o Poder Judiciário. Insere-se o Tribunal, geograficamente, no Poder Legislativo.

Estabelece o Texto Constitucional que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, o qual é composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. Nesse contexto, *stricto sensu*, o Tribunal de Contas da União não integraria o Poder Legislativo.

Entretanto, ainda no capítulo destinado ao Poder Legislativo, estabelece-se que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Embora, em sentido estrito, o controle externo seja de competência do Congresso Nacional, conforme definido pelo poder constituinte originário, essa atribuição fora deferida ao Tribunal de Contas da União,

caracterizado como um órgão auxiliar do Parlamento federal nesse atributo¹⁵, mas que o exerce com autonomia e independência, não se subordinando a uma potencial revisão do Parlamento em face dos seus julgados¹⁶.

Aqui, reside uma antinomia existente verificada nas características do Sistema Tribunal de Contas.

Como visto, *stricto sensu*, o TCU não integra o Poder Legislativo, composto, nos exatos termos da Constituição Federal, pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, também não compõe o Poder Judiciário, cuja composição pode ser verificada por meio dos arts. 92/126, do Texto Constitucional, tampouco faz parte do Poder Executivo.

Ora, não integrante objetivamente dos Três Poderes consagrados em Montesquieu, emerge a necessidade de se estabelecer uma inter-relação do Sistema Tribunal de Contas com os demais Poderes.

Ao se percorrer a Constituição Federal, *prima facie*, uma vez não integrante do Poder Judiciário, conclui-se que, embora como denominação de Tribunal, o TCU é um órgão administrativo. Embora administrativo, impõe-se analisar a linguagem que o qualifica como um sistema autopoietico.

O Tribunal de Contas da União é composto por nove ministros, possui sua sede no Distrito Federal, dispõe de quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, em face de órgãos dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das entidades privadas que administrem bens e valores públicos federais.

Os Ministros que compõem o Tribunal de Contas da União possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e devem preencher os seguintes requisitos, além de serem sabatinados e aprovada a indicação pelo Senado Federal, quando indicados pelo Presidente da República:

- a. mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;
- b. idoneidade moral e reputação ilibada;
- c. notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
- d. mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

Observe-se que as exigências para preenchimento do cargo de Ministro do TCU são mais rigorosas do que aquelas a serem observadas para provimento do

cargo de Ministro do STJ ou do STF, pois a estes são necessários os requisitos constantes dos itens “a”, “b” e primeiro do “c”, ou seja, impõem-se mais aos Ministros do TCU do que aos das outras Cortes Superiores.

Sem embargo dessas ponderações propedêuticas, deve ser enfatizado que o sistema, na concepção de sistema autopoietico introduzido nas ciências sociais por Niklas Luhmann, tem em evidência a comunicação. É por meio da comunicação que se garante a perpetuidade do sistema, de acordo com a concepção de sistema autopoietico operacionalmente fechado e cognitivamente aberto.

Tem-se, pois que a sociedade é formada por indivíduos. Entretanto, para fins dos sistemas autopoieticos, a sociedade não é composta por indivíduos, mas sim pelas comunicações que se estabelecem não entre os indivíduos, mas entre os sistemas que a compõem.

Nesse contexto, deve ser repisada manifestação de Lenio Streck, nos seguintes termos¹⁷:

A invasão da filosofia pela linguagem, ao proporcionar a superação do esquema sujeito-objeto, coloca a linguagem como condição de possibilidade, sendo vedado utilizá-la – sob pena de um paradoxo de cunho paradigmático – como um instrumento, enfim, como uma terceira coisa que proporcione a hipostasiação de discursos (no caso, de discursos fundamentados previamente, contrafáticos) e uma procedimentalização argumentativa, que deixa em segundo plano o desiderato final da norma: a aplicação (...).

Ocorre que, dado um fato “A”, pode ocorrer um fato “B” ou “C”, conforme a complexidade, a contingência e a expectativa em torno do fato original.

Nas comunicações sistêmicas, há um código binário sim/não, em face do dado “A”, quando serão analisados os elementos da comunicação, a fim de se verificar se ela ocorreu ou não, se o código foi ou não reconhecido, se a mensagem foi ou não recebida. Isso se deve, em parte, pela complexidade da comunicação, que, segundo Luhmann, implica “dizer que sempre existem mais possibilidades do que se pode realizar”. Continua Luhmann: “Em termos práticos, complexidade significa seleção forçada”¹⁸, ou seja, dentre mais de uma opção, deve-se optar por aquela que mais se aperfeiçoa ao fato “A”.

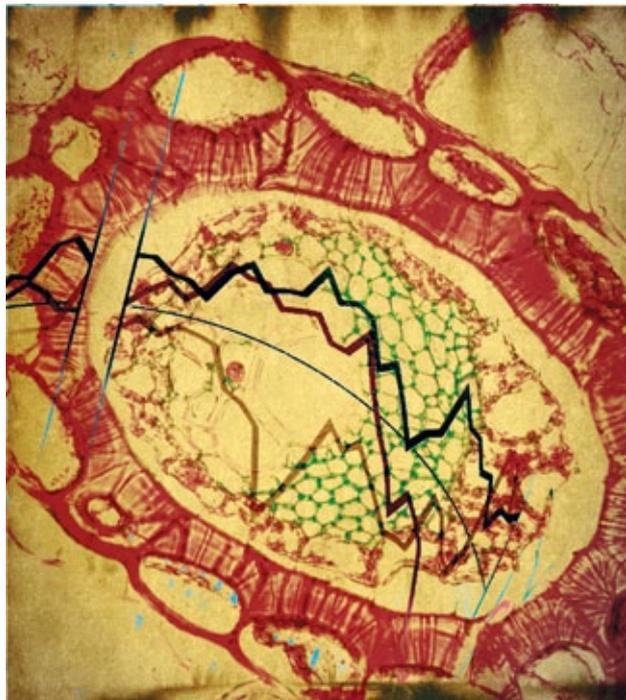
Essa complexidade decorre da distinção entre sistema e meio ambiente, pois este se encontra, senão desorganizado, com vários outros sistemas que buscam

uma comunicação. No sistema, a complexidade, ou seja, a multiplicidade de opções encontra-se estruturada. Observe-se que o sistema ou o meio ambiente somente existirá em contraponto ao outro, sem o qual não há falar em distinção entre sistema e meio ambiente.

Por contingência, deve-se compreender a possibilidade de desapontamento em face da opção escolhida. Luhmann, ao conceituar contingência, assim se pronuncia¹⁹:

Por contingência, entendemos o fato de que as possibilidades apontadas para as demais experiências poderiam ser diferentes das esperadas; ou seja, que essa indicação pode ser enganosa por referir-se a algo inexistente, inatingível, ou a algo que após tomadas as medidas necessárias para a experiência concreta (por exemplo, indo-se ao ponto determinado), não mais lá está. Em termos práticos, complexidade significa seleção forçada, e contingência significa desapontamento e necessidade de assumirem-se riscos.

Mas para que haja comunicação, que se verifique complexidade ou contingência, deve-se identificar o instrumento por meio do qual se aperfeiçoa a comunicação. E isso ocorre mediante o acoplamento estrutural. Corsi, ao mencionar Maturana, define acoplamento estrutural nos seguintes termos²⁰:



A través de un concepto de Maturana se indica como acoplamiento estructural la relación entre un sistema y los presupuestos del entorno que deben presentarse para que pueda continuar dentro de su propia autopoiesis.

Conforme alhures mencionado, a existência de um sistema pressupõe um entorno com diversos sistemas delimitados um pelo outro no próprio entorno²¹, que busca incessantemente comunicação, tudo em consonância com a clausura operacional e a abertura cognitiva inerentes aos sistemas autopoieticos aplicáveis ao Sistema Tribunal de Contas, pois é por meio desta que se possibilita a expansão do sistema, no momento em que o sistema reconhece, decodifica para sua linguagem (no âmbito da clausura operacional) e se estabelece a comunicação recebida por outro sistema (abertura cognitiva).

O entorno pode “afetar” o sistema quando ocorrer irritação. Para os sistemas sociais, tal como no Sistema Tribunal de Contas, deve haver um itinerário de controle no próprio sistema, a fim de que as ações concebidas ou reconhecidas por ele tenham uma codificação própria. Contudo, quando houver uma comunicação que, *a priori*, não tenha uma codificação adequada ao próprio sistema, este deverá confrontá-la com suas disposições internas para assimilá-la ou rejeitá-la. A esse confronto interno, autorreferente, denomina-se irritação. Esta decorre do entorno para o sistema, motivo por que não seria desarrazoado entender essa irritação como autoirritação, pois é o sistema operacionalmente fechado e cognitivamente aberto que provocará a irritação em si mesmo, a fim de possibilitar sua expansão ou não, conforme a concepção de cognição aberta inerente aos sistemas autopoieticos.

Imprescindível, então, consignar que a comunicação sistêmica atribuída ao Sistema Tribunal de Contas, ocorrida com o entorno, somente terá sentido se aplicada aos fatos aptos a implicarem a atuação do Tribunal de Contas em seu ofício constitucional de controlar a boa gestão dos bens e dinheiros públicos federais sob a sua jurisdição, com linguagem inerente ao Sistema Tribunal de Contas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se verificou, ao Sistema Tribunal de Contas compete, em auxílio aos respectivos parlamentos (federal, estadual, distrital e municipal, quando for o caso), o controle externo da regular aplicação dos dinheiros e bens públicos sob a respectiva competência fixada originalmente pela Constituição Federal.

Esse Sistema possui codificação própria, geralmente fixada pelas leis orgânicas e regimentos internos alicerçados na Constituição, instituto último de validade das normas infraconstitucionais. Entretanto, necessário se faz que haja comunicação entre os demais sistemas que gravitam no entorno, como, por exemplo, político, judiciário, econômico, social.

Ainda que haja *inputs* de outros sistemas, deverá o Sistema Tribunal de Contas traduzir a mensagem recebida para sua linguagem e codificação próprias, sob pena

de não haver a comunicação pretendida pelo entorno e a Corte de Contas não exercer seu ofício constitucional.

É a partir dessa tentativa de comunicação que se verifica o Sistema Tribunal de Contas como um sistema autopoietico, tal como originariamente desenvolvido pelos cientistas chilenos Maturana e Varela e trazido para as ciências sociais por Niklas Luhmann.

Dessa forma, tem-se o Sistema Tribunal de Contas operacionalmente fechado e cognitivamente aberto, tal como concebido nos sistemas autopoieticos.

REFERÊNCIAS

- CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México: Editorial Anthropos, 1996.
- FALCÃO, Amílcar de Araújo. *Introdução ao Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 1960.
- GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 8ª ed., 2003.
- KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura*. Tradução de Lucimar A. Coghi Anselmi. São Paulo: Martin Claret, 2009.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes. 6ªed., 1998.
- LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença*. Rio de Janeiro: Forense, 3ª ed.
- LUHMANN, Niklas. *A realidade dos meios de comunicação*. São Paulo: Paulus, 2005.
- _____. *Organización y decisión, autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Barcelona: Universidad Iberoamericana, 2005.
- _____. *Sistemas sociales*. Barcelona: Universidad Javeiriana. 1998.
- _____. *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 1990.
- _____. *Sociologia do direito I*. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.
- _____. *Sociologia do direito II*. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1985.
- _____. *Teoría política en el estado de bienestar*. Madri. Alianza, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 34ª ed., 2008.
- MORRISON, Wayne. *Filosofia do direito: dos gregos ao pós-modernismo*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- VARELA, Francisco, MATURANA, Humberto, URIBE, Roberto. *Autopoiesis: the organizations of living systems, its characterization and a model*. Biosystems 5:187-196, 1974.
- VARELA, Francisco, MATURANA, Humberto. *Autopoiesis and cognition: the organization of de living*. Boston: Reidel, 1980.

NOTAS

- 1 Acerca da possibilidade de se transcenderem questões administrativas para o âmbito do Poder Judiciário, Hely Lopes Meirelles assim se pronuncia: “Embora caiba à jurisdição administrativa o julgamento do contencioso administrativo (...), certas demandas de interesse da Administração ficam sujeitas à Justiça Comum desde que se enquadrem numa dessas três ordens: a) litígios decorrentes de atividades públicas com caráter privado; b) litígios que envolvam questões de estado e capacidade das pessoas e de repressão penal; c) litígios que se refiram à propriedade privada.” (in MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 34ª ed., 2008, p. 54.)
- 2 Estabelece o inciso XXXVI da CF que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.
- 3 LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e Autoridade da Sentença*. Rio de Janeiro: Forense, 3ª ed., p. 54.
- 4 GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 8ª ed., 2003, pp. 775/776.
- 5 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 34ª ed., 2008, pp. 688/689.
- 6 FALCÃO, Amílcar de Araújo. *Introdução ao Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 1960, p. 649.
- 7 Lei Orgânica do TCU.
- 8 Resolução 246/TCU, de 30 de novembro de 2011.
- 9 Conforme os arts. 31/35, 48, da Lei 8.443/1992 e art. 289 do RI/TCU.
- 10 CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México: Editorial Anthropos, 1996, pp. 31/32.
- 11 LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociales*. Barcelona: Universidad Javeiriana. 1998, p. 21.
- 12 KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura*. Tradução de Lucimar A. Coghi Anselmi. São Paulo: Martin Claret, 2009.
- 13 KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 6ª ed., 1998, p. 247.
- 14 LUHMANN, Niklas. *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Tradução de Santiago López Petit y Dorothee Schmitz. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1990, p. 25.
- 15 Os arts. 70 e 71 da Constituição Federal estabelecem a natureza jurídica do TCU, bem como sua competência.
- 16 Esse é o entendimento consolidado pelo STF (ADI 3715 MC/TO – TOCANTINS. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 24.5.2006. Publicado no DJ de 25.8.2006, p. 15).
- 17 STRECK. Lenio Luiz. *Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 35.
- 18 LUHMANN, Niklas, *Sociologia do direito I*. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983, pp. 45/46.
- 19 Idem.
- 20 CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México: Editorial Anthropos, 1996, p. 19.
- 21 Luhmann, ao manifestar sobre a relação entorno/sistema autopoietico, assim se pronuncia: “*El entorno contiene una multiplicidad de sistemas más o menos complejos que pueden entablar relaciones con otros sistemas que conforman el entorno de los primeros, ya que para los sistemas que conforman el entorno del sistema, el sistema mismo es parte del entorno y, en este sentido, objeto de posibles operaciones. Por esta razón, en el nivel de la teoría general de sistemas nos vimos obligados a distinguir entre relaciones sistema/entorno y relaciones intersistémicas. Estas últimas presuponen que los sistemas se encuentran recíprocamente en sus respectivos entornos*”. (in LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociales*. Barcelona: Universidad Javeiriana. 1998, p. 176.)

A

Ação executiva

- *Servidor Público por Excelência*
Revista 128/2013, 6

Acessibilidade

- *Servidor Público por Excelência*
Revista 128/2013, 6

Administração indireta

- *Levantamento aponta necessidades de melhoria na gestão de riscos da administração pública*
Revista 128/2013, 12

Administração pública

- *Servidor Público por Excelência*
Revista 128/2013, 6

Administração pública - avaliação

- *Uma investigação dos sistemas de avaliação de programas da administração federal direta no Brasil*
BASTOS, Gloria Maria Merola da Costa
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 128/2013, 28

Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Contas (AMP CON)

- *Servidor Público por Excelência*
Revista 128/2013, 6

C

Clima organizacional

- *TCU é premiado como uma das melhores instituições públicas para se trabalhar*
Revista 128/2013, 15

Cobrança judicial

- *Servidor Público por Excelência*
Revista 128/2013, 6

Cognição

- *Autopoiésis aplicada a Tribunais de Contas*
CANDEIA, Remilson Soares
Revista 128/2013, 62

Comunicação

- *Autopoiésis aplicada a Tribunais de Contas*
CANDEIA, Remilson Soares
Revista 128/2013, 62

Contratação de obras e serviços - licitação - normas

- *Publicação orienta gestores sobre obras públicas*
Revista 128/2013, 14

Contrato - gestão

- *O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e contratações administrativas*
SILVA, Magno Antônio da
Revista 128/2013, 38

Controle administrativo

- *O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e contratações administrativas*
SILVA, Magno Antônio da
Revista 128/2013, 38

Cooperação internacional

- *Estudo internacional para fortalecer a governança pública*
Revista 128/2013, 10

Corrupção

- *Servidor Público por Excelência*
Revista 128/2013, 6

D

Desenvolvimento de software - contratação - modelo - legislação

- *Terceirização do desenvolvimento de software no Brasil e nos EUA*
FRANCO, Carlos Alberto de Castilho
TOLEDO, Rodrigo de
Revista 128/2013, 18

Despesa pública - controle

- *O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e contratações administrativas*
SILVA, Magno Antônio da
Revista 128/2013, 38

G

Gasto público

- *Estudo internacional para fortalecer a governança pública*
Revista 128/2013, 10

Gasto público - controle - transparência

- *O TCU e as Olimpíadas de 2016*
Revista 128/2013, 16

Gestão de pessoas

- *TCU é premiado como uma das melhores instituições públicas para se trabalhar*
Revista 128/2013, 15

Gestão de riscos - avaliação

- *Levantamento aponta necessidades de melhoria na gestão de riscos da administração pública*
Revista 128/2013, 12

Governança pública

- *Estudo internacional para fortalecer a governança pública*
Revista 128/2013, 10

I

Investimento - previsão

- *O TCU e as Olimpíadas de 2016*
Revista 128/2013, 16

J

Jogos Olímpicos (2016)

- *O TCU e as Olimpíadas de 2016*
Revista 128/2013, 16

L

Licitação - aspectos constitucionais - legislação - modernização

- *Apontamentos sobre a integração do RDC ao macrossistema constitucional e ao sistema geral de licitações públicas pela via dos princípios*
JÚNIOR, Jessé Torres Pereira
Revista 128/2013, 52

Licitação pública - contratação

- *O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e contratações administrativas*
SILVA, Magno Antônio da
Revista 128/2013, 38

M

Ministério Público de Contas

- *Servidor Público por Excelência*
Revista 128/2013, 6

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU)

- *Servidor Público por Excelência*
Revista 128/2013, 6

O

Obras públicas - cartilha

- *Publicação orienta gestores sobre obras públicas*
Revista 128/2013, 14

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

- *Estudo internacional para fortalecer a governança pública*
Revista 128/2013, 10

P

Princípio constitucional

- *Apontamentos sobre a integração do RDC ao macrossistema constitucional e ao sistema geral de licitações públicas pela via dos princípios*
JÚNIOR, Jessé Torres Pereira
Revista 128/2013, 52

Programa de governo - avaliação - resultado

- *Uma investigação dos sistemas de avaliação de programas da administração federal direta no Brasil*
BASTOS, Glória Maria Merola da Costa
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 128/2013, 28

R

Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)

- *Apontamentos sobre a integração do RDC ao macrossistema constitucional e ao sistema geral de licitações públicas pela via dos princípios*

JÚNIOR, Jessé Torres Pereira
Revista 128/2013, 52

Representação

- *Servidor Público por Excelência*
Revista 128/2013, 6

S

Segregação de funções

- *O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e contratações administrativas*

SILVA, Magno Antônio da
Revista 128/2013, 38

Serviço público - Qualidade

- *Servidor Público por Excelência*
Revista 128/2013, 6

Sistema de comunicação - codificação - controle operacional

- *Autopoiésis aplicada a Tribunais de Contas*
 CANDEIA, Remilson Soares
Revista 128/2013, 62

Sistema Tribunal de Contas

- *Autopoiésis aplicada a Tribunais de Contas*
 CANDEIA, Remilson Soares
Revista 128/2013, 62

Sistemas de monitoramento

- *Uma investigação dos sistemas de avaliação de programas da administração federal direta no Brasil*
 BASTOS, Glória Maria Merola da Costa
 SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 128/2013, 28

T

TCU - Controle Externo

- *Autopoiésis aplicada a Tribunais de Contas*
 CANDEIA, Remilson Soares
Revista 128/2013, 62

TCU - fiscalização

- *O TCU e as Olimpíadas de 2016*
Revista 128/2013, 16

Tecnologia da informação - contratação - modelo - legislação

- *Terceirização do desenvolvimento de software no Brasil e nos EUA*
 FRANCO, Carlos Alberto de Castilho
 TOLEDO, Rodrigo de
Revista 128/2013, 18

Terceirização - legislação

- *Terceirização do desenvolvimento de software no Brasil e nos EUA*
 FRANCO, Carlos Alberto de Castilho
 TOLEDO, Rodrigo de
Revista 128/2013, 18

Tribunal de Contas da União (TCU)

- *TCU é premiado como uma das melhores instituições públicas para se trabalhar*
Revista 128/2013, 15

V

Violência doméstica

- *Servidor Público por Excelência*
Revista 128/2013, 6

B

BASTOS, Gloria Maria Merola da Costa

- *Uma investigação dos sistemas de avaliação de programas da administração federal direta no Brasil*
Revista 128/2013, 28

C

CANDEIA, Remilson Soares

- *Autopoiésis aplicada a Tribunais de Contas*
Revista 128/2013, 62

D

DOTTI, Marinês Restelatto

- *Apontamentos sobre a integração do RDC ao macrossistema constitucional e ao sistema geral de licitações públicas pela via dos princípios*
Revista 128/2013, 52

F

FRANCO, Carlos Alberto de Castilho

- *Terceirização do desenvolvimento de software no Brasil e nos EUA*
Revista 128/2013, 18

J

JÚNIOR, Jessé Torres Pereira

- *Apontamentos sobre a integração do RDC ao macrossistema constitucional e ao sistema geral de licitações públicas pela via dos princípios*
Revista 128/2013, 52

S

SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha

- *Uma investigação dos sistemas de avaliação de programas da administração federal direta no Brasil*
Revista 128/2013, 28

SILVA, Magno Antônio da

- *O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e contratações administrativas*
Revista 128/2013, 38

T

TOLEDO, Rodrigo de

- *Terceirização do desenvolvimento de software no Brasil e nos EUA*
Revista 128/2013, 18

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

Endereços do TCU

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 128
Ed. Banrisul, 20º andar – Centro
CEP: 90018-900, Porto Alegre – RS

Rondônia

Telefones: (69) 3223-1649 /
3223-8101 / 3224-5703 /
3224-5713/ 3301-3602/ 3301-3604
Fax: (69) 3224-5712
E-mail: secex-ro@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado de Rondônia
Rua Afonso Pena,
nº 345 – Centro
CEP: 76801-100, Porto Velho – RO

Roraima

Telefones: (95) 3623-9411/
3623-9412 / 3623 9414
Telefax: (95) 3623-9414
E-mail: secex-rr@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado de Roraima
Avenida Getúlio Vargas
nº4570-B – São Pedro
CEP: 69306-700, Boa Vista – RR

Santa Catarina

Telefone: (48) 3952-4600
Fax: (48) 3952-4624/ 3952-4636
E-mail: secex-sc@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado de Santa Catarina
Rua São Francisco,
nº 234 – Centro
CEP: 88015-140, Florianópolis – SC

São Paulo

Telefone: (11) 3145-2600 /
3145-2601 / 3145-2626
Fax: (11) 3145-2602
E-mail: secex-sp@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado de São Paulo
Avenida Paulista, nº 1842
Ed. Cetenco Plaza Torre
Norte 25º andar – Centro
CEP: 01310-923, São Paulo – SP

Sergipe

Telefones: (79) 3301-3600
Fax: (79) 3259-3079
E-mail: secex-se@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado de Sergipe
Avenida Dr. Carlos Rodrigues
da Cruz, nº 1.340
Centro Administrativo
Augusto Franco – CENAF
CEP: 49080-903, Aracaju – SE

Tocantins

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

Como publicar artigos na Revista do TCU

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. 128), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (BARBOSA, 2007, p. 128).

Citação indireta

A teoria da ... (Cf. BARBOSA, 2007, p. 128), ou,

A teoria da ... (BARBOSA, 2007, p. 128).

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. 128), ...

(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

Agora a Revista do TCU é bilíngue!

Acesse: www.tcu.gov.br



Envie artigos para revista@tcu.gov.br

As orientações estão disponíveis em:
www.tcu.gov.br