

# REVISTA DO TCU

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO · BRASIL · ANO 40 · NÚMERO 112 · MAIO/AGOSTO 2008





República Federativa do Brasil

---

Tribunal de Contas da União

### **Ministros**

Ubiratan Aguiar, *Presidente*  
Benjamin Zymler, *Vice-Presidente*  
Marcos Vinícios Vilaça  
Valmir Campelo  
Walton Alencar  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Raimundo Carreiro  
José Jorge

### **Auditores**

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

### **Ministério Público**

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

---

### **Missão**

Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.

### **Visão**

Ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

### **Negócio**

Controle externo da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais.

# REVISTA DO TCU

ANO 38 . NÚMERO 112 . MAIO/AGO 2008



© Copyright 2009, Tribunal de Contas da União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

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](http://www.tcu.gov.br)**

---

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

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

ISSN 0103-1090

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

---

Ficha catalográfica elaborada pela **Biblioteca Ministro Ruben Rosa**

Benjamin Zymler

Esta edição de nossa revista aborda temas que envolvem meio-ambiente, terceiro setor, governança eletrônica, ONGs, desenvolvimento sustentável e orçamento público. São retomadas questões referentes à Súmula Vinculante nº 3 e à necessidade de controle e de conceitualização de despesas sigilosas. É feito apanhado de notícias que tratam de questões relativas ou relacionadas às atividades do TCU. Apresenta-se também a jurisprudência do Tribunal para o 2º quadrimestre de 2008.

Henrique Lopes de Carvalho apresenta proposta de avaliação de danos ambientais desenvolvida em curso de mestrado em direito comparado na Universidade da Flórida. Já no artigo de Romilson Rodrigues a questão ambiental é vista sob a ótica do desenvolvimento sustentável. O autor aponta para a integração entre estratégias de desenvolvimento sustentável e o processo orçamentário como possível caminho de implementação da Agenda 21 Brasileira.

O repasse de recursos às ONGs é tratado por Antônio Alves de Carvalho Neto. A ausência de parâmetros baseados em indicadores sociais efetivos para a avaliação de programas das ONGs e a falta de recursos humanos e técnicos nos órgãos repassadores de recursos são problemas discutidos pelo artigo.

A implicação política e social do uso dos recursos tecnológicos pelo governo é abordada por Jessé Torres e Marinês Restelatto. O alerta para o fato de que a tecnologia não fará nada por si mesma é o foco principal do artigo.

A destinação de recursos para despesas sigilosas é tratada por Antônio Newton Soares de Matos. É feita a retrospectiva histórica desde o regime militar à Decisão nº 52/1992 do TCU, que recomenda a criação de um item orçamentário específico para este tipo de despesa.

Dois artigos tratam da Súmula Vinculante nº 3, referente à concessão ou revogação de atos administrativos de admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, reformas e pensões. Sandro Granjeiro Leite trata do diálogo entre a consultoria jurídica do TCU e o STF. Já Cláudio Marcelo Spalla Fajardo conclui que, não estando a questão pacificada, constitui-se desvio a instituição de súmula sobre o tema.

O Plano Plurianual (PPA) surge, a partir do Plano Real, no novo cenário de estabilidade econômica. O artigo de Fábio Mafra, intitulado “O Monitoramento dos Resultados da Gestão Governamental no Brasil”, faz uma análise, baseada em pesquisa bibliográfica, do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA.

Esperamos que a leitura deste número de nossa revista, que trata de forma tão apropriada temas tão importantes para nossa sociedade, possa atender às expectativas de nossos leitores.

---

# Sumário

<b>Doutrina</b>	<b>7</b>
<b>Transferências de recursos do orçamento da União para organizações não-governamentais: eficácia dos procedimentos de concessão e controle</b>	<b>7</b>
Antonio Alves de Carvalho Neto	
<b>As despesas sigilosas do governo e o orçamento</b>	<b>19</b>
Antonio Newton Soares de Matos	
<b>Súmula Vinculante nº 03 do STF: uma abordagem crítica sobre as garantias da ampla defesa e do contraditório nos processos perante o Tribunal de Contas da União</b>	<b>31</b>
Cláudio Marcelo Spalla Fajardo	
<b>O monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil</b>	<b>47</b>
Fábio Mafra	
<b>A quantificação de danos ambientais e a proteção ao patrimônio ambiental brasileiro – um exercício do direito comparado</b>	<b>59</b>
Henrique Lopes de Carvalho	
<b>As licitações e contratações públicas no cenário da governança eletrônica</b>	<b>71</b>
Jessé Torres Pereira Júnior, Marinês Restelatto Dotti	
<b>Orçamento público e os paradigmas do desenvolvimento sustentável</b>	<b>89</b>
Romilson Rodrigues Pereira	
<b>Súmula Vinculante nº 3</b>	<b>97</b>
Sandro Grangeiro Leite	

---

---

<b>Notícias</b>	<b>105</b>
Ariano Suassuna dá aula espetáculo no TCU	105
Tribunal propõe medidas para preservação da Amazônia	106
TCU determina revisão de critérios para tarifa social	106
Seminário busca soluções para desenvolvimento do setor portuário	108
Dilma Rousseff destaca atuação do TCU	109
Concessionários de ferrovias destacam transporte multimodal	110
Atuação do TCU ajuda a desvendar fraudes em licitações	110
Tribunal aponta falhas na manutenção de hidrovias	111
TCU participa de audiência pública em comissão do Senado	112
TCU aprova contas do governo com 22 ressalvas	113
Ministério do Turismo deverá cancelar 20 contratos com entidades privadas	116
TCU aponta necessidade de maior controle no uso de cartões	117
TCU e Ministério da Ciência e Tecnologia firmam acordo para troca de informações	117
TCU vai fiscalizar fusão entre Brasil Telecom e Oi	118
TCU propõe medidas para controle do tráfego aéreo	118
<b>Jurisprudência</b>	<b>119</b>
<b>Índice de Assunto</b>	<b>123</b>
<b>Índice de Autor</b>	<b>132</b>
<b>Endereços do TCU</b>	<b>133</b>
<b>Como publicar</b>	<b>136</b>

---



A capa desta edição retrata detalhe da fachada do prédio principal da sede do Tribunal de Contas da União em Brasília, Distrito Federal. Inaugurado em 1975, quando o TCU se transferiu do prédio anexo ao Palácio da Justiça, e onde, desde então, está instalado.

O prédio tem projeto arquitetônico de Ricardo Alvarenga e conta com seis pavimentos. Tem formato quadrado, fachadas modulares brancas, formadas por quadrados concêntricos vazados, em contraste com os vidros escuros das varandas que circundam os quatro pavimentos superiores. Possui amplo jardim interno projetado por Burle Marx, que também idealizou os espelhos d'água e cascatas que circundam o prédio.

Abriga os gabinetes de ministros e demais autoridades da Casa, algumas assessorias e unidades técnicas da Secretaria do Tribunal, o Museu do TCU, o Espaço Cultural Marcantonio Vilaça, a Biblioteca Ministro Ruben Rosa e o Auditório Ministro Pereira Lira.

Os quadrados concêntricos utilizados como elementos gráficos no design da Revista do TCU remetem às fachadas do prédio, desde sua reformulação, em 2003.

Outras assessorias, unidades técnicas e secretarias instalam-se nos edifícios anexos, projetados por Oscar Niemeyer e inaugurados em 1998. O Instituto Serzedello Corrêa situa-se na Asa Norte, em Brasília e as Secretarias Regionais de Controle Externo nas capitais dos estados.



## Transferências de recursos do orçamento da União para organizações não-governamentais: eficácia dos procedimentos de concessão e controle

Antonio Alves de Carvalho Neto

### INTRODUÇÃO

As demandas sociais crescentes e, paradoxalmente, a insuficiência do Estado para supri-las, associadas às facilidades oferecidas para realização de parcerias públicas, têm sido o pano de fundo para o crescimento da atuação das ONGs em regime de cooperação com o Poder Público. O histórico, de 2001 a 2006, aponta um aumento progressivo no número de ONGs apoiadas pelo governo. Por ano, cerca de duzentas entidades foram acrescentadas à lista das que receberam recursos públicos federais (TELES e OLINDA, 2006:1). Em 2006, até 21 de novembro, 4.536 entidades já teriam sido beneficiadas (SHINODA e KLEBER, 2006:1). De acordo com o relatório sobre as contas do governo da república de 2006, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2007:233), o governo federal transferiu, em média, R\$ 2 bilhões por ano a essas entidades, no período de 2001 a 2006.

Paralelamente ao crescimento das parcerias, órgãos de controle estatal, inclusive CPIs, têm se deparado com casos de desvios e de mistura do interesse público com o privado. Na visão de atores ligados à questão, está ocorrendo uma verdadeira terceirização da execução de políticas públicas para organizações da sociedade civil, propiciando uma proliferação de ONGs, sem mecanismos de controle, principalmente em relação aos recursos transferidos que, em muitos casos, não são devolvidos à sociedade na forma de ações voltadas ao interesse público. Em consequência, parece haver uma corrida para aproveitar as facilidades ou as deficiências do novo modelo de transferência de serviços públicos não-exclusivos do Estado a entidades do terceiro setor, e, por meio do manejo impróprio dos recursos destinados ao financiamento desses serviços, lograr proveito indevido (CARVALHO NETO, 2007:28).

**Antonio Alves de Carvalho Neto** é servidor do Tribunal de Contas da União. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade São Judas Tadeu (USJT/SP). Especialista em Orçamento Público pelo Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, e pelo Centro de Formação Profissional, da Câmara dos Deputados.



A imprensa tem denunciado a existência de entidades usadas como laranjas para, entre outros ilícitos, burlar exigências de licitação e de concurso público; promover favorecimentos, nepotismo indireto, enriquecimento ilícito, fazer caixa dois de campanhas eleitorais e fazer uso político-eleitoreiro de recursos públicos. O relatório final da CPMI “das Ambulâncias”, no capítulo relativo ao controle das transferências para as ONGs (V.II, p.733), cogita, como solução da problemática, “necessariamente para a extinção” dessas transferências.

Diante desse quadro, questiona-se: a administração pública federal está preparada, em termos de recursos humanos, materiais e tecnológicos, para gerir o número crescente de parcerias, fiscalizar a implementação e avaliar o atingimento de objetivos das políticas públicas pactuadas com as ONGs? Os procedimentos adotados para análise das parcerias propostas e das entidades proponentes são objetivos e transparentes de modo a garantir a observância dos princípios de atuação da administração na gestão da coisa pública, notadamente os da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência? Existem mecanismos de transparência em todo o ciclo das transferências, capazes de estimular e favorecer, efetivamente, o controle social sobre os atos de gestão e sobre a implementação das ações pactuadas?

A análise dessas questões deve fornecer aos órgãos de controle estatal referenciais significativos para delinear ações e propor aperfeiçoamentos nos procedimentos de operacionalização e nos mecanismos de transparência e, conseqüentemente, contribuir para elevar o nível de *accountability*, além de fortalecer a governança pública e o controle social em todo o ciclo de operacionalização dessas transferências.

As respostas a esses questionamentos são de importância, também, para o Congresso Nacional que, em reação às constantes denúncias de mau uso de dinheiro público por parte de algumas ONGs, analisa diversos projetos para moralizar a aplicação dos recursos repassados, tendo, inclusive, no momento, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instalada para tratar da questão.

Há de se reconhecer, ainda, a relevância das contribuições para as próprias ONGs e para o terceiro setor, que têm interesse em ver descolado de suas imagens as repercussões negativas dos ilícitos praticados por entidades que se auto-intitulam ONGs, mas que, muitas vezes vinculadas a interesses escusos e a finalidades ilícitas, estabelecem relações impróprias com políticos e funcionários públicos para obtenção de facilidades na liberação de repasses orçamentários, dificultando a captação de recursos por ONGs sérias.

## CARACTERIZAÇÃO LEGAL E INSTITUCIONAL DAS ONGS

ONG não é um formato jurídico institucional. O Código Civil prevê apenas cinco formatos para a constituição de uma pessoa jurídica de direito privado: as sociedades, as associações, as fundações, as organizações religiosas e os partidos políticos.

Para se entender o conceito de ONG é necessário utilizar, numa primeira etapa, a definição textual, tão ampla a ponto de abranger qualquer organização de natureza não-estatal. A princípio pode ser uma empresa, um hospital, uma escola, uma igreja, uma cooperativa, um sindicato, um partido político, um movimento social, uma fundação empresarial, um clube, enfim, tudo aquilo que não é governo ou vinculado a ele.

Numa segunda etapa, é necessário subtrair desse universo as entidades de fins lucrativos (as sociedades, inclusive as cooperativas) e as entidades que compõem o Governo, na administração direta ou indireta.

O conjunto resultante é o das entidades privadas sem fins lucrativos (EPSFL) que, para alguns – e não há unanimidade quanto a isto – é o que se conhece por terceiro setor, para quem, também, toda a entidade que integra o terceiro setor seria ONG. Em síntese, segundo essa visão, EPSFL = ONG = Terceiro Setor.

Para outros, nem todas as EPSFLs são ONGs, logo as ONGs não seriam o próprio terceiro setor, mas apenas parte dele. Nem mesmo todas as EPSFLs fariam parte do terceiro setor, mas tão-somente aquelas que atuam para atender a interesses e necessidades de pessoas indeterminadas ou da sociedade em geral, por meio de ações de assistência social, promoção da cidadania e da cultura, ou seja, apenas aquelas de finalidade pública, excluídas, portanto, as de benefício mútuo (exclusivo de seus associados).

Uma interessante caracterização das ONGs foi criada pelo acadêmico americano David Korten, ex-professor de Harvard e referência mundial nessa área. Segundo Korten, as **ONGs de primeira geração** operam urgências, distribuem serviços, alimentos e remédios. Dão o peixe. As **ONGs de segunda geração** empenham-se em fazer com que as comunidades pobres encontrem a solução para os seus próprios problemas. Ensinam a pescar. As **ONGs de terceira geração**: transitam no campo das idéias, da formação moral, da cidadania. Estas se propõem a ser motores de mudanças políticas e sociais. (CLEMENTE, 2006:32-33).



Carvalho Neto (2007:42-43) destaca que, apesar de já bastante conhecido por parte do público em geral, no Brasil, o termo ONG não remete automaticamente apenas às entidades classificadas como de terceira geração, apesar de serem estas que postulam a exclusividade da denominação para si. Falconer (1999:61 *apud* OLAK e NASCIMENTO, 2006:3) não só deixa claro este entendimento como faz um recorte do espectro de atividades típicas que se encaixariam no termo, ressaltando, porém, que tais atividades melhor seriam descritas por outro termo:

O setor de ONG no Brasil [...], exclui as organizações sem fins lucrativos tradicionais (entidades filantrópicas, religiosas, creches, asilos etc.) voltadas exclusivamente à prestação de serviços. **Ser ONG, tal como o conceito foi apropriado no Brasil, significa mais do que status legal de associação sem fins lucrativos. Implícitos no termo estão um campo e uma forma de atuação predominantes:** a defesa de direitos, através de assessoria e capacitação de movimentos populares, e atividades melhor descritas pelo termo inglês *advocacy*: mobilização popular, articulação política; conscientização e disseminação de informação. (grifos nossos)

A expressão terceiro setor começou a ser utilizada, no Brasil, em anos recentes, com a idéia implícita “de um ‘setor social’, em contraposição ao Estado e ao mercado” (CICONELLO, 2004:5,7). Paes (2006:122) conceitua o terceiro setor “como o conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento”. Nunes (2006:25), por seu turno, o define “como um conjunto de organizações de origem privada, dotadas de autonomia, administração própria e finalidade não-lucrativa, cujo objetivo é promover o bem-estar social através de ações assistenciais, culturais e de promoção da cidadania.”

Neste artigo, assume-se que o termo ONG diz respeito as EPSFLs, excluindo-se apenas as entidades governamentais, dentre as quais as fundações públicas de direito privado e entidades paraestatais, bem como as sociedades de fins lucrativos, inclusive as cooperativas, sem distinção, a priori, daquelas de benefício público ou de benefício mútuo.

## **O FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS ONGS E O CONTROLE ESTATAL E SOCIAL**

No Brasil, o financiamento público das ONGs ocorre de duas maneiras: diretamente, por meio de transferências orçamentárias; e indiretamente, por meio de incentivos fiscais e renúncias tributárias. Nesta segunda modalidade, os recursos nem sequer transitam pelo orçamento. São repassados diretamente pelos contribuintes, que os abatem da base de cálculo ou do tributo que iriam pagar ou consistem em isenções. Ainda assim, são considerados de natureza pública, pois provêm de renúncia fiscal do Estado.

Segundo a Lei n.º 4.320, de 1964, as transferências orçamentárias podem ocorrer sob duas rubricas: transferências correntes e transferências de capital. As primeiras podem ter natureza de subvenções sociais ou de contribuições e destinam-se a financiar despesas de custeio ou de manutenção da entidade. As segundas destinam-se à realização de investimentos ou inversões financeiras e podem ter natureza de auxílios ou contribuições. As subvenções sociais e os auxílios derivam diretamente da lei do orçamento, isto é, são meras autorizações orçamentárias. As contribuições, correntes ou de capital, necessitam de lei específica anterior para que possam integrar o orçamento.

Para efeito de formalização e operacionalização das transferências, são utilizados quatro tipos de instrumentos jurídicos: convênios; contratos de repasse; termos de parceria e contratos de gestão. A comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos deve ser feita perante o órgão ou a

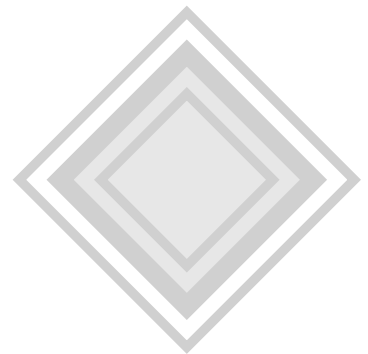
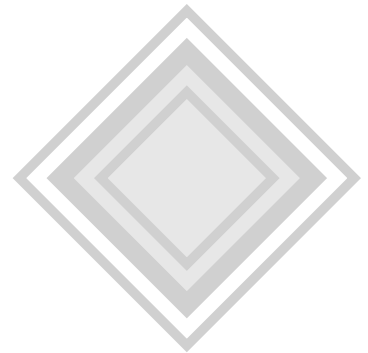
entidade que repassou os recursos, cujos responsáveis, se tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, darão ciência ao TCU, sob pena de responsabilidade solidária (CF, art. 74, II, e § 1º).

Os requisitos básicos para a realização dessas transferências, além dos fixados pelas normas contidas na Lei n.º 4.320, vêm sendo estabelecidos, na ordem jurídico-constitucional posterior a 1988, pelas leis de diretrizes orçamentárias (LDO). A LDO reproduz, a cada ano, com pequenas variações, as disposições das LDOs anteriores. No tocante às transferências a título de subvenções sociais, a Lei n.º 4.320 prescreve as seguintes normas básicas: 1) visarão à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional (art. 16, *caput*) ou de caráter cultural (art. 12, §3º, I); 2) deverão ter sempre caráter suplementar à ação da iniciativa privada e desde que a aplicação de recursos públicos se mostre, por esse meio (suplementação), mais econômica (art. 16, *caput*); 3) serão calculadas, sempre que possível, com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos aos padrões mínimos de eficiência previamente fixados (art. 16, parágrafo único); e 4) somente serão concedidas subvenções à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização (art. 17).

O controle externo do financiamento público das ONGs é de competência do Congresso Nacional, exercida mediante auxílio do TCU, e o controle primário da aplicação dos recursos cabe ao sistema de controle interno de cada poder. (CF, art. 70 c/c parágrafo único e art. 71). Frise-se, no que diz respeito a esse controle, que “não importa se a pessoa pertence ou não à administração pública. O que importa é a origem dos recursos.” (CHAVES, 2007:63). Se os recursos forem de origem pública, quer sejam diretamente repassados, por meio de transferências orçamentárias ou indiretamente, por meio de incentivos fiscais e renúncias tributárias, o controle público incidirá.

A Constituição prevê ainda o controle social, ao assentar que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.” (CF, art. 74, § 2º).

Questão sensível, mas que merece reflexão, é o fato de as receitas, isto é, as contribuições, doações e subvenções recebidas pelas ONGs não terem nenhuma espécie de controle por parte do fisco. Os contribuintes que sustentam as ONGs não têm qualquer garantia de que sua colaboração irá de fato integrar o caixa da entidade, que será efetivamente computada na sua contabilidade e que terá o fim por eles desejado.



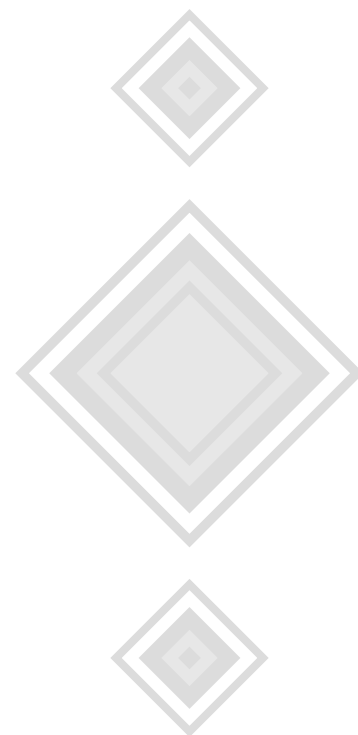
As receitas das entidades privadas sem fins lucrativos, por não serem, a princípio, passíveis de tributação, estão fora do controle administrativo-fiscal que é peculiar às demais atividades econômicas. Não obstante, esse importante controle deveria ser exercido pelo Estado, de modo a conferir maior credibilidade às operações do terceiro setor e favorecer a sua expansão. O simples recibo de doações, hoje existente, não é suficiente para garantir ao cidadão que sua contribuição irá, de fato, integrar a receita da ONG, e muito menos que será aplicada para a consecução dos objetivos propostos e pretendidos pelo cidadão contribuinte. Recorde-se, a propósito, o caso de duas ONGs, descobertas pela polícia do Paraná, as quais, por meio de cinquenta filiais, equipes de *telemarketing* e *motoboys*, arrecadavam recursos para apoiar pessoas com câncer e desviavam 70% da arrecadação, cerca de R\$ 30 milhões, para seus administradores.

Ademais, não é o fato de serem legalmente isentas ou constitucionalmente imunes que deve servir de pretexto para a parca fiscalização fazendária sobre as atividades de captação de recursos pelas ONGs, como bem observa Nunes (2006:92-93):

A prerrogativa dada às autoridades fiscais de fiscalizar o cumprimento dos requisitos para a manutenção da imunidade deve ser exercida com mais vigor, vez que a renúncia fiscal sofrida pelo Estado em favor de tais entidades justifica uma ação coordenada nesse sentido. [...] uma auditoria fiscal efetiva do estabelecimento [é] justificável em face da realização de atividade tributável, porém isenta. Se o governo fiscaliza quem paga os tributos para verificar se poderia estar contribuindo um pouco mais, por que não fiscaliza quem se ampara em diversos requisitos legais para não contribuir com nada?

Falhas do sistema normativo fiscal vigente, que não regulamenta nem obriga a adoção de instrumentos efetivos para garantir a lisura e a integridade das operações no terceiro setor, além de favorecerem a atuação de quadrilhas e de outros agentes, inclusive públicos, mediante o uso criminoso de ONGs, terminam por desacreditar o setor como um todo, enfraquecendo a sua credibilidade e prejudicando a atuação de entidades honestas. Taciana Gouveia (2006:2), diretora executiva da Abong, deixa claro essas conseqüências ao declarar que “depois das denúncias sobre o desvio de dinheiro de uma entidade ligada à luta contra o câncer, as doações para outras organizações com o mesmo trabalho caíram.”

Instrumentos de controle que favoreçam a transparência e a atuação ética das entidades contribuirão para a manutenção da



boa imagem desse importante setor, propiciando sua expansão em benefício da sociedade e não de quadrilhas mal-intencionadas, agentes públicos inescrupulosos, sonegadores e até traficantes, que se escondem sob a fachada de uma ONG para praticar ilícitos de toda sorte. É necessário que se adotem medidas para extirpar da sociedade as entidades que se auto-intitulam ONG, mas que não passam de falsas ONGs ou “ONGs laranjas”, criadas para viabilizar a prática de atos ilícitos. Coibir os atos que alimentam a suspeita generalizada que paira sobre as ONGs de servirem para promover o enriquecimento ilícito de seus dirigentes, fazer caixa dois de campanhas eleitorais e até lavagem de dinheiro, é uma responsabilidade irrenunciável do Estado.

#### **FALHAS NA SISTEMÁTICA DE TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO OGU PARA ONGS**

O estabelecimento das questões formuladas na definição do escopo deste estudo pressupõe que a descentralização da execução de políticas públicas exige coordenação, monitoramento e controle das ações por parte dos órgãos e entidades diretamente responsáveis pelos programas. Esses órgãos e entidades não são meros executores de transferências orçamentárias, mas gestores de programas, cujos objetivos e metas devem zelar pelo cumprimento. O planejamento, nesse contexto, constitui elemento imprescindível para se fixar padrões de controle e aferição de resultados, sem o que, resta absolutamente comprometida a atuação dos órgãos que, por dever constitucional, velam pelo patrimônio público, como é o caso, dentre outros, do TCU, do Ministério Público, da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Advocacia-Geral da União (AGU).

As condicionantes estabelecidas pressupõem, também, que todo o processo de realização das transferências deve ser pautado por atos e mecanismos que favoreçam seu questionamento quanto à adequação aos critérios de atuação pública, bem como oferecer garantia de informações, métodos, sistemas e processos fidedignos que permitam a atuação eficaz dos órgãos de controle do Estado e da própria sociedade, no exercício do controle social.

O quadro resultante das análises empreendidas em relatórios de auditorias e de acórdãos do TCU, bem como nos relatórios finais da primeira CPI das ONGs e da CPMI “das Ambulâncias”, e ainda, nas Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2006, apreciadas pelo TCU, difere profundamente dos critérios desenhados. Falhas estruturais maculam todo o processo de descentralização, demandando modificações e melhorias em toda a sistemática.

***É necessário que se adotem medidas para extirpar da sociedade as entidades que se auto-intitulam ONG, mas que não passam de falsas ONGs ou 'ONGs laranjas',...***

As anomalias iniciam-se pela inclusão de emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União (OGU) que, muitas vezes, não obedecem a critérios técnicos condizentes com os objetivos dos programas em que são inseridas. No momento da alocação de verbas, nenhuma verificação é realizada com base em critérios técnicos quanto às justificativas, necessidade local, prioridade de intervenção, especificações, custos etc., desvirtuando a atividade de planejamento.

Os órgãos e as entidades repassadores estão desestruturados para o bom desempenho de suas atribuições, em todas as fases do ciclo de operacionalização das transferências, desde o exame e aprovação dos projetos, ao acompanhamento concomitante da execução e à análise das prestações de contas. Faltam-lhes adequados recursos materiais, humanos e tecnológicos: não há servidores habilitados e qualificados para acompanhar e fiscalizar a descentralização das ações em número compatível com o volume de instrumentos celebrados; os sistemas informatizados inexistem ou são deficientes; os controles são ineficientes ou ausentes; os mecanismos de transparência são insuficientes.

Não há critérios técnicos objetivos, tais como especificações, referenciais de custo, parâmetros fundamentados em indicadores sociais e econômicos aptos a orientar a aplicação mais eficaz do dinheiro público. Também não há critérios objetivos para justificar a seleção de propostas e a escolha das entidades a serem contempladas com os recursos. As análises das propostas apresentadas pelos convenientes são negligenciadas; por vezes inócuas, sem qualquer efetividade, sugerindo um padrão de análise tão-somente *pro forma*. Em conseqüência, as proposições aprovadas não apresentam consistência. Descrições genéricas, de difícil entendimento, não trazem informações qualitativas e quantitativas que permitam avaliar os objetivos, como as ações serão realizadas, nem o que se obterá concretamente em termos de produtos ou serviços a serem prestados à comunidade. Procedimentos que deveriam constituir a depuração e a validação do planejamento das

ações às vezes se resumem à escolha de emendas ou entidades, sem avaliação técnica adequada para subsidiar a tomada de decisões.

Os cadastros oficiais com informações sobre as ONGs são vagos, incompletos ou indisponíveis. Isso impede que se obtenha um perfil qualificado das entidades e de suas atividades, necessário para subsidiar o planejamento de programas, a seleção de entidades, o acompanhamento e a avaliação das ações por elas executadas. A situação é agravada pelo fato de muitas ONGs, no Brasil, não cultivarem a transparência de suas atividades e projetos, valendo ressaltar, neste ponto, que a falta de transparência e a insuficiência de informações acabam por estimular o uso das ONGs por quadrilhas, favorecendo o desvio de recursos, sejam eles repassados pelo poder público ou arrecadados diretamente da economia popular, de particulares ou de empresas.

Os problemas apresentados terminam por inviabilizar a atuação tanto do órgão repassador dos recursos como dos órgãos de controle, interno e externo, nas fases subseqüentes do ciclo de operacionalização dos repasses, isto é, no acompanhamento e fiscalização da execução (controle concomitante), na análise da prestação de contas e na avaliação dos resultados (controle subseqüente), uma vez que os critérios e os parâmetros de atuação deixaram de ser objetivamente definidos na fase antecedente da cadeia de controle (alocação de recursos e seleção de projetos e ONGs).

Na verdade, observa-se uma correlação do tipo causa-efeito entre as negligências das fases do planejamento das ações e as irregularidades que irão se materializar nas demais fases (execução e prestação de contas). A precária atuação dos órgãos e das entidades repassadores na fase de avaliação das propostas termina por facilitar a atuação irregular das entidades nas fases seguintes e na montagem posterior de prestações de contas.





O acompanhamento e a fiscalização da execução das ações, quando realizados, são tecnicamente deficientes, em razão da falta de parâmetros que deveriam constar dos planos de trabalho. Os pareceres técnicos relativos à execução física e ao atingimento dos objetivos, bem como acerca da correta e regular aplicação dos recursos denotam, também, um padrão de análises meramente *pro forma*. Não existem procedimentos de avaliação dos resultados alcançados em termos de benefícios, impactos econômicos ou sociais, ou ainda, relativos à satisfação do público-alvo em relação aos objetos implementados.

As prestações de contas se acumulam nos órgãos repassadores, carentes de pessoal e meios para analisá-las. ONGs se omitem no dever de prestar contas. Segundo dados de 31 de dezembro de 2006, obtidos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), o atraso médio na entrega de prestações de contas, em toda a administração pública federal, supera 3 anos, e é quase a mesma a idade média dos processos já recebidos mas ainda não analisados. Sete mil processos encontram-se nessas situações e já ultrapassam R\$ 2 bilhões o montante de recursos de cuja aplicação o governo desconhece os resultados.

Chama a atenção, ainda, o expressivo número de convênios e ajustes similares aprovados pelos órgãos e entidades concedentes, nos quais auditorias do TCU encontraram irregularidades graves.

Em razão dos fatos descritos, a expectativa de controle é quase nula. O resultado, como é de se inferir, é uma pluralidade de falhas, fraudes, desvios e outras irregularidades contra os cofres públicos. Materializa-se, na fase de execução das ações, toda sorte de ilícitos que as falhas da sistemática permitem, sejam elas resultado de ações ardilosamente planejadas desde as fases anteriores do processo (fatores condicionantes), sejam elas fruto de deficiências materiais, humanas e tecnológicas dos órgãos e entidades repassadores (fatores circunstanciais ou intencionalmente condicionados).

## CONCLUSÃO

As análises empreendidas permitem afirmar que os procedimentos de concessão e controle das transferências de recursos do orçamento público para ONGs não são eficazes. Os procedimentos adotados, bem como a estrutura disponível para operacionalizá-los, são insuficientes para garantir a efetiva implementação das ações e para regular a aplicação dos recursos transferidos.

Os critérios atuais para escolha de ONGs e projetos não garantem a observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência.

Os instrumentos e mecanismos de transparência não são suficientes para assegurar o pleno atendimento ao princípio da publicidade. Conseqüentemente, não favorecem um controle social efetivo, uma governança pública mais fortalecida e a manutenção de um nível razoável de *accountability* em todo o ciclo de operacionalização das transferências.

Em todos esses aspectos, o poder público é o maior responsável pelo estado de coisas que se verifica.

## MELHORIAS EM CURSO E INDICATIVOS DE SOLUÇÃO

Já se encontram em andamento diversas iniciativas para melhorar o arcabouço normativo e para racionalizar e tornar mais objetivos e auditáveis os processos relativos às transferências voluntárias do orçamento federal, não apenas para as ONGs, mas também para as que são destinadas a estados e municípios. Entre essa iniciativa exemplifica-se as que estão sendo implementadas para atender aos Acórdãos TCU 788/2006 e 2066/2006, ambos do Plenário da Corte. O conjunto de medidas decorrentes desses acórdãos, a cargo, principalmente, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pretende modificar substancialmente o modelo de operacionalização das transferências orçamentárias da União, quer em relação às ONGs quer em relação aos estados e municípios.



Dando início à concretização dessas medidas, o poder executivo federal expediu o Decreto nº 6170/2007, instituindo o Sistema de Gestão de Convênios e o Portal de Convênios (Siconv) e alterando as normas e os procedimentos básicos relativos às transferências.

No âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA 2007), três metas pretendem abordar a questão:

Meta 27: Elaborar anteprojeto de lei para disciplinar repasse, controle e avaliação de resultados referentes aos recursos públicos destinados ao Terceiro Setor.

Meta 28: Integrar bancos de dados do MJ, do TCU, da CGU, do MPOG, do INSS e do CNAS sobre entidades do Terceiro Setor beneficiárias, diretas ou indiretas, de recursos públicos ao Cadastro Nacional de Entidades (CNEs/MJ), objetivando ampla e irrestrita publicidade, transparência e controle social.

Meta 29: Elaborar projeto de norma estabelecendo a obrigatoriedade de consulta prévia pelos órgãos da administração pública federal ou entidades que recebam recursos de transferências voluntárias da União ao Cadastro Nacional de Entidades (CNEs/MJ) ao firmar parcerias com o Terceiro Setor.

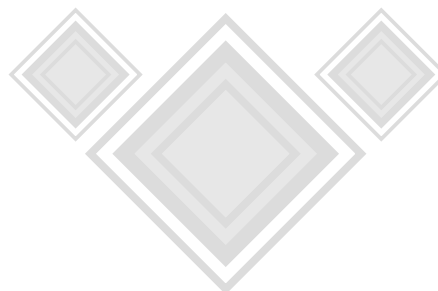
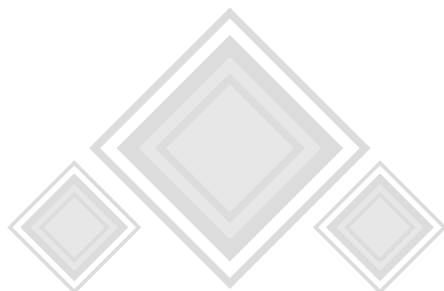
No Ministério da Justiça e no Conselho Nacional de Assistência Social/MDS, sistemas de informática estão sendo implementados com vistas a melhorar a qualidade e a disponibilização de informações relativas às entidades qualificadas ou registradas naqueles órgãos, respectivamente, Cadastro

Nacional de Entidades (CNEs/MJ) e o Sistema de Informações do CNAS (SICNAS).

Sem poucar a importância das medidas em curso, entende-se que outras medidas deveriam ser consideradas na reformulação do marco de controle que se faz necessário em relação ao manejo de recursos públicos pelas ONGs, dentre as quais:

- Reformulação das classificações, dos cadastros e as declarações prestadas à Receita Federal, para tornar mais abrangentes as informações relativas à procedência e ao destino dos recursos arrecadados pelas ONGs, bem como integrar tais cadastros aos sistemas do Ministério da Justiça, do Conselho Nacional de Assistência Social/MDS e dos demais órgãos públicos que necessitem de tais informações, as quais deverão ser também disponibilizadas na Internet, para acesso da sociedade em geral que, ao fim de tudo, é quem subvenciona as ações das ONGs e deve exercer o controle social.

Para que seja possível obter o perfil das entidades que compõem o terceiro setor no País, bem como informações qualificadas sobre a atuação delas, é imprescindível que essas classificações sejam revistas e suficientemente detalhadas, considerando as várias abordagens possíveis, além da ótica fiscal e jurídica. A adoção de um bom sistema classificatório, padronizado e regulamentado para utilização em todos os órgãos públicos, de todos os níveis de governo, possibilitaria integrar e compartilhar as bases de dados por todos os interessados, facilitando sobremaneira os procedimentos legais em relação as ONGs e a atuação da administração pública, reduzindo a burocracia e a sobreposição de exigências e de cadastros.



Um bom sistema de classificação deve permitir diferenciar as entidades que prestam serviços a toda comunidade, irrestrita e incondicionalmente (de benefício ou interesse público), daquelas que exerçam atividades apenas voltadas ao seu quadro social (de benefício ou interesse mútuo). Essa diferenciação é importante para a avaliação de mérito na concessão de benefícios estatais e para os órgãos de controle verificarem a legitimidade das parcerias onerosas estabelecidas com o poder público.

- Estabelecimento de controle fazendário sobre os recursos arrecadados pelas ONGs. O simples recibo de doações hoje existente não garante ao doador que, de fato, sua contribuição integrará a receita da ONG nem que será aplicada em seus fins.

No que tange às declarações de entrega obrigatória à Receita Federal, é emblemática a postura da receita norte americana (*IRS–Internal Revenue Service*), que exige informações pormenorizadas de todas as atividades das ONGs e da procedência de seus recursos, por meio do formulário denominado *Form 990*, aberto à inspeção pública, inclusive disponível na internet:

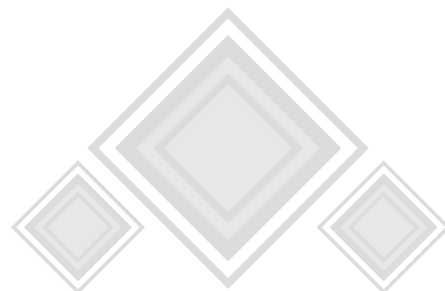
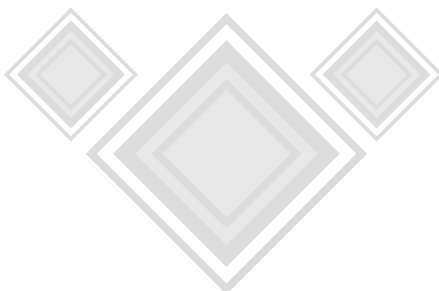
Nos Estados Unidos, ao contrário daqui, há um efetivo controle do Terceiro Setor realizado pelos órgãos da Receita Federal. Esses órgãos avaliam o desempenho e a obediência à finalidade dessas entidades, mediante cobrança de relatórios, por parte das ONGs, neste sentido. A omissão na entrega de tais relatórios pode acarretar a responsabilização criminal dos dirigentes das referidas ONGs. Esse tipo de controle inexistente no Brasil. (NUNES, 2006:90).

- Revisão das normas relativas ao sigilo das atividades, inclusive fiscal e bancário, das ONGs, para favorecer a transparência das entidades e o controle social.

A falta de transparência e a insuficiência de informações associadas ao precário controle fazendário dos recursos arrecadados pelas ONGs acaba por estimular o uso das ONGs por quadrilhas, favorecendo a ocorrência de situações como a descrita a seguir:

O desvio atingiria, segundo a Secretaria de Segurança [do estado do Paraná], mais de dois terços de todo o dinheiro arrecadado, podendo chegar a R\$ 30 milhões. As duas ONGs possuem mais de cinquenta filiais em todo o Brasil. As doações eram pedidas via telemarketing e a coleta realizada por um motoboy. Do total coletado, apenas 10% era usado para doações de cestas básicas. Outros 20% serviam para o pagamento de funcionários e despesas operacionais. O restante era desviado. (MULLER, 2006:1).

Ora, se a atividade da ONG é de interesse social ou público, se seus recursos provêm da sociedade ou são destinados à aplicação no interesse dela, não se justifica o confinamento das informações relativas ao manejo dos recursos obtidos e das ações desenvolvidas sob o pretexto do sigilo fiscal ou outro qualquer.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Congresso Nacional. Relatório dos Trabalhos da CPMI “das Ambulâncias”* (criada por meio do requerimento nº 77/2006-CN). Brasília, 2006. 2 v. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/comCPI.asp>>. Acesso em: 3 jul. 2006.

CARVALHO NETO, Antonio Alves de. *Transferência de recursos do orçamento da União para organizações não-governamentais: análise dos procedimentos de concessão e controle*. 2007. 146 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas*. Niterói, RJ: Ímpetus, 2007.

CICONELLO, Alexandre. *O conceito legal de público no terceiro setor*. In: SZAZI, Eduardo, (Org.). *Terceiro setor*. São Paulo: Peirópolis, 2004. (Temas polêmicos, 1). Disponível em: <[http://www.abong.org.br/novosite/download/conceito\\_legal.pdf](http://www.abong.org.br/novosite/download/conceito_legal.pdf)> Acesso em: 3 jul. 2006.

CLEMENTE, Isabel. *A onda da filantropia*. In: UNIÃO: informativo do Tribunal de Contas da União, Ano 21, n. 93, p. 31-33, 5 jun. 2006. Reprodução de Época.

FALCONER, Andrés Pablo. *A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão*. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FÓRUM SENADO DEBATE BRASIL: *Terceiro setor: cenários e perspectivas*, 2., 2006, Brasília. Anais eletrônicos... Brasília: Interlegis, 29 e 30 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comunica/forumdebatebrasil2006/>>. Acesso em: 01 jun. 2007.

MULLER, Henry. *Polícia prende 16 de ONG que deveria ajudar pessoas com câncer*. Gazeta do Povo online, Paraná, 23 nov. 2006. Disponível em: <<http://canais.ondarpc.com.br/gazetadopovo/parana/conteudo.phtml?id=615948>>. Acesso em: 4 jul. 2007.

NUNES, Andrea. *Terceiro setor: controle e fiscalização*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

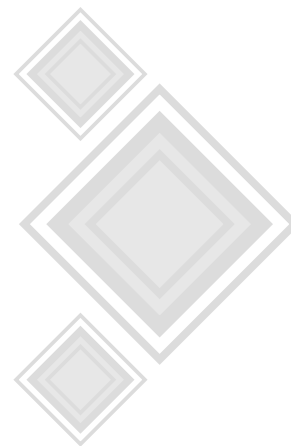
OLAK, Paulo Arnaldo; NASCIMENTO, Diogo Toledo do Nascimento. *Contabilidade para entidades sem fins lucrativos (terceiro setor)*. São Paulo: Atlas, 2006.

PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. 6. ed. rev., atual. e ampl. de acordo com o novo Código Civil Brasileiro. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

RELATÓRIO E PARECERES PRÉVIOS SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA. Exercício de 2006. Brasília: TCU, 2007. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/CONTAS\\_ARQUIVOS\\_2006/Textos/CG\\_2006\\_Relatorio.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/CONTAS_ARQUIVOS_2006/Textos/CG_2006_Relatorio.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2007.

SHINODA, Camilla; KLEBER, Leandro. *CPI das ONGs: Entidades Privadas receberam R\$ 14 bilhões nos últimos seis anos*. *Contas Abertas*, Brasília, 22 nov. 2006. Disponível em: <[http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes\\_noticias.asp?auto=1552](http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=1552)>. Acesso em: 22 nov. 2006.

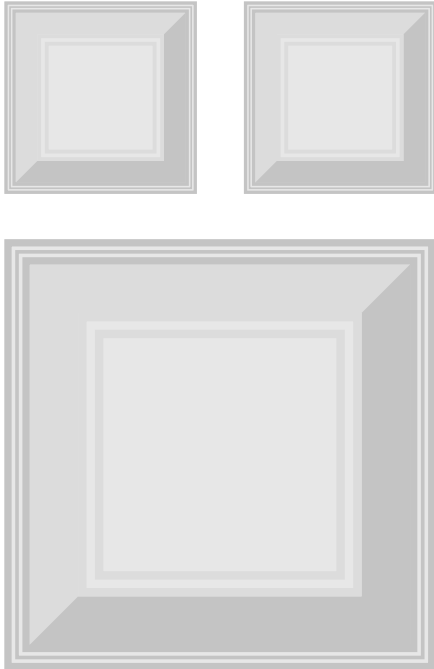
TELES, Aline Sá; OLINDA, Caroline. *Governo empenha em 2006 quase R\$ 1,3 bilhão em transferências de recursos a instituições privadas sem fins lucrativos*. *Contas Abertas*, Brasília, 13 jul. 2006. Disponível em: <[http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhe\\_noticias.asp?auto=1441](http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhe_noticias.asp?auto=1441)>. Acesso em: 13 jul. 2006.



# As despesas sigilosas do governo e o orçamento

Antonio Newton Soares de Matos

## 1. INTRODUÇÃO



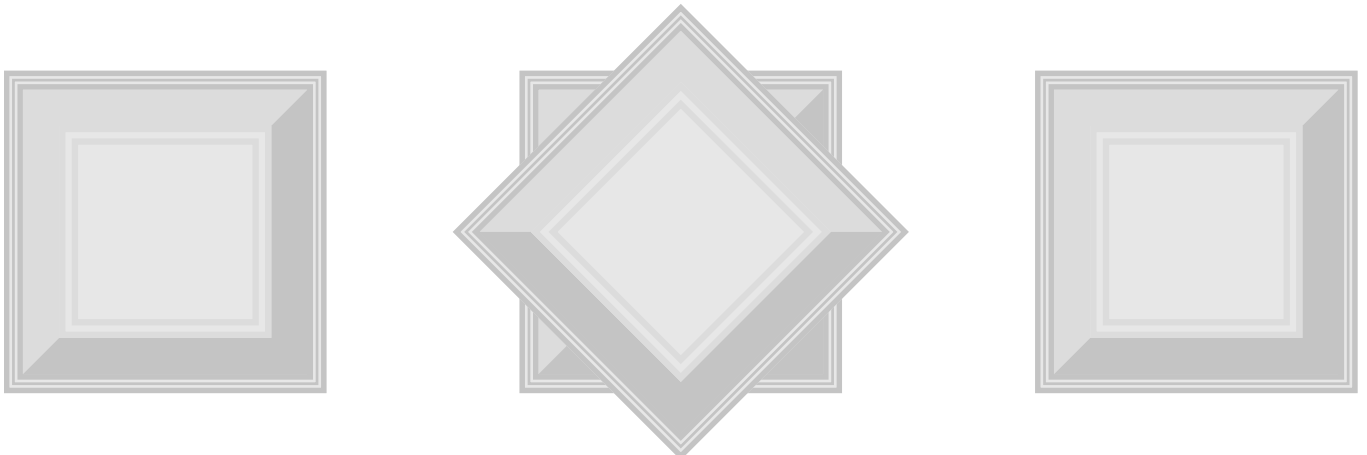
A questão das despesas sigilosas do governo é recorrente na imprensa. Tem-se discutido vez por outra nos meios de comunicação, pelo menos nas últimas duas décadas, sobre se o total de despesas classificadas realizadas pelos diversos órgãos governamentais do Brasil não seria excessivo e mesmo como os recursos públicos estariam sendo empregados e para que finalidade. Ultimamente, a discussão não pára por aí, mas transborda para a preocupação com o vertiginoso aumento no total de recursos geridos sob essa modalidade por determinadas unidades do Poder Executivo, o que é compreensível, pois desvios e outros abusos podem ser cometidos por servidores na gestão de recursos do contribuinte, acobertadas pelo sigilo.

O presente artigo tem por objetivo trazer alguma luz sobre essa discussão. É natural que o cidadão, que paga impostos para manter a máquina do Estado, se preocupe em compreender como e por que razão recursos públicos são gastos sem que se saiba sua finalidade.

## 2. POR QUE GOVERNOS REALIZAM DESPESAS SIGILOSAS?

É comum governos realizarem despesas sigilosas e os motivos são diversos. Despesas envolvendo segredos militares, operações de guerra, serviços de informações e segredos comerciais se justificam que sejam feitas com algum grau de sigilo. Ao longo do tempo, soberanos, chefes de Estado e outras autoridades em diferentes regimes têm despendido recursos públicos discricionariamente sem que os cidadãos tenham conhecimento desses gastos. A justificativa para o sigilo é o de que o interesse público ou mesmo a segurança nacional o exige.

**Antonio Newton Soares de Matos** é servidor aposentado do Tribunal de Contas da União, especialista em Políticas Públicas pela UFRJ, MBA em controle externo pela Fundação Getúlio Vargas, graduado em Economia e em Direito pelo UniCEUB.



Mesmo autoridades conscientes da importância da transparência no gasto de dinheiros públicos não hesitam em fazer com que certas despesas sejam mantidas longe da opinião pública. Segundo Kaltenbach (1993, p. 9), Frederico, o Grande, da Prússia, por exemplo, que prezou por assegurar a *accountability* do seu governo, mudou de idéia sobre a necessidade de se auditarem as despesas incorridas com recursos postos diretamente à sua disposição. É curioso notar que, em 1753, ele deu ordens para que os documentos relativos às despesas da construção do Palácio de Sanssouci, em Potsdam, fossem queimados para que, segundo ele, nenhum uso posterior fosse feito de tais contas. Não queria que se soubesse quanto gastara nas obras em Potsdam. Mas, a despeito dessa ordem, as contas foram preservadas. De acordo com o mesmo autor, a Alemanha, após a Primeira Guerra Mundial, gastou secretamente recursos para re-equipar suas forças armadas além do que permitia o Tratado de Versailles, tendo despendido, entre 1925 e 1930, mais de 350 milhões de marcos sem autorização do Parlamento. Com a chegada de Hitler ao poder, os fundos com propósitos militares foram postos sob a discricionariedade do ministro da Defesa, tendo a Corte de Auditoria papel limitado à verificação de vouchers.

No Brasil, o Programa Autônomo de Tecnologia Nuclear, que permitiu ao país o domínio do enriquecimento de urânio com tecnologia própria, foi desenvolvido com recursos secretos geridos pelo então Conselho de Segurança Nacional, pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e por institutos militares de pesquisa. É que o governo dos Estados Unidos havia exercido fortes pressões políticas sobre a Alemanha contra a transferência de tecnologia de enriquecimento de urânio por ultracentrifugação para o país, conforme previsto no Acordo Nuclear com o Brasil de 1975. Os próprios

Estados Unidos, em 1974, tinham suspenso o fornecimento de urânio enriquecido para Angra I, equipada com reatores norte-americanos. Como resultado, a Alemanha acabou não cumprindo o acordo e o Brasil se viu na obrigação de criar sua própria tecnologia de enriquecimento de urânio para a geração de energia pelas usinas de Angra (o acordo previa a construção de oito usinas nucleares e só Angra II foi construída). Como se tratava de assunto sensível que envolvia reações externas, e, ainda mais, a segurança nacional, o desenvolvimento da tecnologia de enriquecimento de urânio tinha que ser feito secretamente, implicando, assim, que os gastos do programa não poderiam se dar ostensivamente. O Programa Autônomo de Tecnologia Nuclear foi iniciado em 1979 e, em 1986, o êxito no domínio do enriquecimento de urânio pelos brasileiros, com tecnologia própria, foi anunciado pelo presidente da República.

Durante o regime militar os gastos sigilosos eram justificados por motivos de segurança nacional e estavam acobertadas por esse critério algumas despesas das áreas de segurança (a cargo das forças armadas, do Conselho de Segurança Nacional, das divisões de segurança e informações dos Ministérios e também alguns gastos de competência da Presidência da República, como viagens do presidente e de sua comitiva), de inteligência, e outras que os gestores achassem por bem classificar como sigilosas.

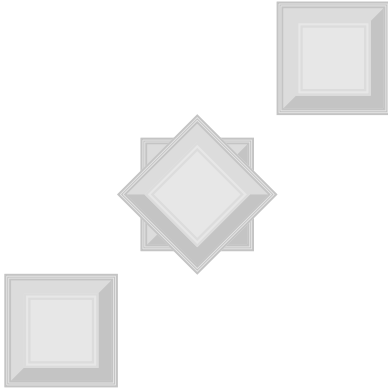
Nos Estados Unidos, a justificativa da necessidade de proteção do povo americano permeia os gastos com despesas sigilosas, tanto em inteligência como em operações militares. Não é de admirar, assim, que esse país, com o maior poderio militar de nossa época, realize vultosas despesas sigilosas desde aquelas atividades dos serviços de informações a gigantescas operações militares no exterior, sob a simples justificativa de proteção do povo americano.

E geralmente os próprios norte-americanos não sabem o quanto seu governo gasta para protegê-los, pois nem todo dispêndio com segurança e inteligência é dado a conhecer ao público. A legislação dos Estados Unidos não obriga a publicação regular dos gastos do governo. O art. 1, Seção 9, Cláusula 7, da Constituição, diz que “Nenhuma despesa pode ser estabelecida a partir do Tesouro, mas em consequência de dotações introduzidas por lei; e um demonstrativo periódico das contas de receitas e despesas com dinheiros públicos deve ser publicado de tempos em tempos”. Com fundamento nesse artigo da Constituição, os órgãos de segurança e de inteligência resistem à divulgação de informações sobre o montante dos recursos despendidos em caráter sigiloso. Mas, segundo as informações existentes, divulgadas pela Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos, seus gastos com despesas sigilosas foram US\$ 26,6 e 26,7 bilhões em 1997 e 1998, respectivamente. Para o exercício de 2007, essa mesma agência foi contemplada com dotações orçamentárias de US\$ 43,5 bilhões, o que significa um aumento de 62,9% em relação a 1998, último ano sobre o qual se tinham informações sobre o volume de recursos gastos sigilosamente pela agência.

### **3. AS DESPESAS SIGILOSAS NO BRASIL A PARTIR DO REGIME MILITAR IMPLANTADO EM 1964**

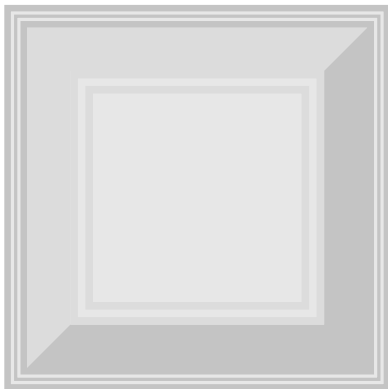
Durante o período militar a realização de despesas de caráter sigiloso era feita por meio da “separação”, no orçamento das unidades gestoras e pelos próprios administradores, de recursos para essa finalidade. Tratava-se de faculdade dos órgãos governamentais geradores de despesas que recomendassem a classificação como sigilosas, de segregar dotações discricionariamente. Essas unidades eram principalmente os órgãos de segurança, como o Serviço Nacional de Informações, o Conselho de Segurança Nacional, as divisões de segurança e informações dos Ministérios, a Presidência da República, a Polícia Federal e as forças armadas. Assim, o Congresso Nacional, que tem como uma de suas funções primordiais a votação do orçamento e a fiscalização dos gastos do governo, não votava dotações orçamentárias para esse tipo de despesa, pois tudo o que era aprovado estava englobado no orçamento como despesas não sigilosas.

As unidades orçamentárias, no entanto, com fundamento no art. 86 do Decreto-lei 200/1967, segundo o qual “a movimentação de créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais será feita sigilosamente”, destacavam do orçamento as importâncias para serem aplicadas nessas condições. Essa prática continuou durante os primeiros anos após os governos militares, mesmo com a vigência da Constituição de 1988, pelo menos até 1992.



Em 1992, diante das constantes denúncias de gastos abusivos veiculadas pela imprensa, o Tribunal de Contas da União tomou uma importante iniciativa. De acordo com a Decisão 52/1992 – Plenário (sessão de 25/3/1992), o TCU, ao avaliar a adequação das normas internas disciplinadoras de processos de contas de despesas sigilosas, recomendou ao então Departamento de Orçamentos da União que criasse item específico para a classificação orçamentária desse tipo de despesa. Discutiu-se, na oportunidade, conforme se pode perceber do voto proferido pelo relator, ministro Luciano Brandão Alves de Souza, tornado ostensivo, (a) a extensão do princípio da publicidade aos casos de despesas sigilosas, ante a restrição do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição, segundo o qual “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 (b) a necessidade de autorização legislativa para a realização de despesas de caráter sigiloso.

Com a posse do novo governo, ainda no ano de 1992 foi inserido na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1993 (Lei 8.447/1992) um dispositivo (art. 17, inciso IV) estabelecendo que no orçamento a ser votado para o ano seguinte não poderiam ser destinados recursos para atender a despesas sigilosas, salvo quando realizadas por órgãos ou entidades cujas normas de criação estabelecessem competência para o desenvolvimento de atividades consideradas sigilosas, relativas à segurança da sociedade, do Estado e do país, devendo os respectivos valores constar no orçamento em dotações próprias. Abolia-se uma prática que vinha dos governos militares e que deixava nas mãos dos gestores a prerrogativa de destacar dos orçamentos dos órgãos públicos recursos para gastos sigilosos. Em consequência, todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias a partir de 1993 têm vedado expressamente a destinação de recursos para ações de caráter sigiloso, ressalvando as despesas realizadas por órgãos ou entidades que tenham por atribuição legal a proteção da sociedade e do Estado. Já a partir da LDO de 1994 (Lei 8.694/1993) decidiu o legislador que para serem contemplados com dotações orçamentárias os órgãos ou entidades devem ter como pré-condição o sigilo (art. 20, VI). Inaugurava-se uma nova fase no tratamento de gastos sigilosos por parte do Poder Executivo.



A Decisão 52/1992 foi posteriormente complementada pela Decisão 19/1994 – Plenário, adotada na sessão de 26/01/1994, ocasião em que foi apreciado o acompanhamento do cumprimento da primeira decisão. Por essa decisão de 1994, o TCU determinou a realização de diligências junto a diversas unidades que tinham em seus orçamentos previsão de realização de despesas sigilosas sem autorização legal – vale dizer, os valores não constavam do Orçamento aprovado pelo Congresso Nacional – para que prestassem justificativas ou esclarecimentos sobre o assunto. Os resultados das diligências seriam apreciados em processos específicos, de acordo com os respectivos relatores das Listas de Unidades Jurisdicionadas.



***Como se sabe, o Congresso Nacional é o titular da competência para o exercício do controle externo, que é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71 da Constituição Federal)***

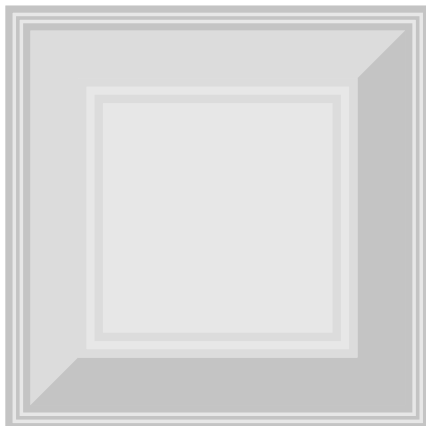
Nas Contas do Governo, exercício de 1991, o ministro Luciano Brandão, em declaração de voto, sugeriu, reiterando a decisão anterior, que nas futuras contas governamentais fossem “devidamente explicitados os montantes de despesas de natureza sigilosa realizadas, por entidades e órgãos legalmente autorizados para executar gastos dessa modalidade”, como forma de “contribuir para o pleno conhecimento dos dispêndios governamentais”.

### 3.1 A GUARDA DO SIGILO

Está expresso no próprio texto constitucional, como exceção ao direito fundamental do cidadão de obter informações dos órgãos públicos, que informações que envolvam a segurança da sociedade e do Estado estão protegidas pelo manto do sigilo, isto é, o cidadão comum não pode ter acesso a elas porque, se isso fosse permitido, estar-se-ia expondo a vida de pessoas e o funcionamento de instituições à insegurança. Nessa categoria se enquadram as despesas que os órgãos governamentais realizam sigilosamente. Mas isso não significa que ninguém possa ter acesso a essas informações. Os órgãos do Estado, incumbidos da fiscalização da aplicação dos recursos públicos, como o Tribunal de Contas da União, têm, por lei, acesso a elas, mas devem dispensar-lhes o mesmo tratamento quanto ao sigilo. Não podem divulgá-las ou torná-las ostensivas, a não ser com a anuência do órgão que as tenha classificado, se a classificação estiver de acordo com a lei.

No TCU, a apreciação de prestações de contas e de auditorias de despesas sigilosas é feita em sessão também sigilosa e as decisões são tomadas com esse cuidado. As informações assim obtidas podem ser transmitidas ao Congresso Nacional, ficando a Casa ou a comissão requisitante responsável pela manutenção do sigilo. Como se sabe, o Congresso Nacional é o titular da competência para o exercício do controle externo, que é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71 da Constituição Federal). Se o TCU, que exerce o controle externo de forma delegada, tem acesso a informações classificadas, com muito mais razão deve ter o Congresso Nacional.



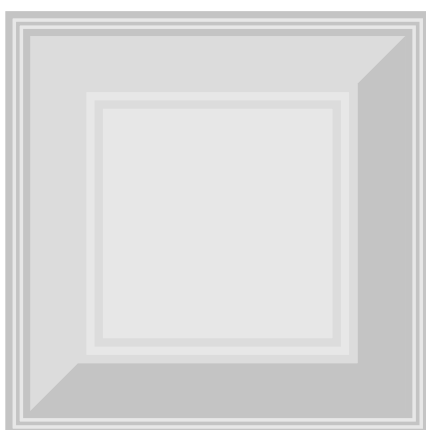


A questão, no caso brasileiro, é a mesma com que se defrontam as casas legislativas de outros países: garantir que parlamentares mantenham o sigilo das informações classificadas que recebem. Trata-se de um problema difícil de ser resolvido, principalmente quando estão envolvidas questões de interesse político ou partidário. Para minimizar o risco de vazamento, geralmente os parlamentos costumam ter comitês ou comissões para cuidarem do exame de informações sigilosas. Mas nem isso garante que essas informações não sejam divulgadas.

### 3.2 A NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A REALIZAÇÃO DE DESPESAS SIGILOSAS



Pela leitura do voto do relator da Decisão 52/1992 do Tribunal de Contas da União e ainda levando em conta os estudos técnicos realizados, conforme expresso no mesmo voto, os órgãos governamentais só podem realizar despesas sigilosas se contemplados com dotações orçamentárias específicas para essa finalidade. Na auditoria de que resultou a Decisão 52/1992 constatou-se que não havia item orçamentário para o abrigo de despesas sigilosas de algumas unidades gestoras. Os recursos orçamentários para essas despesas continuavam, como acontecia durante o regime militar, a ser destacados das rubricas “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” ou “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”. Cada unidade gestora via-se no direito de “criar” recursos orçamentários para essas despesas quando entendessem que algo deveria ser protegido do conhecimento público. Conforme ressaltou o relator em seu voto, o orçamento era aprovado sem que os parlamentares pudessem identificar com clareza as autorizações implícitas para a realização de despesas reservadas ou confidenciais, uma vez que estavam embutidas em “Serviços de Terceiros”, dando margem, segundo as palavras do relator, “a questionamentos posteriores, muitas vezes dirigidos ao próprio Tribunal de Contas da União, que por sua vez também se vê prejudicado em sua missão pela inexistência de parâmetros orçamentários específicos que permitam avaliar os gastos realizados, apresentados nas tomadas de contas de caráter sigiloso”.



Por essa razão, no mesmo julgado o TCU recomendou ao órgão central de orçamento da União que criasse item específico para a classificação orçamentária das despesas de caráter sigiloso. Foi a partir

dessa decisão que as leis orçamentárias passaram a contemplar dotações para que determinados órgãos, como os incumbidos da segurança da sociedade e do Estado, realizassem despesas sigilosas. A autorização para a classificação de despesas sigilosas é, portanto, dada pelo Congresso Nacional ao aprovar o orçamento. Por isso, não há que se falar em despesas sigilosas sem que o Parlamento a autorize. A decisão do TCU foi encaminhada à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, tendo em vista sua competência para examinar as contas apresentadas pelo presidente da República e para acompanhar a execução do orçamento e a fiscalização orçamentária da União, prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal.

No âmbito do TCU, o tratamento da matéria está previsto no art. 158 do Regimento Interno, segundo o qual “Os atos relativos a despesas de natureza reservada legalmente autorizadas terão tramitação sigilosa” (destacado). É importante notar que essa redação do dispositivo regimental se mantém desde a Resolução 155, de 4 de dezembro de 2002, que aprovou o Regimento Interno do TCU com base na nova Lei Orgânica da Corte (Lei 8.443/1992). Contemplou ela, portanto, já se adaptando à orientação da LDO de 1993 (Lei 8.447/1992) e das que se lhe seguiram, a necessidade de se verificar se o Congresso Nacional aprovou dotação orçamentária para a realização de despesas sigilosas pelo órgão e em que valor a estabeleceu.

### 3.3 CONDIÇÕES PARA A DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA DESPESAS SIGILOSAS E SUA FISCALIZAÇÃO

Conforme esclarecido, a partir da LDO de 1993 foram estabelecidos os parâmetros para a destinação de recursos orçamentários para a realização de despesas sigilosas. Esses parâmetros devem orientar os órgãos fiscalizadores em suas auditorias e decisões sobre esse tipo de despesa. São eles:

a) em princípio, é vedada a destinação de recursos públicos para ações de caráter sigiloso. No entanto, o Poder Legislativo pode autorizar esse tipo de despesa por órgãos ou entidades cujas normas de criação estabeleçam competência para desenvolverem atividades relativas à segurança da sociedade e do Estado.

b) toda e qualquer despesa a ser realizada em caráter sigiloso deve ter autorização legislativa, mediante previsão na lei orçamentária à conta de item próprio criado para essa finalidade (inicialmente atividade “2950 – Desenvolvimento de Ações de Caráter Sigiloso”, atualmente ação “2866 – Ações de Caráter Sigiloso”). Isto significa que carece de amparo legal a realização de despesa classificada como sigilosa por unidades cujos orçamentos não contemplem dotação para tal finalidade.

c) para ser contemplado com dotações orçamentárias classificadas, o órgão ou a entidade deve ter como pré-condição o tratamento de assuntos que, por sua natureza, necessitem ser protegidos pelo sigilo.

### 3.4 AUTORIZAÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL PARA DESPESAS SIGILOSAS

Como visto, a partir de 1993 o Congresso Nacional passou a destinar recursos para despesas sigilosas em rubrica específica do orçamento, conforme previsto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias que se seguiram desde então. A tabela a seguir demonstra as autorizações orçamentárias para despesas sigilosas a partir desse exercício.

## AUTORIZAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PARA DESPESAS SIGILOSAS

(Valores em R\$ a partir de 1994)

ÓRGÃO	1993 Lei 8.652/93 Cr\$ (*)	1994 Lei 8.933/94	1995 Lei 8.980/95	1996 Lei 9.275/96	1997 Lei 9.438/97	1998 Lei 9.598/97	1999 Lei 9.789/99	2000 Lei 9.969/00
Secretaria de Assuntos Estratégicos / Agência Brasileira de Inteligência		206.596,00	463.566,00	427.422,00	791.063,00			2.172.800,00
Fundo Esp. de Des. e Aperf. de Ativ. de Fiscalização/MF (Receita Federal)								916.000,00
Ministério da Defesa								41.000,00
Ministério / Comando da Aeronáutica		14.412,00	360.000,00	350.396,00	306.886,00	288.935,00	191.101,00	149.896,00
Ministério / Comando do Exército	702.158,00	109.277,00	480.000,00	386.000,00	388.000,00	264.300,00	292.778,00	208.792,00
Ministério / Comando da Marinha	8.397.675,00	98.437,00	60.000,00	96.500,00	97.000,00	96.532,00		78.309,00
Polícia Federal (Funapol)		126.558,00	2.401,00	865.004,00	2.219,00		295.000,00	
Fundo Penitenciário Nacional								
Gabinete da Presidência da República	49.500.000,00	138.541,00	60.000,00	30.000,00	13.966,00	2.751.000,00	1.940.000,00	
Ministério das Relações Exteriores	29.700.000,00							
<b>Totais</b>	<b>88.299.833,00</b>	<b>693.821,00</b>	<b>1.425.967,00</b>	<b>2.155.322,00</b>	<b>1.599.134,00</b>	<b>3.400.767,00</b>	<b>2.718.879,00</b>	<b>3.566.797,00</b>

(Valores em R\$)

ÓRGÃO	2001 Lei 10.171/01	2002 Lei 10.407/02	2003 Lei 10.640/03	2004 Lei 10.837/04	2005 Lei 11.100/05	2006 Lei 11.306/06	2007 Lei 11.451/07	2008 Lei 11.647/08
Secretaria de Assuntos Estratégicos / Agência Brasileira de Inteligência	3.666.990,00		4.100.000,00	5.500.000,00	4.074.000,00			
Fundo Esp. de Des. e Aperf. de Ativ. de Fiscalização/MF (Receita Federal)	1.108.000,00	479.000,00	630.000,00	460.000,00	600.000,00	627.200,00	465.000,00	479.000,00
Ministério da Defesa	41.190,00	248.528,00	41.100,00	2.000.000,00	248.522,00	248.528,00	448.528,00	248.528,00
Ministério / Comando da Aeronáutica	152.922,00	150.000,00	150.000,00	150.000,00	200.000,00	140.000,00	140.000,00	150.000,00
Ministério / Comando do Exército	304.598,00	3.000.000,00	719.598,00	700.000,00	900.000,00	900.000,00	1.800.000,00	3.000.000,00
Ministério / Comando da Marinha	79.519,00	59.500,00	50.000,00	90.000,00	90.000,00	65.500,00	68.000,00	159.500,00
Polícia Federal (Funapol)	1.945.000,00	10.000.000,00	3.445.000,00	3.600.000,00	5.041.000,00	5.024.970,00	7.500.000,00	10.000.000,00
Fundo Penitenciário Nacional		100.000,00						100.000,00
Gabinete da Presidência da República								
Ministério das Relações Exteriores								
Departamento de Polícia Rodoviária Federal		30.000,00		181.000,00		100.000,00		30.000,00
<b>Totais</b>	<b>7.298.219,00</b>	<b>14.067.028,00</b>	<b>9.135.698,00</b>	<b>12.681.000,00</b>	<b>11.153.522,00</b>	<b>7.106.198,00</b>	<b>10.421.528,00</b>	<b>14.167.028,00</b>

Fonte: Leis orçamentárias de 1993 a 2008.

(\*) O padrão monetário vigente quando da edição da Lei 8.652, de 29/4/1993, era o cruzeiro.

É de se notar que pelo menos nos últimos três exercícios (2006-2008) apenas o Ministério da Defesa e os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, a Receita Federal e a Polícia Federal têm sido contemplados com dotações orçamentárias para despesas sigilosas. Importantes órgãos do Poder Executivo, como a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e o Gabinete da Presidência da República, os quais são frequentemente questionados sobre o volume de recursos despendidos sob sigilo, não tem tido previsão orçamentária para esse tipo de despesa.

Excluindo-se o exercício de 1993 em virtude do padrão monetário então vigente (cruzeiro), o total das dotações aprovadas pelo Congresso para despesas sigilosas cresceu quatro vezes entre 1994 e 2000, duplicou de 2000 para 2001, mais uma vez duplicando de 2001 para 2002. Manteve-se no patamar dos R\$ 10 milhões, com poucas variações, para alcançar novamente os R\$ 14 milhões de 2002 seis anos depois (2008). Mas a tabela não inclui, até por não constarem das leis orçamentárias, os valores gastos pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e pelo Gabinete da Presidência da República em vários exercícios, órgãos esses que sabidamente realizam despesas acobertadas pelo sigilo. O Gabinete da Presidência da República, a partir de 2000 simplesmente deixou de solicitar autorização orçamentária para seus gastos sigilosos e a ABIN fez o mesmo em exercícios intercalados, sendo que a partir de 2006 não mais foi contemplada com recursos orçamentários para esse tipo de despesa.

### 3.5 OS CARTÕES CORPORATIVOS E AS DESPESAS SIGILOSAS

Um instrumento que tem servido ultimamente para a realização de despesas sigilosas é o cartão corporativo. Por meio desse instrumento, largamente utilizado para despesas antes feitas por suprimento de fundos, gestores públicos vêm realizando despesas sigilosas baseando-se em dispositivo do

Decreto 93.872/1986 (art. 45, II), segundo o qual podem ser realizadas por suprimento de fundos despesas que devam ser feitas em caráter sigiloso. Mas esse decreto, que trata da unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, não autoriza a realização de despesas sigilosas e nem poderia fazê-lo. Essa é uma competência do Congresso Nacional.

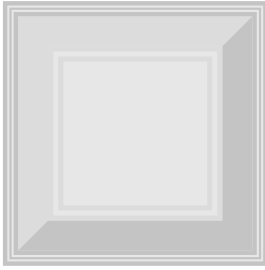
Por isso, somente os órgãos contemplados em seus orçamentos com dotações para essa finalidade pelo Poder Legislativo podem utilizar-se do cartão corporativo para a realização de despesas sigilosas, tal como ocorre com o procedimento normal de realização da despesa.

### 3.6 A PRESTAÇÃO DE CONTAS

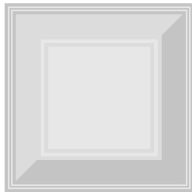
A prestação de contas de recursos sigilosos é elaborada da mesma forma como ocorre com as contas dos demais recursos. Dos processos devem constar rol de responsáveis, relatório de gestão, demonstrativos contábeis relativos à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, relatório e certificado de auditoria e pronunciamento do ministro de Estado (ou da autoridade de nível hierárquico equivalente) supervisor da unidade gestora. Há, contudo, distinção na tramitação das contas no TCU e que diz respeito aos cuidados com o sigilo das informações. Poucos servidores, e geralmente em nível de assessoria, instruem ou devem instruir os processos, que tramitam sempre em envelopes fechados.

Os demonstrativos são sintéticos e pouco revelam sobre a destinação final dos recursos. Informações detalhadas são registradas no relatório de auditoria, que discrimina as ocorrências relevantes e as irregularidades constatadas na análise dos documentos, o que geralmente é feito por amostra. Em tudo similar ao processo de prestação de contas de recursos não sigilosos.





O julgamento dessas contas pelo TCU é realizado em sessão sigilosa e a decisão não é tornada pública, a não ser de parte ou partes do relatório e do voto do relator e do acórdão que devam ser de conhecimento público por envolver alguma determinação ou entendimento sobre a matéria tratada, mas sem a publicidade de informações inerentes à aplicação dos recursos ou à finalidade das despesas em si.

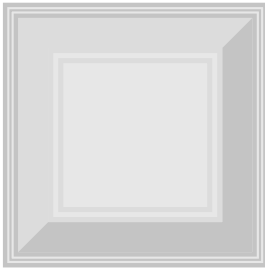


### 3.7 A AMPLITUDE DA AUDITORIA

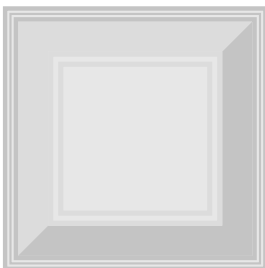
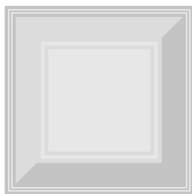
Conflitos entre órgãos governamentais que despendem recursos em gastos sigilosos e órgãos de controle são inevitáveis. Afinal, ninguém gosta de ser fiscalizado e quanto maior o grau de discricionariedade com que certas despesas são realizadas maior esse conflito. Há mesmo a possibilidade de que despesas sejam classificadas como sigilosas para evitar a transparência inerente ao trato de recursos públicos.



Mas nenhuma despesa à conta de recursos públicos pode ficar fora do crivo da auditoria. A Constituição não excetua qualquer tipo de despesa da fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União, e o art. 42 da Lei 8.443/1992 é categórico ao estabelecer que nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonogado ao Tribunal em suas fiscalizações, sob qualquer pretexto. A aplicação de recursos em ações de caráter sigiloso, portanto, insere-se nessa regra, que é geral para toda e qualquer despesa com recursos públicos.



Até onde pode ir a auditoria ao fiscalizar despesas resguardadas pelo sigilo? Que julgamento pode fazer o auditor ao se deparar com determinada despesa não usual? Poderá emitir alguma opinião sobre o mérito da despesa, por exemplo, se “entender” que tal ou qual tipo de aplicação não pode ser realizado? A resposta, tal como ocorre com as despesas normais, é não. É importante atentar-se para esse ponto, pois opiniões refletem juízos de quem as emite, geralmente fundamentados em valores ou preconceitos individuais. O que é válido para um indivíduo pode não sê-lo para outro. Muitas vezes também os juízos de valor são influenciados por questões ideológicas ou partidárias. O trabalho do auditor deve ser isento. Deve ele se precaver de emitir juízo sobre o conteúdo das informações a que tem acesso. Sua missão é relatar as ocorrências, comparar com o que diz a legislação e com base nisso propor as providências cabíveis se algo conflitar com a norma. A decisão cabe ao relator e aos demais membros dos colegiados.



#### 4. CONCLUSÃO

Embora questionados de tempos em tempos, principalmente quando os órgãos governamentais que os realizam cometem abusos na destinação dos recursos do contribuinte, os gastos sigilosos fazem parte da realidade dos governos. Não há como se exigir que ações que visem à segurança nacional, por exemplo, sejam dadas a conhecer ao público com o mesmo grau de transparência requerido para as ações normais de governo. Mas o sigilo não implica que recursos públicos possam ser destinados a atividades que não guardem relação com os objetivos ou atribuições do Estado.

A realização de despesas sigilosas só deve ocorrer em caráter excepcional e apenas os gastos relativos a informações “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”, nos termos da ressalva contida no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, e na forma disciplinada pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias podem ser enquadrados nessa categoria. Contudo, só estão habilitados a realizar despesas sigilosas órgãos ou entidades que tenham em seus orçamentos dotações próprias para essa finalidade aprovadas pelo Congresso Nacional.



## REFERÊNCIAS

KALTENBACH, Egbert. *The audit of secret expenditures. In International journal of government auditing*, July 1993.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Decisão nº 52/1992 – Plenário, Sessão de 25/3/1992, DOU de 9/4/1992.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Decisão nº 19/1994 – Plenário, Sessão de 26/1/1994, DOU de 7/2/1994.

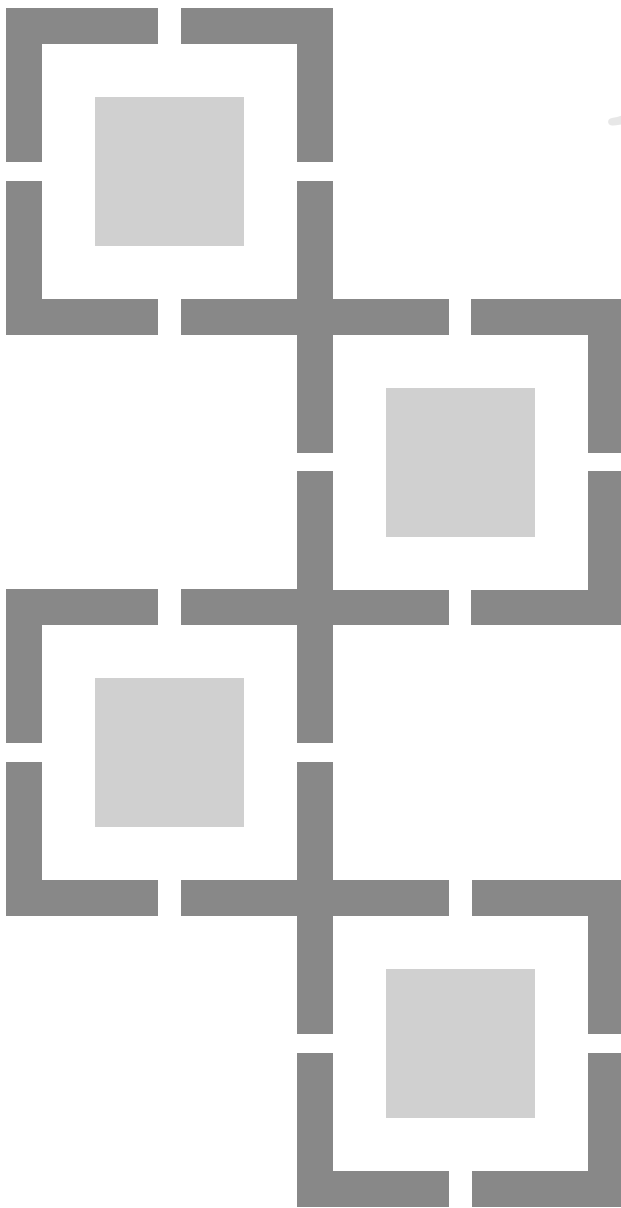
## NOTAS

- 1 Em resposta a um pleito da Federação dos Cientistas Americanos, a CIA divulgou seus gastos sigilosos do ano de 1997 em um Press Release de 20/3/1998 (<http://www.unbossed.com/index.php?itemid=1806>) e compelida pelo Congresso, da mesma forma divulgou os dados orçamentários de 2007 (<http://www.fas.org/sgp/foia/intel98.html>), acessados em 24/7/2008;
- 2 O acompanhamento dos resultados dessa deliberação revelou que os valores atribuídos a despesas sigilosas pelas diversas unidades do Poder Executivo deveram-se, conforme justificativas dos interessados, a equívocos ou erros na classificação. Os órgãos em questão, de fato, não tinham como atribuição nenhuma atividade que se enquadrasse na orientação contida no art. 17 da Lei 8.447/1992 e não haviam sido contemplados com dotações orçamentárias pelo Poder Legislativo. As seguintes decisões indicam as unidades envolvidas e a destinação dos recursos e evidenciam que as despesas não tinham qualquer relação com atividade sigilosa: Decisão 91/1994 – Plenário – Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial – INMETRO (custeio de serviços de abertura de cofre); Decisão 131/1994 – Plenário – Escola Técnica Federal do Ceará (despesa com serviço de transporte); Decisão 150/1994 – Plenário – Escola Paulista de Medicina (pagamento de energia elétrica); Decisão 159/1994 – Plenário – Instituto Nacional do Meio-Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (despesas de manutenção do Parque Nacional do Cabo Orange, no Estado do Amapá); Decisão 182/1994 – Plenário – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (pagamento de serviço de remessa postal - SEDEX); Decisão 221/1994 – Plenário – Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN (pagamento a pessoa física com classificação indevida); Decisão 297/1994 – Plenário – Delegacia Regional do Trabalho/GO (despesa com energia elétrica); Decisão 316/1994 – Plenário – Tribunal Superior Eleitoral – TSE – (falha de digitação, sem indicar a destinação dos recursos); Decisão 354/1994 – Plenário – Ministério das Comunicações (despesas relativas a deslocamento do ministro das Comunicações e de sua comitiva em viagem. Segundo consta da Decisão 354/1994, o Ministério expediu orientação aos órgãos jurisdicionados vedando, no âmbito do Ministério, a emissão de empenho de despesas que venham a contemplar a classificação como despesas secretas ou reservadas, e que os atos administrativos passíveis de se enquadrarem no Regulamento de Salvaguarda de dados e informações sigilosas fossem encaminhados à Secretaria de Controle Interno da Pasta para, após o exame da matéria, serem submetidas ao ministro para autorizar ou não a emissão de empenho. Tratou-se, evidentemente, de um grande equívoco da autoridade que expediu a orientação, pois o ministro de Estado não tinha e não tem competência para autorizar a realização de despesa de natureza sigilosa, pois essa atribuição, pela LDO de 1993 e seguintes, é do Congresso Nacional, vale dizer, o ministro só poderia autorizar empenho para essa finalidade se o Ministério tivesse sido contemplado com autorização legislativa). Decisão 207/1995 – Plenário – Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins – TSE/TO – (erro de digitação, sem indicar as despesas realizadas); Decisão 382/1996 – Plenário – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (despesa relativa a consumo de gás na Sudene).
- 3 A Lei Orgânica do TCU estabelece que “Os atos relativos a despesa de natureza reservada serão, com esse caráter, examinados pelo Tribunal, que poderá, à vista das demonstrações recebidas, ordenar a verificação in loco dos correspondentes documentos comprobatórios, na forma estabelecida no Regimento Interno” (art. 92). Por sua vez, o Regimento Interno apenas prevê que “Os atos relativos a despesas de natureza reservada legalmente autorizadas terão tramitação sigilosa” (art. 158).



# Súmula Vinculante nº 03 do STF: uma abordagem crítica sobre as garantias da ampla defesa e do contraditório nos processos perante o Tribunal de Contas da União

Cláudio Marcelo Spalla Fajardo



**Cláudio Marcelo Spalla Fajardo** é Analista do TCU, especialista em Direito Público pelo Instituto Izabela Hendrix e em Direito Processual pelo IEC – PUC Minas

## 1. INTRODUÇÃO

Após longo período de maturação, foram aprovadas em Sessão Plenária do Supremo Tribunal Federal as primeiras propostas de enunciados de súmulas vinculantes, uma das quais diz respeito à atuação do Tribunal de Contas da União.

Diante da inquietação causada pelo novel instituto e a perspectiva de que, de alguma maneira, possa afetar o exercício das atividades de controle externo praticadas pelo Tribunal de Contas, desenvolvemos o presente trabalho com o objetivo de realizar estudo crítico acerca das conseqüências jurídicas, no âmbito do TCU, advindas a partir da edição, pelo STF, da Súmula Vinculante nº 03, e analisar a pertinência do enunciado sumular, face os precedentes.

## 2. SÚMULAS PERSUASIVAS E SÚMULA VINCULANTE

Com a inserção do artigo 103-A à CF/88, mediante a Emenda Constitucional nº 45, de 08.12.2004, surgiu para o STF a faculdade de editar súmula com caráter vinculante, ou seja, de observância obrigatória para os demais órgãos do Poder Judiciário e para a Administração Pública. Nos termos dos dispositivos legais<sup>1</sup>, os enunciados sobre os quais será atribuída eficácia vinculante terão por objeto a fixação do entendimento do STF acerca da validade, interpretação e eficácia de normas federais, estaduais, distritais e municipais, face à grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica<sup>2</sup>. O objetivo era proporcionar decisões judiciais mais céleres e uniformes entre os interessados. Contudo, o assunto ainda é bastante controverso, gerando discussões acadêmicas e doutrinárias.

Súmulas são sínteses de jurisprudências predominantes de um Tribunal, extraídas de reiteradas decisões por ele assentadas e possuem apenas caráter persuasivo, servindo de orientação para toda comunidade jurídica<sup>3</sup>. A existência de súmulas de caráter persuasivo, na medida em que não são vinculatórias, orientam o magistrado e configuram mais um subsídio para formação de seu convencimento. As súmulas persuasivas agilizam julgamentos e previnem a discrepância de decisões em casos parecidos. Segundo o Min. Gilmar Mendes:

Súmulas são orientações derivadas de assentada jurisprudência da Corte em determinada matéria, e por isto devem ser consideradas e respeitadas, mas não são dogmas, tanto que podem ser revistas e – se e quando necessário, justificadamente – ponderadas ou abrandadas à vista dos fatos concretamente postos nos autos.<sup>4</sup>

Assim, uma súmula, até o advento da súmula vinculante no contexto constitucional, se continha nos lindes de um meio suplementar de integração do Direito, tornando-se impositiva apenas sob dois enfoques: para o próprio Tribunal (que, logicamente, prestigiará sua própria súmula) e em face de caso concreto em que fora suscitado o incidente de uniformização (CPC, art. 479). “Isso porque, em relação aos demais casos análogos, pendentes ou futuros, a súmula, a rigor, opera uma força persuasiva, influenciando (ainda que poderosamente) na convicção do julgador, mas sem obrigá-lo, propriamente, a perfilhar a tese assentada.”<sup>5</sup>

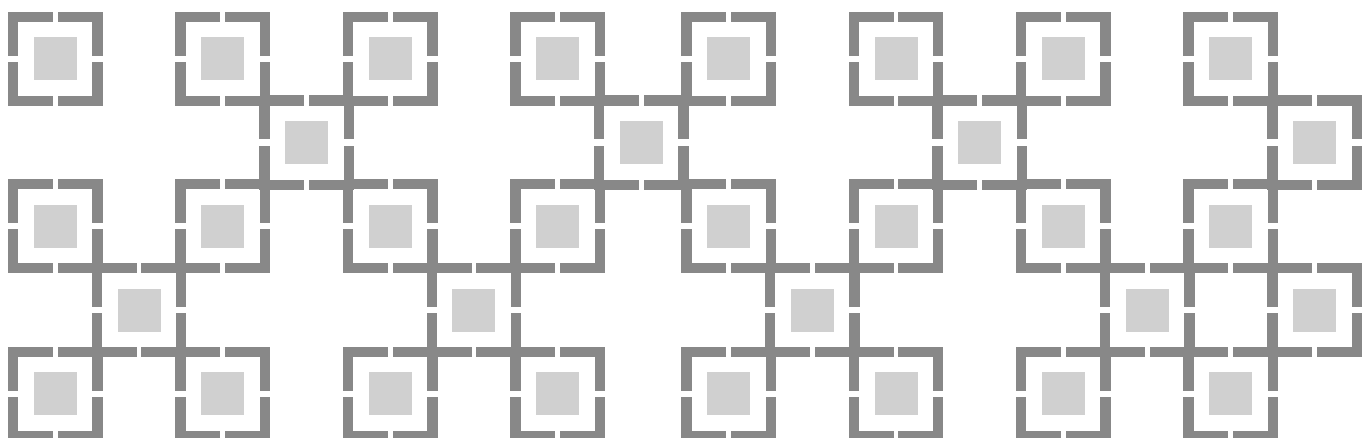
Já as súmulas vinculantes, no entanto, tal qual regulamentado pela Lei nº 11.417/2006, virão a

obrigar, com a sua edição, a todo o Poder Judiciário e a Administração Pública, à adoção do mesmo entendimento pacificado pela Corte Suprema, em casos análogos, deixando de ter caráter persuasivo, mas obrigacional. Nos termos do artigo 2º da citada lei, não será vinculante toda e qualquer súmula, mas somente aquela que, tratando de matéria constitucional, receber tal efeito mediante decisão de dois terços dos ministros do STF.

## 2.1 CRÍTICAS AO INSTITUTO DA SÚMULA VINCULANTE

A defesa do efeito vinculante do novo instituto é feita sob o argumento da necessidade de se garantir a segurança jurídica, a isonomia e a celeridade processual, através da unificação do entendimento jurisprudencial. Considerando-se que “a idéia de justiça perpassa por soluções idênticas a problemas idênticos”<sup>6</sup>, súmula vinculante levaria à uniformidade dos julgamentos, de modo a evitar a imprecisão e a incerteza quanto aos efeitos jurídicos por aqueles que buscam a tutela jurisdicional, bem como solucionar um problema de ordem prática: evitar a repetição de processos idênticos<sup>7</sup>.

Por outro lado, os críticos dessa reforma afirmam sua não compatibilidade com o Estado Democrático de Direito, por ferir princípios constitucionalmente assegurados: separação dos poderes, acesso à justiça e independência do magistrado. Os juízes, tendo obrigatoriamente que acatar as súmulas, perderiam independência e liberdade. Os opositores à adoção desse instituto sustentam que súmulas vinculantes irão provocar “verdadeiro engessamento de todo o Poder Judiciário e conseqüente paralisia na evolução do Direito”<sup>8</sup>.



Mais convincente, entretanto, é o argumento de que nos países que adotam o sistema de *common law*, onde o precedente judicial tem força vinculante, “o que vincula são os fundamentos da decisão, a sua *ratio decidendi*, ao passo que, no nosso caso, a vinculação adviria de uma síntese de julgados”<sup>9</sup>. Assim, a vinculação não seria dos fundamentos motivadores da decisão original, mas uma apertada síntese, como solução para casos meramente semelhantes, tirando da parte o direito de demonstrar que nem todos os fundamentos do *leading case* se aplicam ao seu caso.

### 3. SÚMULA VINCULANTE Nº 03 – ANÁLISE DOS PRECEDENTES

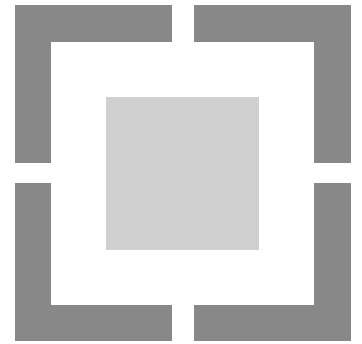
Assim dispõe a Súmula Vinculante nº 03<sup>10</sup>, aprovada pelo Supremo Tribunal Federal em 08 de agosto de 2007 (DJe nº 78, de 10 de agosto de 2007):

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

A primeira vista, o enunciado sumular parece apenas reforçar o disposto no art. 5º, IV, da CR/88, que garante a ampla defesa e contraditório aos litigantes e acusados em geral, inclusive nos processos administrativos. No entanto, a própria ressalva do enunciado, revela nuances que devem ser melhor explicitados. Afinal, que característica própria possuem os processos de apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão para merecer exceção do artigo 5º, IV, da Constituição Federal e qual seria, então o alcance da Súmula Vinculante nº 03? A leitura atenta de seus precedentes<sup>11</sup>, todos eles demandas pelo contraditório e a ampla defesa em impugnações de aposentadorias e pensões consideradas ilegais pelo TCU, revelam, junto com outras decisões similares da Suprema Corte<sup>12</sup>, tanto a base jurídica para a propositura da súmula vinculante, quanto o alcance desta.

#### 3.1. TEORIA DO ATO COMPLEXO

Atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões são considerados atos complexos, que só se aperfeiçoam mediante o registro, perante o Tribunal de Contas da União, após o seus julgamentos de legalidade<sup>13</sup>. Atos complexos são atos resultantes da conjugação de vontades de dois ou mais órgãos administrativos<sup>14</sup>. Eles se iniciam em determinado órgão, sendo posteriormente confirmados por outro órgão para que adquiram a estatura de ato jurídico perfeito. Segundo MEIRELLES (1998: 152), não podem ser confundidos com o procedimento administrativo, ainda que para a sua obtenção seja necessário um procedimento administrativo prévio: “no ato complexo, integram-se a vontade de vários órgãos para a obtenção de um mesmo ato; no procedimento administrativo, praticam-se diversos atos intermediários e autônomos para a obtenção de um ato final”<sup>15</sup>.



Pacificado está na jurisprudência da Suprema Corte que atos dessa natureza apenas completam seus efeitos após o julgamento pela legalidade pela Corte de Contas. Inúmeras decisões corroboram esse entendimento. Neste sentido, o Ministro Carlos Velloso já sentenciou que “demonstrou-se que a natureza do ato de registro não é administrativa típica, mas inerente à jurisdição constitucional de controle externo, compondo o ato de concessão apenas substantivamente, porquanto lhe irradia efeitos necessários à vitalidade plena”<sup>16</sup>. Também que: “Não há de falar, ademais, em definitividade do ato de concessão da aposentadoria ainda não apreciado quanto à sua legalidade, pelo Tribunal de Contas”<sup>17</sup>.

E da lavra dos Ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes, encontramos a profissão, respectivamente, das seguintes sentenças: “O processo de aposentadoria revela atos complexos, sem o envolvimento de litigantes, ficando afastada a necessidade de observância do contraditório, isso em vista do ato final, ou seja, a glosa pela Corte de Contas”<sup>18</sup> e “Art. 71, III, da Constituição. Tribunal de Contas da União. Controle externo. Julgamento de legalidade de concessão de aposentadoria ou pensão. Inexistência de processo contraditório ou contestatório. Precedentes.”<sup>19</sup>

A questão é antiga. Não foi por outro motivo que o STF editou a Súmula 6, em 13.12.1963, sinalizando que o Poder Executivo poderia anular ou revogar aposentadoria, sem que surtisse efeitos, enquanto não houvesse a aprovação pelo Tribunal de Contas<sup>20</sup>.

Em termos doutrinários, é escassa a manifestação dos manuais a respeito do tema. Mas consideramos a melhor manifestação na lavra do ex-Consultor Jurídico do Tribunal de Contas da União, Odilon Cavallari, que dispôs:

Atos de registro das concessões são verdadeiros atos-condição praticados pelos Tribunais de Contas. Embora não sejam parte integrante (no aspecto formal) do ato de concessão, este não perde sua característica de complexo, porquanto o julgamento da legalidade do ato, e conseqüente registro, impregna o ato julgado de qualidade até então ausentes, ou seja, irradia efeitos, dá-lhe vitalidade, tudo sem desvirtuar a natureza de ato de controle constitucional das despesas públicas, de origem legislativa, cuja concretude (eficácia mandamental) dá-se por meio de poderes próprios das autoridades judiciais (sem que isso implique dizer que é judicial), nos limites definidos pela Constituição Federal.<sup>21</sup>

Temos, portanto, bem assentado que o ato de concessão de aposentadoria e todos os demais atos sujeitos ao registro são atos complexos e, por essa razão, não podem gerar direito adquirido antes do julgamento pela legalidade no âmbito do Tribunal de Contas, pois não podem ser considerados atos jurídicos perfeitos apenas pela autorização do órgão concedente.

### 3.2. DISPENSA DO CONTRADITÓRIO

A conseqüência direta do ato complexo é a desnecessidade do contraditório. Neste sentido o Min. Marco Aurélio foi preciso ao dispor em seu voto, no julgamento do MS nº 24.742/DF<sup>22</sup>, igualmente precedente da Súmula Vinculante nº 03, da seguinte forma:

Sob o ângulo do contraditório, registre-se a natureza do processo concernente à reforma do militar, que é idêntica à do relativo da aposentadoria do servidor civil. Mostra-se complexo, com o implemento da aposentadoria pelo órgão de origem, a fim de não haver quebra de continuidade da satisfação do que percebido pelo servidor, seguindo a homologação pelo Tribunal de Contas da União. Vale dizer que não se tem o envolvimento de litigantes, razão pela qual é inadequado falar-se em contraditório para, uma vez observado este, vir o Tribunal de Contas da União a indeferir a homologação. Neste sentido é o precedente desta Corte, no MS 24.784 (Rel. Mini Carlos Velloso, Acórdão de 25/06/2004). Na espécie, ficou devidamente esclarecido que não houve a cassação de reforma deferida e homologada anteriormente, mas a continuidade de processo, visando ao exame da respectiva ilegalidade.

A ausência de litigantes é fundamental para se compreender que, na verdade, o processo de registro dos atos de admissão de pessoal, de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, e de alteração destas últimas, não se confunde com processo administrativo no estrito senso, mas apenas procedimentos administrativos, pois não há lide em questão. Assim, não se aplica o art. 5º, LV, da CF/88, já que não há litigantes ou acusados em geral.

### 3.3. REVISÃO DE ATO ILEGAL E DECADÊNCIA DO DIREITO DE REVISÃO

A Administração Pública tem o poder-dever de rever seus atos que estejam em desacordo com os ditames legais. Esta competência, decorrente do poder de autotutela, foi sumulada pelo STF no enunciado nº 473<sup>23</sup>. No entanto, face ao princípio da segurança jurídica, a Lei de Processo Administrativo

(Lei nº 9.784/99), veio a conformar esta competência dentro do espaço temporal de cinco anos (art. 54), se destes atos decorrem efeitos favoráveis aos destinatários, salvo comprovada má-fé.

A decadência, porém, não opera em atos endoadministrativos, como são os atos complexos. Enquanto não completarem seu ciclo, não se constituem em atos jurídicos perfeitos, não se submetendo ao instituto da decadência. Assim são os atos de concessão de aposentadoria, que não se aperfeiçoam antes de registrados pelo Tribunal de Contas, com a aprovação de sua legalidade. Têm-se, então, a inaplicabilidade do disposto no art. 54 da Lei nº 9.784/99. Frise-se que esta lei dispõe no art. 69 que, em relação a processos administrativos específicos, sua aplicação seria apenas subsidiária. É o caso dos processos relativos aos atos sujeitos a registro, estipulados pelo art. 71, III, da CR/88, que têm rito próprio estabelecido na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/92), especificamente no art. 39. Neste sentido, MS 24.859/DF<sup>24</sup> e MS 24728/DF<sup>25</sup>.

## 4. DEVIDO PROCESSO LEGAL NO TCU

A Constituição de 1988, ao garantir que ninguém será privado da liberdade ou dos bens sem o devido processo legal, sendo assegurado, ainda, aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LIV e LV), alçou ao nível de garantia fundamental o princípio do *due process of law* em sua face material. FERRAZ relaciona-o com a ampla defesa e o contraditório da seguinte forma:

A ampla defesa e o contraditório são corolários da garantia do devido processo legal. Complementam-se. A ampla defesa sugere a extensão em que deve ser concebido o direito: o adjetivo, ampla, não quer significar irrestrita, mas indica que ao interessado é dado manifestar-se, desde que de maneira lícita, com plenitude no transcorrer do processo. O contraditório apresenta o meio, a forma com que se deve dar a manifestação da defesa, demonstrando a estrutura dialética das situações ativas e passivas em que se vê inserido o interessado ao longo do processo. (FERRAZ, 2002, p. 278)

No âmbito do Tribunal de Contas, os processos cumprem seu próprio rito de devido processo legal, lastreados na Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92), conforme a natureza dos processos. Processos de tomadas e prestação de contas, decorrente da previsão do art. 70, II, da CF/88, envolvem um julgamento sobre a gestão do responsável por bens, valores e dinheiros públicos, possuem, ao contrário dos processos de registro dos atos de concessão (art. 71, III, da CF/88), a previsão de audiência e/ou citação visando a defesa do responsável, em relação às possíveis irregularidades apontadas (art. 12, da Lei nº 8.443/92).

Já os processos de fiscalização do Tribunal de Contas da União emanam das competências fixadas pelos incisos IV a XI, do art. 71, da CF/88, e têm, em regra, caráter acessório e subsidiário, qual seja, instruir o julgamento das tomadas e prestações de contas dos administradores e responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, nos termos dos art. 1º e 41, da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92) e do art. 71, II, da CF/88.

Não são processos no sentido estrito do termo, pois não têm, em princípio, caráter contencioso<sup>26</sup>, mas de busca de informações, para esclarecer dúvidas suscitadas nas inspeções e auditorias. Neste sentido, assemelham-se aos inquéritos civis previstos no art. 8.º, §1.º, da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24/07/1985). E tanto nesta, no art. 8º, §2.º, quanto na Lei nº 8.443/92, art. 42, as informações e documentos necessários não podem ser negados.

#### 4.1. CRÍTICAS AO DEVIDO PROCESSO LEGAL DO TCU

No que tange aos processos de registro dos atos de admissão, concessão e alteração de fundamento legal (art. 71, III, da CF/88), percebe-se que a LOTCU limita a possibilidade de participação do beneficiário de proventos federais julgados irregulares pela Corte de Contas à fase recursal, mediante a interposição de “pedido de reexame”, que terá efeito suspensivo. Podemos afirmar que, no que concerne aos atos sujeitos a registro (arts. 39 e 42 da Lei nº 8.443/92), o rito processual ignora a observação ao princípio do duplo grau de jurisdição.

JARDIM (2006:406), em belo ensaio sobre o tema, observa com precisão que a “*praxis* sugere, portanto, ser apenas parcial a incidência da ampla defesa e do contraditório em sede de tais processos, na medida em que não assegura ao eventual atingido pela deliberação a participação em todo o arco do procedimento”. E propõe uma mudança na processualística do TCU, para que sejam chamados aos autos os servidores ou beneficiários nos casos em que o ato sob apreciação, segundo análise preliminar e unilateral do Tribunal, seja passível de impugnação, pois estaria configurada a “hipótese de litígio, ou seja, perante a existência de potencial prejuízo no plano material do servidor ou beneficiário”<sup>27</sup>.



Compartilhamos desse entendimento. Se a justificativa para a dispensa da ampla defesa e do contraditório é a ausência de litigantes, vê-se que da pretensão resistida, nasce o litígio e, portanto, o correto é transformar o procedimento em processo, assegurando-se às partes (agora litigantes) as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório<sup>28</sup>.

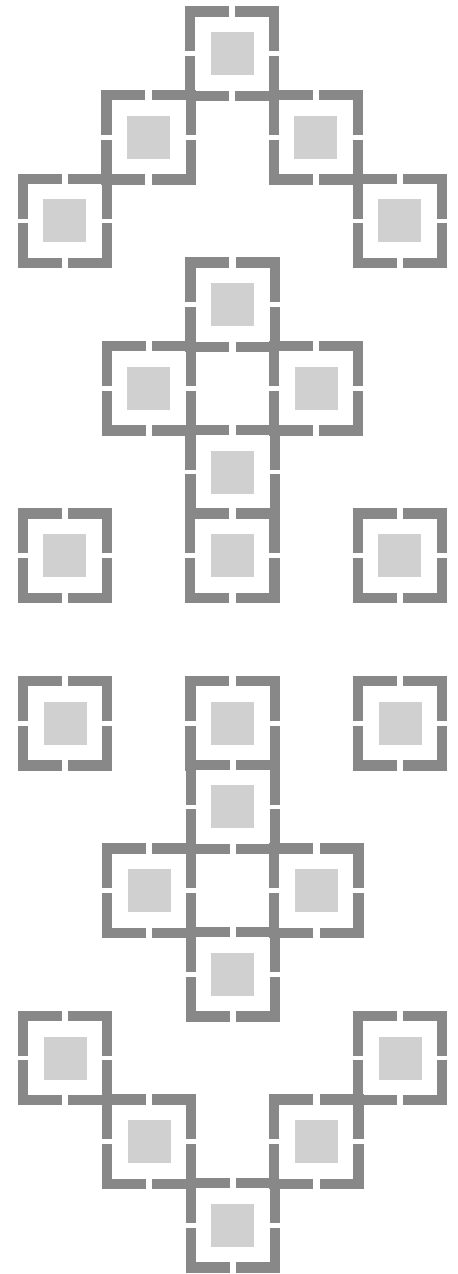
##### 5. DECISÃO SOBRE A SÚMULA VINCULANTE Nº 03

Em sessão plenária de 8.08.2007<sup>29</sup>, a Presidente do STF pôs em votação as propostas de edição das primeiras súmulas vinculantes. O transcurso da sessão é bastante elucidador para entendermos o real alcance da Súmula Vinculante nº 03, cuja redação, colocada em votação referia-se a uma proposta alternativa, em atendimento à preocupação do Presidente do TCU, Min. Walton Alencar Rodrigues, manifestada nos autos.

O Presidente do TCU informou que a proposta de enunciado apontava para a desnecessidade do contraditório apenas na atuação relativa à apreciação da legalidade do ato de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, quando, no art. 71, III, da Constituição Federal, atribui-se expressamente ao TCU, de igual modo, o dever de apreciar inicialmente a legalidade dos **atos de admissão** de pessoal, bem como dos **atos de alteração** do fundamento legal das aposentadorias, pensões e reformas anteriormente concedidas. Assevera, ademais, que haveria outras competências no âmbito da Corte de Contas – todas distintas da apreciação de atos de concessão–nas quais considera **inviável** “o contraditório de servidores reflexamente afetados por determinações dirigidas aos órgãos, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, conselhos de fiscalização profissional etc. em processos de fiscalização e de prestação de contas”.

Diante de tais considerações e de que, no MS 24.268/DF, principal precedente, o STF concedeu a segurança para determinar a observância do princípio do contraditório e da ampla defesa em hipótese na qual o Tribunal de Contas da União havia retificado, sem o devido contraditório e ampla defesa, ato de aposentação anteriormente registrado para excluir vantagens atribuídas em desconformidade com a lei<sup>30</sup>, a Presidente Ellen Gracie, apresenta, por fim, sugestão de redação alternativa para o enunciado, a qual considera mais próxima dos precedentes invocados para a edição da súmula em debate:

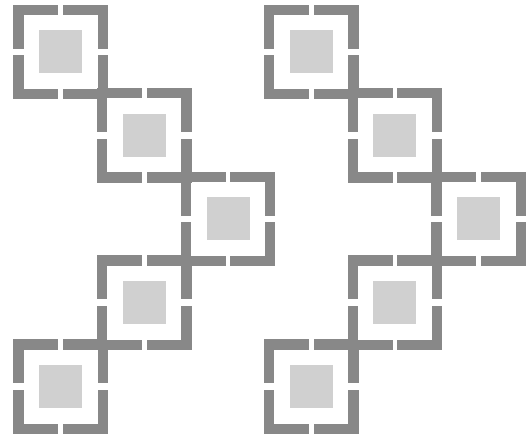
Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar, total ou parcialmente, anulação ou revogação de ato administrativo **já anteriormente registrado** que beneficie o interessado, exigência que não se aplica na apreciação inicial da legalidade dos atos de **admissão** de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões e suas **alterações** de fundamento legal (grifo nosso).



Como vimos no item 3, esta redação é visivelmente mais próxima da orientação jurisprudencial da Corte Suprema, pois limita o alcance do verbete aos casos de revisão de aposentadoria já registrada, conforme os precedentes. A votação desta proposta alternativa estava sendo encaminhada tranqüilamente, com seis votos favoráveis, quando o Min. César Peluzo<sup>31</sup> ponderou que os atos de admissão não foram contemplados nos precedentes. Os ministros que já tinham votado revisaram, então, seus votos para atender a observação do Ministro, passando a prevalecer a proposta original.

Na verdade, tem-se aí uma inversão da lógica. O enunciado da súmula vinculante está a demandar a aplicação do contraditório e da ampla defesa. Em quais casos? Nos casos analisados pelo Supremo em que as aposentadorias e pensões já registradas foram revistas pelo TCU sem que seus beneficiários pudessem participar do processo. Casos de **admissão** e de **alteração** de fundamento legal de aposentadorias, reformas e pensões, que se encontram no mesmo plano jurídico-constitucional (art. 71, III, da CF/88), sujeitos a registro pelo Tribunal de Contas para completarem seus efeitos, não foram objeto dos precedentes. Sendo assim, o STF não poderia incluí-los no enunciado de súmula vinculante, de caráter obrigatório, para situações que não foram contempladas por decisões suas. Como entender diferença de tratamento para atos de idêntica natureza? E seria razoável entendermos a aplicação da súmula inclusive nos processos de fiscalização, que, no cumprimento do art. 71, IX, da Constituição, autorizam o TCU a determinar o saneamento de irregularidade? Ora, sem que houvesse deliberações prévias do STF para casos análogos, obviamente que não.

Revelando sua preocupação com o encaminhamento da votação, o Ministro Marco Aurélio pondera que seria necessário limitar o alcance do verbete, pois o mero encaminhamento pelo órgão de origem do processo (por vezes, tardio, diga-se) ao Tribunal de Contas “não gera situação aperfeiçoada”. Sugere, pois, a inclusão do termo “aperfeiçoado” no enunciado, informando que o teor do verbete “não corresponde ao conteúdo dos precedentes”.



A ponderação do Min. Marco Aurélio não foi considerada, mesmo após acrescentar que também casos de “reforma” não foram objetos dos precedentes, mas constavam do verbete e, dessa forma, foi aprovada a proposta original<sup>32</sup>, tendo sido seu voto vencido.

## 6. NOVOS VENTOS DE JURISPRUDÊNCIA DO STF

Novas decisões do STF têm demonstrado que esta Corte está disposta a estender o entendimento sobre a necessidade de se garantir o contraditório e ampla defesa para além dos casos relatados nos precedentes, referentes aos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão devidamente registrados. Mais: há uma tendência de até ampliar o alcance de aplicação da Súmula Vinculante nº 03, mesmo que ainda seja recente sua edição.

FERNANDES (2008:12) aponta o avanço no entendimento do STF, a partir do MS 25.116/DF (julgamento suspenso por pedido de vista), cujo relator, Min. Carlos Britto, indica a “necessidade de oportunizar o contraditório e ampla defesa ainda na fase de verificação de legalidade do ato de concessão de aposentadoria, ou seja, antes do registro que completa o ciclo de realização do ato”, sob o amparo do princípio da segurança jurídica. Para o Min. Carlos Britto, “o gozo da aposentadoria por um lapso prolongado de tempo confere um tônus de estabilidade ao ato sindicado pelo TCU, ensejando questionamento sobre a incidência dos princípios da segurança jurídica e da lealdade” (proteção da confiança dos administrados). E prossegue, da seguinte forma:



**"...o gozo da aposentadoria por um lapso prolongado de tempo confere um tónus de estabilidade ao ato sindicado pelo TCU, ensejando questionamento sobre a incidência dos princípios da segurança jurídica e da lealdade..."**

(...) é certo que o ato formal de aposentação é de natureza complexa, por exigir a co-participação igualmente formal de um Tribunal de Contas. Mas não é menos certo que a manifestação desse órgão constitucional de controle externo **há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade**. Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade inter-subjetiva ou mesmo intergrupar. Quero dizer: a definição jurídica das relações interpessoais ou mesmo coletivas não pode se perder no infinito. (grifo nosso).

Com base nas afirmações acima, FERNANDES crê que num futuro próximo seja reconhecida a decadência do direito de a Administração anular seus atos de concessão de aposentadoria, decorrido prazo razoável da concessão, assim como estabelece a Lei nº9.784/1999, em seu art. 54, independente da falta de aperfeiçoamento<sup>33</sup>. A propósito, o Min. Gilmar Mendes, já no precedente 24.268/MG, assim declarava:

É possível que, no caso em apreço, fosse até de se cogitar da aplicação do princípio da segurança jurídica, de forma integral, de modo a impedir o desfazimento do ato. Diante, porém, do pedido formulado e da *causa petendi*, limito-me aqui a reconhecer a forte plausibilidade jurídica desse fundamento.<sup>34</sup>

O confronto com o princípio da segurança jurídica não era ignorado nas decisões precedentes. A Min. Ellen Gracie, Relatora do MS 24.268/MG, recorda a lição do Min. Moreira Alves (AgRg 120.893) que afirma não aceitar a teoria do fato consumado, tratando-se de situação ilegal consolidada no tempo, por premiar quem não tem direito.

O inovador é aceitação da tese de que a delonga faz por merecer a participação do beneficiário, na forma de contraditório e de ampla defesa, no processo de registro de seu benefício junto ao TCU, antes que esse registro tenha sido efetivamente recusado, a despeito do teor da Súmula Vinculante nº 03, vem sendo acolhida pela maioria dos ministros do STF. Em recente acórdão, no julgamento do MS 24.448/DF<sup>35</sup>, também sob a relatoria do Min. Carlos Britto, esta tese foi adotada pela unanimidade dos ministros presentes. Também neste sentido, apontam os Mandados de Segurança números 26.010/DF<sup>36</sup> e MS 26.117/DF<sup>37</sup>.

#### 6.1. PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTAS

O STF também tem evoluído em sua jurisprudência nos processos de fiscalização. Pela competência assegurada pelo art. 71, IX, da Constituição, o TCU sempre considerou a possibilidade de rever as possíveis ilegalidades cometidas por órgãos e entidades públicas.

No entanto, recentemente, pelo MS 26.353/DF<sup>38</sup>, o STF concedeu, por unanimidade, segurança para casos de ascensões funcionais de funcionários da ECT, as quais foram glosadas pelo TCU, em cumprimento à ADI 837, do próprio STF, que julgou inadmissível a ascensão como forma de provimento derivado de cargos públicos. Na espécie, o Relator considerou que não seria caso de aplicação do precedente do MS 24.859/DF, por entender que não se trata de um ato complexo, como nos casos dos atos sujeitos a registro. E conclui pela aplicação da Lei nº 9.784/99, pois a revisão do ato ilegal pelo Tribunal de Contas ultrapassou o prazo estabelecido de cinco anos.

Em nome da segurança jurídica e para que não ficasse aberto *ad finem* a possibilidade de rever atos de gestão dos administradores de recursos públicos federais, a Lei nº 8.443/92 previu, no art. 35, que, após a decisão definitiva de julgamento contas, restará a possibilidade de interposição, uma só vez, de **recurso de revisão, no prazo de cinco anos**, pelo Ministério Público junto ao Tribunal ou pelo responsável, fundados em: a) erro de cálculos nas contas; b) falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida; c) superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

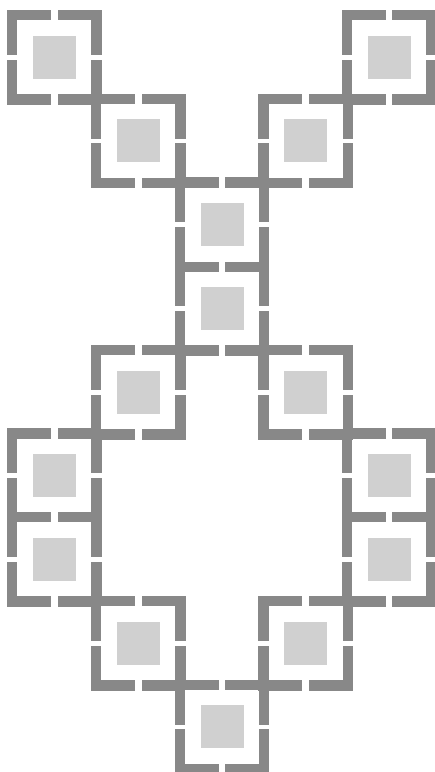
Assim, a lei especial que regula os processos no âmbito do TCU não estabelece de maneira expressa a decadência de cinco anos para que o Tribunal de Contas possa atuar na revisão dos atos de gestão dos administradores, mas, por via transversa, percebe-se que esta competência se exaure após cinco anos do

julgamento das contas do gestor, cessando assim qualquer remédio jurídico para o afastamento da ilegalidade apontada.

No âmbito do TCU, muito já se discutiu sobre os limites da atuação daquela Corte na sua competência de sanar atos irregulares da Administração Pública. Na Decisão nº 1.505/2002 – TCU – Plenário<sup>39</sup>, questionava-se a possibilidade de uma fiscalização conhecer de irregularidade relativa a contas já julgadas pelo Tribunal de Contas. A premissa básica era que não seria possível penalizar, sem a reabertura das contas: o Tribunal só julga as contas do responsável, dentro do devido processo legal; não julga atos administrativos isolados de suas contas. Logo, para que fosse possível aplicar a penalidade, seria necessária a reabertura das contas. Não havendo mais prazo para interpor recurso de revisão, a abertura iria contrariar o trânsito em julgado das contas. Prevaleceu, como não poderia deixar de ser, a decisão de não conhecer de irregularidade, firmando a primazia da coisa julgada dentro do Tribunal de Contas, em virtude do princípio da segurança jurídica.

Consideramos, assim, a par da decisão no MS 26.353/DF estar distante da jurisprudência assentada do próprio STF, especialmente no que tange a aplicação da decadência prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/99, que constitui-se um erro jurídico a não aplicação da Lei Orgânica do TCU na espécie, ainda que seja inafastável oportunizar o contraditório e a ampla defesa, uma vez que inegavelmente a decisão adentra a esfera de interesses dos demandantes.





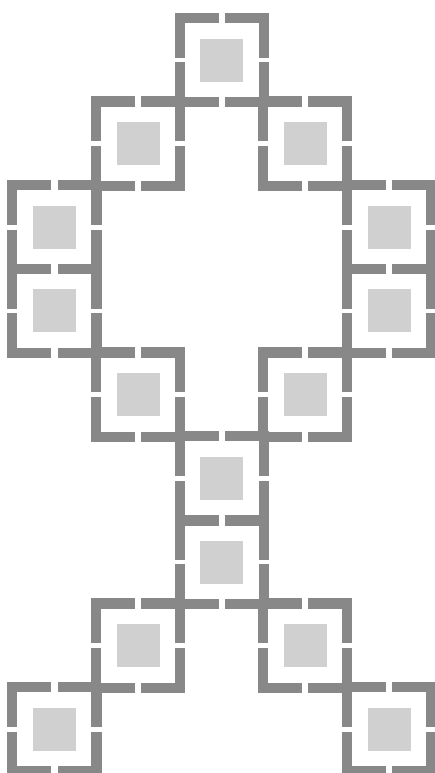
## 7. MOBILIZAÇÃO DO TCU

O Tribunal de Contas da União não está inerte quanto à possível modificação do entendimento do STF. Em 4.12.2007, o Ministro Augusto Nardes emitiu comunicado à 1ª Câmara<sup>40</sup>, solicitando a retirada da pauta de processos de fiscalização de pessoal de sua relatoria, cujos benefícios já ultrapassavam o prazo de cinco anos de recebimento dos benefícios. Em um caso específico, o benefício que estaria em julgamento, com proposta de ilegalidade, era uma aposentadoria concedida em 1971, cujo beneficiário já é falecido<sup>41</sup>.

Curvando-se à mais recente orientação do STF de privilegiar a segurança jurídica e o princípio da celeridade processual, o Ministro sensibiliza-se com os beneficiários, que não podem se ver surpreendidos, após mais de cinco anos de percepção dos proventos, por uma decisão do TCU que determine, de plano, a retirada dos benefícios e entende que o respeito ao contraditório e à ampla defesa prevalece nesse cenário.

Por mais que, na quase totalidade das vezes, a delonga na apreciação dos processos não decorra de inércia da Corte de Contas, mas do órgão de origem<sup>42</sup>, reconhece que a orientação mais recente da Corte Suprema, ainda que contrária ao teor da Súmula Vinculante nº 03, reveste-se, sobretudo, de um senso de justiça e para isso requer a revisão de procedimentos internos que possam facilitar a sistemática de registro dos atos de concessão.

Para tanto, sabedor das dificuldades operacionais que podem surgir no âmbito da Secretaria do TCU para estabelecer o contraditório e a ampla defesa em casos semelhantes e os resultantes da aplicação da Súmula Vinculante nº 03, o Ministro obteve de seus pares, em Sessão Plenária de 05.12.2007<sup>43</sup>, por unanimidade, a aprovação da proposta de implantar um grupo de trabalho, com técnicos representantes dos Gabinetes, do Ministério Público especializado e da Secretaria do TCU, a fim de elaborar técnicas e procedimentos, uniformes e mais adequados, que garantam a atuação do Tribunal em harmonia com os novos entendimentos que despontam no âmbito do STF, no que diz respeito à sistemática de registro dos atos de admissão e de concessão perante o TCU.



## 8. CONCLUSÃO

Não podemos deixar de reconhecer que as decisões do Tribunal de Contas que venham a afetar direitos subjetivos próprios, de servidores ou contratantes com a Administração Pública, adentram na esfera de interesse destes e, como tal, é inescapável o atendimento ao dispositivo do art. 5º, IV, da CF/88, que assegura, aos litigantes, o contraditório e a ampla defesa nos processos administrativos ou judiciais. Sobretudo em relação aos atos de concessão de aposentadoria, cuja interrupção abrupta, após anos de fruição de rendas que, em geral, possuem caráter alimentar, representa uma brutal ação do Estado. Por esse motivo, incorporamos a idéia de que, face a um exame preliminar pela negativa de registro pelo Tribunal, que o beneficiário venha a ser chamado, como legítimo interessado, a participar do, agora, processo administrativo.

Já no tocante ao instituto da decadência, as decisões do TCU obedecem a regime próprio, estabelecido pela sua Lei Orgânica, em obediência ao recém valorizado princípio da segurança jurídica, sem descurar de sua competência constitucional de fiscalizar e determinar o saneamento dos atos de gestão considerados ilegais. Se o STF vier a confirmar sua jurisprudência no sentido de limitar o alcance da atuação do controle externo aos atos de gestão expedidos dentro do prazo de cinco anos, estará atuando *contra legem*, afinal a própria Lei de Processo Administrativo excepciona leis especiais (art. 69) e a Lei Orgânica do TCU não ignora a necessidade da decadência do direito de revisão (art. 35). Além disso, seria impor sensível restrição ao controle externo, já que seus atos de controle são, em regra, posteriores aos do controle interno e demandam maior tempo para alcançarem atos ilegais.

Sobre o novel instituto da súmula vinculante, por sua vez, podemos dizer que não há consenso, no âmbito da Corte Suprema, sobre a necessidade de se realizar o contraditório, em face de procedimentos administrativos que não têm o caráter de lide ou contestatório, como admite o STF, são os atos de concessão, antes do regular registro. Também uma possível decadência do direito da Administração, representada especificamente pelo TCU, em aferir a legalidade dos atos sujeitos a registro, que não se duvide como atos complexos, após decorrido razoável prazo de concessão do benefício irregular não é matéria pacífica.

Percebe-se, portanto, que a questão não está fechada e nem houve reiteradas decisões num mesmo sentido. Antes, o STF ainda está tateando, procurando encontrar uma solução que agregue o efetivo exercício das competências de controle externo do Tribunal de Contas, junto com os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório e da segurança jurídica. Assim, a edição de uma súmula vinculante sobre a matéria pode ser considerada um desvio dos fundamentos que justificaram a criação do instituto. Não havendo, pois, a devida pacificação da matéria, consideramos precipitada a edição de uma súmula vinculante, nos moldes da Súmula Vinculante nº 03, que não terá o condão de, nos termos do art. 2º, §1º, da Lei. nº 11.417/2006, dirimir controvérsias que acarretem grave insegurança jurídica e multiplicação de processos.

No entanto, se alguma validade há para enunciado sumular que ora discorremos, não há dúvida que seja o desafio que nos instiga a estudarmos, com isenção, relevante matéria, ainda mais.



## REFERÊNCIAS

BRÜNING, Raulino Jacó. *Processo Administrativo Constitucional*. Florianópolis: Conceito Editoria, 2007.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de Campos e CAMPOS, Wânia Alice Ferreira Lima Campos. *A força vinculante da decisão judicial no sistema jurídico brasileiro*. Bahia: Revista Jurídica da Seção Judiciária do Estado da Bahia–TRF 1, pp.13-35. Ano 6, 2007.

CAPEZ, Fernando. *Súmula vinculante. Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 911, 31 dez. 2005. Em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7710>. Acesso em: 25 mar. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Estudo acerca da proposta de súmula vinculante do STF*. Consultoria Jurídica. Brasília, 25 abr. 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Estudo acerca da proposta de súmula vinculante do STF*. Consultoria Jurídica. Brasília, 16 mai. 2007.

FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla. *Súmula STF nº 347: uma nova abordagem sobre a competência do TCU para apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos do Poder Público*. Monografia para a conclusão de Pós-Graduação em Direito Público pelo Instituto Izabela Hendrix. Belo Horizonte, 2007.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Princípios do contraditório e da ampla defesa: especificidades na ação do controle externo*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, v. 46. N.1. p. 57-69. Jan./mar.2003.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2003

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. COSTA JÚNIOR; Álvaro Luiz Miranda. *Da segurança jurídica e a decadência do direito de a Administração anular seus atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, face à Emenda Constitucional nº 45*. Fórum Administrativo – Direito Público – FA. Belo Horizonte, ano 8. n. 83, p.7-15, jan.2008.

FERRAZ, Luciano. *Poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas: competência normativa e devido processo legal*. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Brasília, v. 28: 271-279, 2002.

GOMES, Luiz Flávio. *Eficácia e Extensão das Súmulas Vinculantes*. Disponível em: <[http://www.mundolegal.com.br/?FuseAction=Doutrina\\_Detalhar&did=16933](http://www.mundolegal.com.br/?FuseAction=Doutrina_Detalhar&did=16933)>. Acesso em: 25 mar. 2008.

JANSEN, Rodrigo. *A súmula vinculante como norma jurídica*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, RJ Renovar, n. 240, p. 225-264, abr./jun. 2005.

JARDIM, Carlos Henrique Caldeira. A incidência da ampla defesa e do contraditório em processos de apreciação de atos de pessoal. In: SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de, organizador; Arsênio José da Costa Dantas... (et al.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

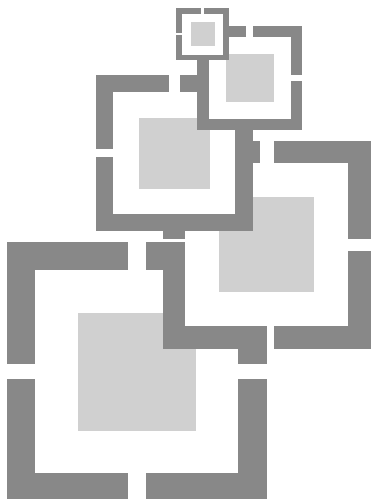
MANCUSO, Rodrigo de Camargo. *Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante*. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23.ª ed. 2.ª tir. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

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

MORAES, Alessandra. *Súmulas Vinculantes: evolução ou retrocesso?* Disponível em: <<http://www.alessandramoraes.com/artigos/artigo07.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.



MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Curso Prático de Direito Administrativo*. 2.<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

PENNA, Flávia Chaves Nascimento Brandão. *Aspectos jurídico-constitucionais das súmulas de efeitos vinculantes*. In: CASTRO, Dayse Starling Lima (Org.). *Direito Público: Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Tributário*. Belo Horizonte: IEC, 2006. p. 123-134.

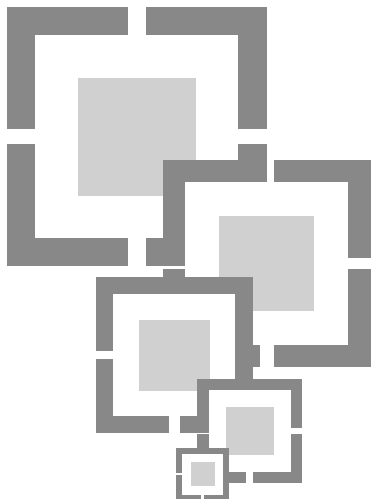
ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Sobre a súmula vinculante. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 34, n. 133, p.51-64, jan./mar.1997. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/principal.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2008.

SILVA, José Anchieta da. *A súmula do efeito vinculante amplo no direito brasileiro: um problema e não uma solução*. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

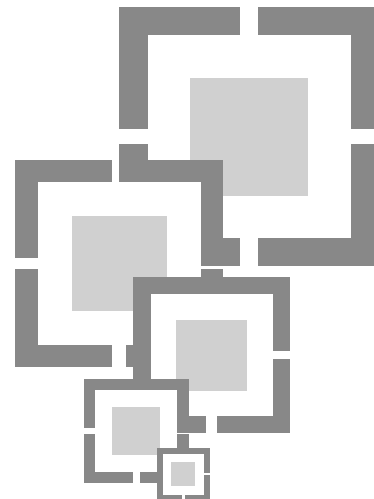
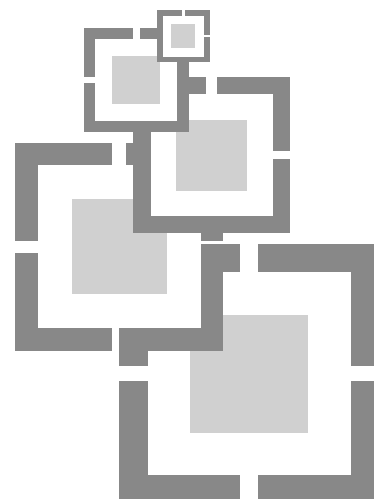
ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

## NOTAS

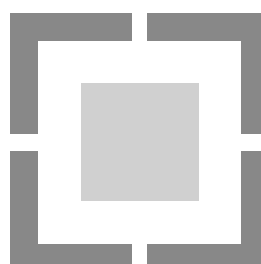
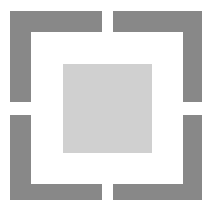
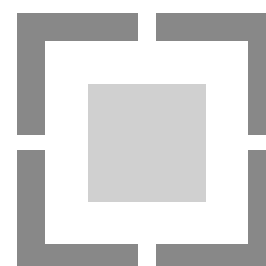
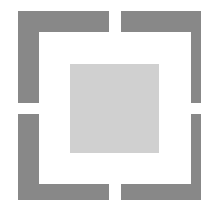
- <sup>1</sup> Lei nº 11.471, de 19 de dezembro de 2006. Retirado do sítio [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).
- <sup>2</sup> Art. 103-A, §1.º, da CR/88 c/c art. 2º, caput e §1º, da Lei nº 11.147/2006.
- <sup>3</sup> GOMES, Luiz Flávio. Eficácia e Extensão das Súmulas Vinculantes. MORAES, Alessandra. *Súmulas Vinculantes: evolução ou retrocesso?*
- <sup>4</sup> Rcl 3979 MC / DF. Relator Min. GILMAR MENDES, em 06/12/2005, DJ 02 fev. 2006. Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br). Acesso em 22/03/2008.
- <sup>5</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante*, p. 331.
- <sup>6</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de Campos e CAMPOS, Wânia Alice Ferreira Lima Campos. *A força vinculante da decisão judicial no sistema jurídico brasileiro*, p. 21.
- <sup>7</sup> *Ibidem*.
- <sup>8</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, p.513, refletindo a crítica de terceiros, diga-se.
- <sup>9</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de Campos e CAMPOS, Wânia Alice Ferreira Lima Campos, *A força vinculante da decisão judicial no sistema jurídico brasileiro*, p.23.
- <sup>10</sup> DJe nº 78, pp. 39/43, 10 ago. 2007. Disponível no sítio: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br).
- <sup>11</sup> MS 24.268/MG (principal), MS 24.754/DF, MS 24.742/DF e MS 24.728/RJ.
- <sup>12</sup> MS 24.859/MG, MS 24.784/PB, 24.927/RO etc.
- <sup>13</sup> Constituição da República, art. 71, inciso III.
- <sup>14</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Curso Prático de Direito Administrativo*, p.59.
- <sup>15</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, p.152.
- <sup>16</sup> STF. MS nº 24.859/MG. Relator: Min. Carlos Velloso. *DJ*, p. 52, 27 ago. 2004.
- <sup>17</sup> STF. MS nº 24.784/PB. Relator: Min. Carlos Velloso, *DJ*, p. 06, 25 jun. 2004.
- <sup>18</sup> STF. MS nº 24.754/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. *DJ*, p. 6, 18 fev. 2005.
- <sup>19</sup> STF. MS nº 24.728/RJ. Relator: Min. Gilmar Mendes. *DJ*, p. 34, 9 set. 2005. No caso, um não precedente (inaplicabilidade do precedente MS 24.268/MG), não deveria servir como precedente da Súmula Vinculante, mas serve para reafirmar a orientação do STF pela teoria do ato complexo.



- <sup>20</sup> Súmula nº 6, do STF: “A revogação ou anulação, pelo poder executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do judiciário”
- <sup>21</sup> Ver inteiro teor do acórdão: MS nº 24.728/RJ. Voto do Min. Gilmar Mendes, *DJ*, p. 160, 9 set. 2005.
- <sup>22</sup> STF. MS nº 24.742/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. *DJ*, p.7, 11 mar. 2005. Ver voto Relator, p.170.
- <sup>23</sup> “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”
- <sup>24</sup> STF. MS nº 24.859/MG. Relator: Min. Carlos Velloso. *DJ*, p. 52, 27 ago. 2004: “a processualística própria do controle externo (...) culmina em decisões passíveis de recursos especiais, consoante dispõe a Lei nº 8.443/1992, no caso deste Tribunal, de modo que, tão-somente por argumentação, ainda que esse processo de natureza especial fosse considerado administrativo – embora não o seja – contaria com a excepcionalidade decretada pelo art. 69 da Lei nº 9.784/1999, segundo o qual os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei”.
- <sup>25</sup> STF. MS nº 24.728/RJ. Relator: Min. Gilmar Mendes. *DJ*, p. 34, 09 set. 2005. No caso um não precedente (inaplicabilidade do precedente MS 24.268/MG), não deveria servir como precedente da Súmula Vinculante, mas serve para reafirmar a orientação do STF pela teoria do ato complexo.
- <sup>26</sup> ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*, pp.421/3
- <sup>27</sup> JARDIM, Carlos Henrique Caldeira. *A incidência da ampla defesa e do contraditório em processos de apreciação de atos de pessoal*, p.415.
- <sup>28</sup> BRÜNING, Raulino Jacó. *Processo Administrativo Constitucional*. Florianópolis: Conceito Editora, 2007.
- <sup>29</sup> Ver *Dje* nº 78/2007, de 10 ago. 2007. Retirado de [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br).
- <sup>30</sup> A propósito, o MS 24.268, principal precedente para edição da Súmula Vinculante nº 03, contempla um erro de espécie em seu julgamento. Trata-se, de fato, de **negativa de registro**, pelo TCU, de pensão concedida ilegalmente e não de **revisão de registro** de pensão, sem o devido contraditório, como sói proceder. Desta forma a Suprema Corte erigiu importante decisão sobre a equivocada premissa de tratar-se de revisão de registro sem o devido processo legal. Conferir *in DJ*, p. 186, 17 set. 2004 e *DOU*, p. 152, 23 out. 2001 (Decisão nº 270/2001 – TCU – Segunda Câmara). Conferir processo TC-375.279/1987-3 no sítio [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br). Acrescente-se que se trata de um caso típico de fraude de adoção, sem decisão judicial necessária, de criança pelo seu bisavô, que veio a falecer de câncer após uma semana, retornando o pátrio poder para os pais.
- <sup>31</sup> O Ministro César Peluso defende a tese de que o TCU deveria, antes de efetuar o cancelamento dos atos sujeitos a registro ilegais, proceder o contraditório e ampla defesa, independente do tempo de gozo do benefício. Esse entendimento foi vencido nos MS 24.927/RO e MS 24.268/DF. Ver inteiro teor de acórdão em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br).
- <sup>32</sup> No precedente MS 24.268/MG, o Relator Min. Gilmar Mendes afirma, com base no direito alemão, o direito à ampla defesa se consubstancia no direito de manifestação, no direito de informação e no direito de ver seus argumentos considerados. Na votação da Súmula Vinculante nº 03, entretanto, não foram considerados os argumentos levantados pelo Presidente do TCU e pelo Ministro Marco Aurélio. Ver inteiro teor do acórdão em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br).



- <sup>33</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes; COSTA JÚNIOR; Álvaro Luiz Miranda. Da segurança jurídica e a decadência do direito de a Administração anular seus atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, face à Emenda Constitucional nº 45, p.8. No caso, além da necessidade de se submeter ao contraditório, o Relator aponta a necessidade de se estabelecer prazo razoável de duração para a estabilização dos atos de concessão de aposentadoria, concluindo que o razoável seria o prazo de cinco anos, como é o prazo prescricional e decadencial para ações trabalhistas (CR/88, art. 7º, XXIX) da ação popular (Lei nº 4.717/65, art. 21) e do processo administrativo (Lei nº 9.784/99, art. 54). Ver também MS nº 26.118 MC/DF. Relator: Min: Carlos Britto. *DJ*, p. 74, 29 set.. 2006.
- <sup>34</sup> STF. MS nº 24.268/MG. Relatora: Min. Ellen Gracie. *DJ*, p. 53, 17 set. 2004.
- <sup>35</sup> STF. MS nº 24.448/DF. Relator: Min. Carlos Britto. *DJ*, p. 42, 14 nov. 2007. Neste caso, o Min. Carlos Brito confirma entendimento, divergente da Súmula Vinculante nº 03, de que “o prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido *in albis* o interregno quinquenal, é de se convocar os particulares para participar do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias do contraditório e da ampla defesa”, em vista de que o “aspecto temporal diz intimamente com o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito” e de que a demora na apreciação “consolidou de forma positiva a expectativa da viúva, no tocante ao recebimento de verba de caráter alimentar”. No MS 26.353/DF, em seu voto, o Min. Carlos Britto sugere a possibilidade de o prazo começar a fruir a partir da entrada no ato no TCU (ver inteiro teor, p.338)
- <sup>36</sup> STF. MS 26.010/DF, Relator: Min. Marco Aurélio. *DJ*, p. 74, 01 ago. 2006: “A medula do Estado Democrático de Direito é a certeza de atos e fatos passíveis de ocorrer, considerada a ordem jurídica em vigor. Em Estado Democrático de Direito vinga, passo a passo, a segurança jurídica.”
- <sup>37</sup> STF. MS 26.117/DF, Relator: Min. Eros Grau. *DJ*, p.25, 30 ago. 2006: “14. Está-se diante de caso análogo ao do MS n. 24.268, Relator o Ministro GILMAR MENDES, em que o decurso do tempo para a apreciação de questões pelo Tribunal de Contas da União investe contra a segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado Democrático de Direito”.
- <sup>38</sup> STF. MS nº 26.353/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. *Dje nº 41*, p. 319, 07 mar. 2008.
- <sup>39</sup> Publicado na Revista do Tribunal de Contas da União, nº 94, out/dez 2002. p.128-146. E DOU, p. de no Diário Oficial da União de 19 de novembro de 2002.
- <sup>40</sup> Ata nº 43, de 4 dez. 2007, do TCU – 1ª Câmara. *DOU*, de 07/12/2007. Retirado de [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)
- <sup>41</sup> TC-012.177/2007-5.
- <sup>42</sup> O TC-012.177/2007-5 citado, por exemplo, somente deu entrada em 09/05/2007. Trata-se, de fato, de um caso excepcional, já que o atraso na apreciação tem sido mitigado ano a ano, principalmente após a criação, em 2001, do Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessão – SISAC, um sistema integrado que possibilita o lançamento dos atos de concessão e admissão de forma direta pelos órgãos da Administração Pública, passando pelo crivo do Controle Interno, agilizando assim a informação ao TCU.
- <sup>43</sup> Ata nº 51, de 5 dez. 2007, do TCU – Plenário. *DOU*, de 11/12/2007. Retirado de [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).





# O monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil<sup>1</sup>

Fábio Mafra

## 1. INTRODUÇÃO

A maioria dos estudiosos atribui aos ingleses as primeiras experiências na utilização do orçamento público. A Carta Magna, outorgada pelo Rei João Sem Terra em 1215, que fez surgir no mundo jurídico o princípio da estrita legalidade tributária, traz implícita a primeira idéia de orçamento (ALVES; GOMES, 2000, p. 56). O orçamento público surge, nesse contexto, a partir do anseio do aumento do controle sobre a Coroa.

Ao longo de seu desenvolvimento, os orçamentos públicos foram sendo adaptados às novas necessidades demandadas pelas sociedades. Os orçamentos tradicionais, além do controle político do poder executivo por parte dos representantes populares, tinham como principais objetivos a contenção de gastos e a manutenção do equilíbrio das finanças públicas. A partir do século XX, essas características já não eram suficientes para atender às necessidades governamentais. Experiências pioneiras desenvolvidas principalmente nos Estados Unidos possibilitaram a incorporação de novas funções às peças orçamentárias, que acabaram configurando-se, também, em instrumentos de programação, gestão e controle do processo administrativo.

Essas novas concepções também influenciaram a administração pública brasileira. A partir do início da década de 1960, foram registradas algumas iniciativas inovadoras no sistema orçamentário federal, assim como em sistemas municipais e estaduais, que incorporavam os novos conceitos em voga (MACHADO JR., 1967 *apud* GIACOMONI, 2005, p. 61). Contribuição fundamental nesse sentido foi dada pela Constituição Federal de 1988. Ao determinar o funcionamento da administração pública com base em um sistema orçamentário que integra a Lei Orçamentária Anual (LOA) ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), reforçou a associação entre o orçamento e a atividade de planejamento (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 246), o que representou uma evolução do perfil do orçamento público brasileiro em direção ao que é convencionalmente chamado de orçamento moderno.

**Fábio Mafra** é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Santa Catarina e especialista em Orçamento Público pelo ISC/Cefor.

Entretanto, até meados da década de 1990, o Brasil viu-se envolvido com sucessivas e persistentes crises inflacionárias, que exigiam a atenção prioritária dos governantes e, em razão do considerável grau de incertezas que implicavam, praticamente impediam as atividades de planejamento de médio e de longo prazos. Somente com o Plano Real e a estabilização econômica foi possível conceber mecanismos de planejamento e monitoramento da gestão governamental de maneira realística (CALMON; GUSSO, 2002, p. 7).

As principais transformações foram trazidas pelo Plano Plurianual (PPA) 2000-2003. A partir de sua aprovação, o Orçamento e toda a gestão governamental passou a organizar-se por programas, concebidos para a solução de problemas da sociedade. Para cada programa foram definidos um objetivo, um público-alvo, metas, indicadores de desempenho e os recursos financeiros correspondentes. Também foram designados gerentes que passaram a ser responsáveis pela sua implementação.

Entretanto, a definição de planos, programas e projetos e sua inserção no Orçamento, por si só, não é suficiente para a solução dos problemas identificados. A gestão eficiente dos gastos públicos pressupõe, ainda, o acompanhamento sistemático dos resultados, de forma que possam ser realizados ajustes e corrigidos os desvios observados. Em razão disso, o governo brasileiro precisou desenvolver um sistema de avaliação e monitoramento do plano plurianual e dos programas que o integram, o que resultou na criação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA.

A partir da percepção da importância do adequado funcionamento desse sistema para o sucesso das políticas governamentais e para o bom uso dos recursos públicos, foi realizada pesquisa bibliográfica com o objetivo de verificar se o acompanhamento dos resultados governamentais vem funcionando adequadamente e quais os problemas que incidem sobre a sua operacionalização. O presente artigo apresenta os principais resultados desse levantamento e também procura identificar os mais significativos fatores que contribuem para o quadro observado, bem como as possíveis conseqüências que dele decorrem<sup>2</sup>.

***Outro problema apontado decorre da padronização das perguntas de avaliação, que são as mesmas para todos os programas. Isso torna os questionários excessivamente genéricos, o que não permite que sejam consideradas as particularidades intrínsecas de cada programa.***

***O sistema Plano Plurianual/Lei de Diretrizes Orçamentárias/Lei Orçamentária Anual (PPA/LDO/LOA) previsto na Constituição ainda não foi tornado efetivo. Apresenta uma série de inconsistências que devem ser superadas para que o conjunto de leis ordinárias e temporárias que o compõe permitam uma gestão fiscal e orçamentária adequada e eficaz.***

## **2. PRINCIPAIS DEFICIÊNCIAS LEVANTADAS NO SISTEMA DE MONITORAMENTO DA GESTÃO GOVERNAMENTAL**

Preliminarmente, é importante destacar quais são as características básicas preconizadas pelo atual modelo de gestão adotado pelo Governo brasileiro. Foi concebido para privilegiar a visão gerencial, direcionada para a obtenção de resultados. Isso pressupõe a existência de objetivos e responsabilidades claramente definidos e a mensuração dos processos, dos produtos, dos custos, dos prazos e do nível de satisfação da população beneficiada. Os sistemas de informações deveriam conter dados que permitissem avaliar a evolução do desempenho, o alcance das metas, o grau de satisfação da sociedade e os resultados globais dos programas (BRASIL, 1999 *apud* GARCIA, 2001, p. 22).

Compatível com esse modelo, foi criado o Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do PPA, composto por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), órgão colegiado de composição interministerial a quem cabe coordenar o Sistema e por Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA), localizadas em cada ministério setorial e secretaria especial (BRASIL, 2004). A avaliação do PPA desenvolve-se em três etapas: a avaliação dos programas, conduzida pelos respectivos gerentes; a avaliação setorial, realizada pelas secretarias-executivas de cada ministério; e a avaliação do Plano como um todo, realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Eugênio Greggianin (2005, p. 1), ao analisar a efetividade e a funcionalidade do sistema de planejamento e orçamento público brasileiro, concluiu que apresenta inconsistências e dá destaque ao trecho transcrito a seguir:

O sistema Plano Plurianual/Lei de Diretrizes Orçamentárias/Lei Orçamentária Anual (PPA/LDO/LOA) previsto na Constituição ainda não foi tornado efetivo. Apresenta uma série de inconsistências que devem ser superadas para que o conjunto de leis ordinárias e temporárias que o compõe permitam uma gestão fiscal e orçamentária adequada e eficaz.

Ao continuar a sua análise, o autor discorre sobre inconsistências no vínculo das metas entre o PPA, a LDO e a LOA. Esclarece que metas constantes da LDO nem sempre são encontradas no PPA; e metas prioritárias da LDO nem sempre integram a lei orçamentária anual (p. 3).

Os pesquisadores Kátia Maria Nasiaseni Calmon e Divonzir Arthur Gusso (2002, p. 30) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), ao realizarem o balanço da experiência de avaliação do PPA 2000-2003, não obstante apontarem uma série de avanços para a gestão pública, reconheceram a existência de um conjunto de “entraves” na sistemática de avaliação que precisam ser superados.

O estudo menciona o elevado grau de subjetividade observado nas avaliações, que são realizadas pelos próprios gerentes responsáveis pela implementação dos programas. Muitas vezes, seriam baseadas “em procedimentos subjetivos e informações imprecisas”. Acrescenta que os critérios utilizados para a interpretação das escalas usadas nos questionários<sup>3</sup> não são evidentes e não fica claro se as respostas foram fornecidas apenas a partir da percepção pessoal dos gerentes, se resultam de discussões promovidas com técnicos envolvidos na implementação dos programas, ou se incorporam o resultado de outras avaliações realizadas externamente. Outro problema apontado decorre da padronização das perguntas de avaliação, que são as mesmas para todos os programas. Isso torna os questionários excessivamente genéricos, o que não

permite que sejam consideradas as particularidades intrínsecas de cada programa (p. 31).

O estudo aponta, ainda, a insuficiência de recursos humanos e materiais para a execução das atividades de monitoramento e avaliação. O número de técnicos lotados nas unidades de gerenciamento dos programas é reduzido e há carência de capacitação em métodos de monitoramento e avaliação. Adicionalmente, os programas, normalmente, não possuem sistemas de acompanhamento desenhados para o monitoramento da sua implementação, o que repercute negativamente na qualidade das informações disponibilizadas (p. 32).

Outro aspecto apontado é a “pouca efetividade de responsabilização e cobrança por resultados”. É ressaltado que os resultados insatisfatórios não são acompanhados de medidas destinadas a corrigir os problemas ou de cobrança para a melhoria do desempenho (p. 32).

Em relação a esse problema, Dagomar Henriques Lima (2005, p.58), ao discorrer sobre as principais limitações para a responsabilização dos agentes públicos, apontou que o PPA 2000-2003 apenas define metas quantitativas para os programas, o que permite tão somente avaliar a eficácia governamental. Opinou que, para que pudesse haver a efetiva responsabilização pelo desempenho, informações sobre o custo dos produtos e dos serviços gerados pelos programas, também deveriam ser avaliadas, incorporando a variável eficiência à análise dos resultados.





O balanço dos pesquisadores do Ipea aponta, ainda, obstáculos inerentes à metodologia e ao modelo de gestão adotado no PPA. Os problemas que os programas se propõem atacar nem sempre estão bem definidos. Além disso, são registradas situações de incoerência entre os objetivos estabelecidos, as ações, o público-alvo e as metas. Também é mencionada a inadequação e baixa qualidade dos indicadores de desempenho e das metas fixadas, classificados como abrangentes ou não apuráveis (p. 32-33).

Livro que trata a qualidade do gasto público, organizado pelos professores Fernando Rezende da Silva e Armando Moreira da Cunha (2005, p. 127-128), também discorre acerca das dificuldades para a apropriação de informações sobre a execução física das ações e para a medição dos indicadores de desempenho, classificados como uma importante deficiência do sistema de mensuração do desempenho. Esclarece que “apenas 30% dos indicadores apresentam alguma informação sobre os resultados, muitos dos quais com métodos de aferição questionáveis”. Acrescenta que, no período do PPA 2000 - 2003, em média, apenas pouco mais de 50% das ações apresentaram alguma informação sobre sua evolução em termos físicos, o que evidencia, na palavra dos autores, “a carência de mecanismos adequados de monitoramento, fundamentais para que qualquer avaliação de desempenho seja realizada com consistência”. Esse trabalho acrescenta que “o modelo gerencial do PPA ainda apresenta bases institucionais/legais bastante frágeis, e isso reflete negativamente em todo o ciclo de gestão, inclusive na avaliação”, que não raro, são elaboradas pelos gerentes dos programas com um viés excessivamente otimista.

O Tribunal de Contas da União (TCU) também realizou dois estudos sobre a consistência do PPA 2004-2007. Objetivavam atender à demanda inserida na LDO 2004, Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003, que, em seu artigo 20, determinava que o Tribunal,

em seus pareceres prévios sobre as contas dos poderes da República, classificasse como satisfatórios ou insatisfatórios os resultados dos programas orçamentários<sup>4</sup>. As análises desenvolvidas demonstraram diversas inconsistências na concepção dos programas, como a definição genérica de objetivos, a inadequação de indicadores de desempenho e a fixação de metas inadequadas, entre outras, que dificultam a avaliação dos resultados das ações empreendidas.

O primeiro desses trabalhos foi um relatório de levantamento destinado a verificar os atributos do Plano Plurianual 2004 – 2007 e analisar a sua consistência (BRASIL, 2003, p. 7-20). Foram considerados apenas os programas finalísticos e de serviços ao Estado, que devem possuir pelo menos um indicador de desempenho. Ficou evidenciado que 39 programas não possuíam indicadores de desempenho e 137 apresentavam indicadores com deficiências em seus atributos (índice de referência, índice ao final do programa e data de referência), perfazendo 176 programas, o que corresponde a 55% do universo analisado. Constatou-se, também, que em 43% dos indicadores existentes havia falta de pelo menos um dos atributos avaliados. Ao analisar qualitativamente os atributos dos Programas, evidenciou-se, ainda, que em 42% dos programas há indicadores que não são capazes de mensurar o resultado expresso no seu objetivo. Para melhor ilustrar as constatações realizadas, é pertinente transcrever parágrafo do relatório do levantamento:


97. Evidenciou-se, portanto, que a definição de indicadores é o principal problema do plano proposto. Os indicadores de desempenho são, por definição, uma maneira aproximada de retratar uma situação real. Assim, caso não seja proposto de forma a se aproximar da situação avaliada ou se não puder ser mensurado, por carência ou inconsistência dos dados, não tem validade para efeito de avaliação.

O levantamento também analisou a consistência interna do Plano e a coordenação entre a orientação estratégica e as ações de Governo. Com base nessa análise, concluiu que 43% dos programas não estão relacionados a qualquer macro-objetivo, figurando isoladamente no conjunto da orientação estratégica do Governo.


Esse levantamento foi sucedido por um estudo, finalizado em março de 2005, destinado a aprimorar a metodologia a ser utilizada pelo TCU para avaliar a consistência interna e externa do PPA e dos resultados alcançados pelos programas que o integram (BRASIL, 2005, p. 55). Nesse estudo, constatou-se que há 54 programas sem indicadores de desempenho e outros 139 cujos indicadores não têm todos os seus atributos preenchidos (índice de referência, índice ao final do programa e data de referência), não permitindo, portanto, a sua avaliação. Dos 672 indicadores existentes, apenas 352 apresentavam os atributos completos. Além disso, das 3.860 ações orçamentárias analisadas, 539 apresentavam meta com valor zerado ou negativo e 304 não apresentavam informação sobre o produto e a unidade de medida.

É importante ressaltar que a definição, a consistência e a suficiência dos atributos definidos para os programas e ações é requisito indispensável para que se possa realizar uma avaliação adequada dos resultados das ações governamentais. Portanto, a situação levantada nos dois trabalhos do TCU evidencia que, para grande parte dos programas e ações, o acompanhamento é inviabilizado pela falta ou pela inconsistência dos dados.

O documento Monitoramento em Números do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2006, p. 38, 47, 93) também evidencia problemas relacionados a informações inconsistentes. Esclarece que: dos 798 indicadores de desempenho distribuídos nos 334 programas do PPA que precisam, necessariamente, conter indicadores, apenas 440 foram apurados no ano de 2005, o que representa o percentual de 55,13%. O mesmo documento demonstra que a coleta de dados sobre a execução física das ações, que possibilita a mensuração do grau de cumprimento das metas definidas, não ultrapassou 70% naquele ano. É importante ressaltar que, nos anos anteriores, o percentual de informações coletadas sobre a execução física é inferior ao registrado em 2005. Ademais, a conclusão do documento reconhece que a qualidade das informações coletadas ainda se constitui em um desafio para o Governo.



Os diversos problemas relatados fornecem uma visão razoável de quão deficiente o sistema de monitoramento de gestão adotado no Brasil se apresenta. Cabe esclarecer, entretanto, que as dificuldades apontadas não são verificadas exclusivamente no Brasil. Não obstante existirem diversas experiências exitosas, a incorporação de mecanismos sistemáticos de avaliação e monitoramento ao orçamento público ainda é um fenômeno raro no Mundo (GOÑI, 2001 *apud* SILVA; CUNHA, 2005, p. 124). Várias experiências internacionais têm revelado que as novas preocupações com a mensuração dos resultados das iniciativas governamentais não conseguiram consolidar processos consistentes de avaliação e correção de rumos (JANN; REICHARD, 2002 *apud* SILVA; CUNHA, 2005, p. 123).



Além disso, é importante observar que a implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA também gerou avanços para a gestão pública. Na bibliografia consultada são citados, entre outros benefícios, a introdução da “cultura de avaliação”; a melhoria no acesso às informações sobre as ações de governo, que foi especialmente favorecida pelo desenvolvimento do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan); o auxílio para a realização de revisão dos programas; e a contribuição por ter conferido maior transparência às ações governamentais (CALMON; GUSSO, 2002, p. 30, 31 e 34).



### **3. POSSÍVEIS CAUSAS E CONSEQÜÊNCIAS DO MONITORAMENTO DEFICIENTE DA GESTÃO GOVERNAMENTAL**

Para um perfeito entendimento dos fatores que estruturam o sistema de avaliação e monitoramento em uso no Brasil, é importante considerar como se deu o processo de implementação do modelo de gestão do PPA e as dificuldades que se apresentaram para consolidar um sistema consistente de mensuração de seus resultados.

As providências efetivas para a definição do modelo de avaliação anual somente começaram a ser tomadas no início do ano de 2000, após já ter sido encaminhado o Projeto de Lei do PPA 2000 – 2003 ao Congresso Nacional. A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) coordenou a iniciativa. Em função das dificuldades inerentes à implantação do modelo de gestão por resultados, associadas às suas limitações, decorrentes do excesso de atribuições e da escassez de pessoal, a SPI procurou desenvolver discussões com outros órgãos com experiência na área de avaliação, como o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e o Ipea. As discussões suscitaram a apresentação de diversas propostas de sistemas de avaliação, que, entretanto, não foram consideradas viáveis. Por fim, acabou-se optando por adotar como fundamento do sistema a avaliação dos programas por seus respectivos gerentes (CALMON, GUSSO, 2002, p. 7-14).

Entretanto, as pesquisas realizadas indicaram que a avaliação dos programas pelos próprios gerentes encarregados de implementá-los, tem contribuído para conferir às avaliações elevada subjetividade (CALMON, GUSSO, 2002, p. 31), pouca clareza e um “viés exageradamente otimista” (SILVA, CUNHA, 2005, p. 128). Além disso, o desenho do sistema de avaliação do PPA permite total liberdade aos gestores para avaliarem o desempenho dos programas colocados sob sua responsabilidade e não oferece incentivos para que sejam realizadas avaliações criteriosas e realistas. Assim, é forçoso admitir que essas deficiências decorrem, predominantemente, da falta de um sistema de monitoramento embasado na coleta sistemática de dados sobre o desempenho, que foi deixado de lado, em favor de um sistema de auto-avaliação, que possibilita alto grau de subjetividade.

Além disso, as pesquisas realizadas revelaram que ainda existem sobreposições e incompatibilidades entre o novo modelo de gestão do PPA e a estrutura formal existente nos ministérios e demais órgãos governamentais. Ademais, as unidades de gerenciamento dos programas não são dotadas de autonomia administrativa para adotar medidas corretivas visando à solução de problemas detectados durante o processo de avaliação, principalmente quando requerem mudanças substanciais em termos de políticas, objetivos e regras de funcionamento. (CALMON; GUSSO, 2002, p. 33). Na prática, grande parte dos gerentes dos programas depende dos gestores que detêm autonomia para autorizar os gastos e propor mudanças nos desenhos dos programas (LIMA, 2005, p. 59). Os gerentes dos programas não são formalmente reconhecidos na estrutura governamental. Espera-se que sua atuação desenvolva-se de modo matricial, sem correspondência com a estrutura oficial. Entretanto, muitas vezes, acabam privilegiando a estrutura oficial, conferindo aos programas sob sua responsabilidade um caráter

meramente formalista<sup>5</sup>. Essa fragilidade institucional dos gerentes, apontada nos estudos consultados, acaba se refletindo na qualidade das avaliações produzidas (SILVA, CUNHA, 2005, p. 128-129).

A bibliografia pesquisada recorrentemente mencionou que grande parte dos indicadores de resultado dos programas é inadequada por serem abrangentes, não apuráveis, incapazes de mensurar os objetivos do programa, ou por não satisfazerem os atributos preconizados. Outros tantos sequer vêm sendo coletados. Essas inconsistências inviabilizam a realização das avaliações dos resultados da gestão governamental e também demonstram que há deficiências no processo de concepção e de elaboração dos programas de governo, que não têm sido adequadamente preparados para permitir a sua posterior avaliação.

E quando não há acompanhamento adequado das realizações, os gestores governamentais não podem corrigir as dificuldades que se apresentam, o que tende a prejudicar a satisfação das necessidades da população que os programas deveriam suprir. Portanto, a principal consequência da inexistência de mecanismos efetivos de acompanhamento dos resultados das iniciativas governamentais é a degradação da qualidade dos serviços públicos prestados em prejuízo da população. Não faltam exemplos desse fenômeno no Brasil.

As falhas no monitoramento das políticas públicas também provocam desperdício dos recursos orçamentários. O adequado acompanhamento da implementação dos programas governamentais objetiva a melhoria contínua dos seus resultados e a otimização dos recursos públicos. Quando a gestão das políticas públicas não é realizada com eficiência, aumentam os dispêndios governamentais, o que acaba se refletindo no desequilíbrio fiscal e no aumento do endividamento público.



Outro efeito deletério da falta de um sistema de monitoramento adequado dos programas governamentais é o favorecimento da corrupção. Os agentes públicos, como seres racionais, avaliam a possibilidade de obter ganhos, comparando-a com o risco de receberem alguma punição (SILVA, 1995 *apud* BUGARIN; VIEIRA; GARCIA, 2003, p. 21). A inexistência de mecanismos eficazes de monitoramento dos resultados da gestão governamental e de responsabilização pelo mau desempenho, portanto, aumenta a probabilidade de corrupção desses agentes, que podem buscar satisfazer seus próprios interesses ou de determinados grupos, em lugar de priorizar o bem-estar geral. Além disso, como não foram estabelecidos mecanismos de responsabilização efetivos, os gestores públicos não são incentivados a perseguir as metas de desempenho definidas.

#### 4. CONCLUSÃO

É por meio da arrecadação de tributos que o Governo obtém os recursos necessários à prestação de serviços públicos essenciais, destinados à promoção da educação, da saúde, do saneamento básico, da assistência social e da segurança, bem como à edificação de obras de infra-estrutura consideradas necessárias. No Brasil, tem-se observado ao longo dos últimos anos que o volume retirado da sociedade sob a forma de tributos para custear as iniciativas governamentais só vem aumentando (SHIKIDA; ARAÚJO JR. in MENDES, 2006, p 74). Parcela significativa de tudo que é produzido na economia é carregado para o Governo. A supressão desses recursos faz falta à sociedade e dificulta a atividade econômica. Em razão disso, é extremamente importante que as políticas públicas sejam desenvolvidas com eficiência, economia e que seja evitado o desperdício de recursos. Para tanto, é necessário que haja um sistema de monitoramento eficaz, que permita uma intervenção oportuna e tempestiva para a correção dos problemas identificados.

Entretanto, as pesquisas realizadas na bibliografia sobre o tema evidenciaram um conjunto de deficiências que não têm permitido o efetivo acompanhamento dos resultados alcançados. Constatou-se que há elevado grau de subjetividade nas avaliações realizadas pelos próprios gerentes dos programas; carência de sistemas específicos para acompanhamento dos programas; ausência de mecanismos efetivos de responsabilização e cobrança por resultados; inadequação de grande parte dos indicadores de desempenho e das metas definidas para os programas e ações, além de deficiência na coleta desses dados.

Em decorrência disso, não obstante os avanços que proporcionaram melhoria da gestão pública no Brasil, foi possível concluir que o Sistema de Avaliação de Monitoramento do PPA não está estruturado de forma a possibilitar a adequada aferição do desempenho dos programas e das ações governamentais.

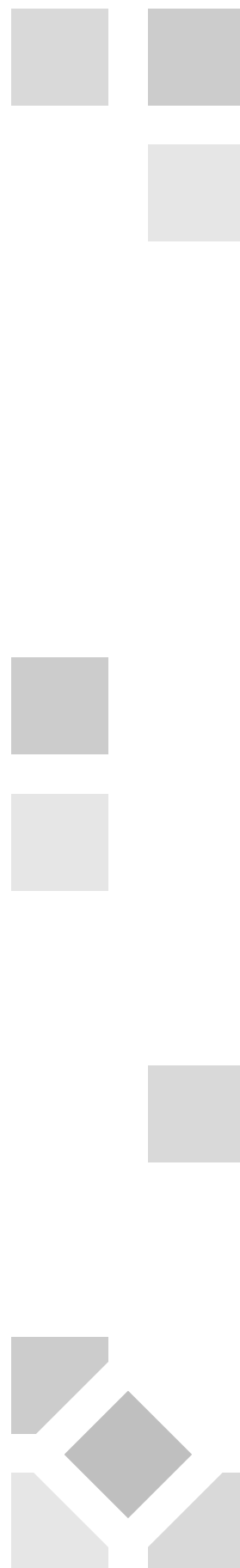
É importante ressaltar que as deficiências levantadas podem repercutir na degradação da qualidade dos serviços públicos prestados, no desperdício dos recursos orçamentários e, ainda, facilitar a corrupção dos agentes envolvidos, na medida em que inexistem mecanismos eficazes de responsabilização pelo mau desempenho.

Concluiu-se que parte dos problemas apontados decorre de deficiências do próprio modelo de monitoramento adotado, principalmente pelo fato de prever que as avaliações dos programas sejam realizadas pelos próprios gerentes encarregados de implementá-los.

Verificou-se, também, que existem sobreposições entre este modelo de gestão do PPA e a estrutura formal dos ministérios e dos demais órgãos governamentais. Esta situação tem favorecido o enfraquecimento do papel dos gerentes de programa, refletindo-se negativamente na qualidade de suas avaliações.

Assim, é importante que o processo de concepção e revisão dos programas e das ações que se destinam a integrar o PPA já se desenvolva considerando a necessidade de formatá-los para avaliação posterior. Nesse sentido, seria necessário a concentração de esforços das áreas competentes visando à correção dos problemas existentes no processo de formulação dos indicadores de desempenho dos programas e na definição das metas das ações correspondentes, de modo que pudessem se configurar em instrumentos efetivos de mensuração do desempenho governamental. Para um efetivo acompanhamento dos resultados, essas medidas deveriam ser acompanhadas, ainda, da criação de um sistema independente de coleta de dados sobre desempenho, de forma que a avaliação dos resultados das iniciativas governamentais não dependesse, exclusivamente, da avaliação subjetiva realizada pelos respectivos gerentes. Além disso, considera-se fundamental a instituição de mecanismos efetivos de responsabilização dos gestores pelo desempenho alcançado.

Entende-se que a adoção das medidas apontadas poderia contribuir para o aperfeiçoamento do monitoramento adotado e, conseqüentemente, para melhorar os resultados da implementação das políticas públicas, revertendo-se, em última instância, em benefício de toda a sociedade.



## REFERÊNCIAS

- ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson R. *Curso didático de direito financeiro*. 1. ed. Campinas, Péritas, 2000.
- BRASIL, Tribunal de Contas da União. *Relatório de estudo – Metodologia de avaliação da concepção e dos resultados dos programas do Plano Plurianual 2004/2007*. Brasília, 2005.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Relatório de levantamento - Análise do projeto de lei do Plano Plurianual 2004/2007. Brasília, 2003.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5233.htm)>. Acesso em: 27 mai. 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Monitoramento em números : Programas e ações do plano plurianual 2004 – 2007 – Ano base 2005*. Brasília 2006. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/spi/monitoramento/Monitoramento\\_numeros\\_2005.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/monitoramento/Monitoramento_numeros_2005.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *PPA 2000 : Manual de elaboração e gestão*. Brasília, abr. 1999. Apud GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental* (texto para discussão nº 776). Brasília : Ipea, 2001.
- BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. *Controle dos Gastos Públicos no Brasil : Instituições Oficiais, Controle Social e um Mecanismo para Ampliar o Envolvimento Social*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003. v. 1.
- CALMON, Kátia Maria Nasiaseni; GUSSO, Calmon Divonzir Arthur. *A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil*. Brasília : Ipea, 2002. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp\\_25.html](http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp_25.html)>. Acesso em: 26 ago. 2006.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental* (texto para discussão nº 776). Brasília : Ipea, 2001.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo, Atlas, 2005.
- GOÑI, Eduardo Zapico. La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 52, n. 2, abr./jun. 2001. Apud SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público : Fundamentos da Reforma Orçamentária*. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005.
- GREGGIANIN, Eugênio. *Reforma Orçamentária – Efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento (PPA/LDO/LOA)* In: Seminário Transparência e Controle Social. Brasília: INESC, 2005. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/fiquePorDentro/Temasatuais/orcamento\\_uniao/textos/textos legislativos.html](http://www2.camara.gov.br/fiquePorDentro/Temasatuais/orcamento_uniao/textos/textos legislativos.html)>. Acesso em: 1 jun. 2007.
- JANN, Werner; REICHARD, Chirtoph. Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 53, n. 3, jul./set. 2002. Apud SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público : Fundamentos da Reforma Orçamentária*. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005.
- LIMA, Dagomar Henriques. *Avaliação de programas e responsabilização dos agentes públicos pelo resultado da ação governamental : O papel do Tribunal de Contas da União*. In: BRASIL, Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2003 : monografias vencedoras : avaliação de programas públicos no Brasil : o papel do Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005.
- MACHADO JR. J. T. A experiência brasileira em orçamento-programa : uma primeira visão. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, nº 1, p. 149, 1º sem. 1967 apud GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo, Atlas, 2005.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas : a política orçamentária no Brasil*. 3. ed. São Paulo : Atlas, 2006.
- MENDES, Marcos (org.). *Gasto público eficiente : 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Topbooks. São Paulo, 2006.
- SHIKIDA, Cláudio D.; ARAÚJO JR., Ari Francisco de. *Por que o estado cresce e qual seria o tamanho ótimo do estado brasileiro? in MENDES, Marcos (org.). Gasto público eficiente : 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Topbooks. São Paulo, 2006.
- SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público : Fundamentos da Reforma Orçamentária*. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A economia política da corrupção : o escândalo do orçamento*. In: Relatório E4SP/FGV/NPR. São Paulo : Fundação Getúlio Vargas, n 3, 1995. Apud BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. *Controle dos Gastos Públicos no Brasil : Instituições Oficiais, Controle Social e um Mecanismo para Ampliar o Envolvimento Social*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003. v. 1.

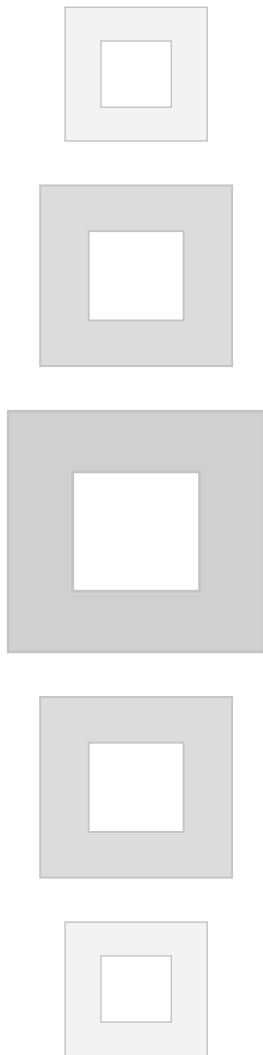
## NOTAS

- <sup>1</sup> O presente artigo é baseado em monografia de mesmo nome apresentada pelo autor ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados e do Instituto Serzedello Corrêa (ISC) do TCU, como parte das exigências para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público.
- <sup>2</sup> Cabe esclarecer que os dados coletados sobre o sistema de monitoramento dos programas governamentais abarcam um período que se inicia no ano 2000 e se estende por diversos exercícios. Portanto, o conjunto de informações levantadas não é capaz de caracterizar o modelo de gestão do PPA, estático, em determinado momento. Antes, delineiam um panorama dinâmico e procuram reproduzir um conjunto de deficiências que foram sendo apuradas ao longo do processo de evolução do modelo.
- <sup>3</sup> Cabe aos gerentes responder a um roteiro específico que contém questões que orientam a aferição do desempenho, que é disponibilizado via Internet, no módulo de avaliação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan).
- <sup>4</sup> A classificação dos programas governamentais em satisfatórios ou insatisfatórios limitou-se ao exercício de 2004, pois a Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (LDO 2005) não repetiu a exigência, inserida apenas na LDO 2004.
- <sup>5</sup> O Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004 procurou contribuir para a solução dos problemas relatados, na medida em que definiu que a gerência dos programas deveria ser designada ao dirigente do órgão mais envolvido com a sua implementação.



# A quantificação de danos ambientais e a proteção ao patrimônio ambiental brasileiro – um exercício do direito comparado

Henrique Lopes de Carvalho



**Henrique Lopes de Carvalho** é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Geografia pela Unb, em Advocacia pelo Uniceub e Mestre em Direito comparado com Certificação em Direito Ambiental e Uso dos Solos pela Universidade da Flórida – EUA.

## 1. INTRODUÇÃO

É fato conhecido de todos que, nos últimos séculos, o nosso planeta tem vivido um importante processo de degradação do meio ambiente. Esta destruição exacerbada do lugar em que vivemos tem contribuído para a modificação do clima da Terra e para a diminuição da qualidade de vida da população mundial.

Segundo Silva<sup>1</sup>, o meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. Logo, ao destruir seu próprio habitat, o homem diminui a qualidade do ambiente em que vive; podendo, em um curto período de tempo, até mesmo vir a inviabilizar a sobrevivência das suas gerações futuras<sup>2</sup>.

Porém, destaca-se que, juntamente com esse cenário de destruição, nos últimos tempos, também surgiram diversas reações da sociedade civil, que passou a se estruturar por intermédio de organizações não-governamentais, grupos de interesse ou mesmo por meio de algumas organizações sociais tradicionais (como partidos políticos, instituições de ensino e pesquisa, etc.), buscando a preservação do meio ambiente.

No mesmo sentido, muitos governos, principalmente nos estados democráticos de direito, começaram a desenvolver legislações e políticas que apresentam um objetivo claro de proteção e preservação ambiental. Assim, os países passaram a adicionar aos seus sistemas legais algumas regras baseadas em princípios relativos ao desenvolvimento sustentável<sup>3</sup> e à conservação dos recursos naturais.

Nesse cenário, o Brasil exerce um papel de destaque entre as outras nações do globo. Assim, o nosso País revela sua importância inequívoca por deter, ainda preservada, boa parte da maior floresta tropical do mundo (Amazônia Brasileira), fonte de recursos naturais preciosos, bem como repositório único de biodiversidade. A quinta nação do globo em extensão territorial apresenta, também, outras importantes reservas de recursos naturais, como o Pantanal mato-grossense, a Mata Atlântica, a sua imensa área costeira e o cerrado (Centro-Oeste).

Além disso, o país é responsável por uma das maiores reservas de água doce do planeta. Finalmente, cabe ressaltar que, segundo o índice que avalia o “capital natural” dos países (GEF)<sup>4</sup>, o Brasil detém 12,25% do capital natural mundial, sendo, assim, o país com maior patrimônio ambiental do planeta<sup>5</sup>.

Portanto, na luta pela preservação do patrimônio ambiental, o Brasil surge como uma das grandes nações, constituindo-se, de fato, em um *global player*<sup>6</sup>, podendo atuar de forma conjunta com outras nações, gerando grande impacto no que se refere ao aprimoramento dessas políticas em escala global. Por sua vez, em virtude de sua posição privilegiada, o Brasil, também, divide uma responsabilidade significativa no que concerne à proteção do meio ambiente nos dias atuais.

## 2. O DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

No que se refere à legislação ambiental brasileira, pode-se afirmar que, fundamentada em princípios constitucionais que deixam clara a opção do legislador constituinte pela conservação dos recursos naturais, ela é um componente essencial na busca do desenvolvimento sustentável em nosso país. Assim, a base do Direito Ambiental Brasileiro está na Constituição Federal brasileira de 1988, que aborda a questão de forma clara, assumindo o tratamento da matéria em termos explícitos, inequívocos e modernos.

Não somente no Capítulo relativo ao meio ambiente, presente no Título da Ordem Social (Capítulo VI do Título VIII), mas em todo o Texto

Constitucional a questão ambiental é tratada de forma sistemática e abrangente. Nesse sentido, observa-se que o Capítulo VI, do Título VIII, traz o núcleo da questão ambiental, contendo, no art. 225, as principais normas constitucionais específicas sobre o meio ambiente.

Além desses dispositivos, podem-se apontar diversas outras normas constitucionais afetas ao meio ambiente que também estão dispostas na Constituição Federal e têm influência direta ou indireta na conservação dos recursos naturais. Essas normas, associadas aos demais comandos constitucionais, perfazem o arcabouço jurídico constitucional ambiental brasileiro.

Portanto, podemos destacar os seguintes dispositivos constitucionais afetos à questão ambiental<sup>7</sup>:

Art. 5º, LXXIII – legitimação para a ação popular que vise ato lesivo ao meio ambiente;

Art. 20, II – que considera as terras devolutas como propriedade da União;

Art. 23 – que considera que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela proteção ambiental e combate à poluição;

Art. 24, VI, VII e VIII - que dá competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre questões afetas ao meio ambiente;

Art. 91, § 1º, III – competência do Conselho de Defesa Nacional para opinar sobre o uso de áreas relacionadas à proteção ambiental;

Art. 129, III – função de preservação ambiental do Ministério Público;

Art. 170, VI – defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica;

Art. 186, II – estabelece a adequada utilização de recursos naturais como requisito para a função social da propriedade rural;

Art. 200, VIII – declara que ao Sistema Único de Saúde compete “colaborar na proteção do meio ambiente”;

Art. 216, V – inclui os sítios ecológicos como bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro;

Art. 220, § 3º, II, determina que compete à lei federal estabelecer os meios legais que garantam às pessoas e à família a possibilidade de se defenderem de práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente;

Art. 231, § 1º - trata das terras ocupadas pelos índios como sendo imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar.

Cabe ressaltar que, segundo Moraes<sup>8</sup>, a posição adotada pela nossa Constituição torna a defesa e a proteção ambiental uma regra de caráter obrigatório, uma vez que as condutas e as atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os responsáveis a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (art. 225, § 3º).

Cumprido destacar que além dos dispositivos constitucionais já explicitados, que demonstram o claro interesse do constituinte brasileiro no que se refere à proteção do meio ambiente, diversas normas infraconstitucionais também tratam desse tema relevante. Sendo que, entre elas, podemos destacar: Lei nº 4.771/1965 - Código Florestal; Lei nº 6.938/1981 - Política Nacional de Meio Ambiente; Lei nº 9.433/1997 - Política Nacional de Recursos Hídricos; Lei nº 9605/1998 - Lei de Crimes Ambientais; Lei nº 9.985/2000 - Lei Nacional das Unidades de Conservação; Resolução Conama nº 001/1986 - EIA/RIMA; Resolução Conama nº 237/1997 - Licenciamento Ambiental.

Desde a proteção específica das florestas e matas ciliares até a definição de uma ampla Política Nacional de Meio Ambiente, passando pela tipificação dos crimes ambientais, com a delimitação das respectivas penas, a legislação infraconstitucional brasileira, também, à semelhança das normas constitucionais, apresenta-se abrangente e detalhada no que se refere à conservação ambiental.

Logo, observa-se que o conjunto de normas jurídicas necessário à gestão e proteção ambiental no Brasil já se faz presente no ordenamento jurídico pátrio. Dessa forma, estão estabelecidos os instrumentos básicos para a atuação governamental nessa área e está viabilizada, sob a ótica da lei, a conservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável em nosso país.



### 3. A IMPORTÂNCIA DA QUANTIFICAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS PARA A APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL PÁTRIA E PARA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Entretanto, por que, sob esse contexto de proteção ambiental explícita por parte da legislação brasileira, o nosso país ainda não tem sido capaz de evitar a destruição do seu patrimônio ambiental? Ademais, por que a preservação e a conservação ambiental ainda são consideradas um problema no Brasil?

É fato que as respostas para essas questões não são tão simples quanto parecem. Muitos problemas, incluindo a necessidade de financiamento da fiscalização ambiental e a pressão social por desenvolvimento, podem ser colocados como causas dessas dificuldades. Entretanto, existe uma questão fundamental que, sob a ótica jurídica, tem evitado a aplicação coerente de diversos dispositivos legais relativos à proteção do meio ambiente. Esse problema pode ser descrito como a ausência de um padrão (metodologia) de quantificação de danos ambientais.

Nesse sentido, não é possível definir os limites da responsabilização decorrente de dano ambiental e, conseqüentemente, a aplicação da obrigatoriedade de reparação do dano (art. 225 da CF de 1998) se não existe clara definição da extensão patrimonial desses danos. Até mesmo a aplicação de penalidades administrativas, incluindo multas e punições de caráter criminal, fica prejudicada sem a individualização do dano.

Logo, para que se proceda a aplicação da legislação ambiental pátria em um evento de degradação ou de poluição do meio ambiente, é necessário proceder à quantificação de danos ambientais, com a respectiva determinação de seu montante e qualidade<sup>9</sup> (características). Assim, será possível determinar a exata responsabilidade do agente e exigir a compensação pelos atos ilegais por ele praticados, aplicando-se a devida penalidade.

Para ilustrar a questão da problemática da quantificação de danos ambientais no Brasil, um exemplo importante pode ser identificado em um estudo realizado pelo Imazon<sup>10</sup> (*Amazon Institute of People and the Environment*), que verificou que no Estado do Pará, o Poder Judiciário, nas transações penais e nos processos de responsabilização civil, atribuiu valores de compensação significativamente diferentes para o metro cúbico de madeira retirada ilegalmente da mesma região (entre R\$ 2,70 e R\$ 1.682,00).

Ainda, segundo o mesmo estudo, em dois dos casos estudados, o Ministério Público Federal efetuou propostas de avaliação de bens apreendidos similares (seis metros cúbicos de madeira) com valores bastante divergentes (R\$ 38.660,00 em um caso e R\$ 485,00 em outro). Esses são exemplos importantes da ausência de um critério único na quantificação de danos ambientais e que, certamente, influenciam a aplicação de penalidades, bem como a compensação por esses prejuízos ao meio ambiente.

Outro ponto a ser destacado é que, sob a ótica da defesa técnica, realizada por advogado, essas diferenças podem ser utilizadas como argumento favorável ao infrator, no contexto de um processo judicial ou administrativo, já que esses procedimentos não permitem a exacerbação da subjetividade, principalmente quando o resultado dessa avaliação pessoal do julgador, no que se refere à extensão do dano ambiental, traz um excessivo ônus ao infrator.

Portanto, qual seria a solução prática e factível para a determinação do *quantum debeatur* relativo a um evento de dano ambiental? Existe alguma técnica ou metodologia que possibilite a quantificação precisa de danos ambientais?

Como na questão anterior, a resposta não é simplória. O dano ambiental é influenciado por muito componentes, entre eles a fauna, flora, clima, geomorfologia da região afetada, além das interações



e impactos sociais relacionados com aquele evento de dano, o que torna quase uma utopia imaginar a possibilidade de determinação absoluta do montante de dano ambiental em um evento da vida real.

Ou seja, a determinação exata do quanto o meio ambiente foi afetado, em todos os seus componentes, é uma tarefa muito custosa e, algumas vezes, desnecessária, pois nem todos os itens desse “prejuízo” poderiam ser compensados pelo agente causador, quer pela inexistência de norma que respalde essa reparação, quer pela complexidade na identificação desse prejuízo. Ademais, os altos custos dos processos de quantificação de danos ambientais também são limitadores para sua adoção e aplicação corriqueira.

Entretanto, durante a pesquisa científica que gerou o presente trabalho observou-se que, por intermédio de um processo simplificado de identificação dos principais danos ambientais relacionados a um determinado caso de poluição ou degradação ambiental, é possível determinar o quanto do dano pode ser compensado e/ou reparado pelo agente responsável.

Ou seja, sob esse ponto de vista o foco seria identificar quais os componentes de um evento de dano ao meio ambiente que, sob o fundamento da lei vigente, nos ajudariam a construir padrões de determinação de danos ambientais e criar critérios para serem aplicados em processos de reparação e compensação.

De forma simplificada, essa opção seria semelhante a abdicar de utilizar uma complexa fórmula matemática que identifique 100% dos danos ambientais causados por um determinado agente e buscar "olhar" para o evento de dano ambiental e encontrar nele os vários componentes passíveis de compensação e reparação, com fundamento na legislação vigente. Isso ficará mais claro quando da apresentação dos resultados da presente pesquisa.

Nesse caso, feita a opção por uma metodologia simplificada de avaliação de danos ambientais, o que conta é o custo x benefício da quantificação, sendo que os resultados da aplicação desse tipo de metodologia seriam muito próximos do montante de danos realmente ocorridos, mas a compreensão desses valores seria bem mais rápida e não necessitaria de um procedimento técnico muito complexo e financeiramente dispendioso.

Ressalta-se, ainda, que para o Tribunal de Contas da União o desenvolvimento de uma metodologia simplificada de quantificação de danos ambientais pode ser muito relevante, tendo em vista suas atribuições/constituições que incluem, entre outras coisas, as fiscalizações de caráter patrimonial (inciso IV da art. 71 da CF).

Nesse sentido, essa atribuição do TCU associada a já explicitada visão do meio ambiente como patrimônio nacional (art. 225, da CF 1988) ressaltam a importância dos princípios aqui expostos. Dessa forma, no exercício do controle externo, a Corte de Contas passaria a deter de um instrumento ímpar a ser utilizado nas avaliações de programas de governo, na fiscalização dos órgãos responsáveis pelo controle do meio ambiente pátrio, na análise dos processos de licenciamento ambiental, no entendimento de impactos decorrentes de grandes obras governamentais e, em última instância, na preservação do patrimônio ambiental brasileiro.

#### 4. PRINCÍPIOS PARA A QUANTIFICAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS

Portanto, durante a realização do curso de Mestrado em Direito Comparado, (LL.M. *in comparative law*) na Universidade da Flórida, Estados Unidos da América, nos anos de 2006 e 2007, foi desenvolvido esse projeto que tinha como objetivo principal a determinação de princípios de quantificação de danos ambientais que deveriam auxiliar na formação de uma nova metodologia, com o conseqüente desenvolvimento de uma jurisprudência<sup>11</sup> relativa à responsabilização por danos ao meio ambiente no Brasil. Dessa forma, seria criado um importante instrumento para a aplicação da legislação ambiental pátria.

Assim, utilizando-se das técnicas do direito comparado e, mais especificamente, aplicando-se conceitos próprios adquiridos no estudo do direito americano, alguns princípios foram sugeridos para fornecer as bases de construção da desejável metodologia de quantificação de danos ambientais brasileira.

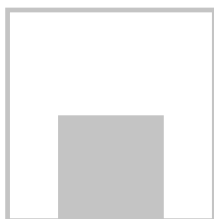
Nesse sentido, foi desenvolvida uma fórmula matemática simplificada, que será analisada adiante, com características conceituais e principiológicas, fundamentada nos seguintes alicerces:

a) **Princípios de *Tort law*** - ramo do direito consuetudinário americano que trata da

responsabilidade civil não contratual. Dele foram retirados conceitos sobre compensação e punição decorrente de danos, tendo em vista a pertinência da aplicação desses fundamentos jurídicos na questão do dano patrimonial ambiental; o que se mostrou perfeitamente compatível com a Constituição brasileira que considera a Amazônia, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal e a Zona Costeira como Patrimônio Nacional.<sup>12</sup>

b) **Projetos de recuperação e restauração dos rios Hudson e Fox** - em que foi observada a metodologia de quantificação de danos ambientais utilizada nesses dois casos, sendo que, em ambas as situações, foram demonstrados princípios de quantificação que estabelecem a necessidade de se considerar como componentes do dano ao meio ambiente os seguintes fatores:

- custo da restauração e recuperação do meio ambiente;
- custo da aquisição de recursos naturais similares àqueles que foram destruídos, na proporção semelhante aos degradados;
- avaliação da compensação devida pelo responsável em função dos serviços ambientais oferecidos pela natureza, dos quais a população ficará privada, por um determinado período de tempo.



**c) Fórmula matemática de quantificação de danos ambientais ocorridos na área costeira do Estado da Flórida, Estados Unidos.**

Essa fórmula foi descrita em um estudo extenso e detalhado sobre bons exemplos de metodologias de quantificação ambiental simplificadas<sup>13</sup>, sua importância está relacionada com as bases lógico-matemáticas para a descrição de princípios de quantificação de danos ambientais utilizadas no presente projeto.

**d) Legislação ambiental pátria relacionada com a responsabilização por danos ao meio ambiente.**

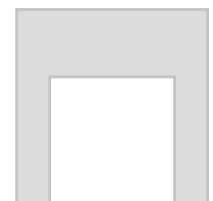
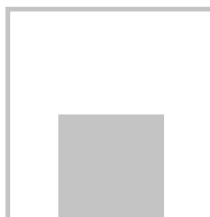
Toda a metodologia desenvolvida durante o projeto deve buscar a concordância com a legislação brasileira vigente, para que se obtenha a aplicabilidade desejada da fórmula construída.

**5. RESULTADOS**

Os resultados da combinação dos princípios legais supracitados e das metodologias de quantificação estudadas, sob a ótica da legislação ambiental brasileira, levaram à construção da seguinte "fórmula conceitual" que pode ser utilizada no Brasil para a construção de metodologia e jurisprudência de quantificação de danos ambientais.

Destaca-se que a presente fórmula foi construída para uma situação hipotética na qual um produto químico é acidentalmente despejado em um rio causando sua poluição. Ademais, como consequência desse evento, as águas do curso d'água seriam consideradas sem utilidade para qualquer propósito, durante um período de tempo, exceto navegação.

Finalmente, ressalta-se que a utilização desses conceitos em outra situação, real ou hipotética, necessitaria de adaptação da expressão que se segue, para incorporação das peculiaridades de cada evento. Entretanto, entende-se que essa adaptação seria fundamentada nos mesmos princípios aqui apresentados.



Fórmula de quantificação de danos ambientais:

$$\text{CDPA (R\$)} = [\text{CL} + \text{ME} + \text{RAD} + (\text{SN} * \text{T})] * \text{DP} + \text{CAD} + (\text{DS} * \text{T})$$

Onde:

**CDPA (R\$)** – compensação por dano ao patrimônio ambiental.

**CL** - custo de limpeza - retirada do produto químico da água<sup>14</sup>.

**ME** - medidas emergenciais - como, por exemplo, barreiras físicas para impedimento da disseminação da poluição, retirada de famílias das áreas afetadas, resgate de espécies da fauna que estejam em perigo em decorrência do referido evento, entre outras.

**RAD** - recuperação de áreas degradadas – incluindo custo de aplicação de programas de recuperação da flora e fauna da região afetada.

**SN** - serviços naturais retirados da população – tais como água potável, pesca e outros. Esse fator tem de ser definido sob um critério relativo ao tempo. Uma forma fácil de calculá-lo é por intermédio da quantificação de medidas emergenciais relacionadas a esses itens, como, por exemplo: a) valores pagos aos pescadores pela interrupção na comercialização do pescado = R\$ 100.000,00 (cem mil reais por dia); b) custo do suprimento de água alternativo para consumo humano – R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais por dia). Entretanto, deve-se ter cuidado para não haver duplicidade entre os itens ME e SN.

**T** – tempo – período de incidência dos efeitos da poluição sobre a utilização dos recursos naturais na região. Seria um fator multiplicativo do fator SN e do fator DS. Por exemplo: período em que a população ficou sem poder utilizar a fonte de água para consumo e pesca.

**DS** - danos subjetivos<sup>15</sup> – por exemplo: valor atribuído ao lazer que a população usufrui, com a utilização do rio, por um período de tempo em que ele não ficará disponível.

**DP** - danos punitivos – aplicados na presença de negligência. Seriam calculados em função do valor do dano patrimonial ambiental<sup>16 17</sup>.

**CAD** - custo da avaliação do dano ambiental – custo do processo de quantificação do dano ambiental a ser pago pelo agente responsável.



## 6. CONCLUSÃO

O presente trabalho nos mostra importantes sugestões de princípios e critérios para a quantificação de danos ambientais. Porém, para que esses conceitos sejam utilizados em situações de fato, necessitam, ainda, da criação e do desenvolvimento de fórmulas que considerem características específicas dos recursos naturais afetados pelos eventos danosos, como localização geográfica, biodiversidade (flora e fauna), uso dos solos e recursos hídricos, interações sociais, entre outros.

Entretanto, a importância deste projeto está em estabelecer as bases de uma metodologia de quantificação de danos ambientais a ser utilizada para que se alcance uma maior aplicabilidade da moderna legislação ambiental pátria, superando-se as deficiências e as limitações que impedem a efetiva compensação e punição decorrente de responsabilidade civil, administrativa e criminal, relativa a eventos causadores de danos ao meio ambiente.

Assim, de forma sintetizada, segundo os resultados aqui demonstrados, uma metodologia efetiva de quantificação de danos deve considerar:

a) **custo das medidas emergenciais** decorrentes da atuação do estado (governo) e suas agências, relacionadas com a mitigação dos efeitos dos danos ambientais, a restrição das conseqüências danosas ao meio ambiente e até a proteção da população e da biodiversidade afetadas pelo dano ambiental.

b) **custo de recuperação e restauração do meio ambiente** afetado (área destruída ou poluída, recursos hídricos, flora, fauna, etc.).

c) **compensação financeira pelos serviços providos pelo meio ambiente**, dos quais a população foi privada, durante um período de tempo.

d) **punição por danos**, que seria uma medida profilática e de caráter educacional.

e) **custos para a quantificação de danos ambientais**, que deveriam ser pagos pelo responsável pelos danos ao meio ambiente.

f) **danos de natureza subjetiva**. Como o exercício de atividades de lazer relacionadas com o usufruto dos bens ambientais (recursos naturais) dos quais a população ficou privada, por um período de tempo, em função do evento danoso.

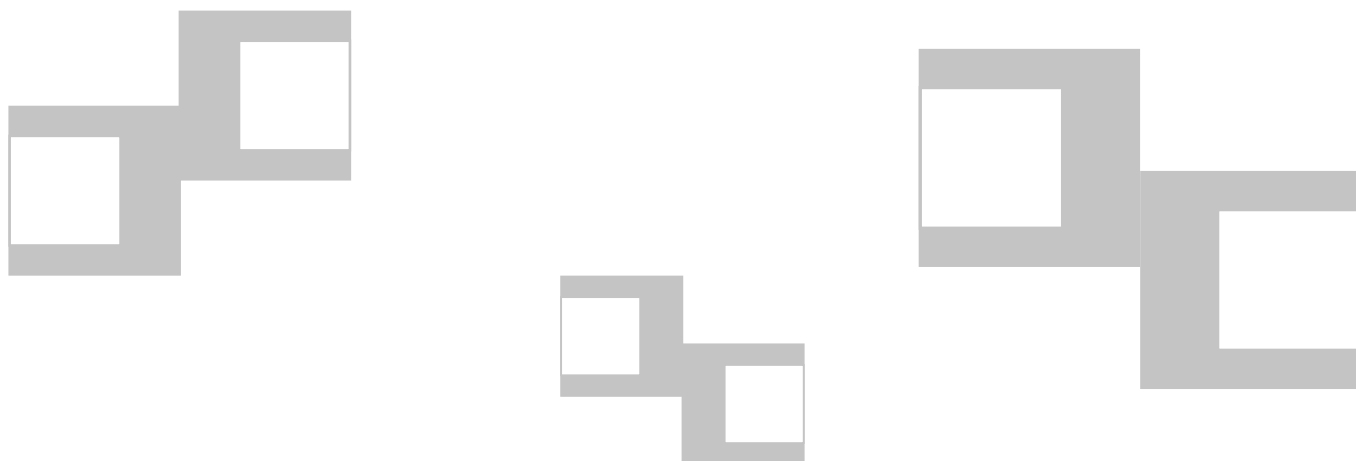
Finalmente, é importante destacar que o presente projeto e a possibilidade de suprir a ausência de conceitos e princípios relativos à quantificação de danos ambientais são, apenas, mais alguns passos em busca de instrumentos metodológicos mais eficientes. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União exerce um papel importante e pode contribuir para a proteção desse patrimônio inestimável (meio ambiente), com o desenvolvimento de técnicas de quantificação de danos ambientais e fortalecimento do controle externo federal.

Portanto, mesmo no que se refere ao desafio de proporcionar as bases para que se exerça a compensação por danos ambientais, o trabalho está apenas começando, sendo que muito ainda deve ser feito para que se alcancem os objetivos constitucionais de proteção ao patrimônio ambiental nacional.



## REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Kenneth S. *The forms and functions of tort law*. 2nd ed. New York: Foundation Press, 2002.
- ANDO, Amy W. et al. *Natural resource damage assessment: methods and cases* Illinois: University of Illinois, 2004. (WMRC reports, RR-108). Disponível em: <[http://www.istc.illinois.edu/main\\_sections/info\\_services/library\\_docs/RR/RR-108.pdf](http://www.istc.illinois.edu/main_sections/info_services/library_docs/RR/RR-108.pdf)>. Acesso em: 5 dez. 2008.
- BARRETO, Paulo; BRITO, Brenda. *Desperdícios, perdas e impactos da exploração de madeira na Amazônia*. Belém: Imazon, 2003. Relatório do Imazon para a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Sugestões para a aplicação da Lei de Crimes Ambientais no setor florestal da Amazônia. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, v. 6, n. 30, p. 137-155, mar./abr. 2005.
- BREEN, Barry N. Natural resource damages. In: ENVIRONMENTAL law. [Washington, DC: s.n.], 1993. (ALI-ABA coursebook).
- BURNHAM, Willian. *Introduction to the law and legal system of the United States*. 3rd ed. St. Paul, Minnesota: Thomson, 2002.
- CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 2. ed. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; São Paulo: Cortez, 1999.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- FEARNSIDE, Philip Martin. Serviços ambientais como estratégia para o desenvolvimento sustentável na Amazônia rural. In: CAVALCANTI, C. (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 314-344.
- FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade civil por dano ecológico. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 10, n. 49-50, p. 35, jan./jun. 1979.
- FERREY, Steven. *Environmental law: examples and explanations*. 3rd ed. New York: Aspen Law & Business, 2004.
- FLORIDA. Supreme Court. *Pinecrest Lakes, Inc. v. Karen Shidel*, [2002]. Disponível em: <<http://www.nsulaw.nova.edu/faculty/documents/Pinecrest%20Analysis.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2008.
- FRANKLIN, Marc A.; RABIN, Robert L. *Tort law and alternatives: cases and materials*. 7th ed. New York: Foundation Press, 2001. (University Casebook Series).
- GARNER, Bryan A. (Ed.). *Black's law dictionary*. 3rd ed. St. Paul, Minnesota: Thomson, 2006.
- HAAR, Charles M.; WOLF, Michael Allan. *Land-use planning and the environment*. Gainesville, University of Florida, 2006.
- HUDSON RIVER NATURAL RESOURCES TRUSTEE COUNCIL. *Hudson River natural resource damage assessment plan*. Albany, N.Y., 2002.
- IHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito*. Tradução de João de Vasconcelos. 17. ed., 2. tiragem. São Paulo: Forense, 1999.
- AN INCONVENIENT truth. Directed by Davis Guggenheim. Produced by Laurie David, Lawrence Bender, Scott Z. Burns. Performer: with Al Gore. United States: Paramount Pictures Corporation, 2006. 10 film reels (ca. 95 min.), col., 35 mm.
- KIETZMANN, Luís Felipe de Freitas. Da uniformização de jurisprudência no direito brasileiro. *Jus Navegandi*, Teresina, ano 10, n. 1124, 30 jul. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8701>>. Acesso em: 5 dez. 2008.
- KLEIN, Christine A.; CHEEVER, Federico; BIRDSONG, Bret C. *Natural resources law: a place-based book of problems and cases*. New York: Aspen, 2005.



KYOTO PROTOCOL TO THE UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (1997). Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2008.

LEITE, José Rubens Morato. O dano moral ambiental e sua reparação. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 1, n. 4., p. 61-71, out./dez. 1996.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle do patrimônio ambiental brasileiro: a contabilidade como condição para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

Malone, Linda A. *Environmental law*. New York: Aspen Publishers, 2003.

MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

OLIVEIRA, Helli Alves de. *Da Responsabilidade do Estado por danos ambientais de acordo com a Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

OREGON. Supreme Court. *Martin v. Reynolds Metal Co., [1960]*. Disponível em: <[http://bulk.resource.org/courts.gov/c/F2/297/297.F2d.49.17438\\_1.html](http://bulk.resource.org/courts.gov/c/F2/297/297.F2d.49.17438_1.html)>. Acesso em 5 dez. 2008.

PACCAGNELLA, Luís Henrique. Dano moral ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 4, n. 13, p. 44-51, jan./mar. 1999.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. v. 1.

RESTORATION and Compensation Determination Plan (RCDP): Lower Fox River/Green Bay: natural resource damage assessment. Disponível em: <<http://www.fws.gov/midwest/foxrivernrda/documents/RCDP-1.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2008.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

UNITED STATES. *District Court (Nebraska). Thompson v. Kimball*, 165 F.2d 677, 8th Circuit, Circuit Court of Appeals, 1948. Disponível em: <<https://www.fastcase.com/Google/Start.aspx?C=87da4c40961d1d1aeec70ee1bdcf9ca8a8ec53e751cc0257&D=d735d414df22e37dd73ee87a52ac0689b8f64ebb5a2b7137>>. Acesso em: 5 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Environmental Protection Agency. *Climate Change [site]*. Disponível em: <<http://www.epa.gov/climatechange/index.html>>. Acesso em 5 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. House of Representatives. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA). *U. S. Code*, [Washington, DC], Title 42, Chap. 103. Disponível em: <<http://uscode.house.gov/download/pls/42C103.txt>>. Acesso em: 5 dez. 2008.

UNITED STATES. Supreme Court. *Fort Gratiot Sanitary Landfill v. Michigan Department of Natural Resources* n. 91-636, 1992. *United States Reports*, Washington, DC, v. 504. Disponível em: <<http://openjurist.org/504/us/353/fort-gratiot-sanitary-landfill-inc-v-michigan-department-of-natural-resources>>. Acesso em: 5 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Hodel v. Indiana n. 80-231, 1981. *United States Reports*, Washington, DC, v. 452. Disponível em: <<http://openjurist.org/452/us/314/hodel-v-indiana>>. Acesso em: 5 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Lucas v. South Carolina Coastal Council, [1992]. *United States Reports*, Washington, DC, v. 505, p. 1003-1078, 1996. Disponível em: <<http://www.supremecourtus.gov/opinions/boundvolumes/505bv.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. *Massachusetts v. Environmental Protection Agency, [2006]*. Disponível em: <<http://www.supremecourtus.gov/opinions/06pdf/05-1120.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2008.

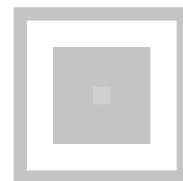
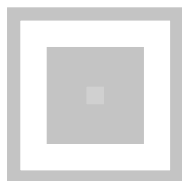
\_\_\_\_\_. *Philadelphia v. New Jersey* n. 77-404, 1978. *United States Reports*, Washington, DC, v. 437. Disponível em: <<http://openjurist.org/437/us/617/city-of-philadelphia-v-new-jersey>>. Acesso em: 5 dez. 2008.

## NOTAS

- SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 20.
- É interessante destacar que o conceito de proteção das gerações futuras também está presente na Constituição Brasileira de 1988.
- Desenvolvimento sustentável pode ser, de forma simplificada, entendido como a possibilidade de alcance de desenvolvimento econômico e social sem a destruição do meio ambiente, maximizando-se os processos produtivos com a mínima perturbação da natureza. Esse conceito inclui, ainda, a busca por "tecnologias limpas" (mais eficientes no que se referem à conservação dos recursos naturais) e o abandono de práticas produtivas consideradas danosas ao meio ambiente.
- O conceito de "capital natural" apresenta uma visão alternativa aos conceitos tradicionais de produto econômico (tais como produto interno bruto (PIB), produto nacional (PN), entre outros) no sentido de se atribuir valor econômico aos recursos naturais que um determinado país detém.

Assim, de acordo com os conceitos tradicionais de produto econômico, a madeira "cortada" (extraída) de uma floresta tropical poderia contribuir com o aumento do PIB, por exemplo, pois seria vendida e traria divisas ao país. Já sob a ótica do novo conceito (capital natural) o valor econômico é atribuído, também, à floresta ainda preservada, sendo que o país que mantém a floresta protegida teria uma capital natural maior em relação àquele que permite a sua "derrubada" (extração da madeira).

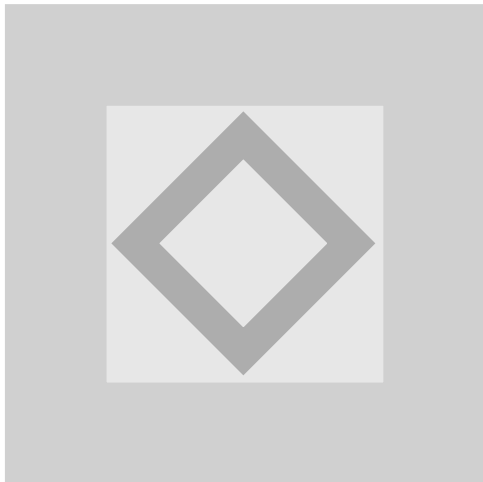
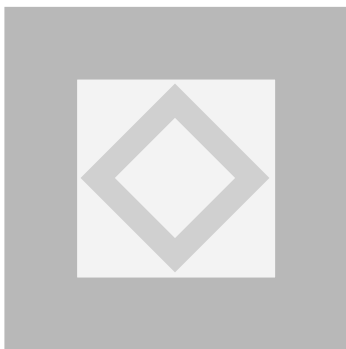
- <sup>5</sup> FEARNSTIDE, Philip M. Serviços ambientais como estratégia para o desenvolvimento sustentável na Amazônia rural. *Apud* CAVALCANTI, Clóvis (org). Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. *Apud* LIMA, Luiz Henrique, Controle do Patrimônio Ambiental Brasileiro. Rio de Janeiro: UERJ, 2001, p. 346.
- <sup>6</sup> País com influência sobre todo o globo.
- <sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.50.
- <sup>8</sup> Moraes, Alexandre. Direito Constitucional. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p.647.
- <sup>9</sup> A qualidade do dano ambiental é relacionada ao tipo de recurso natural afetado em função da ação ou omissão do responsável.
- <sup>10</sup> BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. Sugestões para a Aplicação da Lei de Crimes Ambientais no Setor Florestal da Amazônia. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, ano VI, vol. 30, 2005.
- <sup>11</sup> O termo "jurisprudência" nos parece apropriado, pois, como princípio, foi objetivada a busca de soluções compatíveis com a legislação brasileira, bastando, para a sua aplicação, a construção de um entendimento jurisprudencial (administrativo ou judicial) para sua aplicação no caso concreto.
- <sup>12</sup> Uma interpretação teleológica da lista presente no § 4º do art. 225 da Constituição Federal não poderá considerá-la taxativa e excludente, já que a origem do reconhecimento dos patrimônios ambientais em questão está fundamentada nos recursos naturais presentes nessas regiões. Portanto, não se poderia dizer que, por exemplo, que o bioma do cerrado, rico em biodiversidade (flora e fauna), não teria direito ao mesmo status de "patrimônio nacional".
- <sup>13</sup> ANDO, Amy W.; KHANNA, Madhu; Vig Suzanne. *WMRC Reports Waste Management and Research Center Natural Resource Damage Assessment - Methods and Cases - University of Illinois, University of Utah*, 2004. Disponível em: <<http://www.wmrc.uiuc.edu>>. Acessado em: 5 dez. 2008.
- <sup>14</sup> No caso aqui apresentado o custo da limpeza foi separado das outras medidas emergências, porém, em outras situações, há de se considerar a possibilidade de junção dos dois fatores. Entretanto, devido à configuração da presente fórmula, não há qualquer diferença de resultado financeiro caso esses custos estejam juntos ou separados em um único item.
- <sup>15</sup> Destaca-se que a inserção de danos "subjetivos" apresenta-se como um dos desafios no processo de quantificação de danos ambientais; sendo que, muitas vezes, é extremamente difícil avaliar, por exemplo, os prejuízos decorrentes da limitação do exercício de uma atividade de lazer, por parte da população, em função dos danos causados aos recursos naturais.
- Por outro lado, em alguns casos, as partes envolvidas poderiam provar que houve prejuízo direto a alguma atividade de lazer determinada; sendo possível, por intermédio da fórmula apresentada, a consideração dessas atividades em um processo de quantificação de danos ambientais.
- Finalmente, nos casos em que esse dano não seja "avaliável", ou mesmo nos casos de desconsideração desses prejuízos, o fator "DS" deverá ser suprimido da fórmula em questão.
- <sup>16</sup> Ressalta-se que, no caso dos danos punitivos, os mesmos incidiriam apenas sobre os danos patrimoniais, não sendo multiplicados pelos danos subjetivos ou pelos custos do procedimento de quantificação.
- <sup>17</sup> No caso do TCU, poderiam ser aplicados os danos punitivos no valor de até 100% do dano ao patrimônio ambiental, à semelhança do que ocorre no caso de dano ao erário (art. 57 da Lei Orgânica do TCU).





# As licitações e contratações públicas no cenário da governança eletrônica

Jessé Torres Pereira Júnior,  
Marinês Restelatto Dotti



**Jessé Torres Pereira Júnior** é Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

**Marinês Restelatto Dotti** é Advogada da União e especialista em Direito do Estado/UFRGS.

O fetiche tecnológico ‘é político’ para nós, possibilitando-nos prosseguir o resto de nossas vidas aliviados da culpa de talvez não estarmos fazendo nossa parte e seguros na crença de que somos, afinal, cidadãos informados e engajados. O paradoxo do fetiche tecnológico é que a tecnologia que age em nosso lugar realmente nos habilita a permanecer politicamente passivos. Não temos de assumir a responsabilidade política porque, uma vez mais, a tecnologia faz isso por nós [...] A ‘dose’ nos permite pensar que tudo que precisamos é universalizar determinada tecnologia, e então teremos uma ordem social democrática ou harmoniosa. (BAUMAN, Zygmunt. **Medo Líquido**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p.119)

## 1. INTRODUÇÃO

Os processos de trabalho e as atividades desempenhados pela função administrativa do Estado contemporâneo – conjunto que, nas repúblicas federativas, como o Brasil, compreende a gestão de todos os Poderes constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário), em qualquer das esferas da Federação (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) – experimentam profunda reforma de métodos e procedimentos com o fim de torná-los mais eficientes e eficazes. O uso da tecnologia da informação e da comunicação (TIC) distingue essa reforma de todas as revisões que a cultura administrativa estatal empreendeu no passado.

A burocracia administrativa parece haver esgotado o seu modelo patrimonialista, declaratório de direitos, porém inapto para produzir os resultados que as sociedades destinatárias daquelas revisões cobram, entre impacientes e desencantadas, dos governos, quais sejam os de garantir a todos, sem exclusão, o exercício e a fruição dos direitos declarados (individuais, sociais, econômicos e ambientais, coletivos e difusos).

O emprego generalizado da TIC serve a iniciativas e soluções que dão forma a um novo sistema de gestão dos negócios públicos, a que se tem chamado de governança eletrônica, a reacender esperanças, modificar realidades e também construir mitos.

Inevitável que as licitações e contratações da administração pública recebam o influxo da TIC. A consecução dos objetivos e fins do Estado não prescinde da parceria das empresas públicas e privadas que, mediante contratos sujeitos a regime jurídico específico, fornecem os bens, executam as obras e prestam os serviços necessários à implementação de planos, programas e projetos governamentais, contratos esses cujos valores representam por volta de 16% do produto interno bruto.

A Constituição da República optou por um regime de contratação fundado em competição seletiva aberta, denominada licitação, somente afastável nas situações de exceção previamente definidas em lei (CF/88, art. 37, XXI). Acredita-se que o processo de contratação de compras, obras, serviços e alienações, mediante licitação (regra geral) ou direta (sem licitação, excepcionalmente), terá, aos olhos da governança eletrônica, maior ou menor índice de eficiência e eficácia de acordo com os métodos e procedimentos que viabilizem, restrinjam ou estimulem o uso da TIC.

Daí a sucessão de alterações que, desde o início do século, leis e decretos vêm introduzindo nas normas jurídicas regentes da matéria, na administração pública brasileira, de modo a alinhar o processo de suas contratações ao perfil idealizado de governança eletrônica. Atribui-se êxito a essas alterações, diante dos resultados até aqui mensurados – redução do tempo de processamento, simplificação do procedimento e obtenção de propostas mais vantajosas, na modalidade do pregão (presencial ou eletrônico).

## 2. O CONCEITO DE GOVERNANÇA

O exercício do poder político porta desafios seculares permanentes, inclusive de sistematização conceitual. Uma das maneiras de racionalizá-los é a de compreender aquele exercício como um triângulo: no vértice, situa-se o projeto estratégico de governo, passível de traduzir-se pelo verbo “querer” (vontade política); no primeiro ângulo da base do triângulo, estarão as competências distribuídas para agir e a organização dos meios para efetivá-las, compondo a governabilidade, que se encarna no verbo “poder” (atos de autoridade legitimada); no último ângulo dessa figura geométrica, colocam-se o conhecimento e os instrumentos de sua operação e disseminação, configurando a governança, a que corresponde o verbo “saber” (*know how* científico e tecnológico).

O governo eficiente e eficaz quer, pode e sabe produzir resultados de interesse público. Não garante tais resultados o governo que afirma querer, mas não estrutura adequadamente a governabilidade, nem domina suficientemente a governança.

Distribuir computadores e desenvolver aplicativos que informatizem os processos de trabalho do cotidiano administrativo constituem não mais do que passos iniciais no caminho da governança qualificada pelo uso da TIC. A governança pressupõe projeto estratégico de governo e aparato institucional de sua governabilidade, do mesmo modo que estratégia e governabilidade carecem de governança para que se estabeleçam relações diretas entre a administração e os cidadãos, mediante redes, sítios e endereços eletrônicos de acesso público. A governança dita eletrônica caracteriza-se pela interatividade entre governantes e cidadãos, em diálogo participante da tomada de decisões de interesse geral.

Sob a perspectiva da participação, duas são as versões de governança: a primeira enfatiza o incremento da eficiência e da eficácia das ações governamentais, com foco na qualidade de vida das populações, cuja participação é instrumental

***O governo eficiente e eficaz quer, pode e sabe produzir resultados de interesse público. Não garante tais resultados o governo que afirma querer, mas não estrutura adequadamente a governabilidade, nem domina suficientemente a governança.***

e subordinada; a segunda incentiva o potencial emancipatório de ações em parceria entre os setores públicos e privados, com foco na inclusão de segmentos alijados do processo político ou por ele discriminados, por isto que eficiência e eficácia, sempre relevantes, passam a constituir objetivo subordinado, conferindo-se prioridade ao protagonismo dos cidadãos.

A vigente Constituição Federal e suas quase sessenta emendas vêm desenhando um formato de governança que combina eficiência/eficácia com participação emancipatória, no processo político de gestão do Estado. Gera ambigüidades, que ora levam à paralisia pela perplexidade, ora à inconseqüência de resultados por gestão inepta. Ainda não se encontrou o ponto ótimo de articulação (se é que existe) entre gestão de resultados (eficiência/eficácia) e gestão emancipatória (parcerias).

É nesse contexto que se apresenta, às escolhas estratégicas (“querer”) e às estruturas organizacionais (o “poder” da governabilidade), o uso instrumental da TIC, que tanto pode favorecer a oferta de serviços públicos *on line*, quanto provocar conflitos de complexa composição, a reclamar ponderação de interesses de importância equivalente. Basta lembrar, para ilustrá-lo, que um erro pessoal pode ser isolado e corrigido antes de contaminar o sistema, ao passo que um erro do sistema é multiplicado, a grande velocidade, por todos os seus segmentos, comprometendo o projeto antes que a gestão identifique a origem do problema e desenvolva as soluções aptas a saná-lo e aos seus efeitos, também sistêmicos.

### 3. O FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO

Nas bastassem as sutilezas da TIC, a globalização formula exigências que repercutem sobre o “querer”, o “poder” e o “saber” da gestão pública.

Visite-se, a propósito, a visão didático-metafórica que do fenômeno tem Thomas Friedman, *verbis*:

[...] a globalização atravessou três grandes eras. A primeira se estendeu de 1492 – quando Colombo embarcou, inaugurando o comércio entre o Velho e o Novo Mundo – até por volta de 1800. Eu chamaria essa etapa de Globalização 1.0, que reduziu o tamanho do mundo de grande para médio e envolveu basicamente países e músculos. Isto é, o principal agente de mudança, a força dinâmica por trás do processo de integração global, era potência muscular (a quantidade de força física, a quantidade de cavalos-vapor, a quantidade de vento ou, mais tarde, a quantidade de vapor) que o país possuía e a criatividade com que a empregava[...] As questões básicas da Globalização 1.0 eram: como o meu país se insere na concorrência e nas oportunidades globais? Como posso me globalizar e colaborar com outras pessoas, por intermédio do meu país? A segunda grande era, a Globalização 2.0, durou mais ou menos de 1800 a 2000 (sendo interrompida apenas pela Grande Depressão e pelas Primeira e Segunda Guerras Mundiais) e diminuiu o mundo do tamanho médio para o pequeno. O principal agente de mudança, a força dinâmica que moveu a integração global, foram as empresas

multinacionais, que se expandiram em busca de mercados e mão-de-obra – movimento encabeçado por ações inglesas e holandesas e a Revolução Industrial[...] As forças dinâmicas por trás dessa etapa da globalização foram as inovações de *hardware* (dos barcos a vapor e ferrovias, no princípio, aos telefones e *mainframes*, mais para o final), e as grandes indagações eram: como a minha empresa se insere na economia global? Como tirar proveito das oportunidades? Como posso me globalizar e colaborar com outras pessoas, por intermédio da minha empresa? [...] Por volta do ano 2000, adentramos uma nova era: a Globalização 3.0, que está não só encolhendo o tamanho do mundo de pequeno para minúsculo, como também, ao mesmo tempo, aplainando o terreno. Enquanto a força dinâmica na Globalização 1.0 foi a globalização dos países e, na Globalização 2.0, a das empresas, na 3.0, a força dinâmica vigente (aquilo que lhe confere seu caráter único) é a recém descoberta capacidade dos indivíduos de colaborarem e concorrerem no âmbito mundial – e a alavanca que vem permitindo que indivíduos e grupos se globalizem com tamanha facilidade e de maneira tão uniforme é não o cavalo-vapor nem o *hardware*, mas o *software* (novos aplicativos de todos os gêneros), conjugado à criação de uma rede de fibra óptica em escala planetária, que nos converteu, a todos, em vizinhos de porta. Agora, o que os indivíduos podem e devem indagar é: como é que eu me insiro na concorrência global e nas oportunidades que surgem a cada dia e como é que eu posso, por minha própria conta, colaborar com outras pessoas, em âmbito global? [...] A diferença reside no fato de que as duas primeiras etapas foram encabeçadas basicamente por europeus e americanos, pessoas e empresas. Muito embora a China fosse a maior economia do mundo no século XVIII, foram os países, empresas e exploradores ocidentais que conduziram a maior parte do processo de globalização e configuração do sistema. A tendência, todavia, é que esse fenômeno se inverta: em virtude do achatamento e encolhimento do mundo, esta fase 3.0 será cada vez mais movida não só por indivíduos, mas também por um grupo muito mais diversificado de não-ocidentais e

não-brancos. Pessoas de todos os cantos do mundo estão adquirindo poder. A Globalização 3.0 possibilita a um número cada vez maior de pessoas se conectarem num piscar de olhos, e veremos todas as facetas da diversidade humana entrando na roda[...] a Terra deixou de ser redonda e se achatou[...] (**O Mundo é Plano**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005, p.17-10).

A globalização, em sua versão 3.0, não é apenas econômica. Sua capacidade de também afetar a cultura é extraordinária e insuspeitada. Recorra-se, ainda, à saborosa narrativa jornalística de Friedman:

[...] tomei um café-da-manhã em Washington, com uma amiga egípcia, antiga repórter de economia no Cairo[...] perguntei-lhe onde estava quando descobriu que o mundo era plano. Ela respondeu que isso tinha acontecido poucas semanas antes, durante o mês muçulmano sagrado do Ramadã. Minha amiga tinha feito uma reportagem para a televisão árabe CNBC, a respeito das lanternas coloridas chamadas *fawanis*, cada qual com uma vela acesa no interior, que tradicionalmente são levadas pelas crianças egípcias durante o Ramadã, uma tradição secular que data do período fatímida no Egito. As crianças balançam as lanternas e cantam músicas, e as pessoas lhes dão balas ou presentes, como se faz nos Estados Unidos, no *Halloween* [no Brasil, lembraria o dia de São Cosme e São Damião]. Durante séculos essas lanternas têm sido fabricadas em pequenas oficinas de baixo custo, nos bairros antigos do Cairo; isto é, até pouco tempo atrás. Foi nessa época que lanternas do Ramadã de plástico, feitas na China, com uma lâmpada a pilha por dentro em vez de vela, começaram a conquistar o mercado, liquidando as oficinas egípcias tradicionais. – Eles estão invadindo nossa tradição de forma inovadora, e nós não fazemos nada[...]. Essas lanternas são originárias de nossa tradição, de nossa alma, mas as versões chinesas são mais criativas e adiantadas do que as egípcias [...]. Como relatou no número de dezembro de 2001 a revista *Business Monthly*, publicada pela Câmara Norte-Americana de Comércio no Egito, os importadores de produtos chineses competem não somente entre si, mas também

contra a secular indústria egípcia. Mas os modelos chineses estão fadados a triunfar... De todos os *fawanis* que existem no mercado, não mais de 5% hoje em dia são fabricados no Egito. (*op. cit.*, p. 277-278).

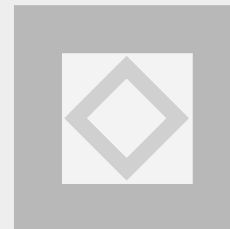
O acesso do indivíduo ao conhecimento, através de rede mundial, em tempo real, produz um novo cenário também para as relações entre a administração estatal e os cidadãos, de modo a expandir o acesso a serviços públicos mediante: canais *on-line* de comunicação com órgãos e entidades (o contribuinte brasileiro já pode saber pela *internet*, por exemplo, como está o processamento de suas declarações ao imposto de renda dos últimos cinco anos, em sítio da secretaria da receita federal); informação e tramitação processual à distância (no âmbito do Judiciário, as partes e os advogados não mais necessitam comparecer aos Foros e Juízos informatizados para acompanhar o andamento dos processos de seu interesse); obtenção de documentos (certidões de regularidade no recolhimento de contribuições sociais, como as devidas ao INSS e ao FGTS); contratações de bens e serviços por meio do pregão no formato eletrônico, que enseja a participação de licitantes sediados em qualquer ponto do Território Nacional.

O que ainda não terá ficado claro para todos, entretanto, é que o uso da TIC, do ponto de vista da governança eletrônica, não se deve limitar ao aumento quantitativo de computadores nos órgãos e entidades públicos. Esse aumento conjuga-se ao fomento da interação Estado-cidadão, da prestação de serviços públicos à população e da participação desta no processo democrático de tomada de decisão acerca de políticas públicas.

#### **4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DIGITAL E DE APERFEIÇOAMENTO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA ESTATAL**

A Corporação Financeira Internacional do Banco Mundial (IFC) elaborou estudo em mais de 130 países, chamado *Doing Business in 2004* (Fazendo Negócios em 2004). Formulou cinco perguntas, no intuito de estabelecer o grau de facilidade ou de dificuldade para: (a) iniciar um negócio, em termos de normas locais, regulamentação e taxas de licenciamento; (b) contratar e despedir empregados; (c) fazer valer os contratos; (d) obter crédito; (e) encerrar uma empresa insolvente. Ainda Friedman comenta

os países que fizeram todas essas coisas com relativa simplicidade e sem atritos realizaram a reforma no varejo, e os que não o fizeram estão parados na reforma por atacado e provavelmente não prosperarão no mundo plano. Os critérios da IFC foram inspirados na obra brilhante e inovadora de Hernando de Soto, que demonstrou no Peru e em outros países em desenvolvimento que, se mudarmos o ambiente regulador e de negócios em favor dos pobres, e lhes proporcionarmos os instrumentos para que colaborem, eles farão o resto (*op. cit.*, p. 285).

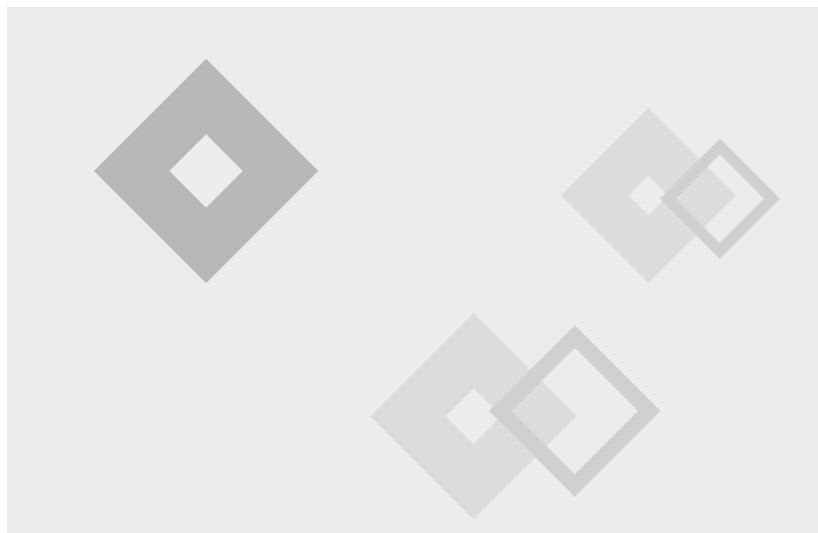


O processo de simplificação de exigências para estimular o empreendedorismo, seja nos negócios privados dependentes de outorgas estatais, tais como licenças e autorizações (CF/88, art. 170, parágrafo único), seja por meio das contratações de compras, obras e serviços com a administração pública, passa, necessariamente, pela inclusão digital, direcionada não apenas ao indivíduo, mas, sobretudo, à sociedade civil.

Significa que distribuir e instalar computadores, redes e sistemas não são fins em si mesmos, mas servem ao objetivo de estabelecer e entreter relações diretas, transparentes e participativas entre as instituições estatais e a sociedade civil. Relacionamento desse teor é que viabilizará a concepção e a concretização de políticas públicas, definidas como o conjunto de estratégias, táticas e operações de governo, em resposta a pleitos legítimos da sociedade ou da própria administração pública, esta quando houver de dar cumprimento a políticas públicas pré-traçadas na Constituição, incluindo, ou não, intervenções na esfera privada.

Inúmeras são as políticas públicas postas na Constituição da República, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais. O Supremo Tribunal Federal tem decidido que o assento nas leis fundamentais confere a essas políticas caráter cogente, isto é, são de implementação obrigatória pelos entes públicos respectivamente competentes (*vg* Ag. Reg. no RE nº 410.715-5/SP, rel. Min. Celso Mello, DJU de 22 de novembro de 2006, destacando-se o seguinte excerto da ementa:

Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.



Entre essas políticas públicas constitucionais encontra-se a que determina o aperfeiçoamento contínuo da Administração Pública através de “escolas de governo” (CF/88, artigos 39, § 2º, com a redação da EC nº 19/1998) e a que pretende, considerando o mercado interno integrante do patrimônio nacional, a autonomia tecnológica do País (CF/88, artigos 218 e 219).

A política pública voltada para a melhoria da própria Administração é fator importante para a maximização de resultados de outras políticas, bem como instrumento de transparência, logo de legitimação e fidedignidade do governo perante a sociedade. A percepção da sociedade de que o governo empenha-se por cumprir as políticas públicas constitucionais contribui para a formação de consciência acerca da cidadania, que ao mesmo tempo participe da definição das etapas desse cumprimento e seja co-responsável por controlar sua execução e avaliar-lhe os resultados.

A exclusão digital - grande número de pessoas sem acesso a meios informatizados - é um dos óbices a superar para a implementação da governança eletrônica, pela evidente razão de que impede a conexão direta entre cidadãos e administração. Sem que os instrumentos da TIC estejam disponíveis para todos os cidadãos, a prestação de serviços eletrônicos e a perspectiva de interatividade com o governo na tomada de decisões correm o risco de aumentar o espaço entre as vantagens que os cidadãos educados e proficientes tecnologicamente têm sobre aqueles que não o são, lamentável violação



da isonomia e da impessoalidade que a Constituição da República eleva a princípios reitores de todos os órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta, e que se deve compreender como extensivos ao relacionamento desta com os cidadãos. Perde-se a TIC como catalisador apto a mudar o foco dos serviços públicos quanto ao modo de sua prestação à população (foco no usuário), com maior qualidade, continuidade e efetividade (Lei nº 8.987/1995, art. 6º, § 1º) e, ademais, como ferramenta hábil a sustentar novos modos de criação de redes sociais e políticas, ou seja, participação democrática na gestão pública.

Dados divulgados pela União Internacional das Telecomunicações (UIT) sugerem a existência de um *apartheid* digital: os países do G8 (os mais abastados do planeta) têm somente 15% da população mundial, porém contam o mesmo número de usuários de *internet* que todas as demais nações, salvo a China. O Brasil ocupa a 76ª posição na lista da UIT, em termos de população com acesso à rede mundial de computadores (17,2%), atrás de Chile (28,9%), Uruguai (20,6%) e Argentina (17,8%). Em relação à banda larga, temos 3% da população com acesso a essa tecnologia, ao passo que os países mais desenvolvidos já se situam entre 25% e 32%. No ensino fundamental, 17,2% dos alunos das escolas públicas brasileiras usam a *internet*, enquanto que, nas escolas particulares, o índice é de 74,3%. No ensino médio, 37,3% dos alunos das escolas públicas têm acesso à *internet*; 83,6% entre os alunos das escolas particulares (O Globo, São Paulo, 11 nov. 2007, p.7).

Nessas circunstâncias, a inclusão digital deve constituir, ela própria, uma política pública de alta prioridade, se o País quiser caminhar rumo à governança eletrônica.

## 5. OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA ELETRÔNICA

Experiências exitosas em países culturalmente diferenciados, como são Alemanha, Finlândia, Itália e Inglaterra, demonstram, desde a década passada, que governar tornou-se um processo interativo. As dificuldades das instituições estatais em lidar com os novos desafios decorrentes da complexidade dos processos de decisão política vêm contribuindo para o debate acerca das novas tendências de gerir o Estado e as políticas públicas. Estratégias inovadoras de gestão e uso pertinente de TIC podem representar oportunidade para reformar e democratizar as instituições, umas mais resistentes do que outras à modernização, desde que se atente para as principais interfaces entre globalização e governança eletrônica, a propor a necessidade de novos paradigmas, compatibilizados com os princípios inscritos na Constituição da República (artigos 1º, 4º e 170), em termos de:

- a) políticas de regulamentação claras e tão estáveis quanto for conciliável com a natureza do objeto regulamentado;
- b) estratégias para responder a crescentes demandas sociais, em aparente antagonismo com a busca do Estado mínimo;
- c) incremento de mecanismos de controle e prestação de contas;
- d) parcerias público-privadas, inclusive na luta contra a exclusão digital;
- e) mais eficiência da administração pública, bem definidas as suas missões e alentadas por uma visão de futuro que a faça credora de maior reconhecimento por parte da sociedade civil;
- f) retração do Estado na esfera econômica, na qual intervirá em caráter excepcional;

g) dependência do setor público das decisões tomadas por agentes econômicos privados;

h) novas formas de interação e cooperação nos níveis supranacional e nacional, bem como em níveis regional e local;

i) submissão da TIC a valores éticos e estratégicos.

Os recentes processos de criação e transformação da TIC devem ser aplicados em modelos inovadores de gerenciamento, assim como novos instrumentos, procedimentos e formas de ação devem ser capazes de criar vias de interatividade entre os administradores públicos e os cidadãos a que se destinam os serviços que aqueles gerenciam.

Nessa perspectiva, a governança eletrônica pretende restaurar a erodida legitimidade do sistema político-administrativo pela criação de canais de participação e parcerias entre o setor público e o setor privado, contribuindo para novas formas democráticas de gestão. As potencialidades da TIC atenderão não apenas às exigências de maior eficiência/eficácia de gestão pública, mas, também, a valores democráticos, como a participação, a transparência, a representatividade e o controle, pela sociedade, da atuação estatal. Tudo a depender de investimentos que erradiquem a exclusão digital e cogitem de erigir a inclusão digital como direito subjetivo individual, ou seja, será direito subjetivo de todo cidadão ter acesso garantido aos meios informatizados e, por meio deles, interagir com os serviços públicos.

## 6. LINHAS DE AÇÃO DA GOVERNANÇA ELETRÔNICA

O professor brasileiro Klaus Frey (Departamento de Administração da PUC-Paraná), após conhecer a experiência de governança eletrônica em cidades da Alemanha (Bremen), da Itália (Bologna), da Inglaterra (Newham e Birmingham) e da Finlândia (Helsinki, Espoo e Tampere), concluiu serem basicamente três os campos de ação “essenciais à implementação de estratégias de e-governança numa perspectiva emancipatória”, a saber:

1º – pontos de acesso público: quiosques interativos onde os cidadãos têm acesso garantido à internet são de importância fundamental para garantir que todas as pessoas tenham pelo menos a chance de usar as novas tecnologias e os serviços *on line*, ou participar de fóruns de discussão pública; especialmente em países em desenvolvimento, o mercado sozinho vai certamente ser incapaz de reduzir significativamente a exclusão digital; 2º - campanhas de ensino da linguagem digital são também de importância fundamental para capacitar os cidadãos a usarem a internet de maneira consciente e em benefício próprio; isso significa não apenas transmitir capacidades técnicas para o uso de computadores e da internet, mas também seu uso de maneira a fomentar a cidadania ativa; 3º - o apoio a aplicativos para a cidadania significa explorar as possibilidades da internet para fomentar uma esfera pública virtual; o sucesso dos fóruns públicos no aprofundamento da prática democrática depende da capacidade de criar ligações entre os fóruns virtuais e o processo político tradicional de comunidades reais; se o processo de discussão nos fóruns virtuais não tiver conseqüências para o processo de tomada de decisão em organizações políticas reais, a predisposição da população em participar vai logo diminuir. (Disponível em: <<http://www.e-democracy.lcc.ufmg.br>>. Acessado em: 2008)

Redes eletrônicas transformam as dimensões de tempo e espaço. A informação é transmitida em tempo real e os contatos podem ser estabelecidos de imediato, independentemente da distância física. O potencial democrático da *internet* baseia-se em sua estrutura não-hierárquica, favorecendo a interatividade. Mas não deve haver dúvida de que o uso da TIC, com fins emancipatórios da cidadania e sua participação democrática, não se dará automaticamente, muito menos por geração espontânea. A *internet* não foi criada com a finalidade de promover cidadania democrática, mas carrega enorme potencial nesse sentido, que pode ser usado para renovar modos de participação política e tomada de decisão, desde que se valorize e compartilhe a



inteligência distribuída em todas as comunidades conectadas e explore os respectivos efeitos sinérgicos. Portanto, a governança eletrônica busca novas maneiras de articular dois espaços qualitativamente bem diferentes - o território e a inteligência coletiva.

Obtempera-se que a interatividade da *internet*, ao elevar, de um lado, a dependência dos indivíduos dos espaços virtuais - televisão ou ciberespaço -, os faz menos dependentes da esfera pública. Na medida em que a cultura da tela se torna mais e mais o ponto de referência do cotidiano e os indivíduos mergulham no mundo digital, o engajamento cívico tende a diminuir no que diz respeito aos problemas que afetam toda a sociedade.

A resposta a tal pertinente objeção é a de que os efeitos benéficos da TIC sobre o processo político e o fortalecimento da sociedade dependem menos da tecnologia em si e mais da tomada de decisões políticas. É preciso repensar a forma de atuação de governos locais e conjugá-la com as potencialidades da *internet* para amadurecer práticas democráticas. O uso da TIC em prol da cidadania participativa e co-responsável dependerá de decisões políticas tomadas sobretudo por governos locais e do efetivo engajamento do cidadão.

Recorde-se que o art. 31, § 3º, da CF/1988 ordena que as contas dos Municípios permaneçam, durante sessenta dias, anualmente, “à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade”. E que entre as finalidades enunciadas pela Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, está a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. O mesmo diploma legal estabelece que, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: (a) a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; (b) a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e (c) o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Tanto o preceptivo da Constituição quanto o Estatuto da Cidade parece que se inscreveram, até aqui, entre as “leis que não pegam”, como se suas disposições pouco repercutissem na vida urbana. Convenha-se, de outro turno, que os governos locais, salvo honrosas exceções, não debatem as contas anuais com a população, não se empenham no estudo das normas do Estatuto da Cidade, nem percebem as potencialidades de sua aplicação. Na verdade, as Prefeituras pouco delas cogitam na gestão das cidades.



Vê-se, então, a importância do pensar estratégico (o “querer” do vértice do triângulo da gestão pública eficiente e eficaz), sem o qual não se organizam, nem se modelam, estruturas aptas a gerir (o “poder” do segundo ângulo do triângulo), muito menos se mobiliza conhecimento capaz de transformar realidades (o “saber” do último ângulo do triângulo). Articulados o “querer”, o “poder” e o “saber”, as políticas de desenvolvimento urbano poderão sinergir com ambiente interativo das comunidades, revigorando laços sociais e aumentando a participação política nos processos locais de tomada de decisão.

## 7. EFETIVAÇÃO DA GOVERNANÇA ELETRÔNICA

Complemente-se o rol de providências essenciais, retro sintetizado por Klaus Frey, com vistas à possível efetivação da governança eletrônica:

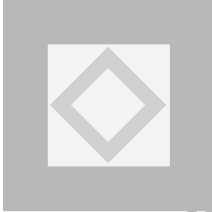
1º - a idéia dos quiosques como sede de pontos de acesso público à *internet* talvez funcionasse melhor se levasse em conta as peculiaridades culturais de cada comunidade urbana e os locais que cada ambiente cultural considerasse relevantes para o dia-a-dia da cidade; os locais estratégicos seriam, de preferência, estabelecimentos de ensino, órgãos e entidades públicas, igrejas e associações, serventias extrajudiciais (cartórios) e instituições financeiras (notadamente bancos); importa que se valorize a cultura de interatividade e se introduza um significativo número de cidadãos nesses ambientes; a idéia de implantar centros ou pontos comunitários de informação é garantir aos cidadãos acesso gratuito à *internet*, para que todos tenham, pelo menos, a chance de usar novas tecnologias e os serviços *on-line*, participar de fóruns de discussão pública, prevenindo o aparecimento de subclasses desinformadas e reduzindo as existentes, dando condições e espaço para uma comunicação não-comoditizada, especialmente acerca dos assuntos locais, valendo-se do fato de que a *internet* tende a privilegiar modos de relacionamento transversais e estruturas menos rígidas; colocar à disposição da população a maior parte dos serviços públicos a partir de um único ponto de entrada, 24 horas, via PCs instalados em locais estratégicos da comunidade, torna o governo menor, mais barato, mais célere e mais fácil de gerenciar;

2º - campanhas de educação na linguagem digital carecem de pessoas treinadas para conduzi-las, recrutadas na própria comunidade; o treinamento deverá cuidar da capacitação técnica para o uso dos instrumentos de TIC, de maneira a fomentar a cidadania ativa; enquanto no mundo desenvolvido o mercado pode resolver o problema de acesso insuficiente em período reduzido, dado que o gargalo educacional não é expressivo, a questão educacional permanece desafiante nos países em desenvolvimento;

3º - a criação de comunidades virtuais locais pretende reduzir a distância entre os gestores que tomam as decisões e os cidadãos que são os seus destinatários; iniciativas como fóruns de discussão sobre problemas da agenda política local e sistemas de mediação *on-line* podem preparar as instituições e organizações para essas novas formas de “governança social negociada”, além de treinar cidadãos para a negociação, a argumentação e a deliberação; o êxito da medida depende de demonstrar-se que a transparência do processo participativo canaliza a influência concreta dos participantes na tomada de decisão, permitindo o questionamento de assuntos, pedidos de informações e efetiva resposta em linguagem compreensível para o cidadão comum;

4º - o desenvolvimento de programas de interatividade em comunidades disponibiliza instrumentos de TIC, promove a igualdade de acesso à informação, fomenta a formação de grupos de voluntários comunitários aptos a operar o sistema; o sucesso de fóruns públicos no aprofundamento da prática democrática depende da capacidade de criar ligações entre os fóruns virtuais e o processo político tradicional;

5º - oferecer à população o maior número possível de serviços públicos via *internet*, aproximando a burocracia estatal do cidadão, substituindo o modelo tradicional de administração pública, simplificando os processos administrativos; serviços *on-line*, todavia, devem corresponder às expectativas dos usuários, de modo a ganhar-lhes a confiança; vital, para corrigir rumos e colher dos erros oportunidades de melhoria, é que se avaliem a qualidade dos serviços mediante pesquisas periódicas de satisfação do usuário;



há de ser permanente a preocupação de melhorar o nível de resposta no atendimento ou de simplificar a apresentação dos conteúdos segundo critérios bem avaliados pelos usuários;

6º - redes de comunicação, com abrangência nacional, com as quais possam interagir todos os poderes e esferas de governo, de modo a habilitar a transferência e a utilização de informações de maneira uniforme e eficiente entre vários sistemas, cooperativamente; imagine-se a extraordinária utilidade, na seara das licitações e contratações, do acesso a sistema integrado de consulta de preços de bens e serviços praticados em âmbito regional e local, como ferramenta de apoio ao gestor, de todas as esferas e níveis de governo; outra rede estaria apta a disponibilizar um sistema de cadastro, atualizado, de pessoas físicas e jurídicas impedidas de licitar e contratar com a administração pública.

A utilização da *internet* e de *websites* governamentais para prestação de serviços públicos *on-line* e para a disponibilização de informações sobre atividades públicas são ferramentas aptas a elevar o teor de eficácia e de qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, bem como para ampliar o processo democrático através do atendimento a demandas específicas da população e da participação mais efetiva desta na gestão pública, tanto definindo prioridades quanto fiscalizando e controlando ações do governo.

Não configura governança eletrônica a mera expansão do uso da TIC pela administração pública. Tal governança implica a modificação dos padrões de relacionamento entre governo e sociedade. Parcerias público-privadas e um envolvimento mais forte do setor voluntariado, simplificação dos processos, melhoria na gestão de recursos, impessoalidade, clareza, respostas rápidas, pesquisas de satisfação do usuário são outros elementos que a caracterizam.

Governança eletrônica não é somente um avanço no manejo de instrumentos de trabalho da administração pública, mas uma mudança substancial no relacionamento Estado-cidadão, vinculando-o ao desenvolvimento socioeconômico e de cultura democrática. O espaço virtual não substitui os demais espaços de relação política do cidadão, tais como sindicatos, associações, organizações não-governamentais. Mas garante ao cidadão que assim o desejar interlocução direta com o poder público e seus agentes, sem a intermediação dessas outras instituições.

## 8. A GOVERNANÇA ELETRÔNICA NAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O perfil essencial da governança eletrônica, tal como vivida nas organizações estatais que a vêm praticando desde o final do século passado, encontra na legislação sobre licitações e contratos inúmeros pontos de identidade. Embora em tímida evolução, o presente da atividade contratual da administração pública brasileira prenuncia que, em futuro próximo, tal atividade não será domínio técnico privativo dos agentes da administração. Há normas que apóiam o vaticínio desde logo, como as dos artigos 3º, § 3º, 4º, 39 e 41, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, segundo os quais: (a) todos os passos do procedimento licitatório são públicos e acessíveis ao público; (b) a observância, pela administração, das normas regentes do procedimento constitui direito público subjetivo de todos os participantes; (c) é obrigatória a realização de audiência pública sobre licitações para a contratação de objetos de valor estimado elevado; (d) todo cidadão está legitimado para impugnar regras de edital que veiculem aparentes irregularidades.

Passo decisivo deu a Lei nº 10.520/2002, que autorizou a administração pública brasileira a licitar na modalidade do pregão, presencial ou eletrônico, se o objeto a ser contratado for bem ou serviço comum, isto é, especificável segundo as mesmas características com que se encontra no mercado.

É possível dizer que o pregão no formato eletrônico é o precursor da governança eletrônica em matéria de licitação e contratação no direito público brasileiro, na medida em que proporciona a realização do procedimento licitatório à distância, em sessão pública, por meio de sistema que promove a comunicação entre o órgão promotor da licitação e os participantes da competição, por meio da rede mundial de computadores.

Também quanto aos resultados o pregão eletrônico testifica um avanço em relação às demais modalidades: tem proporcionado economia entre 20% e 30% do valor estimado para cada contratação, celeridade processual, competitividade, simplificação

de exigências e transparência; possibilita a participação de número maior de interessados, graças ao acesso universal à rede mundial de computadores, permitindo que em qualquer ponto do país sejam ofertadas propostas, mesmo distantes do órgão promotor da competição.

A forma eletrônica torna o prélio ágil porque o licitante não se desloca até a sede da administração, nem encaminha suas manifestações (documentos de habilitação, propostas, recursos administrativos) por via postal, arcando com os respectivos custos, como previsto na Lei nº 8.666/1993. Eventuais impugnações ao edital não dependem do encaminhamento de documentos à Administração.

A prática do pregão eletrônico tem atestado a viabilidade da simplificação do procedimento licitatório sem riscos à segurança jurídica da contratação e à razoável certeza da fiel execução do que se contratou.

Por fim, o sistema eletrônico dota de maior efetividade o acompanhamento das contratações públicas pela sociedade, permitindo que qualquer cidadão, que tenha acesso à rede mundial de computadores, conheça os editais e seus anexos, podendo impugná-los. O sistema também permite o acompanhamento dos licitantes de todas as fases do procedimento, mesmo a distância, tornando efetivo o controle dos atos administrativos praticados pelos condutores da competição.

Em princípio, as normas disciplinadoras do pregão consideravam-no de uso prioritário (Decreto nº 3.555/2000, art. 3º, caput). Ante os resultados obtidos em cinco anos de aplicação, evoluíram para considerá-lo obrigatório (Decreto nº 5.504/2005, art. 1º, § 1º). E ainda que assim não houvesse sido positivado em norma, assim haveria de ser julgado, como tem sido pelos tribunais de contas. Se o gestor dispõe de modalidade licitatória que supera todas as demais em qualidade e presteza, será ato de gestão antieconômica, violador do princípio da eficiência, optar por qualquer outra modalidade quando cabível for o pregão, salvo situação excepcional, devidamente justificada.



Também a exigência de justificar a necessidade da contratação, como etapa obrigatória da fase interna preparatória do processo administrativo do pregão (Lei nº 10.520/2002, art. 3º, I), poderá aproximar tal modalidade dos parâmetros da governança eletrônica. É que a justificativa, que se presume técnica e fundada em fatos e circunstâncias demonstrados objetivamente, poderá não esgotar o seu âmbito se o objeto a ser contratado repercutir diretamente sobre o atendimento à população, como ocorre, por exemplo, com a edificação de prédios que abrigarão escolas, hospitais, delegacias policiais, foros judiciais. Nessas hipóteses, antes e além do fundamento técnico, a justificativa deve compreender a demonstração da aptidão da obra para vir a corresponder às expectativas da comunidade usuária da escola, do hospital, da delegacia ou do foro. A medida dessa correspondência adviria da participação interativa da comunidade na discussão do projeto.

O interlocutor da administração com a comunidade não poderia ser, nos moldes das normas vigentes, o pregoeiro, que assume a direção do processo uma vez que o respectivo edital, aprovado pela unidade de assessoramento jurídico do órgão licitador (Lei nº 8.666/1993, art. 38, parágrafo único), houver estabelecido as regras do certame, espelhando o termo de referência definido por outras instâncias administrativas. O espaço e o tempo próprios para a interação gestores-comunidade estariam no momento da eleição do objeto como prioritário e no curso da

elaboração do termo de referência (incluindo o projeto básico, em caso de serviço), no qual devem ser explicitadas as características que deverá ter e as funções que cumprirá.

Ademais, seria conforme os postulados da governança eletrônica a extensão, aos cidadãos, de legitimidade para acompanhar a fiscalização da execução do contrato, de que as normas vigentes incumbem exclusivamente à administração. Cogitar-se-ia, nesse sentido, de regra de fiscalização pelos cidadãos assemelhada à que já se encontra no art. 4º, segunda parte, da Lei nº 8.666/1993, quanto a admitir a presença de qualquer pessoa nas sessões de julgamento das licitações, que são públicas, “desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos”. Seria o caso de distinguir a execução de obras ou serviços que implicarão atendimento direto à população, da execução de obras ou serviços necessários ao funcionamento interno da máquina administrativa, estabelecendo-se que à fiscalização da primeira teriam acesso os futuros usuários.

Dir-se-ia que o acesso dos futuros usuários complicaria e retardaria a instrução e o curso do processo administrativo. Talvez assim ocorresse até que os cidadãos se habituassem a tal participação. Seria o preço de transição para a governança eletrônica, cujo retorno em pertinência e adequação do projeto compensaria dilação de maior duração, com ganhos de amadurecimento democrático tanto para os cidadãos quanto para os gestores.

## 9. DEVER DE TRANSPARÊNCIA E DIREITO À PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO

A governança eletrônica deve elevar, por definição, a taxa de transparência dos atos jurídicos praticados pela administração pública, sejam unilaterais (ato administrativo), bilaterais (contratos administrativos) ou coletivos (convênios). É que falta de transparência, ou seu reduzido teor, compromete um dos atributos da governança eletrônica, que é a possibilidade da efetiva participação da sociedade. Nada obstante esforços localizados em setores da gestão pública, ainda é baixa a taxa de transparência na administração pública brasileira. Basta lembrar, para ilustrá-lo, que poucas são as cortes de contas estaduais que seguem o exemplo do Tribunal de Contas da União na publicação da íntegra dos pareceres e votos que instruem seus acórdãos e decisões. Volta e meia se percebe a existência de decisões contraditórias da mesma corte estadual ou municipal sobre determinada matéria, sem que se divulguem os fundamentos que motivariam a diversidade, o que, por óbvio, confunde a própria administração e os cidadãos que pretendariam conhecer os fundamentos da discrepância, de cuja seriedade se passa a suspeitar, não sem razão.

A governança eletrônica reconhece, na efetiva participação dos cidadãos, importante instrumento para a eleição de prioridades legítimas a serem atendidas. Suas reivindicações desafiam, de ordinário, três eixos: o socioeconômico, o assistencial e o político. O eixo socioeconômico abrange a relação entre ocupação, renda e bem-estar material. O eixo assistencial ocupa-se do direito ao mínimo existencial dos cidadãos que não têm condições de auto-sustento. O eixo político correlaciona-se à participação dos cidadãos na definição das políticas públicas.

São fatores que concorrem para retardar a plenitude da governança eletrônica, também nas licitações e contratações do Estado: carência de instituições sólidas, incipiente cultura democrática,

corrupção endêmica e crescimento da pobreza. A proposta de responsabilizar agentes da administração pública por atos de gestão antieconômica, ineficiente ou ineficaz tem progredido e ecoado nos tribunais, judiciais e de contas, sendo crescente o número de condenações e de penalidades aplicadas em decorrência da comprovada prática desses atos.

É inadiável que o desempenho dos gestores públicos apresente-se transparente, em sintonia com as necessidades legítimas da população. A sociedade deve estar ciente da gestão, cujas escolhas devem ser divulgadas e examinadas pelo cidadão, asseguradas todas as vias que traduzam a democratização da informação pelo Estado.

A Constituição da República ainda não consagrou o direito à inclusão digital, isto é, o direito de estar conectado à *internet*, como já providenciaram algumas ordens jurídicas estrangeiras. Se se quiser perseguir, com eficiência e eficácia, o ideal de democracia participativa, tal direito deve vir a ser inserido no título referente aos direitos e garantias fundamentais. O direito público subjetivo à conectividade tornaria efetivo o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, consoante enunciado no art. 5.º, XXXIII, da Constituição, bem como o direito de diálogo direto com os gestores públicos acerca de políticas públicas.

Na concepção da governança eletrônica, é condição para o Estado legitimar-se política e socialmente a incorporação dos cidadãos aos negócios e às políticas públicas, oferecendo-lhes oportunidades de acesso às informações governamentais. Essa proposta supõe que quanto mais se envolvam os cidadãos no debate e se criem canais de participação social, mais o setor público verá ampliada sua capacidade de ação e o reconhecimento dos cidadãos à seriedade de suas opções. Rejeita-se, destarte, a atuação administrativa sem a possibilidade do crivo da cidadania acerca de sua formulação e de seus efeitos.

O ato administrativo, assim como todo ordenamento jurídico, deve ser voltado ao bem da sociedade, conforme os valores de sua dignidade. Assim, o controle realizado pelos sujeitos finais de sua criação, atuação e razão de existir é, em todos os sentidos, fundamental. E os mecanismos viabilizadores de sua aplicação são peças centrais da engrenagem do estado democrático de direito, na percepção da governança eletrônica.

#### **10. PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DO ESTADO E GOVERNANÇA ELETRÔNICA – A EXPERIÊNCIA DE BOLOGNA**

O ideário da gestão pública eficiente, eficaz e democrática inclui políticas voltadas para o desenvolvimento de alto grau de profissionalismo de seus agentes, que se espera conscientes dos objetivos, metas e resultados a alcançar, e com eles comprometidos.

Nenhuma organização - vise ou não lucros - pode dar-se ao luxo de dispensar administradores que sejam, ao mesmo tempo, engajados na missão e conhecedores das atividades a que se propõe a organização, planejadores de seu desenvolvimento, hábeis na prática de sistemas de aferição de desempenho e de construção de indicadores gerenciais, a par de zelosos gestores financeiros. Nenhuma razão política ou administrativa autoriza que se exclua a administração pública desse modelo.

Emendas constitucionais e legislação ordinária se vêm ocupando da profissionalização dos agentes públicos, traduzindo o reconhecimento de que: (a) se faz necessária uma nova moldura administrativa para o País; (b) há graves deficiências na prestação dos serviços públicos, gerando insatisfação entre os usuários; (c) o limite ético dos gestores apresenta-se não raro enevado

Um processo conseqüente de profissionalização e reforma deve reduzir, mais e mais, o espaço para improvisações, seja na escolha de agentes

despreparados, seja na gestão de políticas públicas, seja na administração do cotidiano do serviço público.

A TIC será instrumento a ser manejado com esses compromissos. A interatividade que possibilita não é equiparada a nenhuma outra solução tecnológica, na medida em que pode promover a democracia, o desenvolvimento, a cultura de cobrança e a transparência das ações de governo.

Daí a importância de conhecerem-se experiências de governança eletrônica que já alcançaram estágios mais avançados de maturidade, como a que se encontra em Bologna, Itália<sup>1</sup>.

Em janeiro de 1995, junto ao Ofício para as Relações com o Público<sup>2</sup> (*Ufficio per le Relazioni con il Pubblico*), foi aberta a porta para a distribuição gratuita de conexões com a rede cívica *Iperbole* aos cidadãos, organizações civis, organizações públicas e entidades sem fins lucrativos de Bologna, Itália. Teve início a primeira experiência italiana e a segunda na Europa – depois de Amsterdam, Holanda – de uma rede cívica impulsionada pela administração pública. Interatividade, acesso, parceria, diálogo e transparência nas informações foram as palavras-chave das ações e dos projetos da rede, um desafio na medida e que novas tecnologias surgiam em terreno até então quase inexplorado na emergente economia digital.

A estratégia *Iperbole* centrou-se, inicialmente, na conexão gratuita de informações *on-line* para toda a comunidade de Bologna, para as organizações da sociedade civil, organismos públicos e organizações sem fins lucrativos. Após dez anos de implantação da rede cívica, avalia-se que a comunidade cresceu, os cidadãos amadureceram a idéia da conexão eletrônica, os serviços em rede multiplicaram-se, as páginas *on-line*, em 2005, somavam cerca de trinta e duas mil e quase meio milhão de contatos diários. Assegurou-se o acesso sem fio (*wireless*), como elemento estratégico para ampliar a rede cívica, além de complementar e alargar a oferta de serviços. Hoje, *Iperbole* é tida como um serviço público do cidadão de Bologna.

Democracia eletrônica, participação em processos de tomada de decisão, *e-governance*, privacidade, novos e livres conhecimentos, direitos para o cidadão digital, uma "Constituição Eletrônica" pela *internet* - eis algumas das propostas do presente e para os próximos anos de rede cívica de Bologna. O tema da *e-democracy* - e dos aspectos participativos relacionados a ela - é o DNA da rede *Iperbole*. As metas da administração são incentivar e promover linhas de ação dirigidas a: (a) interatividade em todos os campos, como instrumento essencial para a participação nos processos de tomada de decisão, reforçando de forma interativa a democracia representativa; (b) inclusão digital e social, com igual oportunidade de acesso; (c) implementação de serviços interativos *on-line*, por meio de um portal rico em conteúdo e fácil de acessar, uma espécie de portal virtual em atividade 24 horas por dia; (d) adoção da "Carta do Cidadão Eletrônico" - com validade em toda a Europa -, como garantia de um "espaço público" plural e eqüitativo; e (e) desenvolvimento de um "laboratório de *software* livre", com a participação das comunidades locais.



## 11. CONCLUSÃO

A questão que ainda intriga, à vista das experiências em curso de governança eletrônica, é a de se saber se a *internet*, por si só, garantiria o surgimento de gerações de cidadãos mais engajados no controle social dos atos de governo. Tem-se visto, a exemplo dos resultados positivos de redes cívicas implantadas há mais de uma década, que a maior disponibilidade e a circulação de informações refletem novas práticas de cidadania. As redes cívicas utilizam a TIC como ferramenta para criar uma administração mais humanista (foco nas reais necessidades e prioridades dos usuários), transparente (permeável a controles efetivos), eficiente e eficaz na prestação de serviços, a par de fomentar a participação dos cidadãos no processo político de tomada de decisões.

O controle social do governo está diretamente associado à promoção da transparência ao permitir o acompanhamento da formulação de políticas e de suas iniciativas pelos cidadãos e suas organizações. Criar condições para o estabelecimento de relações de confiança entre governados e governantes legitima as ações destes últimos. Nessa categoria de direitos, promovidos pelo uso da TIC, incluem-se as iniciativas que permitem o acesso dos cidadãos a informações sobre as ações do governo, fundadas no direito à informação pública, permitindo-lhes acompanhar, avaliar e controlar o desempenho governamental.

A governança eletrônica deve transformar a qualidade das relações de poder existentes, constituindo tarefas essenciais as de explorar e disponibilizar oportunidades. O ato de reconhecer que o erro é uma oportunidade de melhoria, como a ciência da administração passou a propor a partir das lições de Peter Drucker, na segunda metade do século XX, recebe da governança eletrônica novos impulsos e dimensão, na medida em que gestores e cidadãos buscam as melhores soluções, prevenindo o erro ou sanando-o de forma compartilhada e amadurecida, com crescimento pessoal e institucional relevante.

Na seara das licitações e contratações da administração pública, quantos erros de perspectiva e desencontros de prioridades teriam sido evitados, ou corrigidos com transparência em tempo hábil, se já houvesse maior participação dos cidadãos no controle de projetos e editais, antes do certame, e, após, no acompanhamento da execução dos contratos de obras e serviços que implicam atendimento direto à população. Certamente que obras públicas que hoje se sabe desprovidas de utilidade para a população supostamente interessada, ou que resultaram em rombudo fracasso quanto à sua eficácia (capacidade de realizar as finalidades planejadas), nem sequer teriam sido objeto de licitações e contratações onerosas e ineficientes, se ouvidos os presumidos destinatários de seus imaginados benefícios.

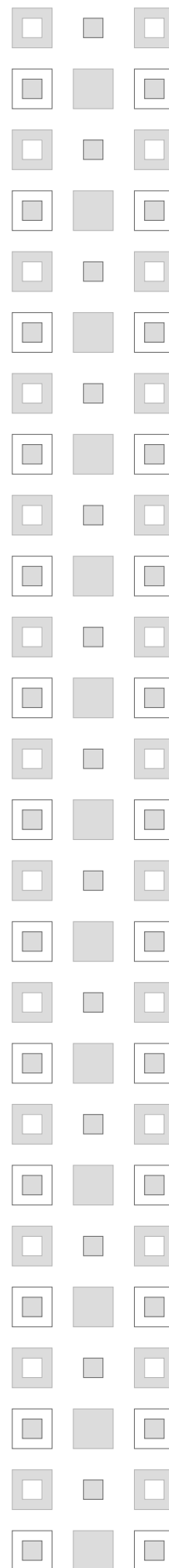


E se a participação dos cidadãos não obstasse tais erros, ao menos teria valido como exercício importante para o reconhecimento das complexidades da gestão, para a redução das taxas de autoritarismo, com a conseqüente elevação da taxa de democratização, e para a formação de amadurecida consciência quanto à responsabilidade republicana de todos pelas escolhas do que deve ser público por definição e natureza.

A expansão do uso da TIC não deve denotar apenas modernidade no manejo de ferramenta administrativa, mas, antes e acima, contribuição para efetivar, na jornada diária do estado e da sociedade, os cânones democráticos e a fruição dos direitos e garantias constitucionais prometidos a todos, sem exclusão de um só brasileiro.

Por isto mesmo, a possível contribuição da TIC ao estado democrático de direito não pode soar como a fé em promessas de tempo indeterminável. Retome-se, com o fim de condicionar tal contribuição à realidade das coisas tangíveis, o alerta lançado como epígrafe ao início deste texto, extraído da mais recente obra de Zygmunt Bauman, o festejado sociólogo polonês que lecionou nas universidades de Varsóvia e de Leeds, Inglaterra, bem sopesada a incredulidade que sua octogenária existência autoriza, *verbis*:

Jodi Dean analisou recentemente os novos aspectos acrescidos ao 'fetichismo tecnológico' com o advento e a propagação da comunicação eletrônica e das 'redes' eletronicamente mediadas. Ela sugere que 'os revolucionários conectados' poderiam agora 'imaginar que estavam mudando o mundo ao mesmo tempo confortados pelo fato de que nada mudaria realmente (ou, na melhor das hipóteses, poderiam conseguir que as gravadoras baixassem os preços dos CDs)' [...] Não admira, podemos acrescentar, que quando nos chega ao conhecimento (muitas vezes de forma brutal) que nossas expectativas foram frustradas e o que era esperado e desejado deixou de ocorrer, o efeito seja tão chocante quanto os impactos das catástrofes naturais. E a suspeita reprimida de que a tecnologia a que confiamos nossas esperanças possa frustrá-las ou destruí-las é uma nova e formidável fonte de medo.



Nisso, creio eu, está a causa mais profunda desse curso amplamente não-planejado, aleatório e casual do desenvolvimento moderno, que provavelmente inspirou Jacques Ellul a sugerir que a tecnologia (as habilidades e instrumentos de ação) se desenvolve exatamente porque se desenvolve, sem necessidade de qualquer outra causa ou motivo. Poucos anos antes de Ellul, em **A condição humana**, escrito logo após o fim da guerra e publicado em 1958, Hannah Arendt advertiu que nós, criaturas terrestres pleiteando a relevância cósmica, dentre em breve seremos incapazes de compreender e articular as coisas que somos aptos a fazer. E poucos anos depois Hans Jonas se queixou de que, embora possamos agora afetar com nossas ações espaços e tempos tão distantes a ponto de nos serem desconhecidos e incompreensíveis, nossa sensibilidade moral avançou muito pouco desde os tempos de Adão e Eva.

Os três grandes pensadores transmitiram uma mensagem semelhante: padecemos de uma defasagem moral. Os motivos da ação só tendem a ser claramente visualizados como reflexões posteriores, freqüentemente na forma de uma desculpa retrospectiva ou de um argumento em favor de circunstâncias atenuantes, enquanto as ações que empreendemos, embora às vezes inspiradas por *insights* e impulsos morais, são mais comumente estimuladas pelos recursos de que dispomos. Como o *spiritus movens* de nossas ações, a causa substituiu a intenção (BAUMAN, Zygmunt. **Medo Líquido**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p. 119-120).

Temperada por essas tão densas quanto universais ponderações, a governança eletrônica há de cuidar para encontrar o nexos entre o uso da TIC e os valores morais e éticos que devem presidir a gestão do que é de todos, em benefício de todos.

## NOTAS

- 1 Fonte: <<http://www.comune.bologna.it/iperboliani/rettecivica/docs/10annidic2005.rtf>>. Acessado em: 2008
- 2 O Ofício para as Relações com o Público (*Ufficio per le Relazioni con il Pubblico*) constitui-se na prestação de serviços pelos quais o governo de Bologna comunica-se com os cidadãos e com as empresas. Ouve e orienta o cidadão, colocando-o em posição de tirar partido de todas as oportunidades e serviços oferecidos na área. Fornece informações gerais sobre o governo, a localização de escritórios, números de telefone e hora da recepção. Garante o direito de acesso a documentos administrativos, consultas, cópias de leis, regulamentos, resoluções, avisos de leilões e concursos públicos. Distribui material promocional sobre temas de interesse público, iniciativas promovidas pela Província e outros organismos do território. Recolhe sugestões e reclamações dos cidadãos sobre o funcionamento dos serviços provinciais. Divulga informações sobre eventos culturais. Fonte: <<http://www.provincia.bologna.it/urp/>>. Acessado em: 2008



# Orçamento público e os paradigmas do desenvolvimento sustentável

Romilson Rodrigues Pereira



**Romilson Rodrigues Pereira** é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, graduado em Economia pela UnB, Especialista em Avaliação de Programas Públicos pela UFRJ e em Estratégia & Política pela UnB. É Mestre em Economia pela UnB.

## INTRODUÇÃO

O propósito deste artigo é o de contribuir para o debate sobre a necessidade de integração dos paradigmas do desenvolvimento sustentável ao processo orçamentário brasileiro. Para tanto, iniciamos com a apresentação dos paradigmas, conceitos e dimensões do desenvolvimento sustentável e com a definição de estratégia de desenvolvimento sustentável. Em seguida, exemplificamos alguns problemas que teriam origem no fato de o atual modelo de elaboração, tramitação, aprovação e fiscalização do orçamento público não estar integrado a uma estratégia de desenvolvimento sustentável nacional. Por fim, sugerimos mudanças que poderiam viabilizar a adoção de um modelo de orçamento baseado nos pilares do desenvolvimento sustentável.

## PARADIGMAS, CONCEITOS E DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O paradigma-mestre do desenvolvimento sustentável (DS) é a promoção de um desenvolvimento que represente efetivamente bem-estar, justiça, cidadania e qualidade de vida para as atuais e futuras gerações. Para melhor entender e desmitificar o conceito de DS há de se procurar definir cada termo em separado. Assim, desenvolvimento implica: nas ciências sociais, a evolução dos sistemas sociais humanos de mais simples a mais complexos; no crescimento, incremento qualitativo, desenvolvimento, melhorias quantitativas; no crescimento dos meios de produção, acumulação, inovação técnica e aumento da produtividade (nota-se que crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não suficiente). Por sua vez, o termo sustentar é definido como **segurar, suportar, apoiar, resistir, conservar, manter**. Já o termo sustentável remete à capacidade de suporte do binômio recursos-população.

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu no cenário global em 1987 no relatório **Nosso Futuro Comum**, da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU<sup>1</sup>. O termo DS foi, então, definido como o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades”. Na prática queria-se que o desenvolvimento econômico levasse em conta os impactos ambientais e sociais. Assim, qualquer tipo de desenvolvimento, para ser definido como sustentável, deveria incluir, por meio de uma abordagem integrada, aspectos sociais, econômicos e ambientais (o “tripé”).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio-92, sediou o fórum no qual este conceito foi amplamente discutido. Na ocasião, 179 chefes de Estado e de Governo assinaram a Agenda Global da ONU, comprometendo-se a definir sua própria Agenda, fixando prioridades, envolvendo a sociedade e o governo, promovendo parcerias e introduzindo meios de implementação de políticas e programas capazes de reverter os processos de insustentabilidade do modelo de desenvolvimento em vigor no mundo.

Neste início de milênio, principalmente em função da Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável da ONU, realizada em 2002 na África do Sul, o conceito de desenvolvimento sustentável assume uma abordagem integrada, pois passa a incluir, além dos aspectos sociais, econômicos e ambientais (o tradicional tripé), questões políticas (ou político-institucional) e culturais na busca do equilíbrio entre as necessidades e as prioridades não somente de gerações distintas, mas também entre diferentes grupos e gerações no presente. Assim, de uma forma abrangente e integrada, podemos ter as seguintes definições para o DS:

- Um conceito normativo que envolve compromissos entre objetivos sociais, ecológicos e econômicos.
- Uma nova maneira de perceber as soluções para os problemas globais, que não se

reduzem apenas à degradação ambiental, mas que incorporam dimensões sociais, políticas e culturais, como a pobreza e a exclusão social.

- Um processo que promove o desenvolvimento econômico sem deteriorar ou prejudicar a base de recursos (humanos e naturais) que lhe dá sustentação.
- O mais recente conceito que relaciona as coletivas aspirações de paz, liberdade, melhoria das condições de vida e de um meio ambiente saudável.
- Um vetor no tempo de objetivos sociais desejáveis, tais como: incrementos de renda *per capita*, melhorias no estado de saúde, níveis educacionais aceitáveis, acesso aos recursos, distribuição mais equitativa de renda e garantia de maiores liberdades fundamentais.
- Um novo paradigma de orientação dos processos e reavaliação dos relacionamentos da economia e da sociedade com a natureza, bem como das relações do Estado com a sociedade civil.
- Discutir a permanência ou a durabilidade da estrutura de funcionamento de todo o processo produtivo sobre o qual está assentada a sociedade humana contemporânea.
- A tentativa de administrar a voracidade humana.
- Administrar o nosso presente tendo em vista o futuro dos outros, através de uma arbitragem entre o desejável altruísta e o possível egoísta.
- Uma declaração moral sobre como deveríamos viver sobre o planeta e uma descrição das características físicas e sociais que deveriam existir no mundo.

## ***O Plano Plurianual 2004-2007 do Governo Federal, igualmente, mostra sinais de inclusão de questões ligadas ao desenvolvimento sustentável na parte dos megaobjetivos***

- Uma estratégia por meio da qual comunidades busquem um desenvolvimento que também beneficie o meio ambiente local e a qualidade de vida.
- Um importante guia para comunidades que descobriram que os métodos tradicionais de planejamento e desenvolvimento está criando, em vez de resolver, problemas sociais e ambientais.
- Um conceito antropocêntrico que rompe com a antiga abordagem conservacionista em relação aos recursos naturais e com sua tendência de colocar as outras espécies acima dos seres humanos.

No Brasil, o principal reflexo deste movimento é encontrado no documento oficial do Governo Brasileiro, **Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias**, elaborado em 2002, o qual pretende esboçar uma “proposta realista e exequível de desenvolvimento sustentável para o país, levando-se em consideração suas restrições econômicas, político-institucionais e culturais”. Por sua vez, o IBGE, na publicação **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – Brasil 2004**, apresenta tais indicadores organizados em quatro dimensões: “ambiental, social, econômica e institucional”. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) também já fala em

superação dos limites da intervenção ecológica para fazer o debate e a ação avançarem na direção da sustentabilidade sócio-ambiental [sic], segundo os princípios estabelecidos nas diretrizes do Ministério do Meio Ambiente: Desenvolvimento Sustentável, Transversalidade, Fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente, Controle e Participação Social.

O Plano Plurianual 2004-2007 do Governo Federal, igualmente, mostra sinais de inclusão de questões ligadas ao desenvolvimento sustentável na parte dos megaobjetivos: I –Inclusão social e redução das desigualdades sociais; II –Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e III-Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

No campo internacional diversos países também reformulam suas idéias sobre as dimensões do DS. A Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA), por exemplo, estabelece que as dimensões do DS envolvem uma grande escala de atividades econômicas, sociais, ambientais e institucionais que são interdependentes e mutuamente balanceadas. Assim, por exemplo: nenhuma atividade econômica que degrada o meio ambiente será sustentável; é inútil, ou seja insustentável, oferecer salas de aula se as crianças têm que trabalhar para ajudar na sobrevivência da família; nenhum programa agrícola será sustentável sem que ele planeje conscientemente a inclusão diferenciada das mulheres, ou seja levando em conta suas necessidades específicas, pois são elas, geralmente, o principal grupo produtivo nesta área; nenhum país consegue se livrar sozinho da pobreza se ele está lutando para saldar dívidas internacionais ou envolvido em conflitos armados.

A melhor forma de se concretizar os conceitos e paradigmas do DS é mediante a adoção e implementação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável (EDS).

Uma estratégia de desenvolvimento sustentável, a exemplo da Agenda 21 Brasileira, é uma plataforma de ação definida consensualmente com setores importantes do Estado (lideranças do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário), do mercado (organizações produtivas) e da sociedade civil (comunidade científica, ONGs) para que a estratégia nacional para o desenvolvimento passe a ser orientada pelos princípios do DS, considerada única opção capaz de compatibilizar os interesses das gerações presentes e futuras. O principal objetivo da Agenda 21 Brasileira é internalizar, nas políticas públicas do País e em suas prioridades regionais e locais, os valores e princípios do DS.

Em nível organizacional uma EDS pode ser tida como um mapa de valores e princípios que direcionam as atividades de uma organização de forma a que seu progresso não ocorra com desrespeito ao direito de gerações futuras e de terceiros nos aspectos ambientais, sociais, políticos, culturais e econômicos. É um programa participativo (o que pressupõe voluntariedade e consenso) que, inicialmente, analisa a situação da instituição, com base em parâmetros de sustentabilidade, e estabelece mecanismos e condições para que suas ações presentes e futuras sejam executadas de forma sustentável, ou seja, conciliando proteção ambiental, justiça social, respeito às diversidades culturais, estabilidade política e eficiência, eficácia e economia dos processos, sempre de uma forma integrada.

#### **PROBLEMAS LIGADOS AO DESCOMPASSO ENTRE O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E OS PILARES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

No Brasil, o atual modelo de elaboração, tramitação, aprovação e fiscalização do orçamento público não está integrado a uma estratégia de desenvolvimento sustentável nacional. Tal deficiência pode gerar vários problemas, a saber.

Os planejadores (do PPA, LDO e LOA) tendem a definir, em nome da sociedade, objetivos e metas. Tais

objetivos e metas, todavia, nem sempre representam as aspirações da sociedade e tampouco são exequíveis segundo as expectativas da população, dos processos sociais em andamento e da escassa disponibilidade de recursos em escala nacional e regional.

A questão é que as restrições consideradas no processo de desenvolvimento nacional (e, por corolário, de planejamento) provêm das prioridades estabelecidas basicamente pelo Poder Federal. Atualmente as principais restrições e necessidades consideradas dizem respeito ao controle dos gastos públicos e à aplicação de recursos para financiamentos diversos, em face da política de estabilização econômica, ou seja, basicamente dominado pelas políticas fiscal e monetária.

Nos últimos 20 anos a política macroeconômica (com reflexo direto na de planejamento orçamentário) tem apresentado três características marcantes: (i) crise fiscal e, portanto, necessidade permanente de controle dos gastos públicos; (ii) elevação das taxas de juros, com o decorrente encurtamento do horizonte temporal das decisões; e (iii) política de geração de divisas por meio de exportação baseada em especialização excessiva em produtos intensivos em mão-de-obra barata ou de grande dependência de recursos naturais. Tal política afeta a sustentabilidade ambiental, numa boa demonstração das macrointerações entre as três principais dimensões da sustentabilidade, econômica, social e ambiental.

A crise fiscal reduz recursos para gastos sociais e ambientais. A elevação das taxas de juros leva o direcionamento dos recursos para investimentos de retorno rápido em detrimento daqueles cujo retorno se realiza em longo prazo. O resultado é a eliminação de eventuais vantagens de investimentos em resultados ambientais que apresentam maior risco e maturidade de longo prazo. Embora os produtos intensivos em mão-de-obra e recursos naturais ofereçam maiores vantagens comparativas de curto prazo, seus preços tendem a cair, a médio e longo prazo, em relação aos que têm sua competitividade baseada na absorção de progresso técnico, exigindo um esforço maior em volume exportado para conseguir os mesmos resultados em termos de divisas. Ou seja, é uma bola de neve.

Mesmo quando o governo tende a adotar políticas econômicas de caráter desenvolvimentista - em face, por exemplo, da comoção social suscitada pelo desemprego - não há uma estratégia que contemple a utilização racional dos recursos naturais ou a promoção equilibrada do bem-estar social. Subjacente a esta política está a falaciosa concepção de incompatibilidade entre economia e meio ambiente, o que tende a exacerbar ainda mais os conflitos relativos aos impactos ambientais e sociais da expansão da capacidade produtiva e da infra-estrutura.

### **MUDANÇAS QUE VIABILIZARIAM A INTEGRAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Uma estratégia de desenvolvimento sustentável (a exemplo da Agenda 21 Brasileira), integrada ao processo orçamentário, pode ser a melhor opção para evitar problemas como os exemplificados acima, na medida em que ela foi concebida como um novo pacto social, porquanto:

A Agenda 21 Brasileira, desde a sua concepção, foi interpretada como ponto de partida de grandes transformações, a partir das aspirações coletivas e das escolhas de expressivos segmentos de vanguarda de nossa sociedade. Em nenhum momento, porém, a Agenda foi pensada como documento de governo, com diretrizes e estratégias para dar subsídio apenas às políticas governamentais. A contribuição federal é decisiva, à medida que as propostas aprovadas sejam introduzidas, como acordado, nas prioridades do próximo Plano Plurianual e sejam consideradas com destaque nos recursos do orçamento federal. Os estados e os municípios deverão, igualmente, cooperar para a implementação das ações recomendadas. No entanto, o escopo da Agenda envolve também problemas estruturais mais amplos, por demandarem maior consenso e soluções integradas, de médio e longo prazos. Questões estratégicas como competitividade sistêmica, equidade social e sustentabilidade ambiental só poderão ser tratadas a partir de responsabilidades efetivas e compartilhadas entre os diferentes segmentos sociais.<sup>2</sup>

Ademais, as mudanças poderão ser significativas se partirmos dos seguintes pressupostos: um novo paradigma e elaboração da programação orçamentária para além do orçamento-programa; a possibilidade de um “orçamento-sustentável” ou “orçamento para o desenvolvimento sustentável”; a Agenda 21 Brasileira com suas 21 Ações Prioritárias e sua proposta de “intervenção direta por meio dos gastos públicos - Orçamento Base Zero” para implementá-las; aprovada uma Lei de Responsabilidade Social, tal como a PEC n.º 29 de 2003, bem como uma lei regulamentadora definindo as metas macro-sociais e um índice nacional de responsabilidade social.

O processo orçamentário brasileiro tem por base a técnica do orçamento-programa. Tal técnica é necessária, porém não suficiente para contemplar uma estratégia de desenvolvimento sustentável no processo orçamentário brasileiro. Utilizando os elementos essenciais deste tipo de orçamento<sup>3</sup>, podemos vislumbrar quais seriam as principais mudanças, sem que, assim, descarte-se totalmente este instrumento, conforme esboço do quadro abaixo:

Elementos Essenciais do Orçamento-Programa	Tratamento no Contexto de um Orçamento para o Desenvolvimento Sustentável
Objetivos e Propósitos	Devem ser únicos e baseados nos objetivos gerais definidos para o DS, de acordo com uma estratégia nacional, a exemplo da Agenda 21 Brasileira.
Programas	Guiados pelas ações prioritárias da Agenda 21 Brasileira.
Custos	Administrados pela técnica do Orçamento de Base Zero (OBZ).
Medidas de Desempenho	Devem ser gerais e reforçadas por leis específicas, tais como uma lei de responsabilidade social, que contemple indicadores alternativos (metas macro-sociais; índice nacional de responsabilidade social).

Assim sendo, seria possível introduzir os paradigmas do desenvolvimento sustentável no processo orçamentário brasileiro sem fazer grandes mudanças nos instrumentos vigentes de planejamento (PPA, LDO e LOA).

Pode-se questionar, porém, quais os problemas técnicos e metodológicos que poderiam surgir com tal mudança. Em termos de metodologia, inicialmente, o governo deverá investir muito em aperfeiçoamento de pessoal, pois a introdução da técnica do orçamento de base zero para elaborar um orçamento-sustentável, criará um problema adicional para o governo. Porém os benefícios compensarão as dificuldades, pois haverá a<sup>4</sup>

necessidade de justificar devidamente cada programa, o que deve levar as diversas unidades governamentais a se empenharem no desenvolvimento de uma mão-de-obra que esteja capacitada para atingir esse fim, através de uma maior qualificação dos funcionários e da criação de uma cultura específica destinada para isso, bem como da informatização dos processos orçamentários

para que se mitiguem os problemas técnicos. Na verdade, os problemas que surgirão serão mais culturais e políticos do que técnicos e metodológicos. A própria Agenda 21 Brasileira reconhece

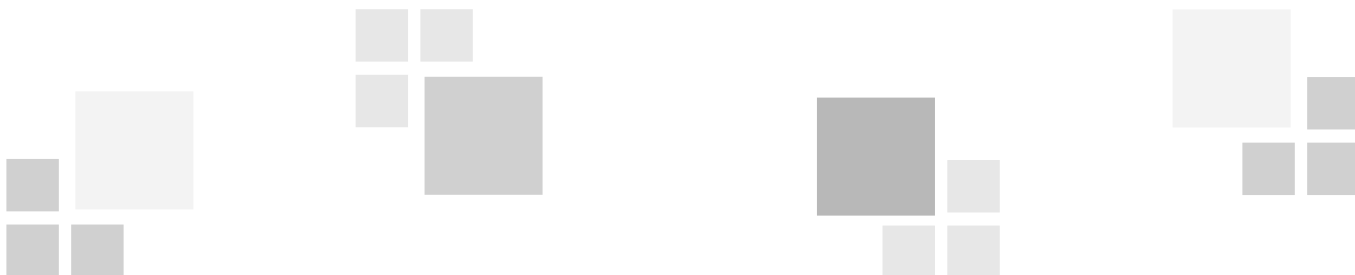
eventuais dificuldades políticos-institucionais para a sua implementação, uma vez que por trás de cada real de despesa pública há sempre um conjunto de interesses regionais, locais, empresariais e burocráticos.<sup>5</sup>

Uma outra questão a ser assumida é quanto ao controle e avaliação da execução orçamentária neste novo cenário. O controle e a avaliação deverão ter por base as dimensões conceituais e espaciais do desenvolvimento sustentável. Os resultados a serem avaliados deverão ser considerados de forma holística e sempre integrados. Assim, jamais se poderá considerar como eficaz uma atividade de forma isolada, por exemplo, na área de proteção ambiental, sem que se considere as suas externalidades em outras áreas (social, cultural, econômica etc.). A forma de atuação e organização do controle externo também deve mudar. Por exemplo, as áreas de fiscalização devem ser organizadas de acordo com as dimensões espaciais e conceituais do desenvolvimento sustentável e não por ministérios. A organização espacial, ao invés de ser por estados da federação, deveria ser de acordo com as dimensões espaciais, por exemplo, áreas global, nacional, regional, local e institucional.



Ademais, a introdução da técnica do orçamento de base zero (OBZ) para elaborar um orçamento que tem como pilares os paradigmas do DS trará vantagens para o controle externo, uma vez que

ao contrário de certas inovações interessantes que depois perdem continuidade, a característica de o OBZ ser um processo contínuo, em que a cada ano os programas devem ser avaliados, tende a gerar, como subproduto, uma nova cultura, favorável ao aperfeiçoamento sistemático dos procedimentos, com vistas a uma maior eficácia na utilização dos recursos e no cumprimento das metas<sup>6</sup>.



## CONCLUSÃO

Neste novo milênio teve início um movimento de promoção do desenvolvimento sustentável (responsabilidade social e ambiental) por parte de empresas e governos. No âmbito do setor público, as empresas públicas e as sociedades de economia mista começam a aderir a uma gestão que incorpora princípios da responsabilidade social, inclusive com publicação de balanços sociais. Há, então, uma tentativa de incorporar objetivos sociais e ambientais às metas de eficiência econômica, mediante ações próprias ou apoio a programas públicos do governo voltados para inclusão social, erradicação da pobreza e da fome, combate à corrupção e proteção ambiental.

O desafio atual é internalizar os conceitos e práticas deste processo e verificar se ele efetivamente contribui para uma agenda social, alicerçada no pilares do desenvolvimento sustentável.

O paradigma do desenvolvimento sustentável (DS) coloca órgãos e entidades governamentais frente ao desafio de prestar contas à sociedade das suas ações com foco neste novo modelo. A tarefa de tais entes é de liderar pelo exemplo, à medida que demonstram progresso em seus objetivos em termos de desenvolvimento sustentável. Na prática essa tarefa assume duas dimensões: (i) o setor público deve estabelecer políticas de longo alcance que catalisem o desenvolvimento sustentável (ou seja, atuar como agente vetor do DS); (ii) ao mesmo tempo, ele deve prestar contas do desempenho de suas próprias operações em termos de sustentabilidade, incluindo desde a administração de recursos humanos e das suas instalações, até aquisição e fornecimento de bens e serviços (ou seja, atuar como agente promotor do DS).

Um dos reflexos deste novo paradigma é a proposta de uma Lei de Responsabilidade Social que já começa a ser discutido no Congresso Nacional, como um compromisso que a sociedade passa a exigir de um orçamento que promova um desenvolvimento que seja efetivamente sustentável e não apenas voltado para o equilíbrio econômico-financeiro das contas públicas. Ao mesmo tempo, busca-se uma forma de prestação de contas pautada por resultados sociais das políticas, dos programas, projetos e atividades do setor público, para que não se tenha apenas uma análise dos tradicionais balanços patrimonial, econômico e financeiro. Todas estas questões devem começar a fazer parte da agenda desenvolvida no processo de elaboração, tramitação, aprovação e fiscalização do orçamento público federal.

**REFERÊNCIAS**

AGENDA 21 brasileira: ações prioritárias. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Proposta de emenda à constituição nº 29, de 30/04/2003. Dá nova redação ao art. 193 da Constituição Federal, que trata da ordem social. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, 01 de Maio de 2003, p.9264-9266.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. *Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios*. Campinas: Papyrus, 2003.

CANADA. Minister of Supply and Services. *A guide to green government*. Ottawa, 1995.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GIAMBIAGI, Fabio. *Uma proposta de política fiscal: o orçamento base zero*. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs\\_Pagina\\_LRF/Fabio2.doc](http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Fabio2.doc)>.

INSTITUTO BRASILEIRO GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2004*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. World Commission on Environment and Development. *Our common future*. Oxford, 1987. (UN Documents Cooperation Circles Gathering a Body of Global Agreements)

PEREIRA, Romilson Rodrigues. *A sustainable development strategy for the Brazilian Court of Audit*. Ottawa, 2004.

**NOTAS**

- <sup>1</sup> A definição clássica para desenvolvimento sustentável apresentada no documento Nosso Futuro Comum é: Desenvolvimento sustentável é um novo tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares e por alguns anos, mas em todo o planeta e até um futuro longínquo. É aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades. É, em essência, um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.
- <sup>2</sup> Cap. 7 da Agenda 21 Nacional: Um novo pacto social: a concretização da Agenda 21 (p. 137-8).
- <sup>3</sup> Vide GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2005. (p. 155).
- <sup>4</sup> Baseado em GIAMBIAGI, Fabio. *Uma proposta de política fiscal: o orçamento base zero*. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs\\_Pagina\\_LRF/Fabio2.doc](http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Fabio2.doc)>. Acesso em: 28 jun. 2006.
- <sup>5</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento AGENDA 21 brasileira: ações prioritárias. Brasília: MMA/PNUD, 2002. (p. 103)
- <sup>6</sup> GIAMBIAGI, Fabio, op.cit., 2006.

# Súmula Vinculante nº 3

Sandro Grangeiro Leite

## 1. INTRODUÇÃO

Este estudo possui como objetivo explicitar a evolução das propostas de enunciado da Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal, observada sob a ótica da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União.

Embora a força dos precedentes judiciais seja característica do sistema da *common law*, é inegável que, também nos países de tradição romanística, as decisões judiciais constituem importante paradigma para os operadores do direito. Essa é a lição da doutrina (Tucci, 2004, p. 26):

Constata-se realmente que, considerado o valor, *in abstracto*, dos **precedentes judiciais**, a influência destes é deveras similar em ambos os sistemas: de fato, enquanto naqueles países que seguem o modelo da *common law*, a força vinculante dos anteriores julgados tem-se tornado mais flexível, nos dos ordenamentos codificados é incontestável a difusa e constante tendência de os juízes atarem-se aos **precedentes** na fundamentação da *ratio decidendi*.

Com o intuito de minimizar divergências jurisprudenciais, os tribunais passaram a editar verbetes, as chamadas súmulas persuasivas, que, segundo Mancuso (2007, p. 374), possuem as seguintes utilidades:

a) outorga de tratamento judicial isonômico a casos semelhantes, com isso se assegurando a igualdade no seu sentido substancial; b) redução da carga de processos nos Tribunais, possibilitando o agrupamento das ações pela afinidade da questão jurídica debatida, de sorte que todas possam receber análoga solução, de acordo com o enunciado de súmula aplicável, ou ao menos, com o sinalizado na jurisprudência dominante; c) economia na duração dos processos, na medida em que a existência de súmula sobre a matéria litigiosa torna razoavelmente **previsível** o resultado da demanda, inclusive ensejando, conforme o caso, o julgamento antecipado (CPC, art. 330, II) ou mesmo a antecipação dos efeitos da tutela pretendida (CPC, art. 273), como, aliás, proposto no PL 3.804/93, da Câmara dos Deputados

Essas súmulas persuasivas consistem em orientações aos julgadores de instâncias inferiores, verdadeira indução a corroborar as conclusões do Tribunal, sob pena de revisão posterior do provimento jurisdicional.

**Sandro Grangeiro Leite** é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e em Engenharia Mecânico-Aeronáutica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA).

A Emenda Constitucional nº 45/2004, denominada Reforma do Judiciário, apresentou inovação importante ao acrescentar ao Texto Constitucional o art. 103-A. Esse artigo prevê a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal, por meio de quórum qualificado de dois terços de seus membros, cristalizar sua jurisprudência acerca de tema constitucional por meio de súmula. Essa nova súmula difere das anteriores, as chamadas persuasivas, por possuir efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

A regulamentação da inovação constitucional deu-se por meio da Lei nº 11.417, publicada no DOU de 19 de dezembro de 2006, que disciplinou a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo STF. Cabe salientar que a violação a tal enunciado pode acarretar sanção civil, penal e administrativa aos responsáveis pela edição do ato.

A súmula vinculante apresenta-se como mais uma tentativa para reduzir o número de processos que tramitam perante o STF. Dirige-se à pacificação das discussões acerca de tema constitucional, tanto que um de seus requisitos é a existência de controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre este e a Administração pública. Ao obrigar a Administração a seguir seu enunciado evita o surgimento de novas demandas, além de estancar, em um estágio inicial, as demandas já existentes. A razão da súmula vinculante foi apresentada por Tucci (2004, p. 281):

Foi assim, nesse importante contexto, que passou a ganhar corpo a questão da adoção, entre nós, da denominada **súmula vinculante**, concebida como mecanismo de aceleração dos julgamentos, em decorrência do óbice à reprodução de demandas fulcradas em teses jurídicas já pacificadas na jurisprudência dominante.

No discurso de abertura do ano legislativo de 2007 (2 de fevereiro de 2007), a Presidente do STF, Ministra Ellen Gracie, explicitou sua expectativa em relação à súmula vinculante: “terá reflexos de profunda repercussão no modo como a sociedade, os poderes de Estado e o próprio judiciário se relacionam com o ordenamento jurídico em sua interpretação íntima”.

## 2. PRIMEIRA PROPOSTA DE ENUNCIADO

No dia 8 de fevereiro de 2007, foi veiculada no *site* do Supremo Tribunal Federal a notícia de que a comissão de jurisprudência elaborou sete propostas de enunciados de súmula vinculante, as quais seriam objeto de discussão pelos ministros e análise pelo Procurador-Geral da República.

Em relação ao TCU, pode ser extraído o seguinte enunciado, à época de número 4:

Enunciado: ‘Asseguram-se o contraditório e a ampla defesa ao interessado em processo administrativo perante o Tribunal de Contas da União, de cuja decisão possa resultar a anulação ou revogação de ato administrativo que o beneficie’.

Precedentes: MS 24.268, Rel. Min. Ellen Gracie (Gilmar Mendes p/acórdão), DJ 17/09/04; MS 24.927, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 25/08/06; RE 158.543, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 06/10/95; RE 329.001 (AgR), Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 23/09/05; AI 524.143 (AgR), Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 18/03/05.

Inicialmente, é pertinente analisar os precedentes que embasaram o enunciado acima transcrito.

O Mandado de Segurança nº 24.268 foi impetrado contra ato de TCU que considerou ilegal pensão especial. A Corte de Contas considerou que a adoção não havia sido adequadamente comprovada. Segue a ementa do *writ*:

EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Cancelamento de pensão especial pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de comprovação da adoção por instrumento jurídico adequado. Pensão concedida há vinte anos. 3. Direito de defesa ampliado com a Constituição de 1988. Âmbito de proteção que contempla todos os processos, judiciais ou administrativos, e não se resume a um simples direito de manifestação no processo. 4. Direito constitucional comparado. Pretensão à tutela jurídica que envolve não só o direito de manifestação e de informação, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador. 5. Os

princípios do contraditório e da ampla defesa, assegurados pela Constituição, aplicam-se a todos os procedimentos administrativos. 6. O exercício pleno do contraditório não se limita à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas implica a possibilidade de ser ouvido também em matéria jurídica. 7. Aplicação do princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito. Possibilidade de revogação de atos administrativos que não se pode estender indefinidamente. Poder anulatório sujeito a prazo razoável. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 8. Distinção entre atuação administrativa que independe da audiência do interessado e decisão que, unilateralmente, cancela decisão anterior. Incidência da garantia do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal ao processo administrativo. 9. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica. Aplicação nas relações jurídicas de direito público. 10. Mandado de Segurança deferido para determinar observância do princípio do contraditório e da ampla defesa (CF art. 5º IV).

MS nº 26.268/MG; Relatora: Min. Ellen Gracie, Relator para o Acórdão: Min. Gilmar Mendes; Tribunal Pleno; data de julgamento: 5 de fevereiro de 2004.

Observa-se que esse aresto estabeleceu nítida diferença, no procedimento perante o TCU, entre a apreciação do ato de concessão pela primeira vez e a sua revisão ou cassação. No primeiro caso, não há necessidade de contraditório prévio. Entretanto, no segundo, faz-se necessária a oitiva do interessado.

O precedente seguinte consiste no MS nº 24.927/RO. Segue trecho da ementa no que é pertinente a este estudo:

EMENTA: (...) 2. MANDADO DE SEGURANÇA. Pensão previdenciária. Cancelamento. Ato determinado em acórdão do Tribunal de Contas da União. Conhecimento pelo interessado que não participou do processo. Data da ciência real, não da publicação oficial. Ação ajuizada dentro do prazo. Decadência não consumada. Preliminar repelida. Precedentes. No processo administrativo do Tribunal de Contas da União, em que a pessoa prejudicada pela decisão não foi convidada a defender-se, conta-se o prazo para ajuizamento de mandado de segurança a partir da ciência real do ato decisório, não de sua publicação no órgão oficial. 3. SERVIDOR PÚBLICO. Vencimentos. Pensão previdenciária. Pagamentos reiterados à companheira. Situação jurídica aparente e consolidada. Cancelamento pelo Tribunal de Contas da União, sem audiência prévia da pensionista interessada. Procedimento administrativo nulo. Decisão ineficaz. Inobservância do contraditório e da ampla defesa. Violação de direito líquido e certo. Mandado de segurança concedido. Ofensa ao art. 5º, LIV e LV, da CF. Precedentes. É nula a decisão do Tribunal de Contas da União que, sem audiência prévia da pensionista interessada, a quem não assegurou o exercício pleno dos poderes do contraditório e da ampla defesa, lhe cancelou pensão previdenciária que há muitos anos vinha sendo paga.

MS nº 24.927/RO; Relator: Min. Cezar Peluso; Tribunal Pleno; data de julgamento: 28 de setembro de 2005.

A ementa desse precedente pode conduzir à equivocada conclusão de que mesmo a primeira apreciação do ato de concessão exige o estabelecimento do contraditório com o interessado. Entretanto, a devida leitura da transcrição das discussões nos permite concluir que essa posição era apenas do Relator, Min. Cezar Peluso.



Os demais Ministros da Excelsa Corte salientaram que o ato era complexo, assim, não haveria razão para exigir o contraditório prévio. O seguinte trecho da explanação do Min. Marco Aurélio elucida qualquer dúvida:

**SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO –** Senhor Presidente, peço vênia ao relator para distinguir as situações. A primeira diz respeito ao ato complexo. O órgão de origem inicia a satisfação do benefício para se aguardar o pronunciamento do Tribunal de Contas. Se essa manifestação for negativa, não há como concluir que deveria ter sido o beneficiário cientificado do processo que correu na Corte de Contas, porque o ato inicial, em si, não chegou a se aperfeiçoar. É a jurisprudência pacífica do Tribunal.

Agora, no caso de ato aperfeiçoado com pronunciamento positivo do Tribunal de Contas, para cancelar esse mesmo ato, evidentemente terá a Corte de Contas de dar conhecimento ao interessado.

O resultado da votação encaminhava-se para o indeferimento da ordem, com os votos dos Ministros Marco Aurélio, Eros Grau e Joaquim Barbosa. Entretanto, o Min. Sepúlveda Pertence apontou que o TCU considerou que o impetrante agira de má-fé. Nesse momento, houve a reversão do julgamento. Ressalte-se, porém, apenas em razão da imputação de má-fé efetivada pelo TCU, e não pela ausência de contraditório prévio. Vencido o Min. Marco Aurélio que indeferia a ordem, pois considerou que, pelo ato ser complexo, seria irrelevante a imputação de má-fé para o desfecho do processo.

O precedente seguinte é o RE nº158.543/RS. Foi analisada a insurgência contra ato administrativo que cancelou unilateralmente a percepção de vantagem por militares. Nesse caso, cabe ressaltar

não houve a participação do TCU ou de Tribunal de Contas Estadual. Considerou o STF que deveria haver contraditório prévio antes da supressão da parcela, vencidos os Ministros Paulo Brossard e Néri da Silveira.

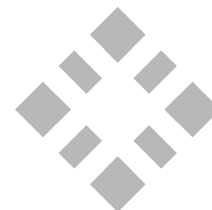
O Agravo Regimental no RE nº 329.001/DF tratou da perda de cargo por servidor público estável, ou seja, novamente situação na qual não houve participação de Corte de Contas. O mesmo caso do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 524.143/MG, que tratou da cobrança de valores indevidamente pagos a servidor. Novamente ausente a participação de manifestação de Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas da União, ao verificar que a adoção do enunciado de súmula vinculante acima transcrito lhe seria extremamente danoso, encaminhou aos Ministros do Supremo Tribunal Federal estudo, elaborado por sua Consultoria Jurídica.

### **3. PRIMEIRA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA DO TCU**

Preliminarmente, foi salientado que o enunciado proposto possuía comando restrito aos processos administrativos que tramitam perante o TCU, logo os precedentes que o fundamentam deveriam ser relativos a processos nos quais haveria a impugnação de acórdãos do TCU. Afinal, se o TCU possuía peculiaridades em relação à Administração Pública em geral, a ponto de merecer um enunciado de súmula vinculante apenas para os seus processos administrativos, suas diferenças deveriam ser salientadas.

Adicionalmente, asseverou-se que a abrangência do enunciado, ao estender seu preceito a todo e qualquer processo que tramita perante o TCU, conflitava com a jurisprudência consolidada no âmbito do próprio Supremo Tribunal Federal, especialmente na apreciação de atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão.



Nesse sentido foi colacionada a ementa do MS nº 25.440/DF, a seguir reproduzida:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PENSÃO. TCU: JULGAMENTO DA LEGALIDADE: CONTRADITÓRIO. MANDADO DE SEGURANÇA: FATOS CONTROVERTIDOS. I. - O Tribunal de Contas, no julgamento da legalidade de concessão de aposentadoria ou pensão, exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição Federal, art. 71, III, no qual não está jungido a um processo contraditório ou contestatório. Precedentes do STF. II. - Inaplicabilidade, no caso, da decadência do art. 54 da Lei 9.784/99. III. - Fatos controvertidos desautorizam o ajuizamento do mandado de segurança. IV. – MS indeferido.

MS nº 25440/DF; Relator: Min. Carlos Velloso; Tribunal Pleno; data de julgamento: 15 de dezembro de 2000.

Para demonstrar que esse era o entendimento consolidado do STF, foram mencionados os seguintes precedentes: MS nº 25256/PB; Relator: Min. Carlos Velloso; Tribunal Pleno; data de julgamento: 10 de novembro de 2005; MS nº 24754/DF; Relator: Min. Marco Aurélio; Tribunal Pleno; data de julgamento: 7 de outubro de 2004; RE-AGR nº 259201/PB; Relator: Min. Carlos Velloso; Segunda Turma; data de julgamento: 5 de outubro de 2004; MS nº 24859/DF; Relator: Min. Carlos Velloso; Tribunal Pleno; data de julgamento: 4 de agosto de 2004; e MS nº 24784/PB; Relator: Min. Carlos Velloso; Tribunal Pleno; data de julgamento: 19 de maio de 2004.

Também foi transcrito parecer da lavra do Excelentíssimo Ministro Octavio Gallotti, intitulado: As concessões de aposentadoria, o princípio do contraditório, a decadência administrativa e o decurso do tempo (**Revista do TCU** nº 107, jan./dez. 2006, p. 7-10). Sua Excelência apresentou as seguintes conclusões:

1. À falta de caracterização de um litígio, não há ensejo para abertura do contraditório na atuação do Tribunal de Contas, ao apreciar, vez primeira, a legalidade da concessão das aposentadorias, reformas e pensões, no exercício de sua competência constitucional (art. 71, III), em obediência ao devido processo legal;
2. só quando se trate de um segundo julgamento para cancelar, em grau de revisão, a concessão já registrada, surgirá, então, a gênese do litígio, capaz de propiciar o direito ao contraditório e à ampla defesa;
3. sendo um procedimento de formação complexa o da concessão das aposentadorias, reformas e pensões, não há falar em decadência administrativa (art. 54 da Lei nº 9.784/99) pelo transcurso de cinco anos da data do ato unilateral, incompleto, da Administração, pendente da apreciação do Tribunal de Contas, sendo, ainda, de notar que exclui a lei citada, (art. 69) de seu âmbito de aplicação, processos específicos, como os ora cogitados, a continuarem regidos por legislação própria;
4. não é suscetível, o simples decurso de tempo, de suprir, infringir ou precluir o desempenho da competência constitucional do Tribunal de Contas, de modo a perpetuar a fluência da despesa pública com aposentadorias, reformas ou pensões reputadas irregulares.

Munido desses argumentos afirmou-se que o enunciado proposto não refletia o entendimento predominante do STF acerca do contraditório no âmbito do TCU, especialmente no que concerne à apreciação de atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão.



#### 4. SEGUNDA PROPOSTA DE ENUNCIADO

Novo enunciado de súmula vinculante foi veiculado no *site* do Supremo Tribunal Federal, desta feita com o seguinte teor:

Enunciado: Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Precedentes: MS 24.268, rel. orig. Min. Ellen Gracie, rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, DJ 17.09.2004; MS 24.728, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 09.09.2005; MS 24.754, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 18.02.2005; MS 24.742, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 18.02.2005; MS 24.742, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 11.03.2005.

#### 5. SEGUNDA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA DO TCU

Observou-se que o novo enunciado apresentava algumas características potencialmente danosas ao Tribunal de Contas da União. Basicamente, o contraditório deveria ser obrigatório em qualquer processo perante o TCU tendente a anular ou revogar ato administrativo que beneficie interessado. A única exceção residia na apreciação da concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Analisando primeiramente a exceção, verificou-se que não foram contemplados os atos de admissão e de alteração de fundamento legal das concessões. Como para esses atos pode ser aplicado o mesmo raciocínio de natureza complexa dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, ou seja, de que somente se aperfeiçoam com a manifestação do TCU, foi defendida sua inclusão na exceção da súmula.

Dessa forma, foi proposto enunciado alternativo, contemplando, na exceção os atos de admissão e alteração de fundamento legal:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a

ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação inicial da legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões e suas alterações de fundamento legal.

Outra questão, mais gravosa que a primeira, residia nos processos de fiscalização ou de contas que contemplassem determinações para que os órgãos/entidades da Administração Pública cessassem o pagamento de vantagens, anulação de ascensões funcionais e outras, em atividade típica de controle externo.

Nesse caso, defendeu-se que, em razão de todos os precedentes que embasavam o novo enunciado de súmula vinculante se referirem à apreciação de atos de concessão, a súmula não poderia ser aplicada a outras situações fáticas. Além disso, foram arrolados precedentes, nos quais o STF chancelou decisões do TCU que determinaram revogações de atos administrativos sem a oitiva prévia dos servidores afetados. Cite-se o MS nº 25.206, cuja ementa reproduz-se a seguir:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - FISCALIZAÇÃO - SERVIDORES REQUISITADOS - DESNECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO-FISCAL. Tratando-se de atuação do Tribunal de Contas da União, considerado certo órgão da Administração Pública, não há como concluir pelo direito dos servidores requisitados de serem ouvidos no processo em que glosadas as requisições. JUSTIÇA ELEITORAL - CARGOS - PREENCHIMENTO - SERVIDORES REQUISITADOS - BALIZAMENTO NO TEMPO. Cumpre aos tribunais eleitorais preencher os cargos existentes no quadro funcional, fazendo cessar a prática das requisições, de modo a atender as balizas da Lei nº 6.999/82. O servidor não conta com o direito líquido e certo de permanecer no órgão cessionário, cabendo, isso sim, o retorno ao cedente.

MS nº 25206/DF; Relator: Min. Marco Aurélio; Tribunal Pleno; data de julgamento: 9 de junho de 2005.



Feitas essas considerações acerca do âmbito de abrangência da súmula vinculante, propôs-se o seguinte enunciado, que, fundamentalmente, restringia a aplicação do enunciado aos precedentes que lhe embasavam:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União, no exercício da competência prevista no inciso III do art. 71 da Constituição Federal de 1988, asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação inicial da legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões e suas alterações de fundamento legal.

Em verdade, a Consultoria Jurídica do TCU apenas pediu a restrição explícita dos limites objetivos da súmula vinculante aos precedentes que a fundamentavam, pensamento que guarda ressonância na melhor doutrina (Mendes, 2007, p. 917):

Os limites objetivos da súmula vinculante são dados pelo enunciado que resulta de sua formulação. É evidente que esse enunciado poderá ser mais bem compreendido à luz das referências da súmula, isto é, dos julgados que geraram a base para a decisão sumulada.

Assim, não raras vezes ter-se-á de recorrer às referências da súmula para dirimir eventual dúvida sobre o seu exato significado. Tais referências são importantes também no que diz respeito à eventual distinção ou *distinguishing* que se tenha de fazer na aplicação da súmula vinculante.

## 6. SESSÃO DE APROVAÇÃO

Importante consignar que, na véspera da aprovação do enunciado de súmula vinculante, o Min. Gilmar Mendes, nos autos do MS nº 26.504/DF, deferiu medida liminar com a seguinte argumentação:

Passo a decidir o pedido de liminar. A jurisprudência desta Corte sedimentou-se no sentido de que, nos processos perante o Tribunal de Contas da União, asseguram-se o contraditório e ampla defesa, quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuado o caso de apreciação inicial da legalidade dos atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão. Nesse sentido, os seguintes precedentes: MS 23.550/DF, Red. para o acórdão Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ 31.10.2001; MS 24.268/MG, acórdão por mim redigido, Pleno, DJ 17.9.2004, e MS 24.927/RO, Rel. Cezar Peluso, Pleno, DJ 28.9.2005. No caso dos autos, trata-se de julgamento de contas relativas à administração de pessoal, ou seja, processo administrativo em que o TCU constatou irregularidades no pagamento dos adicionais de insalubridade e periculosidade de servidores do 21º Departamento de Policiais Rodoviários Federais - Rondônia, determinando a suspensão e a devolução dos pagamentos indevidamente efetuados, sem que, para tanto, fosse dada oportunidade de ampla defesa e contraditório aos servidores que vinham recebendo os referidos adicionais. Vislumbro, pois, o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*. Assim sendo, salvo melhor juízo quando do exame do mérito, defiro o pedido de liminar, para suspender os efeitos da decisão que determinou a devolução dos valores indevidamente pagos, a fim de que, nos respectivos processos administrativos, seja dada oportunidade de ampla defesa e contraditório aos servidores que recebiam os adicionais de periculosidade e insalubridade.

Essa manifestação já sinalizava o entendimento do Min. Gilmar Mendes que reproduziu o enunciado que seria aprovado no dia seguinte. Além disso, aplicou o entendimento a caso diverso de apreciação de ato de concessão. Tratava-se de pagamento irregular a servidores verificado nas contas da Superintendência de Polícia Rodoviária Federal em Rondônia, relativas ao exercício de 1998.



Na Sessão de 30 de maio de 2007, foram submetidos à apreciação do Plenário do STF os três primeiros enunciados de súmula vinculante. Especificamente no caso da súmula relativa ao TCU, a então Presidente, Min. Ellen Gracie, submeteu enunciado diverso do divulgado no *site* do STF, contemplando, na exceção ao contraditório prévio, os atos de admissão e de alteração de fundamento legal.

Essa proposta mereceu a acolhida dos ministros, até a manifestação do Min. Cezar Peluso. Sua Excelência defendeu que não foram citados precedentes que permitissem incluir na exceção os atos mencionados, por conseguinte, propôs a acolhida do verbete em sua versão original, tal qual veiculado no *site* do STF. O Min. Marco Aurélio ainda apresentou verbete alternativo, prevendo que o contraditório seria necessário no caso de revogação ou anulação de ato aperfeiçoado, mas a decisão do Plenário foi tomada nos termos da versão inicial:

Enunciado: Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

É pertinente salientar que trecho do segundo estudo da Consultoria Jurídica do TCU foi lido pelo Min. Celso de Mello. Sua Excelência refutou a alegação de que o fato de todos os precedentes citados como suporte para a súmula vinculante serem atos de concessão conduziria a restrição da aplicação do enunciado à apreciação desses atos. Nesse intento, citou sua manifestação no MS nº 24.268, acima mencionado, ressaltando que os fundamentos dessa decisão transcendiam o caso concreto. Dessa forma, explicitou sua posição de que o enunciado se aplicaria a quaisquer processos que tramitem perante o TCU.

## 7. CONCLUSÃO

Este artigo não tem a pretensão de descrever de forma exaustiva os embates que levaram à aprovação da Súmula Vinculante nº 3, apenas apresenta uma visão parcial, especificamente sob o olhar da Consultoria Jurídica do TCU. Assim, pretende-se transmitir as preocupações e as tentativas de contribuição na elaboração de texto que afeta de modo decisivo a atuação do Tribunal de Contas da União.

Como autêntica manifestação legislativa do Supremo Tribunal Federal, caráter explicitado nas Súmulas 5 e 6 (apresentadas no Informativo/STF nº 506 na seção Inovações Legislativas), trata-se de texto a ser interpretado a partir dos diversos casos concretos submetidos à Corte Constitucional, que, progressivamente, explicitará seus contornos.

## REFERÊNCIAS

GALLOTTI, Luiz Octavio Pires e Albuquerque. As concessões de aposentadoria, o princípio do contraditório, a decadência administrativa e o decurso do tempo. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, n. 107, p. 7-10, jan/dez 2006.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Divergência jurisprudencial e súmula vinculante*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: R. dos Tribunais, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Precedente judicial como fonte do direito*. São Paulo: R. dos Tribunais, 2004.



## Ariano Suassuna dá aula espetáculo no TCU

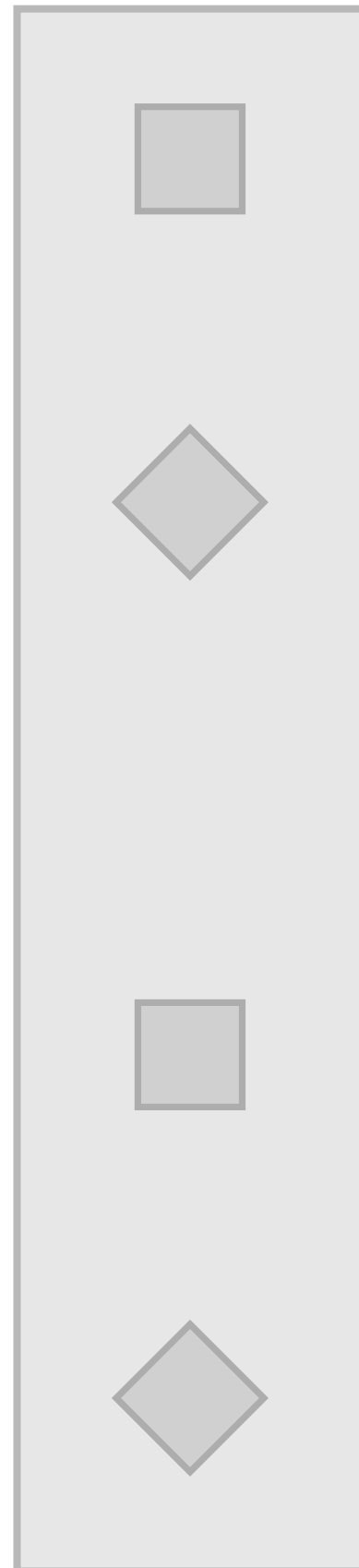
O escritor paraibano Ariano Suassuna deu no dia 4 de junho, no Tribunal de Contas da União, uma aula espetáculo sobre as raízes populares da cultura brasileira. Suassuna, um dos maiores dramaturgos brasileiros, falou sobre diversas manifestações artísticas como música, dança e esculturas, no bojo da cultura popular. Para Suassuna, os contrastes que vão de norte a sul do país enriquecem a cultura nacional. “Em cultura, assim como na política, a uniformização significa pobreza”, comentou.

Suassuna apresentou a arte como a principal expressão do Brasil e de seu povo. Durante a aula espetáculo, foram apresentados vídeos com músicas e danças tradicionalmente populares, como o frevo, fundidos a manifestações eruditas, como, por exemplo, o balé clássico. Misturas como essa ilustram um pouco do Movimento Armorial Brasileiro, idealizado pelo escritor na década de 70, com o objetivo de estimular o desenvolvimento de uma arte brasileira erudita a partir das raízes da cultura popular.

Ao falar sobre a qualidade e a riqueza das manifestações artísticas do País, o dramaturgo afirmou que são um reflexo da própria grandeza do povo brasileiro. “Se a classe dirigente brasileira se portar a altura do nosso grande povo, este País, ainda neste século, vai iluminar o mundo”, previu.

Membro da Academia Brasileira de Letras desde 1990, Ariano Suassuna é autor de obras célebres como Auto da Compadecida e A Pedra do Reino. Atualmente, trabalha em um novo romance, no qual pretende rever toda a sua obra, além de concluir a trilogia iniciada com A Pedra do Reino e O Rei Degolado.

A aula espetáculo de Ariano Suassuna faz parte de uma iniciativa do TCU, que pretende convidar várias personalidades para debater temas de interesse geral da sociedade.



# Tribunal propõe medidas para preservação da Amazônia

Auditoria do Tribunal de Contas da União para avaliar a gestão institucional da Amazônia Brasileira concluiu que não há integração entre os órgãos responsáveis pela questão amazônica e pouca sinergia entre os diferentes projetos e programas estabelecidos nos planos de prevenção do desmatamento.

O TCU recomendou à Casa Civil da Presidência da República, coordenadora do grupo de trabalho relativo ao desmatamento da região, que formule políticas públicas e defina diretrizes prioritárias para os planos e programas de governo para a região. O objetivo é compatibilizar a atuação dos órgãos federais para maior otimização dos recursos públicos e redução da superposição de esforços.

O trabalho realizou um diagnóstico gerencial da ação do Estado brasileiro quanto aos objetivos contidos no Plano de Ação e Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, inserido nas diretrizes do Plano Amazônia Sustentável.

A auditoria selecionou os seis Estados que compõem a Amazônia Clássica: Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia e Roraima, que possuem, atualmente, mais de 50% de floresta em seus territórios. Foram excluídos o Mato Grosso com 36%, Maranhão (31%) e Tocantins (4%).

Foram avaliadas as atuações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Fundação

Nacional do Índio (Funai), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA/Suframa) e Museu Paraense Emílio Goeldi.

Com relação ao Incra, a auditoria detectou falta de controle e de conhecimento da ocupação das terras rurais da Amazônia e baixa efetividade de atuação para criar assentamentos sustentáveis. No tocante à Funai e à Funasa, o relatório aponta baixa efetividade na demarcação de terras indígenas e falta de melhoria qualitativa na saúde indígena, respectivamente.

Quanto ao Ibama, foi constatada a insuficiência de fiscalização do desmatamento, em função do baixo percentual de multas arrecadadas e da destinação das mercadorias apreendidas, bem como a falta de divulgação dos nomes dos infratores. Sobre as entidades de pesquisa – Inpa, Embrapa, CBA e Museu Emilio Goeldi – o relatório detectou insuficiência da estrutura administrativa para atender a região, além de dificuldades de proteção dos conhecimentos gerados em pesquisas. No que diz respeito ao Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, a auditoria verificou baixa efetividade na criação e na gestão das unidades de conservação sustentáveis.

---

---

## TCU determina revisão de critérios para tarifa social

O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou ao Ministério de Minas e Energia que redefina os critérios de enquadramento dos consumidores de baixa renda isentos de tarifas de energia elétrica. Segundo auditoria, metade dessas pessoas não

deveriam estar no grupo e recebem o benefício indevidamente. Esse erro representa um desperdício de aproximadamente R\$ 382 milhões por ano ao país. O prazo para o ministério informar o TCU sobre as medidas é de 60 dias.

Os critérios de enquadramento dos consumidores de baixa renda são baseados, principalmente, no consumo mensal de até 80 KWH. No entanto, há um beneficiamento de pessoas das classes alta e média, que mantém imóveis para lazer e não ultrapassam esse limite. Em 2004, a inscrição no Cadastro Único do governo federal ou no Bolsa Família ficou estabelecida como requisito para o recebimento do benefício. Mas essa nova norma não ocasionou mudanças.

De acordo com o relator do processo, ministro Ubiratan Aguiar, nada foi feito para identificar quais são os domicílios que pertencem, realmente, às famílias de baixa renda. “Alguma providência deveria ter sido tomada, haja vista as conclusões no sentido de falta de efetividade da política pública da tarifa social”, disse. Segundo ele, é urgente e necessário que se alcance a eficácia do programa.

Cópia da decisão foi enviada à 3ª Câmara da Procuradoria Geral da República, ao Conselho Nacional de Política Energética, ao Ministério de Minas e Energia, à Agência Nacional de Energia Elétrica e às Comissões de Minas e Energia, de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados e à Comissão de Serviços de Infra-Estrutura do Senado Federal.

## TARIFA SOCIAL

### O QUE É A TARIFA SOCIAL?

Instituída pela Lei nº 10.438/2002, a tarifa social destina-se, teoricamente, a subsidiar a tarifa de energia elétrica para consumidores de baixa renda, com foco na redução das desigualdades sociais. A lei definiu que seriam beneficiários automáticos da tarifa social os domicílios que consumissem até 80 KWH. Já os domicílios que estivessem no patamar de consumo entre 80 KWH e 220 KWH teriam que comprovar inscrição no Bolsa Família para obter o benefício.

### COMO O TCU ATUOU?

Uma auditoria do tribunal realizada em 2003 buscou avaliar se os beneficiários dos subsídios concedidos aos consumidores residenciais de energia elétrica integrantes da tarifa social encontram-se realmente

entre a população brasileira de menor renda. Esse trabalho constatou a falta de eficácia e efetividade da Lei nº 10.438/2002 em termos de promover a equidade social, pois ao enquadrar automaticamente as residências com consumo até 80 KWH, permitiu que casas de praia, sítios, *flats*, ou residências com poucos moradores fossem beneficiadas sem que as pessoas atingidas fossem de baixa renda.

Por outro lado, residências de baixa renda onde moram muitas pessoas, conseqüentemente, consomem mais que 80 KWH e não recebem o subsídio. A exclusão de consumidores de baixa renda como beneficiários da tarifa social é uma medida de ineficiência da lei em termos de alocação de recursos.

Ao longo de cinco anos o TCU tomou diversas decisões relativas à auditoria operacional e monitoramento de medidas propostas pelo tribunal em relação à questão. No dia 11 passado, o tribunal, pela terceira vez, manifestou-se a respeito da tarifa social e decidiu determinar ao Ministério de Minas e Energia a adoção de medidas que coibam essa situação.

### COMO A DECISÃO DO TCU SE INSERE NO ALCANCE DE RESULTADOS PELA TARIFA SOCIAL?

A adoção de providências no sentido de rever a política da tarifa social mostra-se urgente. Pelos dados avaliados pelo tribunal, a categoria de consumidores até 80 KWH é a mais expressiva, representando cerca de 78% do total de domicílios beneficiados. Em valores nominais, as cifras gastas com a tarifa social atingiram no período de 2002, ano de sua implantação, até agosto de 2007, R\$ 4.140 milhões de um total de R\$ 5,6 bilhões.

Cabe salientar, porém, que, do montante de R\$ 4,14 bilhões, cerca de 50%, R\$ 2,07 bilhões, representaram desperdício (média de R\$ 382 milhões por ano), haja vista que foram valores destinados a consumidores que não deveriam estar inseridos no programa. Saliente-se, a propósito, que esse desperdício foi subsidiado por recursos da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), que é um encargo embutido nas tarifas de energia, havendo, dessa forma, rateio com todos os consumidores.

## QUAL O BENEFÍCIO ESPERADO?

De acordo com o Ministro-Relator, Ubiratan Aguiar, é urgente e necessário que se alcance a eficácia e a efetividade da Lei nº 10.438/2002, pois o que lastreava sua concepção era implementar a equidade social. Porém, o que se constatou foi a existência de consumidores de alta e média renda sendo beneficiados pela tarifa social, enquanto consumidores de baixa renda são excluídos.

Assim, o TCU determinou ao Ministério de Minas e Energia que, em um prazo de 60 (sessenta) dias, informe “a respeito das providências adotadas para a redefinição dos critérios para o enquadramento de consumidores na subclasse baixa renda, notadamente aqueles de consumo domiciliar de até 80 KWH” de forma a evitar que alguns consumidores percebam indevidamente o benefício da tarifa social, bem como que consumidores de baixa renda subsidiem consumidores de média e alta renda.

---

---

## Seminário busca soluções para desenvolvimento do setor portuário

Ao abrir dia 17/6 o Seminário “Portos: em busca de soluções”, o presidente do Tribunal de Contas da União, ministro Walton Alencar Rodrigues, disse que o evento concretiza a determinação do TCU de buscar soluções para a melhoria da gestão pública do país. Ele destacou que, ao promover o debate com os diversos agentes envolvidos, o tribunal pretende contribuir para o desenvolvimento do setor portuário nacional.

“Com base na sua ampla experiência de controle e no aperfeiçoamento e especialização técnica de seu pessoal, o tribunal se habilita, nesta oportunidade, a lançar a debate pontos fundamentais para o desenvolvimento nacional, elegendo o setor portuário brasileiro como tema de maior significância”, observou.

O presidente informou que, em 2007, o setor movimentou mais de 700 milhões de toneladas de cargas, o que representa crescimento de aproximadamente 8% em relação ao ano anterior, com expressiva participação de 21,7% do PIB.

Walton Alencar Rodrigues ressaltou, porém, que falta clareza dos papéis desempenhados pelos diversos agentes atuantes no setor portuário e que a falta de atuação proativa das entidades competentes têm prejudicado a troca de experiências e a atuação conjunta, com considerável prejuízo para o planejamento. “É preciso assimilar a idéia de que todo o setor trabalha junto, em busca de soluções comuns, e não como ilhas isoladas.”

O presidente informou, também, que o TCU elegeu, em 2008, o setor portuário marítimo brasileiro como um dos temas de maior significância no planejamento de suas fiscalizações. Acrescentou que serão compostas equipes multidisciplinares, com cerca de 35 analistas, de secretarias em Brasília e nos Estados, para a realização de auditorias operacionais.

Segundo ele, o objetivo é identificar os obstáculos ao desenvolvimento do setor portuário, seja na gestão dos portos, seja na regulação do setor. “Pretende-se contribuir para o aprimoramento da eficiência e da competitividade dos portos nacionais, garantidas a modicidade dos preços praticados, a qualidade, a tempestividade e a continuidade dos serviços prestados”, concluiu.

# Dilma Rousseff destaca atuação do TCU

A ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, destacou a importância da atuação do TCU na fiscalização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Segundo ela, a parceria do tribunal permite melhorias na gestão pública e cria diretrizes para que os gastos da administração pública federal sejam mais eficientes. Ela participou no dia 17/6 do seminário “Portos: em busca de soluções”, promovido pelo Tribunal de Contas da União.

Lançado em janeiro de 2007 com o objetivo de viabilizar condições de crescimento para o país, o PAC tinha foco em logística, energia e infra-estrutura social urbana. A ministra disse que os investimentos de mais de R\$ 500 bilhões representam um desafio em termos de execução, acompanhamento e fiscalização. Ela ressaltou a exemplar participação do TCU, que sinaliza questões importantes como o incentivo à competição e à concorrência, com resultados mais eficientes tanto para o investidor como para o consumidor. Dilma Rousseff citou como exemplo a atuação do TCU nos processos de concessão de rodovias federais e na construção das duas maiores hidrelétricas do país, que gerou redução significativa das tarifas. Segundo ela, o governo federal tem no TCU um parceiro institucional, que contribui para o encaminhamento de soluções para o país. A ministra observou que esse processo de integração tem gerado bons frutos e contribuído para o uso devido dos recursos públicos, o desenvolvimento do país e a inclusão social.

Ao ressaltar o papel estratégico dos portos na logística brasileira, a ministra destacou o lançamento do Programa Nacional de Dragagem, com investimentos previstos em R\$ 1 bilhão. Será feita uma licitação internacional, com estabelecimento de critérios de resultado para medir a eficiência do programa. Dilma Rousseff acrescentou que são necessários mais investimentos por meio de parcerias com a iniciativa privada para implantação de portos de uso geral.

# Concessionários de ferrovias destacam transporte multimodal

O diretor-executivo da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), Rodrigo Otaviano Vilaça, destacou a importância estratégica da desestatização das malhas ferroviárias, que teve seu ápice em 1996. Ele participou, no dia 17/6, da mesa que tratou sobre o transporte multimodal, composta pelo ministro dos Transportes, Alfredo Nascimento, e pelo vice-presidente do TCU, ministro Ubiratan Aguiar, durante o seminário “Portos: em busca de soluções”, promovido pelo Tribunal de Contas da União. Vilaça apresentou comparações relativas ao desempenho do setor ferroviário entre os anos de 1997 e 2007. Segundo ele, nesse período as concessionárias teriam feito investimentos em torno de R\$ 14,4 bilhões. O resultado se traduz em crescimento da carga movimentada, de 253 milhões para 445 milhões de toneladas úteis. Esse percentual é maior se o critério utilizado for tonelada quilômetro útil, 87,6% de incremento.

O representante da ANTF destacou a redução no índice de acidentes. Em 1997, eram 75,3 acidentes para cada milhão de trens-quilômetro. Esse número chegou a 14,4, em 2007, redução de 80,9%. Os números referenciais usados internacionalmente variam de 8 a 13 acidentes por milhão de trens-quilômetro.

Outro número que Vilaça destacou diz respeito ao crescimento do transporte intermodal desde a desestatização, que teria aumentado 63 vezes.

Rodrigo Vilaça enfatizou que houve avanços nos dez anos seguintes à desestatização, mas, de acordo com ele, “o setor ferroviário pode ir mais longe”. Por isso, a ANTF elaborou agenda estratégica com 11 pontos, dos quais, quatro são os mais importantes: eliminação dos gargalos, expansão da malha, intermodalidade e tributação.

Um dos gargalos mais complicados é que há cerca de 200 mil famílias vivendo em áreas invadidas que pertencem às ferrovias, a maior parte nos grandes centros urbanos. Já a expansão da malha deve ser realizada pelo governo federal, não é obrigação contratual das concessionárias.

Para facilitar a intermodalidade, é necessário que seja instalado o Conselho Nacional de Infra-estrutura de Transportes (Conit), criado pela Lei nº 10.233, de 2001. Em relação à tributação, a ANTF busca a eliminação de impostos de importação dos componentes ferroviários, com vistas a impulsionar o setor e alavancar o desenvolvimento do país.

---

## Atuação do TCU ajuda a desvendar fraudes em licitações

Com base em fiscalizações do Tribunal de Contas da União (TCU), a Polícia Federal realizou hoje a Operação João de Barro, que visa desarticular suposta quadrilha que teria desviado verbas para construção de casas populares. O tribunal analisou 121 convênios que envolviam R\$ 10 milhões, transferidos a 30 municípios de Minas Gerais para obras de saneamento básico, unidades de saúde, quadras poliesportivas, entre outros projetos.

O TCU constatou que, dos 30 municípios auditados, 23 estavam relacionados com esquema de fraude em licitações, desvio de recursos federais e conluio entre empresas, prefeitos municipais e comissões de licitações, no percentual de 50% dos convênios firmados com órgãos da administração federal.



As fraudes se evidenciaram por montagem de documentos e direcionamento das licitações, com participação de empresas inexistentes fisicamente ou desprovidas de estrutura administrativa e operacional, com desvios de recursos para pessoas físicas ou jurídicas, verificados na análise dos cheques e notas fiscais emitidos.

As informações do TCU contribuíram com o trabalho de investigação da Polícia Federal, que hoje cumpre 38 mandados de prisão e 231 mandados de busca e apreensão em sete estados - São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Goiás e Tocantins - e no Distrito Federal.

---



## Tribunal aponta falhas na manutenção de hidrovias

O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) que fiscalize efetivamente o Programa Manutenção de Hidrovias. O TCU identificou diversas falhas no Programa, tais como incapacidade de manter a navegabilidade das hidrovias, falta de articulação entre as administrações hidroviárias e dificuldade de obter licenças ambientais. O Dnit deve elaborar plano de fiscalização, com vistas a realizar fiscalizações *in loco*, além de consolidar informações sobre essas ações.

O TCU também fez determinações à Casa Civil da Presidência da República, que deverá instalar o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), em até 60 dias. A Casa Civil também deverá enviar ao TCU informações sobre o resultado de reuniões ministeriais, que objetivam definir ações de Governo para solucionar pendências quanto ao uso múltiplo dos recursos hídricos.

Uma das principais questões envolve impasse entre o setor elétrico e os exportadores. É que para construir hidrelétrica, faz-se barragem, que impede a navegação. Para que o transporte hidroviário não

seja prejudicado, é imprescindível a construção de eclusa, uma espécie de elevador de embarcações, que torna a navegação possível.

No entanto, ainda não está regulamentada a exigência de construção de eclusas, por parte de concessionárias, nos empreendimentos do setor elétrico. É necessário que o Governo concatene esforços para que as novas hidrelétricas não se tornem obstáculo para o escoamento de produtos e transporte de passageiros em hidrovias.

O transporte hidroviário é mais econômico que o ferroviário, rodoviário e aéreo. Um único navio pode transportar 1,2 mil toneladas. Para transportar essa mesma carga seriam necessários 40 vagões de trem ou 60 caminhões. Hoje, o setor rodoviário responde por cerca de dois terços (67%) do transporte nacional. O hidroviário por apenas 12%. Caso o Brasil invertesse a prevalência do setor rodoviário, em favor do hidroviário, a economia estimada seria de 57%, relativa ao insumo combustível.

Essas constatações constam do primeiro monitoramento feito pelo TCU relativo a auditoria do Programa de Manutenção de Hidrovias.

# TCU participa de audiência pública em comissão do Senado

O Tribunal de Contas da União participou de audiência pública no dia 19/6, na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado. Na pauta, a contratação de crédito externo, no valor de US\$ 24,25 milhões, pelo Estado do Amazonas, tendo como credor o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). O dinheiro tem como finalidade o desenvolvimento da região do Alto Solimões.

Além do TCU, participaram da audiência o Ministério Público do Amazonas, o Tesouro Nacional, o Tesouro do Estado do Amazonas, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e a Coordenadoria do Programa de Desenvolvimento Regional do Amazonas para a Zona Franca Verde.

O pedido de audiência partiu do senador Arthur Virgílio (PSDB-AM). “Não sou contra a aprovação do empréstimo, mas é importante termos o TCU vigiando”, declarou o senador. De acordo com a promotora Silvana Nobre, representante do MP-Amazonas, o Alto Solimões já recebeu cerca de R\$ 34 milhões em empréstimos, sendo que, desse total, R\$ 18 milhões, pagos antecipadamente, desapareceram. “Fomos ao local onde deveria ter praças, ruas pavimentadas e outras benfeitorias, mas nada encontramos”, disse, ao apresentar fotos para sustentar a declaração.

O secretário de Macroavaliação Governamental do TCU, Marcelo Eira, informou que não cabe ao tribunal inspecionar a aplicação de recursos obtidos pelo Estado por meio de empréstimos, uma vez que não se trata de verba federal, mas colocou o TCU à disposição do Amazonas. “É triste ver as fotos mostradas pela promotora. Se essa comissão decidir fiscalizar a aplicação dos recursos e requisitar servidor do TCU para auxiliar nessa tarefa, estaremos à disposição. Afinal, o tribunal tem muita *expertise* no acompanhamento de obras”, declarou o secretário.

Na opinião do senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA) é aconselhável o envolvimento do tribunal em todas as aplicações de recursos aprovadas pelo Senado. “Vou propor à CAE que haja acompanhamento, via TCU, de cada um dos empréstimos”, afirmou o parlamentar. Ele acrescentou que a atuação preventiva do tribunal é muito importante para a sociedade. “É dinheiro que sai do bolso do cidadão”, concluiu.

De acordo com o Tesouro Nacional e a Procuradoria-Geral da Fazenda, não há nada que impeça o Amazonas de receber os recursos do Bird. Ambos afirmaram que o Estado preenche todos os requisitos para a operação. “Como já temos um exemplo de desvio, acho importante TCU e Senado trabalharem juntos no acompanhamento desse novo empréstimo”, sugeriu o senador Marconi Perillo (PSDB-GO).

# TCU aprova contas do governo com 22 ressalvas

O Tribunal de Contas da União aprovou em 24/6, com 22 ressalvas, o parecer prévio das contas do governo federal, referentes ao exercício financeiro de 2007, primeiro ano de gestão do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O documento, que teve como relator o ministro Benjamin Zymler, será encaminhado ao Congresso Nacional, para julgamento das contas.

O TCU analisou o desempenho da economia brasileira; a programação orçamentária e execução das receitas e despesas da União; as ações setoriais, com análise geral dos programas e funções de governo voltada para a aferição do impacto das ações governamentais; e os aspectos econômicos-financeiros das demonstrações contábeis da União. O relatório apontou erros, como deficiências no planejamento das metas físicas e financeiras do Orçamento da União, inexistência de sistema de custos para avaliar a gestão orçamentária e ausência de indicadores para 28% dos programas do Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007.

Segundo o relatório, o Poder Executivo Federal observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública. Os balanços demonstram adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2007. O parecer aponta, também, que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

As ressalvas referem-se a descumprimento de normas, como manutenção de volume expressivo de restos a pagar não-processados, inscritos ou revalidados no exercício de 2007; inexistência de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; deficiência no planejamento das metas físicas e financeiras das ações; utilização de procedimentos inadequados para apresentação de valores na demonstração das variações patrimoniais; ausência de registro das receitas vinculadas aos fundos da administração indireta, a exemplo do que ocorre

com o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), entre outras.

Para correção das falhas detectadas, foram feitas 15 recomendações aos ministérios da Integração Nacional, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, de Minas e Energia, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Meio Ambiente, dos Transportes, às secretarias do Tesouro Nacional e da Receita Federal do Brasil, às Centrais Elétricas Brasileiras, ao Comando da Marinha, à Caixa Econômica Federal e aos bancos Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Nordeste do Brasil (BNB), da Amazônia (Basa) e do Brasil (BB).

## INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA

O parecer aponta que os setores de petróleo e gás e de transporte lideraram os investimentos no setor de infra-estrutura em 2007. De forma geral, os investimentos na área cresceram em 2004, com relativa estagnação nos anos seguintes. No período, os financiamentos concedidos pelo BNDES aumentaram, e custearam 25% do total dos investimentos públicos e privados em infra-estrutura em 2007.

Verificou-se também elevação dos investimentos em manutenção e ampliação de malha rodoviária. Os empenhos liquidados (incluindo restos a pagar de anos anteriores) para o setor passaram de R\$ 1,3 bilhão, em 2003, para R\$ 4,9 bilhões, em 2007. Apesar do aumento, estudos de 2007 apontam que aproximadamente 30% das estradas federais sob gestão pública apresentavam trafegabilidade ruim ou péssima.

As falhas de execução das obras são um dos fatores que provocam esse quadro. Em 75% das 106 auditorias em obras rodoviárias realizadas pelo TCU no ano passado detectou-se algum tipo de irregularidade, com destaque para falhas de projeto e superfaturamento. Segundo o relatório, as ações de conservação e de manutenção das rodovias

devem estar associadas às de controle de carga, pois o excesso de peso transportado também reduz a durabilidade do pavimento. Estima-se em R\$ 1,5 bilhão ao ano os prejuízos causados pela ausência do controle do peso.

O TCU recomendou que os ministérios dos Transportes e do Planejamento, Orçamento e Gestão incluam na Lei Orçamentária Anual (LOA) dotação suficiente para ações de manutenção da malha rodoviária federal e execução do plano nacional de pesagem.

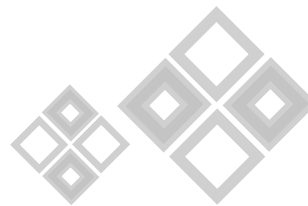
#### **PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)**

O relatório também faz algumas considerações sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Entre os objetivos do programa estão investimentos na expansão da infra-estrutura brasileira, estímulo ao crédito e financiamento, melhora do ambiente de investimento além da adoção de medidas fiscais de longo prazo.

O tribunal identificou irregularidades graves em 20 obras do PAC das 128 que foram fiscalizadas em 2007. O Congresso incluiu 11 dessas obras consideradas irregulares na lei orçamentária de 2008, que permanecem bloqueadas até que decreto legislativo libere o empreendimento.

Os investimentos em infra-estrutura estão divididos entre os orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) e os investimentos das estatais. Ainda há previsão para investimentos do setor privado. De acordo com o relator, apesar de terem sido alocados recursos, há dificuldade para gastar.

Nos Estados e Distrito Federal a liquidação da despesa alcançou 23%, nos municípios somente 4%. Já os programas conduzidos diretamente pela União obtiveram liquidação de 31% do previsto. Segundo o Ministro Benjamim Zymler não houve diferença significativa entre a execução das ações físicas do PAC e das demais ações.



O relatório apontou ainda que nas desonerações tributárias, a concentração dos investimentos ficou na região sudeste, que absorve 62% da renúncia tributária concedida. Desse percentual, 32% foi direcionado às pequenas e médias empresas.

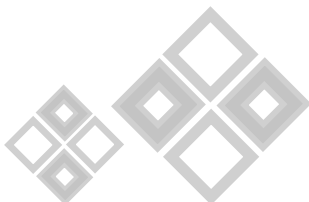
O valor dos subsídios concedidos nas operações de financiamento dos programas e projetos do PAC foi de R\$ 2,14 bilhões no ano passado. O setor de energia teve 54% dos benefícios concedidos. A região Norte ficou com a maior parte dos subsídios creditícios, cerca de R\$ 674 milhões.

#### **DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA**

O relatório considerou o desempenho da economia brasileira positivo. O crescimento da receita, essencialmente, possibilitou um superávit primário maior que o programado para o ano. O documento mostrou desde o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 5,4%, ao declínio da taxa desemprego, que passou de 8,4% para 7,4%. De acordo com os técnicos do TCU, o crescimento econômico foi resultado do aquecimento da demanda interna, particularmente do consumo das famílias e dos investimentos privados na indústria.

#### **SEGURIDADE SOCIAL**

Na questão do financiamento da seguridade social, o relatório mostra resultado negativo do confronto entre despesas e receitas diretamente vinculadas à seguridade social, que compreende as áreas de saúde, previdência e assistência social. Entre as razões encontradas para o resultado deficitário da área da previdência social, destacam-se a insuficiência de contribuição no setor rural, o elevado grau de informalidade nas relações de trabalho e as renúncias previdenciárias. No entanto, a União cumpriu o limite fixado na Constituição Federal para ações e serviços públicos de saúde, com aplicação de R\$ 44,3 bilhões na área.



**EDUCAÇÃO**

A União aplicou em manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2007 cerca de R\$ 17,4 bilhões. Esse montante representa 18,99% da receita líquida de impostos, já descontadas as transferências para Estados, municípios e Distrito Federal, bem como os valores referentes à Desvinculação de Receita da União. Portanto, foi respeitado o mínimo determinado pela Constituição Federal, 18%.

Em 2007, entrou em ação o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Merece destaque o aumento de 31% no total dos recursos destinados à Manutenção da Educação, quando comparado ao montante do Fundef em 2006.

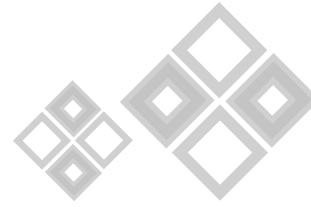
Quanto ao desempenho das instituições federais de ensino superior (Ifes), o TCU realiza avaliação por critérios definidos em 2002, pelo próprio tribunal. Por esses parâmetros, em linhas gerais, houve pouca variação em relação a 2006. Permanecem as Ifes do Sul e Sudeste com o melhor desempenho. Nordeste e Centro-Oeste estão em situação intermediária, enquanto as do Norte continuam apresentando desempenho abaixo das demais regiões.

**AGRICULTURA**

A União descumpriu determinação constitucional relativa à irrigação do Centro-Oeste. Da despesa total de R\$ 687,4 milhões executada, apenas R\$ 55,7 milhões foram aplicados na região, ou seja, 8% do total. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determina a aplicação, nos 25 anos seguintes à promulgação da Carta Magna, de, no mínimo, 20% dos recursos.

**COMUNICAÇÕES**

Dos R\$ 1,04 bilhões previstos para serem gastos em comunicação no ano de 2007, apenas R\$ 491 milhões foram liquidados. Eram previstos gastos em pessoal, investimentos, inversões financeiras e outras despesas correntes.



Os programas de apoio administrativo “Inovação Tecnológica em Telecomunicações”, “Oferta dos Serviços de Telecomunicações” e “Governo Eletrônico” representaram 94% do valor total do orçamento executado nas comunicações. As despesas dos programas concentraram-se no Distrito Federal (64%), Rio de Janeiro (14%) e São Paulo (13%).

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) computou um aumento de 3% no número de telefones fixos instalados, em comparação ao exercício anterior. Com isso, são 27,7 telefones por cada 100 habitantes. Na telefonia móvel, foi atingido o número de 121 milhões de habilitações, um crescimento de 21% em relação a 2006.

**ENERGIA**

Em energia, foram gastos R\$ 38 bilhões, dos R\$ 48 bilhões empenhados para o setor. De acordo com o balanço geral da União e demonstrações financeiras da Eletrobrás, os fundos do setor elétrico terminaram 2007 com R\$ 5,8 bilhões, resultado do saldo positivo do ano anterior (R\$ 4,7 bilhões), das despesas de R\$ 7,5 bilhões e das receitas de R\$ 8,6 bilhões.

**TRANSPORTES**

A União gastou com transporte R\$ 12,23 bilhões no orçamento fiscal e da seguridade social, o que corresponde a 86% do orçamento autorizado. Entretanto, o pagamento foi considerado baixo, o equivalente a 34% do autorizado, cerca de R\$ 5,5 bilhões. Dos R\$ 3,8 bilhões de restos a pagar em 2006, R\$ 2,56 bilhões foram pagos.

Nas despesas de investimentos, foram inscritos R\$ 3,3 bilhões e pagos R\$ 2,2 bilhões. Em 2007, houve crescimento de 114% em restos a pagar destinados a investimentos, o que demonstra dificuldade em executar gastos no transporte.



# Ministério do Turismo deverá cancelar 20 contratos com entidades privadas

O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou ao Ministério do Turismo o cancelamento de 20 contratos com entidades privadas que receberiam recursos indevidamente para obras. Segundo auditoria, as propriedades não tinham interesse para o turismo e os repasses são ilegais. O ex-ministro do Turismo Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto e a ex-secretária nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo Maria Luisa Campos Machado Leal deverão apresentar justificativas sobre os erros.

Em um dos contratos, por exemplo, o ministério autorizou o repasse de mais de R\$ 2 milhões para o Parque do Peão de Barretos (SP), propriedade privada dos Independentes. O dinheiro seria para ampliar o sistema de captação e distribuição de água, reservatórios, piscinas e promover melhorias de infra-estrutura. No entanto, auditoria constatou que o interesse da obra era preponderantemente particular e não havia, no contrato, o parecer técnico necessário.

Segundo o relator do processo, ministro Ubiratan Aguiar, a transferência de dinheiro para obras em propriedades particulares não é permitida. “Fica demonstrada, portanto, a ilegalidade da celebração dos diversos contratos de repasse com entidades privadas, com o objetivo de realizar obras em propriedades dessas entidades”, disse. De acordo com a apuração, esses contratos não são aceitos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O Ministério do Turismo também terá de recolher o dinheiro repassado em outros 11 contratos no prazo de 120 dias. O TCU determinou ao ministério que tome providências para evitar e reparar o erro. Cabe recurso da decisão. Cópia da documentação foi enviada à Procuradoria-Geral da República.



# TCU aponta necessidade de maior controle no uso de cartões

O Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) a criação de um sistema informatizado para monitorar despesas com os cartões corporativos do governo federal. Auditoria constatou que, a partir de 2004 os saques aumentaram, chegando a R\$ 46 milhões em 2007, e precisam ser melhor acompanhados. Assim, o TCU também propôs ao ministério a revisão do decreto que regulamenta o uso dos cartões para que os saques sejam feitos somente quando não for possível o pagamento por fatura.

De acordo com a legislação, os Cartões de Pagamento do Governo Federal (CPGF) só podem ser utilizados para aquisição de materiais e contratação de serviços enquadrados como suprimentos de fundo em circunstâncias excepcionais. Para o ministro Valmir Campelo, relator do processo, há muito que se caminhar para aperfeiçoar a sistemática dos cartões corporativos.

“São necessárias regras que coíbam o mal uso do cartão, aperfeiçoando as práticas de controle, que devem estar presentes em todas as fases de despesa,

desde a autorização do uso desse instrumento para determinado servidor, até a comprovação da regular aplicação dos recursos, sendo desejável que tudo fique registrado em meio eletrônico”, disse Campelo.

O sistema de monitoramento recomendado seria único, integrado ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e acessível à população para consultas pela internet. O ministério tem 60 dias para informar o tribunal sobre a viabilidade das medidas.

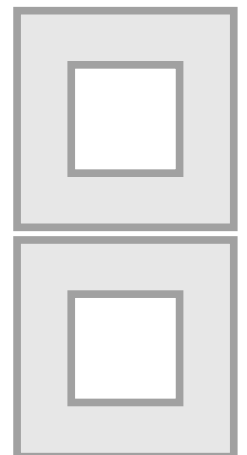
O TCU também fez diversas recomendações a outros órgãos, como Universidade de Brasília (UnB), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e tribunais regionais, para que aperfeiçoem o uso dos cartões. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por exemplo, deverá orientar os funcionários para não direcionarem os gastos a determinados fornecedores e deve também deixar de conceder despesas com o cartão sem base legal. Cópia da decisão será enviada aos órgãos interessados, como os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda e à Secretaria do Tesouro Nacional.

## TCU e Ministério da Ciência e Tecnologia firmam acordo para troca de informações

O presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), ministro Walton Alencar Rodrigues, e o ministro da Ciência e Tecnologia (MCT), Sergio Rezende, assinaram dia 9 de julho acordo de cooperação técnica com vistas ao intercâmbio de dados e informações entre os órgãos.

O acordo tem como objetivo cumprir uma das metas da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), relacionada especificamente à prevenção do cometimento desses crimes por entidades do terceiro setor.

O MCT deverá fornecer informações relevantes, que auxiliem nas ações preventivas do TCU. Da mesma forma, o tribunal se compromete



a enviar ao ministério dados constantes do Cadastro de Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares (Cadirreg), do Sistema de Cobrança Executiva (CBEX), Cadastro de Inidôneos e do Cadastro de Inabilitados. Tudo isso com a finalidade de subsidiar o desempenho das atividades institucionais das duas instituições.

O ministro Sergio Rezende afirmou que o termo firmado deverá propiciar “maior articulação, com a troca mais ágil de informações”. Por sua vez, o ministro Walton Alencar Rodrigues observou que esse tipo de acordo “é muito saudável à democracia, por tornar mais céleres os procedimentos, uma vez que privilegia a cooperação e a integração entre os órgãos da República”.

## TCU vai fiscalizar fusão entre Brasil Telecom e Oi

O Tribunal de Contas da União vai acompanhar o processo de fusão entre as empresas Brasil Telecom e Oi/Telemar, concessionárias do serviço de telefonia fixa. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) deverá informar o TCU sobre cada passo dado no processo de fusão. A determinação permitirá que o tribunal faça o controle concomitante da operação, evitando prejuízos e impactos desnecessários.

Além de acompanhar a atuação da Anatel no processo de fusão, a Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid) do TCU poderá realizar diligências, requisitar documentos de qualquer órgão da Administração Pública envolvidos na fusão, em especial da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) do Ministério da Justiça. Também foi autorizada a solicitação de informações às empresas que podem ser atingidas pela fusão.

O acompanhamento foi proposto pelo ministro Raimundo Carreiro na sessão plenária do TCU do dia 30.

## TCU propõe medidas para controle do tráfego aéreo

Auditoria do Tribunal de Contas da União detectou uma série de falhas no sistema de visualização do radar X-4000, utilizado para controle do tráfego aéreo no País. O TCU concluiu, porém, que as falhas ocorrem em equipamentos complementares ao sistema, que, de forma isolada, não comprometem a segurança do controle.

A auditoria teve por objetivo verificar a operacionalidade, a confiabilidade e a efetividade do sistema de visualização do radar X-4000. Procurou, também, identificar se o radar apresenta falhas que comprometam a segurança do tráfego aéreo.

O TCU recomendou ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo, órgão vinculado ao Ministério da Defesa e gestor do sistema de visualização radar X-4000, que continue as ações necessárias para reduzir a quantidade de falhas na console de visualização do radar.

As medidas propostas deverão contribuir para melhorar a qualidade das informações geradas pelo sistema com conseqüente aumento da segurança do tráfego aéreo.





REPRESENTAÇÃO. DESVIO DE RECURSOS DE ENTE DO SISTEMA "S". ESPÉCIE DE CONTROLE EXERCIDO PELO TCU NO ÂMBITO DESSES ENTES. QUESTÃO DA CULPA E DA CONDUTA ESPERADA DO SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO DE CHEFIA.

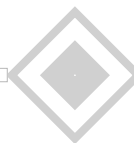
O Plenário do Tribunal de Contas da União, ao examinar representação sobre desvio de valores, destacou a evolução da jurisprudência do TCU no trato das questões envolvendo as entidades do Sistema "S". A partir de 1997, o TCU tem passado a invocar a tutela do interesse público para submeter tais entidades a normas próprias do regime jurídico administrativo. No âmbito das entidades paraestatais, o TCU exerce o controle sobre as despesas da espécie considerando principalmente os princípios que resguardam o interesse público. Assim, além da observância aos objetivos sociais da entidade, em função da autonomia concedida a tais organizações pelo regime jurídico a que estão submetidas, exige-se dos administradores que suas normas internas previnam contra o desrespeito aos princípios norteadores do interesse público. Em relação à culpa e a conduta esperada do servidor que ocupa cargo de chefia, em relação aos atos praticados por seus subordinados, manifestou o Plenário no sentido de que na responsabilidade desses servidores há que restar configurada efetivamente sua atuação culposa. Entretanto, podem os mesmos ser responsabilizados por omissão em suas responsabilidades gerenciais e de fiscalização, caracterizada culpa *in vigilando*, uma vez que é dever de servidores públicos que ocupem cargos de chefia, responsáveis por valores públicos e por demais servidores subordinados, atuar de forma diligente no exercício de suas atribuições.

(Acórdão 850/2008 – Plenário, Ata 17, TC 028.203/2006-6, Relator Ministro Marcos Bemquerer Costa, Sessão 13/5/2008, DOU 14/5/2008)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DELIMITAÇÃO DE CRITÉRIOS PARA RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. CARACTERIZAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE E DO RESULTADO QUE CAUSE DANO OU VIOLAÇÃO DE INTERESSE.

O Tribunal de Contas da União, por intermédio de seu Tribunal Pleno, ao examinar Tomada de Contas Especial, adotou os critérios sugeridos no Voto condutor do julgado, para responsabilização dos agentes públicos envolvidos. Assim, a partir da premissa de que a responsabilidade desses agentes é subjetiva, não podendo ser invocada a responsabilidade objetiva do agente público pela prática de atos administrativos, buscou-se verificar a existência do elemento culpa, um dos pressupostos para a caracterização da responsabilidade subjetiva pela reparação do dano ao erário. Além disso, destacou o Voto condutor que a responsabilidade solidária do agente público também não pode ser presumida. Resulta ou da vontade da lei, do contrato ou da prática de ato ilícito, motivo pelo qual a imputação de débito solidário aos agentes públicos depende, fundamentalmente, da existência de dolo ou culpa. Na análise da culpa, adota-se como parâmetro para comparação a conduta esperada de um homem médio, diligente e probo. Há que se buscar, ainda, o resultado observado e o nexo causal. Quanto ao resultado só será possível imputar responsabilidade se a conduta analisada ocasionar dano ou violação de interesse. Já o nexo causal é o liame que une a conduta do agente ao dano, sendo elemento indispensável para a atribuição de responsabilidade. A determinação do nexo causal é uma situação de fato a ser avaliada em cada caso concreto, não sendo possível enunciar uma regra absoluta.

(Acórdão 1026/2008 – Plenário, Ata 21, TC 003.196/2001-9, Relator Ministro Benjamin Zymler, Sessão 4/6/2008, DOU 6/6/2008)



MONITORAMENTO DE LICITAÇÃO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMÁTICA. CRITÉRIOS PARA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE MODELOS DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, ao examinar processo de monitoramento do cumprimento de determinações expedidas ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, referentes à contratação de serviços na área de informática, determinou ao órgão auditado que evite a formulação e a implementação de modelos de contratação de serviços de tecnologia da informação baseados na alocação de postos de trabalho (locação de mão-de-obra) e no pagamento da empresa contratada com base em horas trabalhadas, adotando soluções voltadas para a mensuração e o pagamento por resultados, a exemplo da aplicação de metodologias de mensuração específicas, como ponto por função, e do estabelecimento de acordos de nível de serviço, entre outras possibilidades. Destacou o TCU que os serviços fornecidos pela área de Tecnologia da Informação (TI) podem ser parametrizados segundo métricas e indicadores, que definem precisamente o esforço requerido e o resultado a ser alcançado, tanto do ponto de vista quantitativo, como do qualitativo. São, portanto, serviços cuja gestão pode - e deve - ser estruturada, o que pressupõe a especificação objetiva de produtos/serviços, a definição precisa de responsabilidades, o estabelecimento de custos, a identificação de riscos e a definição de métricas, indicadores e mecanismos de acompanhamento. Conseqüentemente, não é razoável sob a perspectiva da gestão, nem vantajoso economicamente, que se adote, para serviços de TI, o mesmo modelo de pagamento de serviços aplicável à alocação de postos de trabalho, porque tal modelo não leva em consideração uma característica positiva dos serviços de TI: a possibilidade de definir objetivamente os resultados requeridos e efetuar-se o pagamento somente quando atingidos esses resultados.

(Acórdão 1239/2008 – Plenário, Ata 25, TC 020.513/2005-4, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, Sessão 25/6/2008, DOU 30/6/2008)

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. DESPESAS COM SUPRIMENTO DE FUNDOS. CARTÃO DE PAGAMENTO DO GOVERNO FEDERAL (CPGF). CARTÕES CORPORATIVOS. VERIFICAÇÃO DE OCORRÊNCIAS QUE ENSEJAM DETERMINAÇÕES PARA O DEVIDO SANEAMENTO. CONSTATAÇÃO DE OPORTUNIDADES PARA MELHORIA DE DESEMPENHO E APERFEIÇOAMENTO. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTOS A RESPEITO DA MATÉRIA EM CARÁTER NORMATIVO. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, ao examinar relatório de auditoria de conformidade realizada no período de 7/4/2008 a 35/5/2008, com o objetivo de verificar a natureza das despesas realizadas mediante suprimento de fundos, em especial com o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), firmou os seguintes entendimentos em caráter normativo:

1. as hipóteses previstas nos incisos I a III do art. 45 do Decreto nº 93.872/1986 exaurem o rol dos casos em que é possível a concessão de suprimento de fundos, devendo ser submetidas ao processo normal de aplicação as despesas cujos valores excedam ao fixado pela Portaria MF nº 95/2002, ou que não sejam eventuais e não exijam pronto pagamento ou as que não tenham caráter sigiloso (cf. itens 5.3 e 5.4 do relatório de auditoria);
2. o suprimento de fundos aplica-se apenas às despesas realizadas em caráter excepcional e, por isso, aquelas que se apresentem passíveis de planejamento devem ser submetidas ao procedimento licitatório ou de dispensa de licitação, dependendo da estimativa de valor dos bens ou serviços a serem adquiridos (cf. item 5 do relatório de auditoria);
3. os limites estabelecidos pelo art. 1º da Portaria nº 95/2002, do Ministério da Fazenda, referem-se a todo e qualquer tipo de suprimento de fundos e não apenas aos destinados a atender às despesas de pequeno vulto, ressalvados os casos expressamente autorizados por Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente, desde que caracterizada a necessidade em despacho fundamentado, consoante o disposto no § 3º do art. 1º daquele normativo (Portaria MF nº 95/2002) - cf. item 5.6 do relatório de auditoria;

4. a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços mediante diversas compras em um único exercício e para idêntico subelemento de despesa, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais (cf. item 5.7 do relatório de auditoria);

5. a realização de dispêndios mediante suprimento de fundos com direcionamento a determinados fornecedores constitui afronta ao princípio da impessoalidade, consagrado no art. 37 da Constituição Federal (cf. item 9.1.12 do relatório de auditoria);

6. os órgãos/entidades da Administração Federal devem instituir, mediante normativos internos, parâmetros claros e rigorosos para a concessão de cartão de pagamento a seus servidores, os quais devem considerar as peculiaridades de cada unidade, estabelecendo critérios, limites e restrições para a utilização de suprimento de fundos na modalidade “saques em espécie”, em cumprimento ao disposto no art. 65 da Lei nº 4.320/1964, bem assim no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, com a redação dada pelo Decreto nº 6.370/2008, e no art. 4º, § 2º, da Portaria MPOG nº 41/2005 (cf. itens 5.9, 5.10, 9.5.1, 9.5.2, 9.5.3 e 9.5.4 do relatório de auditoria);

7. a concessão de suprimento de fundos, sempre precedida de motivação que evidencie a necessidade e excepcionalidade da utilização do referido instrumento, somente é admissível após formalização da demanda a ser atendida, discriminados, sempre que possível, os objetos a serem adquiridos, especialmente em relação às despesas de pequeno vulto, em observância ao disposto no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, bem como nos itens 5 e 11.4.1 da Macrofunção SIAFI 02.11.21 (cf. itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.18 do relatório de auditoria);

8. até a eventual implantação do sistema informatizado a que alude o item 9.3.1 deste acórdão, o ato de concessão de suprimento de fundos deve ser amplamente divulgado em boletim interno e em meio eletrônico de acesso público, em atendimento ao princípio da publicidade (cf. item 9.1.10 do relatório de auditoria);

9. na prestação de contas da utilização de suprimento de fundos, o suprido deve, quando for o caso, apresentar justificativa inequívoca da situação excepcional que o levou a fazer uso do cartão de pagamento na modalidade “saques em espécie”, em atendimento ao estabelecido no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, com a redação dada pelo Decreto nº 6.370/2008, bem assim no art. 4º, § 2º, da Portaria MPOG nº 41/2005, e na Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 6.1.2 e 8.4 (cf. itens 5.9, 9.5.1, 9.5.3 e 9.5.4 do relatório de auditoria);

10. as faturas encaminhadas pela instituição operadora do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) devem ser juntadas aos processos de prestação de contas correspondentes, para fins de confronto com os demais documentos que dão suporte às despesas efetuadas no período (cf. item 9.1.17 do relatório de auditoria);

11. o atesto do recebimento de material ou da prestação de serviço deve ser efetuado por servidor distinto da pessoa do suprido, em obediência à Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11 (cf. item 9.1.16 do relatório de auditoria);

(Acórdão 1276/2008 – Plenário, Ata 26, TC 002.824/2008-0, Relator Ministro Valmir Campelo, Sessão 2/7/2008, DOU 8/7/2008)

CONSULTA. PROCEDIMENTO A SER ADOTADO NO CASO DE INADIMPLÊNCIA DE CONCESSIONÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS JUNTO AO INSS, FGTS E OUTROS TRIBUTOS. EXISTÊNCIA OU NÃO DE MONOPÓLIO. CONSIDERAÇÕES SOBRE A MATÉRIA.

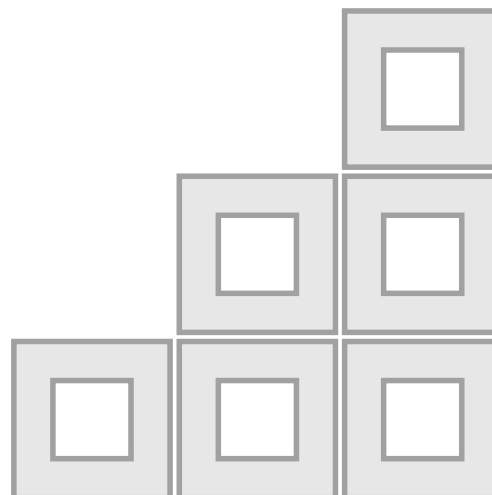
O Plenário do Tribunal de Contas da União examinou consulta formulada pelo Comandante da Aeronáutica, acerca de questão relacionada à contratação ou pagamento de serviços a concessionárias de serviços públicos essenciais, na hipótese de inadimplência junto ao INSS, FGTS e outros tributos. Ao examinar a questão, firmou o TCU entendimento, em caráter normativo, no sentido de que as empresas prestadoras de serviços públicos essenciais sob o regime de monopólio, ainda que inadimplentes junto ao INSS e ao FGTS, poderão ser contratadas pela Administração Pública, ou, se já prestados os serviços, poderão receber o respectivo pagamento, desde que com autorização prévia da autoridade máxima do órgão, acompanhada das devidas justificativas, conforme prolatado na Decisão n. 431/1997 e no Acórdão n. 1.105/2006, ambos do Plenário desta Corte. Em relação às empresas concessionárias que não estão sob o regime de monopólio, o TCU afirmou ser possível o pagamento do serviço prestado, desde que com autorização prévia da autoridade máxima do órgão, acompanhada com as devidas justificativas, caso a rescisão contratual não se mostre mais conveniente e oportuna, não podendo ser formalizado qualquer termo de prorrogação dos contratos celebrados, devendo a Administração dar início a um novo procedimento licitatório. Em ambas as hipóteses deverá ser exigida da contratada a regularização da situação e deverão ser informados os responsáveis pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS a respeito dos fatos.

(Acórdão 1402/2008 – Plenário, Ata 29, TC 017.366/2005-5, Relator Ministro Raimundo Carreiro, Sessão 23/7/2008, DOU 25/7/2008)

REPRESENTAÇÃO. POSSIBILIDADE DE RETROAÇÃO DE EFEITOS FINANCEIROS DA REPACTUAÇÃO CONTRATUAL DE PREÇOS NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA. FIXAÇÃO DE CRITÉRIOS PARA RECONHECIMENTO DESSE DIREITO.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, ao examinar representação formulada por uma de suas equipes de auditoria, tratou de questão relacionada à concessão de efeitos financeiros retroativos a pedidos de repactuação contratual de preços. A partir da premissa de que embora a repactuação contratual represente direito intangível da contratada, não podendo a Administração Pública suprimi-lo unilateralmente, tal direito não é indisponível, motivo pelo qual a contratada pode a ele renunciar tácita ou expressamente, determinou o TCU que órgão auditado, em seus editais de licitação e/ou minutas de contrato referentes à prestação de serviços executados de forma contínua, deixe claro o prazo dentro do qual poderá o contratado exercer, perante a Administração, seu direito à repactuação contratual, qual seja, no caso concreto, da data da homologação da convenção ou acordo coletivo que fixar o novo salário normativo da categoria profissional abrangida pelo contrato administrativo a ser repactuado até a data da prorrogação contratual subsequente, sendo que se não o fizer de forma tempestiva e, por via de consequência, prorrogar o contrato sem pleitear a respectiva repactuação, ocorrerá a preclusão do seu direito a repactuar.

(Acórdão 1828/2008 – Plenário, Ata 34, TC 027.946/2007-5, Relator Ministro Benjamin Zymler, Sessão 27/8/2008, DOU 29/8/2008)



## Índice de Assunto

### A

#### **Acordo de Cooperação Técnica**

*TCU e Ministério da Ciência e Tecnologia firmam acordo para troca de informações*  
Revista 112/2008, 119

#### **Ampla defesa**

*Súmula vinculante n° 3 do STF: Uma abordagem crítica sobre as garantias da ampla defesa e do contraditório nos processos perante o Tribunal de Contas da União*

FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla  
Revista 112/2008, 31

*Súmula vinculante n° 3*  
LEITE, Sandro Grangeiro  
Revista 112/2008, 97

#### **Apicultura**

*TCU aprova contas do governo com 22 ressalvas*  
Revista 112/2008, 115

#### **Arte popular**

*Ariano Suassuna dá aula espetáculo no TCU*  
Revista 112/2008, 107

#### **Ato concessório**

*Súmula vinculante n° 3 do STF: Uma abordagem crítica sobre as garantias da ampla defesa e do contraditório nos processos perante o Tribunal de Contas da União*

FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla  
Revista 112/2008, 31

*Súmula vinculante n° 3*  
LEITE, Sandro Grangeiro  
Revista 112/2008, 97

#### **Auditoria de conformidade**

*Acórdão 1276/2008*

Auditoria de conformidade. Despesas com suprimento de fundos. Cartão de pagamento do governo federal (CPGF). Cartões corporativos. Verificação de ocorrências que ensejam determinações para o devido saneamento. Constatação de oportunidades para melhoria de desempenho e aperfeiçoamento. Fixação de entendimentos a respeito da matéria em caráter normativo. Recomendações e determinações.

Revista 112/2008, 122

### B

#### **Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)**

*TCU participa de audiência pública em comissão do Senado*

Revista 112/2008, 114

#### **Brasil Telecom**

*TCU vai fiscalizar fusão entre Brasil Telecom e Oi*  
Revista 112/2008, 120

### C

#### **Cartão corporativo**

*As despesas sigilosas do governo e o orçamento*  
MATOS, Antônio Newton Soares de  
Revista 112/2008, 19

*TCU aponta necessidade de maior controle no uso de cartões*  
Revista 112/2008, 119

*Acórdão 1276/2008*

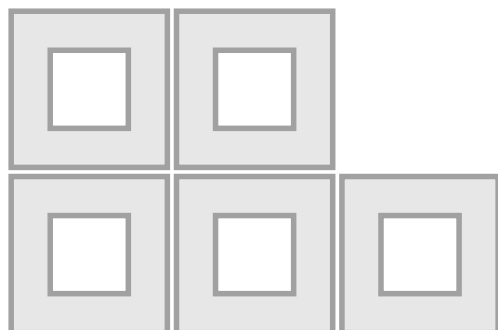
Auditoria de conformidade. Despesas com suprimento de fundos. Cartão de pagamento do governo federal (CPGF). Cartões corporativos. Verificação de ocorrências que ensejam determinações para o devido saneamento. Constatação de oportunidades para melhoria de desempenho e aperfeiçoamento. Fixação de entendimentos a respeito da matéria em caráter normativo. Recomendações e determinações.

Revista 112/2008, 122

#### **Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA/Suframa)**

*Tribunal propõe medidas para preservação da Amazônia*

Revista 112/2008, 108



**Chefia***Acórdão 850/2008*

Representação. Desvio de recursos de ente do Sistema “S”. Espécie de controle exercido pelo TCU no âmbito desses entes. Questão da culpa e da conduta esperada do servidor ocupante de cargo de chefia.

Revista 112/2008, 121

**Comunicação***TCU aprova contas do governo com 22 ressalvas*

Revista 112/2008, 115

**Concessão de serviço público***TCU vai fiscalizar fusão entre Brasil Telecom e Oi*

Revista 112/2008, 120

**Concessão de serviço público - Concessionária***Acórdão 1402/2008*

Consulta. Procedimento a ser adotado no caso de inadimplência de concessionários de serviços públicos essenciais junto ao INSS, FGTS e outros tributos. Existência ou não de monopólio.

Considerações sobre a matéria.

Revista 112/2008, 124

**Contas do Governo - Exercício financeiro 2007 - Aprovação***TCU aprova contas do governo com 22 ressalvas*

Revista 112/2008, 115

**Contraditório**

*Súmula vinculante nº 3 do STF: Uma abordagem crítica sobre as garantias da ampla defesa e do contraditório nos processos perante o Tribunal de Contas da União*

FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla

Revista 112/2008, 31

*Súmula vinculante nº 3*

LEITE, Sandro Grangeiro

Revista 112/2008, 97

**Contratação de serviço***Acórdão 1239/2008*

Monitoramento de licitação. Prestação de serviços de informática. Critérios para formulação e implementação de modelos de contratação de serviços de Tecnologia da Informação.

Revista 112/2008, 122

*Acórdão 1828/2008*

Representação. Possibilidade de retroação de efeitos financeiros da repactuação contratual de preços nas contratações de serviços de natureza continuada. Fixação de critérios para reconhecimento desse direito.

Revista 112/2008, 124

**Contrato - Ilegalidade***Ministério do Turismo deverá cancelar*

*20 contratos com entidades privadas*

Revista 112/2008, 118

**Contrato administrativo**

*As licitações e contratações públicas no cenário da governança eletrônica*

DOTTI, Marinês Restelatto

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres

Revista 112/2008, 71

**Controle externo**

*Transferências de recursos do orçamento da União para organizações não-governamentais: eficácia dos procedimentos de concessão e controle*

CARVALHO NETO, Antonio Alves de

Revista 112/2008, 7

**Controle social**

*As licitações e contratações públicas no cenário da governança eletrônica*

DOTTI, Marinês Restelatto

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres

Revista 112/2008, 71

**Corrupção**

*TCU e Ministério da Ciência e Tecnologia firmam acordo para troca de informações*

Revista 112/2008, 119

**Crédito externo - Empréstimo - Amazonas**

*TCU participa de audiência pública em comissão do Senado*

Revista 112/2008, 114

**Culpa***Acórdão 1026/2008*

Tomada de Contas Especial. Delimitação de critérios para responsabilização de agentes públicos.

Responsabilidade solidária. Responsabilidade subjetiva. Caracterização do nexos de causalidade e do resultado que cause dano ou violação de interesse.

Revista 112/2008, 121

*Acórdão 850/2008*

Representação. Desvio de recursos de ente do Sistema “S”. Espécie de controle exercido pelo TCU no âmbito desses entes. Questão da culpa e da conduta esperada do servidor ocupante de cargo de chefia.

Revista 112/2008, 121

**Cultura popular***Ariano Suassuna dá aula espetáculo no TCU*

Revista 112/2008, 107

**D****Dano**

*A quantificação de danos ambientais e a proteção ao patrimônio ambiental brasileiro - um exercício do direito comparado*

CARVALHO, Henrique Lopes de  
Revista 112/2008, 27

**Dano ao Erário**

*Acórdão 1026/2008*

Tomada de Contas Especial. Delimitação de critérios para responsabilização de agentes públicos. Responsabilidade solidária. Responsabilidade subjetiva. Caracterização do nexo de causalidade e do resultado que cause dano ou violação de interesse.

Revista 112/2008, 121

*Acórdão 850/2008*

Representação. Desvio de recursos de ente do Sistema "S". Espécie de controle exercido pelo TCU no âmbito desses entes. Questão da culpa e da conduta esperada do servidor ocupante de cargo de chefia.

Revista 112/2008, 121

**Degradação ambiental**

*A quantificação de danos ambientais e a proteção ao patrimônio ambiental brasileiro - um exercício do direito comparado*

CARVALHO, Henrique Lopes de  
Revista 112/2008, 27

**Desenvolvimento sustentável**

*Orçamento público e os paradigmas do desenvolvimento sustentável*

PEREIRA, Romilson Rodrigues  
Revista 112/2008, 89

**Desestatização**

*Concessionários de ferrovias destacam transporte multimodal*

Revista 112/2008, 112

**Desmatamento**

*Tribunal propõe medidas para preservação da Amazônia*

Revista 112/2008, 108

**Despesa pública - Fiscalização**

*As despesas sigilosas do governo e o orçamento*

MATOS, Antônio Newton Soares de

Revista 112/2008, 19

*TCU aponta necessidade de maior controle no uso de cartões*

Revista 112/2008, 119

**Devido processo legal**

*Súmula vinculante nº 3 do STF: Uma abordagem crítica sobre as garantias da ampla defesa e do contraditório nos processos perante o Tribunal de Contas da União*

FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla  
Revista 112/2008, 31

**Direito comparado**

*A quantificação de danos ambientais e a proteção ao patrimônio ambiental brasileiro - um exercício do direito comparado*

CARVALHO, Henrique Lopes de  
Revista 112/2008, 27

**E****Economia - Brasil**

*Tribunal aponta falhas na manutenção de hidrovias*  
Revista 112/2008, 113

*TCU aprova contas do governo com 22 ressalvas*  
Revista 112/2008, 115

**Educação**

*TCU aprova contas do governo com 22 ressalvas*  
Revista 112/2008, 115

**Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) - Auditoria**

*Tribunal propõe medidas para preservação da Amazônia*  
Revista 112/2008, 108

**Energia**

*TCU aprova contas do governo com 22 ressalvas*  
Revista 112/2008, 115

**Energia elétrica**

*TCU determina revisão de critérios para tarifa social*  
Revista 112/2008, 108

**Eventos**

*Ariano Suassuna dá aula espetáculo no TCU*  
Revista 112/2008, 107

**F****Fundação Nacional de Saúde (FND)**

*Tribunal propõe medidas para preservação da Amazônia*  
Revista 112/2008, 108

**Fundação Nacional do Índio (FUNAI) - Auditoria**

*Tribunal propõe medidas para preservação da Amazônia*  
Revista 112/2008, 108

**Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)***Acórdão 1402/2008*

Consulta. Procedimento a ser adotado no caso de inadimplência de concessionários de serviços públicos essenciais junto ao INSS, FGTS e outros tributos. Existência ou não de monopólio. Considerações sobre a matéria.

Revista 112/2008, 124

**Fusão***TCU vai fiscalizar fusão entre Brasil Telecom e Oi*

Revista 112/2008, 120

**G****Gestão pública - Avaliação***O monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil*

MAFRA, Fábio

Revista 112/2008, 47

**Governança pública***As licitações e contratações públicas no cenário da governança eletrônica*

DOTTI, Marinês Restelatto

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres

Revista 112/2008, 71

**H****Hidrovia - Fiscalização***Atuação do TCU ajuda a desvendar fraudes em licitações*

Revista 112/2008, 112

*Tribunal aponta falhas na manutenção de hidrovias*

Revista 112/2008, 113

**I****Inadimplemento***Acórdão 1402/2008*

Consulta. Procedimento a ser adotado no caso de inadimplência de concessionários de serviços públicos essenciais junto ao INSS, FGTS e outros tributos. Existência ou não de monopólio. Considerações sobre a matéria.

Revista 112/2008, 124

**Inclusão digital***As licitações e contratações públicas no cenário da governança eletrônica*

DOTTI, Marinês Restelatto

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres

Revista 112/2008, 71

**Informática***Acórdão 1239/2008*

Monitoramento de licitação. Prestação de serviços de informática. Critérios para formulação e implementação de modelos de contratação de serviços de Tecnologia da Informação.

Revista 112/2008, 122

**Infra-estrutura***TCU aprova contas do governo com 22 ressalvas*

Revista 112/2008, 115

**Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) - Auditoria***Tribunal propõe medidas para preservação da Amazônia*

Revista 112/2008, 108

**Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) - Auditoria***Tribunal propõe medidas para preservação da Amazônia*

Revista 112/2008, 108

**Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS)***Acórdão 1402/2008*

Consulta. Procedimento a ser adotado no caso de inadimplência de concessionários de serviços públicos essenciais junto ao INSS, FGTS e outros tributos. Existência ou não de monopólio. Considerações sobre a matéria.

Revista 112/2008, 124

**Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) - Auditoria***Tribunal propõe medidas para preservação da Amazônia*

Revista 112/2008, 108

**Intercâmbio de informação***TCU e Ministério da Ciência e Tecnologia firmam acordo para troca de informações*

Revista 112/2008, 119





## L

**Lavagem de dinheiro**

*TCU e Ministério da Ciência e Tecnologia firmam acordo para troca de informações*  
Revista 112/2008, 119

**Licitação**

*As licitações e contratações públicas no cenário da governança eletrônica*  
DOTTI, Marinês Restelatto  
PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres  
Revista 112/2008, 71

**Licitação - Irregularidade**

*Atuação do TCU ajuda a desvendar fraudes em licitações*  
Revista 112/2008, 112

## M

**Meio ambiente - Auditoria**

*Tribunal propõe medidas para preservação da Amazônia*  
Revista 112/2008, 108

**Meio ambiente - Fiscalização**

*Tribunal propõe medidas para preservação da Amazônia*  
Revista 112/2008, 108

**Meio ambiente - Legislação**

*A quantificação de danos ambientais e a proteção ao patrimônio ambiental brasileiro - um exercício do direito comparado*  
CARVALHO, Henrique Lopes de  
Revista 112/2008, 27

**Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)**

*TCU e Ministério da Ciência e Tecnologia firmam acordo para troca de informações*  
Revista 112/2008, 119

**Museu Paraense Emílio Goeldi - Auditoria**

*Tribunal propõe medidas para preservação da Amazônia*  
Revista 112/2008, 108

## O

**Obras públicas - Fiscalização - Amazonas**

*TCU participa de audiência pública em comissão do Senado*  
Revista 112/2008, 114

**Oi**

*TCU vai fiscalizar fusão entre Brasil Telecom e Oi*  
Revista 112/2008, 120

**Orçamento público**

*Transferências de recursos do orçamento da União para organizações não-governamentais: eficácia dos procedimentos de concessão e controle*  
CARVALHO NETO, Antonio Alves de  
Revista 112/2008, 7

*As despesas sigilosas do governo e o orçamento*  
MATOS, Antônio Newton Soares de  
Revista 112/2008, 19

*O monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil*  
MAFRA, Fábio  
Revista 112/2008, 47

*Orçamento público e os paradigmas do desenvolvimento sustentável*  
PEREIRA, Romilson Rodrigues  
Revista 112/2008, 89

**Organização não-governamental (ONG)**

*Transferências de recursos do orçamento da União para organizações não-governamentais: eficácia dos procedimentos de concessão e controle*  
CARVALHO NETO, Antonio Alves de  
Revista 112/2008, 7

## P

**Patrimônio ambiental**

*A quantificação de danos ambientais e a proteção ao patrimônio ambiental brasileiro - um exercício do direito comparado*  
CARVALHO, Henrique Lopes de  
Revista 112/2008, 27



**Plano plurianual - Avaliação**

*O monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil*

MAFRA, Fábio

Revista 112/2008, 47

**Porto - Administração**

*Seminário busca soluções para desenvolvimento do setor portuário*

Revista 112/2008, 110

**Preservação ambiental**

*A quantificação de danos ambientais e a proteção ao patrimônio ambiental brasileiro - um exercício do direito comparado*

CARVALHO, Henrique Lopes de

Revista 112/2008, 27

**Prestação de contas**

*As despesas sigilosas do governo e o orçamento*

MATOS, Antônio Newton Soares de

Revista 112/2008, 19

**Prestação de serviço**

*Acórdão 1239/2008*

Monitoramento de licitação. Prestação de serviços de informática. Critérios para formulação e implementação de modelos de contratação de serviços de Tecnologia da Informação.

Revista 112/2008, 122

*Acórdão 1828/2008*

Representação. Possibilidade de retroação de efeitos financeiros da repactuação contratual de preços nas contratações de serviços de natureza continuada. Fixação de critérios para reconhecimento desse direito.

Revista 112/2008, 124

**Processo administrativo**

*Súmula vinculante n° 3 do STF: Uma abordagem crítica sobre as garantias da ampla defesa e do contraditório nos processos perante o Tribunal de Contas da União*

FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla

Revista 112/2008, 31

*Súmula vinculante n° 3*

LEITE, Sandro Grangeiro

Revista 112/2008, 97

**Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)**

*Dilma Rousseff destaca atuação do TCU*

Revista 112/2008, 111

*TCU aprova contas do governo com 22 ressalvas*

Revista 112/2008, 115

**Programa de governo - Avaliação**

*O monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil*  
MAFRA, Fábio  
Revista 112/2008, 47

**Programa de governo - Fiscalização**

*TCU determina revisão de critérios para tarifa social*  
Revista 112/2008, 108  
*Tribunal aponta falhas na manutenção de hidrovias*  
Revista 112/2008, 113

**Propriedade privada**

*Ministério do Turismo deverá cancelar 20 contratos com entidades privadas*  
Revista 112/2008, 118

**Proteção ambiental**

*A quantificação de danos ambientais e a proteção ao patrimônio ambiental brasileiro - um exercício do direito comparado*  
CARVALHO, Henrique Lopes de  
Revista 112/2008, 27

**R****Recursos públicos**

*Ministério do Turismo deverá cancelar 20 contratos com entidades privadas*  
Revista 112/2008, 118

**Recursos públicos - Fiscalização**

*TCU participa de audiência pública em comissão do Senado*  
Revista 112/2008, 114  
*Acórdão 850/2008*  
Representação. Desvio de recursos de ente do Sistema "S". Espécie de controle exercido pelo TCU no âmbito desses entes. Questão da culpa e da conduta esperada do servidor ocupante de cargo de chefia.  
Revista 112/2008, 121

**Rede ferroviária**

*Concessionários de ferrovias destacam transporte multimodal*  
Revista 112/2008, 112

**Repactuação de contrato**

*Acórdão 1828/2008*  
Representação. Possibilidade de retroação de efeitos financeiros da repactuação contratual de preços nas contratações de serviços de natureza continuada. Fixação de critérios para reconhecimento desse direito.  
Revista 112/2008, 124

**Repasse - Ilegalidade**

*Ministério do Turismo deverá cancelar 20 contratos com entidades privadas*  
Revista 112/2008, 118

**Reposição ao Erário**

*Ministério do Turismo deverá cancelar 20 contratos com entidades privadas*  
Revista 112/2008, 118

**Responsabilidade administrativa**

*Acórdão 850/2008*  
Representação. Desvio de recursos de ente do Sistema "S". Espécie de controle exercido pelo TCU no âmbito desses entes. Questão da culpa e da conduta esperada do servidor ocupante de cargo de chefia.  
Revista 112/2008, 121

**Responsabilidade social**

*Orçamento público e os paradigmas do desenvolvimento sustentável*  
PEREIRA, Romilson Rodrigues  
Revista 112/2008, 89

**Responsabilidade solidária**

*Acórdão 1026/2008*  
Tomada de Contas Especial. Delimitação de critérios para responsabilização de agentes públicos. Responsabilidade solidária. Responsabilidade subjetiva. Caracterização do nexo de causalidade e do resultado que cause dano ou violação de interesse.  
Revista 112/2008, 121

**Retroatividade**

*Acórdão 1828/2008*  
Representação. Possibilidade de retroação de efeitos financeiros da repactuação contratual de preços nas contratações de serviços de natureza continuada. Fixação de critérios para reconhecimento desse direito.  
Revista 112/2008, 124

**S****Segurança da Informação**

*TCU propõe medidas para controle do tráfego aéreo*  
Revista 112/2008, 120

**Seguridade Social**

*TCU aprova contas do governo com 22 ressalvas*  
Revista 112/2008, 115

**Servidor público***Acórdão 1026/2008*

Tomada de Contas Especial. Delimitação de critérios para responsabilização de agentes públicos. Responsabilidade solidária. Responsabilidade subjetiva. Caracterização do nexo de causalidade e do resultado que cause dano ou violação de interesse.

Revista 112/2008, 121

*Acórdão 850/2008*

Representação. Desvio de recursos de ente do Sistema "S". Espécie de controle exercido pelo TCU no âmbito desses entes. Questão da culpa e da conduta esperada do servidor ocupante de cargo de chefia.

Revista 112/2008, 121

**Setal Engenharia Construções e Perfurações***Seminário busca soluções para desenvolvimento do setor portuário*

Revista 112/2008, 110

**Setor portuário - Auditoria operacional***Seminário busca soluções para desenvolvimento do setor portuário*

Revista 112/2008, 110

**Setor portuário - Fiscalização***Seminário busca soluções para desenvolvimento do setor portuário*

Revista 112/2008, 110

**Sigilo**

*As despesas sigilosas do governo e o orçamento*  
MATOS, Antônio Newton Soares de

Revista 112/2008, 19

**Sistema S***Acórdão 850/2008*

Representação. Desvio de recursos de ente do Sistema "S". Espécie de controle exercido pelo TCU no âmbito desses entes. Questão da culpa e da conduta esperada do servidor ocupante de cargo de chefia.

Revista 112/2008, 121

**Súmula vinculante**

*Súmula vinculante nº 3 do STF: Uma abordagem crítica sobre as garantias da ampla defesa e do contraditório nos processos perante o Tribunal de Contas da União*

FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla

Revista 112/2008, 31

*Súmula vinculante nº 3*

LEITE, Sandro Grangeiro

Revista 112/2008, 97

**Suprimento de fundos**

*TCU aponta necessidade de maior controle no uso de cartões*

Revista 112/2008, 119

*Acórdão 1276/2008*

Auditoria de conformidade. Despesas com suprimento de fundos. Cartão de pagamento do governo federal (CPGF). Cartões corporativos. Verificação de ocorrências que ensejam determinações para o devido saneamento. Constatação de oportunidades para melhoria de desempenho e aperfeiçoamento. Fixação de entendimentos a respeito da matéria em caráter normativo. Recomendações e determinações.

Revista 112/2008, 122

**T****Tarifa social***TCU determina revisão de critérios para tarifa social*

Revista 112/2008, 108

**TCU - Acompanhamento***TCU vai fiscalizar fusão entre Brasil Telecom e Oi*

Revista 112/2008, 120

**Tecnologia da Informação (TI)**

*As licitações e contratações públicas no cenário da governança eletrônica*

DOTTI, Marinês Restelatto

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres

Revista 112/2008, 71

*Acórdão 1239/2008*

Monitoramento de licitação. Prestação de serviços de informática. Critérios para formulação e implementação de modelos de contratação de serviços de Tecnologia da Informação.

Revista 112/2008, 122

**Telefonia***TCU vai fiscalizar fusão entre Brasil Telecom e Oi*

Revista 112/2008, 120

**Terceiro setor**

*Transferências de recursos do orçamento da União para organizações não-governamentais: eficácia dos procedimentos de concessão e controle*

CARVALHO NETO, Antonio Alves de

Revista 112/2008, 7

*TCU e Ministério da Ciência e Tecnologia firmam acordo para troca de informações*

Revista 112/2008, 119

**Tomada de Contas Especial (TCE)***Acórdão 1026/2008*

Tomada de Contas Especial. Delimitação de critérios para responsabilização de agentes públicos. Responsabilidade solidária. Responsabilidade subjetiva. Caracterização do nexa de causalidade e do resultado que cause dano ou violação de interesse.

Revista 112/2008, 121

**Tráfego aéreo***TCU propõe medidas para controle do tráfego aéreo*

Revista 112/2008, 120

**Transferência de recursos***Ministério do Turismo deverá cancelar 20 contratos com entidades privadas*

Revista 112/2008, 118

**Transferências de recursos***Transferências de recursos do orçamento da União para organizações não-governamentais: eficácia dos procedimentos de concessão e controle*

CARVALHO NETO, Antonio Alves de

Revista 112/2008, 7

**Transporte***TCU aprova contas do governo com 22 ressalvas*

Revista 112/2008, 115

**Transporte aéreo - Fiscalização***TCU propõe medidas para controle do tráfego aéreo*

Revista 112/2008, 120

**Transporte aquático***Atuação do TCU ajuda a desvendar fraudes em licitações*

Revista 112/2008, 112

*Tribunal aponta falhas na manutenção de hidrovias*

Revista 112/2008, 113

**Transporte ferroviário***Concessionários de ferrovias destacam transporte multimodal*

Revista 112/2008, 112

**Transporte ferroviário - Acidente***Concessionários de ferrovias destacam transporte multimodal*

Revista 112/2008, 112

**Transporte intermodal***Concessionários de ferrovias destacam transporte multimodal*

Revista 112/2008, 112

**Tribunal de Contas da União (TCU)***Súmula vinculante nº 3 do STF: Uma abordagem crítica sobre as garantias da ampla defesa e do contraditório nos processos perante o Tribunal de Contas da União*

FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla

Revista 112/2008, 31

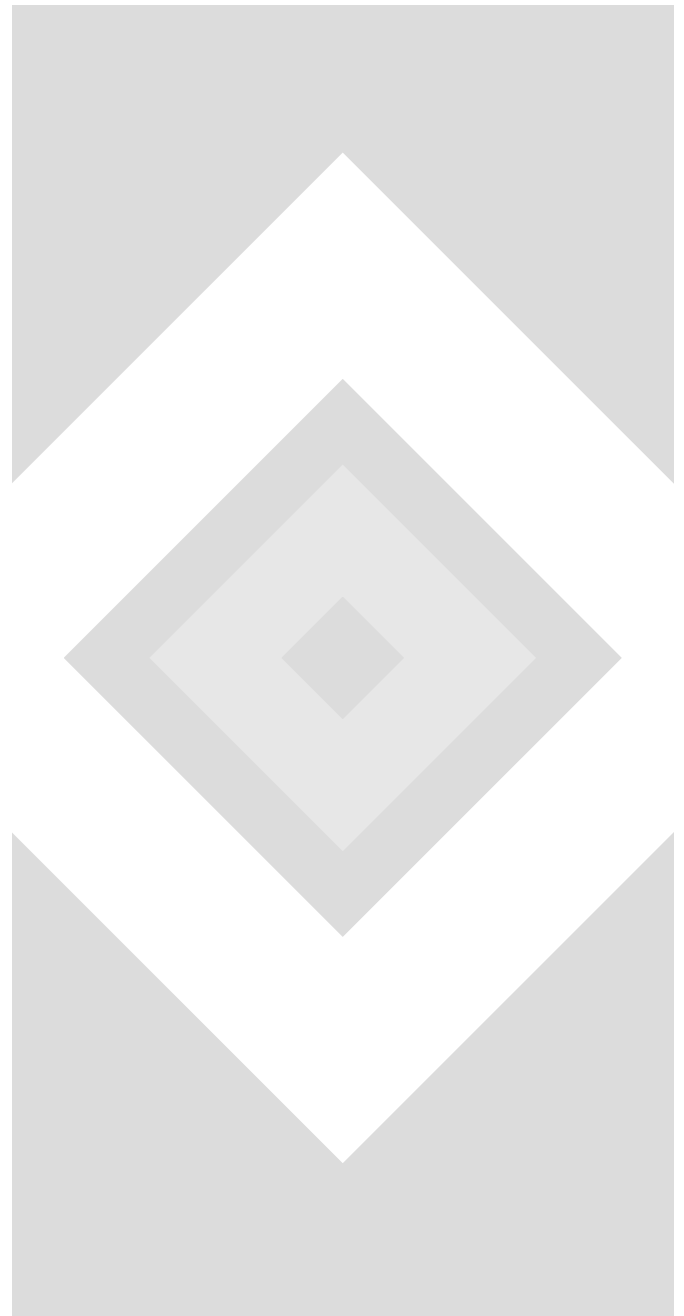
*Súmula vinculante nº 3*

LEITE, Sandro Grangeiro

Revista 112/2008, 97

*TCU e Ministério da Ciência e Tecnologia firmam acordo para troca de informações*

Revista 112/2008, 119



## Índice de Autor

## C

**CARVALHO NETO, Antonio Alves de**

*Transferências de recursos do orçamento da União para organizações não-governamentais: eficácia dos procedimentos de concessão e controle*

Revista 112/2008, 7

**CARVALHO, Henrique Lopes de**

*A quantificação de danos ambientais e a proteção ao patrimônio ambiental brasileiro - um exercício do direito comparado*

Revista 112/2008, 27

## D

**DOTTI, Marinês Restelatto**

*As licitações e contratações públicas no cenário da governança eletrônica*

Revista 112/2008, 71

## F

**FAJARDO, Cláudio Marcelo Spalla**

*Súmula vinculante nº 3 do STF: Uma abordagem crítica sobre as garantias da ampla defesa e do contraditório nos processos perante o Tribunal de Contas da União*

Revista 112/2008, 31

## L

**LEITE, Sandro Grangeiro**

*Súmula vinculante nº 3*  
Revista 112/2008, 97

## M

**MAFRA, Fábio**

*O monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil*

Revista 112/2008, 47

**MATOS, Antônio Newton Soares de**

*As despesas sigilosas do governo e o orçamento*

Revista 112/2008, 19

## P

**PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres**

*As licitações e contratações públicas no cenário da governança eletrônica*

Revista 112/2008, 71

**PEREIRA, Romilson Rodrigues**

*Orçamento público e os paradigmas do desenvolvimento sustentável*

Revista 112/2008, 89



# Endereços do TCU

## **Distrito Federal**

Telefone: (61) 3316-5332  
E-mail: segepres@tcu.gov.br  
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria-Geral da Presidência  
Setor de Administração Federal Sul, Quadra 04, Lote 01  
Edifício-Sede, Sala 153  
CEP: 70042-900, Brasília – DF

## **Acre**

Telefones: (68) 3224-1052/ 3224-1053/ 3224-1071  
Fax: (68) 3224-1052 – Ramal 226  
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: 69909-370, Rio Branco – AC

## **Alagoas**

Telefone: (82) 3221-5686  
Telefax: (82) 3336-4799/ 3336-4788  
E-mail: secex-al@tcu.gov.br  
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas  
Avenida Assis Chateaubriand,  
nº 4.118 – Trapiche da Barra  
CEP: 57010-070, Maceió – AL

## **Amapá**

Telefones: (96) 3223-7730/ 3223-7731/ 3223-7733  
Fax: (96) 3223-0370  
E-mail: secex-ap@tcu.gov.br  
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá  
Rua Cândido Mendes, nº 501 – Centro  
CEP: 68906-260, Macapá – AP

## **Amazonas**

Telefones: (92) 3622-2692/ 3622-8169/ 3622-7578  
Telefax: (92) 3622-1576  
E-mail: secex-am@tcu.gov.br  
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas  
Avenida Joaquim Nabuco, nº 1.193 – Centro  
CEP: 69020-030, Manaus – AM

## **Bahia**

Telefone: (71) 3341-1966  
Fax: (71) 3341-1955  
E-mail: secex-ba@tcu.gov.br  
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia  
Avenida Tancredo Neves, nº 2.242 – STIEP  
CEP: 41820-020, Salvador – BA

## **Ceará**

Telefone: (85) 4008-8388  
Fax: (85) 4008-8385  
E-mail: secex-ce@tcu.gov.br  
Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará  
Av. Valmir Pontes, nº 900 – Edson Queiroz  
CEP: 60812-020, Fortaleza – CE

## **Espírito Santo**

Telefone: (27) 3324-3955  
Fax: (27) 3324-3966  
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) 3255-9233  
Fax: (62) 3255-3922  
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, nº 277 – Setor Bela Vista  
CEP: 74823-410, Goiânia – GO

## **Maranhão**

Telefone: (98) 3232-9970  
Fax: (98) 3232-9970 – Ramal 217  
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  
 Telefax: (65) 3644-3164  
 E-mail: secex-mt@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no  
 Estado de Mato Grosso  
 Rua 2, Esquina com Rua C, Setor A, Quadra 4, Lote 4  
 Centro Político Administrativo (CPA)  
 CEP: 78050-970, Cuiabá – MT

**Mato Grosso do Sul**

Telefones: (67) 3382-7552/ 3382-3716/ 3383-2968  
 Fax: (67) 3321-3489  
 E-mail: secex-ms@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no  
 Estado de Mato Grosso do Sul  
 Rua da Paz, nº 780 – Jardim dos Estados  
 CEP: 79020-250, Campo Grande – MS

**Minas Gerais**

Telefones: (31) 3374-7277/ 3374-7239/ 3374-7233  
 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**

Telefones: (91) 3226-7499/ 3226-7758/  
 3226-7955/ 3326-7966  
 Fax: (91) 3226-7499 – Ramal 213  
 E-mail: secex-pa@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará  
 Travessa Humaitá, nº 1.574 – Bairro do Marco  
 CEP: 66085-220, Belém – PA

**Paraíba**

Telefones: (83) 3208-2000/ 3208-2003/ 3208-2004  
 Fax: (83) 3208-2016  
 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**

Telefone: (41) 3218-1358  
 Telefax: (41) 3218-1350  
 E-mail: secex-pr@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná  
 Rua Dr. Faivre, nº 105 – Centro  
 CEP: 80060-140, Curitiba – PR

**Pernambuco**

Telefone: (81) 3424-8100  
 Telefax: (81) 3424-8109 – Ramal 208  
 E-mail: secex-pe@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no  
 Estado de Pernambuco  
 Rua Major Codeceira, nº 121 – Santo Amaro  
 CEP: 50100-070, Recife – PE

**Piauí**

Telefones: (86) 3218-1800/ 3218-2399  
 Fax: (86) 3218-1918  
 E-mail: secex-pi@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí  
 Avenida Pedro Freitas, nº 1.904 – Centro Administrativo  
 CEP: 64018-000, Teresina – PI

**Rio de Janeiro**

Telefones: (21) 3805-4200/ 3805-4201  
 Fax: (21) 3805-4206  
 E-mail: secex-rj@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no  
 Estado do Rio de Janeiro  
 Avenida Presidente Antônio Carlos, nº 375  
 Ed. do Ministério da Fazenda, 12º  
 andar, Sala 1.204 – Centro  
 CEP: 20020-010, Rio de Janeiro – RJ

**Rio Grande do Norte**

Telefones: (84) 3211-2743/ 3211-8754/ 3211-3349  
 Fax: (84) 3201-6223  
 E-mail: secex-rn@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no  
 Estado do Rio Grande do Norte  
 Avenida Rui Barbosa, nº 909 – Tirol  
 CEP: 59015-290, Natal – RN



**Rio Grande do Sul**

Telefone: (51) 3228-0788 – Ramais 239 e 203  
 Fax: (51) 3228-0788 – Ramal 8  
 E-mail: [secex-rs@tcu.gov.br](mailto:secex-rs@tcu.gov.br)  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no  
 Estado do Rio Grande do Sul  
 Rua Caldas Júnior, nº 120 – Ed.  
 Banrisul 20º andar – Centro  
 CEP: 90018-900, Porto Alegre – RS

**Rondônia**

Telefones: (69) 3223-1649/ 3223-8101/  
 3224-5703/ 3224-5713  
 Fax: (69) 3224-5712  
 E-mail: [secex-ro@tcu.gov.br](mailto: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  
 Telefax: (95) 3623-9414  
 E-mail: [secex-rr@tcu.gov.br](mailto:secex-rr@tcu.gov.br)  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima  
 Avenida Ville Roy, nº 5.297 – São Pedro  
 CEP: 69306-665, Boa Vista – RR

**Santa Catarina**

Telefone: (48) 3952-4600  
 Fax: (48) 3222-6101  
 E-mail: [secex-sc@tcu.gov.br](mailto: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**

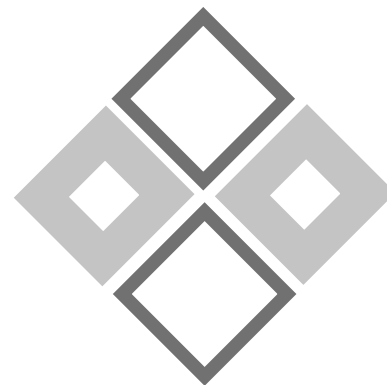
Telefone: (11) 3145-2640  
 Fax: (11) 3145-2672  
 E-mail: [secex-sp@tcu.gov.br](mailto:secex-sp@tcu.gov.br)  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo  
 Avenida Paulista, nº 1842 – Ed. Cetenco  
 Plaza Torre Norte 25º andar – Centro  
 CEP: 01310-923, São Paulo – SP

**Sergipe**

Telefones: (79) 3259-2767/ 3259-2773/ 3259-3106  
 Fax: (79) 3259-3079  
 E-mail: [secex-se@tcu.gov.br](mailto: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) 3224-7772  
 Fax: (63) 3224-6076  
 E-mail: [secex-to@tcu.gov.br](mailto:secex-to@tcu.gov.br)  
 Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins  
 302 Norte, Av. Teotônio Segurado  
 Lote 1A – Plano Diretor Norte  
 CEP: 77001-020, Palmas – TO



# Como publicar artigos na Revista do TCU

## A REVISTA

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

## O CONSELHO EDITORIAL

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

## A SELEÇÃO DE MATÉRIAS

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

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

## AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

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

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

## RESPONSABILIDADE INTELECTUAL

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

trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

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

## COMO ENVIAR CONTRIBUIÇÕES

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

### QUANTO À FORMATAÇÃO

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

### QUANTO À IDENTIFICAÇÃO DO AUTOR

1. 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).

2. Informar endereço de correspondência para envio de exemplares da edição da Revista em que for publicado o artigo.

## QUANTO AO CONTEÚDO

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

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

## QUANTO ÀS CITAÇÕES

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

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

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

### CITAÇÃO DIRETA

Segundo Barbosa (2007, p. 125), “entende-se que ...” , ou “Entende-se que ...” (BARBOSA, 2007, p. 125).

### Citação indireta

A teoria da ... (Cf. BARBOSA, 2007, p. 125), ou,  
A teoria da ... (BARBOSA, 2007, p. 125).

As citações de diversos documentos de um mesmo autor, publicados num mesmo ano, são distinguidas pelo acréscimo de letras minúsculas, após a data e sem espaçamento, conforme a ordem alfabética da lista de referências.

Segundo Barbosa (2007a, p. 125), ...  
(BARBOSA, 2007b, p. 94).

## QUANTO ÀS REFERÊNCIAS

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

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

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

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

As obras poderão ser referenciadas em parte ou no todo, em formato impresso ou digital, conforme os exemplos abaixo.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas*. Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2002.

## PARTE DE MONOGRAFIA

QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. A importância da dimensão ambiental nas contas públicas: alguns temas para análise no Tribunal de Contas de Santa Catarina . In: CONCURSO de Monografia do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 1, 2006 , Florianópolis. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina : contas públicas : transparência, controle social e cidadania. Florianópolis : TCE, 2006. p. 73-147

## ARTIGO OU MATÉRIA DE REVISTA, BOLETIM ETC.

CUNHA, Jatir Batista da. Legitimação ativa para exigir quitação. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v.31, n.83, p.19-21, jan./mar. 2000.

## TRABALHO APRESENTADO EM EVENTO

Conflito de interesses: como identificar e prevenir. In: ENCONTRO DE REPRESENTANTES SETORIAIS DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 5., 2004, BRASÍLIA. *Ética na gestão*. Brasília : ESAF, 2004. p. 93-104

CABRAL, Analúcia Mota Vianna. Estudo de modelo de eficácia da gestão de obras públicas municipais. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, VII, 2002, Brasília. Disponível em: <[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO/OBRAS\\_PUBLICAS/ANAIS\\_DO\\_VII\\_SIMPOSIO\\_NACIONAL.PDF](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO/OBRAS_PUBLICAS/ANAIS_DO_VII_SIMPOSIO_NACIONAL.PDF)> Acesso em: 23 de março de 2006.

BUENO, H. *Utilização da sala de situação de saúde no Distrito Federal*. Brasília. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde), Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2003.

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. Lei nº 11.474 , de 15 de maio de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Ano 144, nº 93, 16 maio 2007. Seção I, p.1.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 8 maio 2006.

## JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 016/2002-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 30 de janeiro de 2002. *Diário Oficial de União*, 15 de fev. 2002.

# REVISTA DO TCU

## FUNDADOR

Ministro Iberê Gilson

## SUPERVISOR

Ministro Benjamin Zymler

## CONSELHO EDITORIAL

Auditor Augusto Sherman Cavalcanti  
Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado  
Ana Cláudia Messias de Lima Martins  
Paulo Roberto Wiechers Martins  
Luciano Carlos Batista

## RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Instituto Serzedello Corrêa  
Centro de Documentação  
Editora do TCU

## COLABORADORES

Secretaria das Sessões  
Assessoria de Comunicação Social  
Biblioteca Ministro Ruben Rosa

## DIAGRAMAÇÃO

Patrícia Eichler  
Eduardo Calhman  
Pablo Frioli

## CAPA

Paulo Brandão

## EDITORA DO TCU

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

Impresso pela Sesap/Segedam



[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

[revista@tcu.gov.br](mailto:revista@tcu.gov.br)

# Compromisso com a Administração e a Gestão Pública

