

REVISTA DO TCU

ANO 36. NÚMERO 107. JAN/DEZ 2006



© Copyright 2006, 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.

www.tcu.gov.br

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

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

Trimestral

De 1970 a 1972, periodicidade anual;

de 1973 a 1975, quadrimestral;

de 1976 a 1988, semestral.

ISSN 0103-1090

1. Direito - Periódicos - Brasil. Tribunal de Contas da União.

CDU 340.142 (81) (05)

CDD 340.605

Editorial

Guilherme Palmeira

Ao iniciar uma nova gestão do Conselho Editorial da Revista do Tribunal de Contas da União, tenho a oportunidade de apresentar esta edição especial referente ao exercício de 2006, que dá continuidade ao produtivo trabalho desenvolvido pelo eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Neste momento vivido pelo País, em que a atuação das suas instituições é questionada, a existência de Cortes de Contas autônomas e capacitadas para o desempenho do seu papel constitucional de fiscalizar a boa e regular aplicação dos recursos públicos é fundamental na tarefa de orientação dos gestores nas lides administrativas, assim como na correção de eventuais desvios por eles cometidos.

Exatamente por isso avulta de importância a Revista do TCU, na qual esta Corte de Contas se propõe a divulgar artigos que versam sobre temas diretamente relacionados com o controle externo, contribuindo, assim, para o debate, a divulgação e a consolidação das mais diversas idéias acerca da gestão da coisa pública, bem como para subsidiar os cidadãos com informações que permitam o exercício do controle social sobre os atos dos agentes públicos.

Em tal contexto, esta edição mostra-se profícua na diversidade de assuntos tratados pelos seus autores, que abordam desde aspectos estritamente legais no âmbito do controle, passando pelo nepotismo, examinando aspectos da responsabilidade fiscal, e chegando aos sistemas de informação governamentais.

No presente número, a seção Destaque coube ao Ministro Emérito Luíz Octávio Gallotti, ex-Presidente do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal. Em seu artigo, o Ministro Gallotti discorre, com peculiar maestria, sobre a apreciação, pelo TCU, da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, abordando o tema com muita propriedade e examinando-o em confronto com o princípio do contraditório, com a decadência administrativa e o decurso do tempo.

Na Seção Doutrina, soblevam os textos da lavra da expert em Auditoria de Sistemas de Informação Cláudia Augusto Dias, ao propor uma metodologia de avaliação do Governo Eletrônico, e o de Luiz Geraldo Santos Wolmer e James Anthony Falk, que estudam o caso do Distrito Sanitário III de Recife no tocante à disponibilidade e ao uso de informações para o exercício do controle social. Renato Jorge Brown Ribeiro avalia, em seu artigo, a possível atuação do Poder Legislativo frente à questão das obras inacabadas e, já sob os auspícios da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, Carlos Wellington Leite de Almeida examina a atuação do controle externo no combate ao nepotismo. Carlos Eduardo de Queiroz Pereira aborda aspectos da atividade correicional no âmbito do TCU, ao passo que Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt aborda aspectos da estrutura e aplicações de revisão analítica em auditoria.

Tenho a certeza de que a Revista do TCU continuará a se aprimorar, visando consolidar-se como abalizada fonte de consulta, em especial devido à riqueza das colaborações trazidas e a autoridade dos seus diversos autores.

Como Supervisor do Conselho Editorial da Revista, faço votos que os leitores compartilhem dessa opinião.

Sumário

Destaque	7
As concessões de aposentadoria, o princípio do contraditório, a decadência administrativa e o decurso do tempo	7
Luiz Octavio Gallotti	
Doutrina	11
A Correição no Tribunal de Contas da União	11
Carlos Eduardo de Queiroz Pereira	
Controle Externo e combate ao nepotismo	19
Carlos Wellington Leite de Almeida	
Responsabilidade fiscal: adequação orçamentária e financeira da despesa¹	27
Cibele Sebba Gontijo Campello, Clézia Freitas dos Santos Araújo	
Governo eletrônico: proposta de método de avaliação	37
Cláudia Augusto Dias	
Estrutura e aplicações da revisão analítica em auditoria	48
Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt	
As despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino	64
Flavio C. de Toledo Jr., Sérgio Ciquera Rossi	
A Contratação de Obras e Serviços de Engenharia por meio de Pregão	69
Lafaiete Luiz do Nascimento	
Parcerias Público-Privadas: o Controle Externo atuando em críticas e polêmicas fronteiras	75
Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos	
Disponibilidade e uso de informações para Controle Social: o caso do Distrito Sanitário III do Recife	83
Luiz Geraldo Santos Wolmer, James Anthony Falk	
Possibilidades de atuação do Poder Legislativo frente à questão das obras inacabadas	95
Renato Jorge Brown Ribeiro	
As distorções na estimativa dos investimentos públicos decorrentes dos critérios de contabilidade dos governos	101
Sérgio Wulff Gobetti	
Jurisprudência	110
Índice de Assunto	122
Índice de Autor	131
Endereços do TCU	132



A capa desta edição retrata, em vista aérea, o amplo jardim interno do prédio principal da sede do Tribunal de Contas da União em Brasília, Distrito Federal. O projeto é de Roberto Burle Marx, que também idealizou os espelhos d'água e cascatas que circundam o prédio, assim como painéis de azulejos localizados no mezanino do edifício.

Inaugurada em 1975, quando o TCU se transferiu do prédio anexo ao Palácio da Justiça, e onde, desde então, está instalado, a construção 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.

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, desde sua reformulação, em 2003, remetem às fachadas do prédio.

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.

Destaque

As concessões de aposentadoria, o princípio do contraditório, a decadência administrativa e o decurso do tempo

Luiz Octavio Gallotti

A apreciação, pelo Tribunal de Contas, da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões é tradição do regime constitucional republicano no Brasil, compreendida na competência geral daquela Corte desde a sua criação e especificada, em inciso próprio, a partir da Carta de 1946 (art. 77, III).

A essa época, sempre que tivesse a recusa do Tribunal motivo outro que não a falta de crédito ou a imputação a crédito impróprio, era facultado ao Presidente da República autorizar a despesa impugnada, com recurso de ofício para o Congresso Nacional (art. 77, § 3º).

Com o advento da Constituição de 1967 e sua Emenda nº 1, de 1969, aboliu-se a prática do registro sob reserva, mas, ainda assim, pretendeu o Presidente Ernesto Geisel ressuscitar expediente análogo, sob a nova roupagem da sustação de ato do Tribunal *ad referendum* do Congresso, mas foi esse recurso fulminado pelo Supremo Tribunal no julgamento do Mandado de Segurança nº 19.973 (RJ 77/29).

Daí, o se haver enxertado, quando da outorga da Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, dispositivo estranho à sua finalidade (reforma judiciária), para auto dotar-se o chefe de Estado da almejada prerrogativa, antes recusada pela Suprema Corte (nova redação do § 8º art. 72).

Enfim, expurgada essa excrescência pela Constituição de 1988, voltou a ser definitivo o ato de registro, pelo Tribunal de Contas, das concessões de reformas, aposentadorias e pensões (art. 70, III), salvo, naturalmente, a revisão judicial.

II

Simplemente dirigido aos “acusados” desde a Carta de 1934, o direito à ampla defesa (e, já agora, ao contraditório) passou a ser apanágio dos “litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral” (C. F. 1988, art. 5º, LV).

Luiz Octavio Gallotti é Ministro Emérito do TCU

Sucede que, desde antes do advento da atual Carta política, já dava o Supremo Tribunal Federal interpretação extensiva à garantia da ampla defesa e do contraditório, fazendo-a transcender o campo do processo penal e aplicando-a, também, a hipóteses como as dos processos disciplinares administrativos e aos de tomada ou prestação de contas.

O alargamento da garantia significou, assim, na prática, a sua extensão ao âmbito do direito processual civil e ao administrativo, mas sempre subordinada, como decorre do texto expresso da Constituição, à existência de uma acusação ou um litígio.

III

Ao longo de toda a evolução da competência constitucional do Tribunal de Contas, para a apreciação das concessões, que de início procurei sumariar, dominou, na doutrina e na jurisprudência, o juízo assente, segundo o qual os atos administrativos, dessa espécie, submetidos ao Tribunal, configuram atos complexos, ou seja, produzidos pelo concurso sucessivo de manifestação da vontade proveniente de dois órgãos diferentes.

Por isso, já na primeira edição de suas Súmulas, pronunciou o Supremo Tribunal, em sessão de 13 de dezembro de 1963, o enunciado de nº 6, que nega a produção de efeitos da anulação unilateral, pela Administração, da aposentadoria aprovada pelo Tribunal de Contas, proposição essa que guarda, como premissa óbvia e necessária, a da complexidade do ato de concessão.

Essa tem sido a constante jurisprudencial do Supremo Tribunal, como, apenas para exemplificar, atesta o Ministro Carlos Velloso na qualidade de relator do Mandado de Segurança nº 25.256, ao proclamar que “o ato da aposentadoria é um ato complexo que somente se aperfeiçoa com o registro perante a Corte de Contas: RE 195.861/ES, Ministro Marco Aurélio, “DJ” de 17.10.1997; MS 23.665/DF, Ministro Maurício Corrêa, “DJ” 20.9.2002” (sessão de 10.11.2005, ementa in “DJ” de 24.3.2006).

IV

Concedida a aposentadoria, é o ato da Administração submetido ao Tribunal de Contas para exame de legalidade e conseqüente registro (ou recusa deste), nos termos do art. 71, III, da Constituição.

No âmbito do Tribunal, a semente de eventual objeção pode assomar nos órgãos internos de assessoramento, ou na intuição do relator, quando não somente aflorar no próprio debate do Colegiado (sessão da Câmara ou Pleno), sem que se possa, até na prática, materialmente, cogitar de ensejo processual para intercalar, no curso do procedimento, um espaço em que se pudesse exercer o hipotético e inviável contraditório, salvo em grau dos embargos declaratórios e do pedido de reexame, ambos facultados, com efeito suspensivo, pela Lei Orgânica e pelo Regimento do Tribunal de Contas da União.

Compreende-se, então, que assim venha decidindo o Supremo Tribunal:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PENSÃO. TCU: JULGAMENTO DA LEGALIDADE: CONTRADITÓRIO. DECADÊNCIA.

I. O Tribunal de Contas, no julgamento da legalidade da 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.

II. Precedentes do Supremo Tribunal: MS 24.859/DF e MS 24.784/PB, Ministro Carlos Velloso, “DJ” de 27.8.2004 e 25.6.2004.

III. Inaplicabilidade, no caso, da decadência do art. 54 da Lei 9.784/1999.

IV. A acumulação de pensões somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade na forma permitida pela Constituição. RE 163.204/SP, Ministro Carlos Velloso, “DJ” de 31.3.1995.

V. MS indeferido.” (MS 25.256, rel. Ministro Carlos Velloso).

Sem ofensa ao princípio do contraditório e da ampla defesa, cumprem-se, destarte, o rito constitucional (art. 71, III) e a legislação ordinária que lhe dá execução, em plena conformidade com o devido processo legal adequado à espécie.

V

O que acaba de ser dito acerca do papel do contraditório no processo das concessões de aposentadorias, reformas e pensões é próprio do cotidiano em que exerce o Tribunal de Contas o primeiro julgamento da legalidade do ato da Administração.

No caso, todavia, de cancelamento, pelo Tribunal, de registro do ato já apreciado, pode-se, aí sim, divisar a gênese de um litígio, haurido do confronto entre a situação amparada pelo registro anterior e o fundamento que se lhe oponha, em grau de revisão.

Daí haver o Supremo Tribunal deferido o pedido do Mandado de Segurança nº 24.268 (DJ 17-9-2004), tendo o Ministro Sepúlveda Pertence realçado, com a agudeza habitual, a peculiaridade da espécie em pauta:

“Uma coisa é, no processo de concessão da aposentadoria ou da pensão o Tribunal decidir da sua legalidade, porque isso integra o processo de formação administrativa do ato concessivo. Outra coisa é, depois de julgada legal a concessão da aposentadoria e da pensão, vir o Tribunal a cancelá-la, sem ouvir o titular, da situação criada há dezoito anos”. (sessão de 5.2.2004).

VI

É, ainda, em face da complexidade do ato de concessão da aposentadoria que tem o Supremo Tribunal, iterativamente, afastado a alegação, pelos servidores impetrantes, de decadência administrativa, pelo decurso do prazo de cinco anos entre a prolação do ato da Administração e a decisão denegatória da Corte de Contas. Bem elucidou a questão o Ministro Carlos Velloso, na condição de relator do Mandado de Segurança nº 25.440, indeferido pelo Plenário, em sessão de 15.12.2005:

“A preliminar argüida pela impetrante não tem procedência. É que o ato administrativo da aposentadoria, já reconheceu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 23.665/DF, Relator Ministro Maurício Corrêa, é ato complexo, que somente se completa com a manifestação do Tribunal de Contas (CF. art. 71, III). Assim, não há falar que teria ocorrido, no caso, a decadência do direito da Administração de anular o ato, na forma do disposto no art. 54 da Lei 9.784, de 1999.” (sessão de 15.12.2005, ementa in DJ 28.4.2006).

Acresce que, em seu art. 69, estabelece a mesma Lei nº 9.784/99, acima citada, que “os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta lei”.

Processo específico de extração constitucional, é, sem dúvida, o da apreciação das concessões de aposentadorias, reformas e pensões pelo Tribunal de Contas, a permanecer regido por sua Lei Orgânica e Regimento Interno.

“...o ato da aposentadoria é um ato complexo que somente se aperfeiçoa com o registro perante a Corte de Contas:...”

VII

Em se tratando aqui, como repetidamente lembrado, da realização de um ato complexo, parece evidente que o simples decurso de tempo entre uma e outra etapa de sua formação também não pode resultar na transformação, em definitivo, do ato inicial incompleto da manifestação da vontade do primeiro órgão a pronunciar-se.

Não haverá, então, um ato jurídico perfeito (senão imperfeito ou carente de aperfeiçoamento), a consagrar o suposto direito adquirido do aposentado, pensionista ou reformado.

Caso contrário, onde ficaria, então, o cumprimento do postulado constitucional que prescreve a apreciação das concessões em causa pelo Tribunal de Contas da União?

Chegou-se, até, a conceber, no afã de emprestar cunho definitivo ao ato incompleto, a comparação dos efeitos deste com os do tempo de posse, suscetível de gerar a aquisição do direito real. Prova demais, entretanto, o adinúculo, pois, mesmo nas hipóteses de maior relevância social ali tratadas, é vedada, pela Constituição Federal, a possibilidade da aquisição de imóveis públicos por usucapião (art. 183, § 3º e art. 191, parágrafo único).

A segurança jurídica, a confiabilidade da Administração, decorrem do aperfeiçoamento de seus atos segundo as competências constitucionais e as prescrições legais; não de fatos consumados, com supressão das formalidades essenciais, como se fossem o meio idôneo de perpetuar despesas públicas irregulares.

VIII

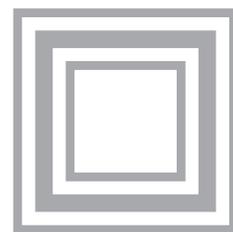
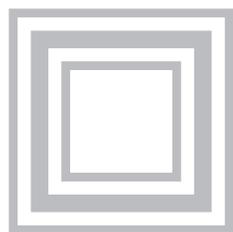
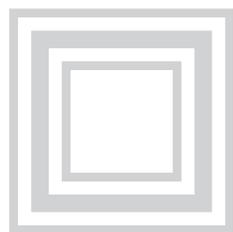
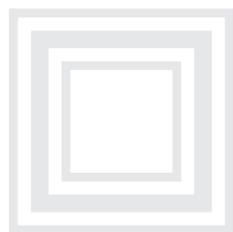
Das considerações acima expendidas, é lícito extrair as seguintes conclusões:

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.



A Correição no Tribunal de Contas da União

Carlos Eduardo de Queiroz Pereira **INTRODUÇÃO**

“A Correição no Tribunal de Contas da União” foi tema de conferência por nós proferida em evento realizado no Tribunal de Contas do Estado do Paraná. O presente artigo origina-se do roteiro que, na ocasião, orientou a nossa conferência.

Alterações foram realizadas em razão de mudanças ocorridas na estrutura organizacional da Secretaria do TCU, disciplinadas na Resolução-TCU nº 199/2006.

Objetiva-se neste trabalho descrever a atuação da Corregedoria do TCU, sob os aspectos normativo e prático, considerando-se as peculiaridades das funções correicionais de outros tribunais de contas brasileiros.

A partir da definição etimológica de *correição*, aduz-se que seu fundamento, na Administração Pública, reside nos poderes hierárquico e disciplinar, cabendo ressaltar que as competências correicionais não abarcam todas as competências derivadas desses poderes.

Em alguns órgãos, a função correicional é atribuída a uma unidade exterior ao escalonamento vertical no qual se hierarquizam as demais unidades – a Corregedoria –, cujo alcance da competência deve ser traçado pela lei ou normativos próprios.

Corregedorias de alguns tribunais de contas brasileiros absorvem competências atribuídas, no TCU, a outras unidades de sua estrutura organizacional, a exemplo das funções de ouvidoria, de controle interno e até de controle externo.

Traçadas as bases nas quais se fundamentam as atribuições da Corregedoria do TCU, dispõe-se, neste artigo, a respeito dos aspectos normativos e práticos de sua atuação, que pode ser dividida em duas grandes áreas. A primeira, **correições e inspeções**, e a segunda, **procedimentos disciplinares**.

Carlos Eduardo de Queiroz Pereira é servidor do TCU, Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa e ex-chefe de gabinete do Corregedor do TCU.

Cabe destacar que as finalidades da Corregedoria do TCU, consoante as normas internas de competência, mantêm total sintonia com os propósitos institucionais do órgão, pois que se concretizam, sobretudo, no contribuir para o aperfeiçoamento das atividades e processos de trabalho, dentro de padrões éticos e na conformidade normativa, e para o alcance das metas definidas nos planos institucionais.

1. CORREIÇÃO – FUNÇÃO ADMINISTRATIVA INERENTE AOS PODERES HIERÁRQUICO E DISCIPLINAR

Etimologicamente, correção tem origem no latim *correctio*, de cuja raiz também provém *corrige*, de onde deriva, no português, *corregger*, ou corrigir, reparar, consertar¹.

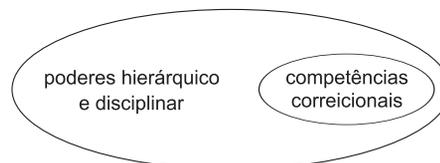
Na Administração Pública, aduz-se ter a correção sua razão de ser no poder hierárquico e no poder disciplinar; este correlato com aquele, mas eles não se confundem.

Do **poder hierárquico** decorre a prerrogativa da Administração, por meio dos agentes superiores, de distribuir e escalonar suas funções executivas² e, relativamente aos subordinados, dar ordens, fiscalizar, rever, delegar e avocar³. Tem como objetivo a organização da função administrativa⁴.

O **poder disciplinar** resulta do sistema hierárquico, do qual deflui o efeito de os agentes superiores poderem exigir que a conduta daqueles de nível inferior seja adequada aos mandamentos legais, sob pena de, se tal não ocorrer, serem os infratores sujeitos às respectivas sanções⁵, observado o devido processo legal.

Correção, portanto, é uma função administrativa; na Administração Pública, inerente aos poderes hierárquico e disciplinar.

Cabe logo esclarecer que, embora todo ato de correção, na Administração Pública, resulte do exercício dos poderes hierárquico e disciplinar, nem toda ação que deriva daqueles poderes corresponde a um ato de correção. Em outras palavras, as competências correicionais não abarcam todas as competências derivadas dos poderes hierárquico e disciplinar.



2. CORREIÇÃO E CORREGEDORIA

Correção é uma função administrativa, cujo exercício, observado o sistema hierárquico, de regra, cabe aos agentes superiores, relativamente aos que lhe são subordinados, com fundamento nos poderes hierárquico e disciplinar.

Em alguns órgãos da Administração, essa função é atribuída a uma unidade exterior ao escalonamento vertical das demais unidades e agentes; em via de regra, à Corregedoria.

Essa medida busca a imparcialidade, a isenção das paixões que geralmente se sobrepõem à necessária lucidez nas relações hierárquicas diante de uma suposta infração disciplinar ou insubordinação. Busca, ainda, a visão crítica, de quem está de fora do processo executivo, sob o desempenho e a efetividade da atuação administrativa.

Para isso, a Corregedoria não se insere na cadeia hierárquica da organização. Ninguém lhe é superior, nem subordinado. **“Valendo-se de posição equidistante e privilegiada da estrutura da organização, contribui para o atingimento da regularidade, da eficiência e da eficácia das ações das Cortes de Contas.”**⁶

¹ CORREIÇÃO.

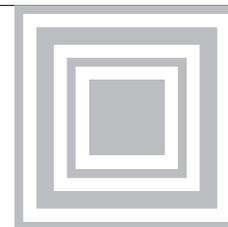
² MEIRELLES, p. 105.

³ ALEXANDRINO, p. 135.

⁴ CARVALHO FILHO, p. 52.

⁵ CARVALHO FILHO, 55.

⁶ CCOR.



3. CORREIÇÃO E SEU ALCANCE

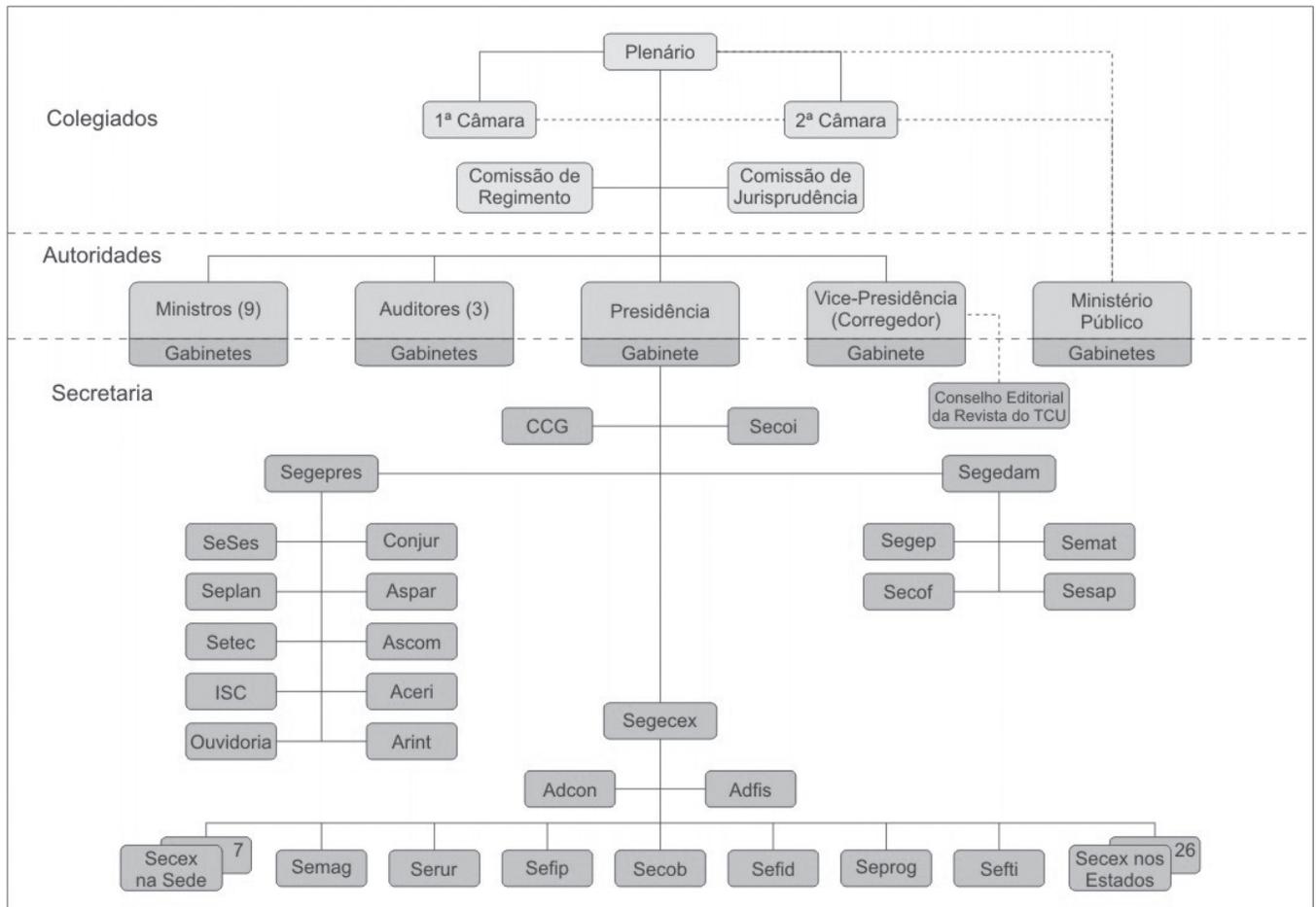
Conforme esclarecido acima, as competências correicionais não abarcam todas as competências derivadas dos poderes hierárquico e disciplinar, a despeito de aquelas serem inerentes a tais poderes.

Por exemplo, não concerne à correição distribuir e escalonar as funções executivas da organização, decidir questões próprias da gestão administrativa, exercer prerrogativas típicas das relações hierárquicas, dar ordens, rever atos anulando-os ou revogando-os, delegar ou avocar competências, embora contribua para o aprimoramento das atribuições da organização. A correição geralmente não arroga a si a autoridade julgadora em processos disciplinares, conquanto possa caber-lhe conduzir ou relatar esses processos a quem detém essa competência.

A partir dessas considerações, cabe à Administração, no uso do poder regulamentar, delimitar o exato alcance das funções correicionais, que pode ser mais ou menos amplo, conforme a estrutura organizacional e a distribuição das demais competências às outras unidades do órgão.

Nos Tribunais de Contas, há certas peculiaridades nas competências das Corregedorias. Algumas, além das funções que lhes seriam essencialmente próprias, exercem atribuições de ouvidoria, de controle interno, de controle externo, de consultoria jurídica, de controle estatístico de processos nos gabinetes e unidades técnicas, entre outras.

4. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E COMPETÊNCIAS



Em certa medida, o exame da estrutura organizacional e das competências de algumas unidades internas permite compreender, por exclusão, as competências da Corregedoria do TCU, o que certamente não implica caber-lhe competência residual.

As competências a seguir descritas, atribuídas a diferentes unidades da Secretaria do TCU, são absorvidas por algumas Corregedorias de Tribunais de Contas.

A Ouvidoria do TCU vincula-se à Secretaria-Geral da Presidência, tendo por finalidade receber sugestões de aprimoramento, críticas, reclamações ou informações a respeito de serviço prestado pelo Tribunal, de ato de gestão ou administrativo praticado por agente público jurisdicionado ao TCU, bem como informações referentes a indícios de irregularidades no uso de recursos públicos, sem prejuízo das denúncias e representações encaminhadas diretamente às unidades técnicas subordinadas à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex).

Supervisionar a correta gestão orçamentário-financeira e patrimonial do TCU, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, cabe à Secretaria de Controle Interno (Secoi), unidade de assessoramento especializado, vinculada à Presidência.

Analisar as proposições relativas a estrutura, organização e funcionamento das unidades da Secretaria do Tribunal, elaborar os relatórios institucionais e de gestão, abarcando o controle estatístico dos processos nos Gabinetes de autoridades e nas unidades técnicas, compete à Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplan), unidade de apoio estratégico.

Supervisionar as atividades e propor diretrizes inerentes ao controle externo, compete à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), a cujas diversas unidades técnicas subordinadas incumbe, além da instrução processual e das fiscalizações, monitorar o cumprimento das deliberações do Plenário, das Câmaras e dos relatores.

Fiscalizar e avaliar programas de Governo compete à Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), e realizar análises sistêmicas e econômicas de programas de Governo, da dívida pública, da arrecadação, da renúncia de receita, das transferências constitucionais e da dívida ativa, para assessorar o relator das contas do governo, incumbe à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag); ambas subordinadas à Segecex.

Exarar parecer sobre questão jurídica suscitada em processo submetido a sua análise e acompanhar e prestar informações necessárias à instrução de ações judiciais de interesse do Tribunal, inclusive mandados de segurança impetrados contra ato ou deliberação do Tribunal, é competência da Consultoria Jurídica (Conjur), também vinculada à Secretaria-Geral da Presidência.

5. CORREIÇÃO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

5.1 PREVISÃO NORMATIVA

5.1.1 LEI ORGÂNICA DO TCU (LEI Nº 8.443/1992)

A Corregedoria do Tribunal de Contas da União tem previsão na Lei Orgânica, sendo as funções de Corregedor exercidas pelo Vice-Presidente.

Art. 69. (...)

§ 2º O Vice-Presidente substituirá o Presidente em suas ausências ou impedimentos e exercerá as funções de Corregedor, cujas atribuições serão as estabelecidas no Regimento Interno.

5.1.2 REGIMENTO INTERNO

O Regimento Interno do TCU elenca, de forma aberta, incumbências da função de Corregedor:

Art. 31. Compete ao Vice-Presidente:

(...)

III – exercer as funções de Corregedor;

(...)

Art. 32. Incumbe ao Vice-Presidente, no exercício das funções de Corregedor:

I – exercer os encargos de inspeção e correção geral permanentes;

II – relatar os processos administrativos referentes a deveres dos membros do Tribunal e dos servidores da Secretaria;

III – auxiliar o Presidente nas funções de fiscalização e supervisão da ordem e da disciplina do Tribunal e de sua Secretaria;

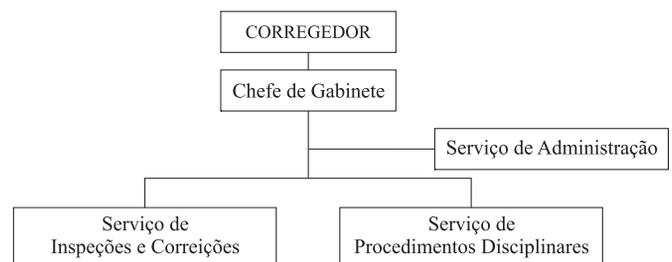
IV – apresentar ao Plenário, até a última sessão do mês de fevereiro do ano subsequente, relatório das atividades da Corregedoria.

5.1.3 RESOLUÇÃO-TCU Nº 159/2003

A Resolução-TCU nº 159/2003 dispõe sobre a atuação do Corregedor: finalidades, competências, organização, normas de correções e inspeções e de procedimentos disciplinares.

5.1.3.1 GABINETE DO CORREGEDOR

O apoio técnico e administrativo ao Corregedor é prestado pelo **Gabinete do Corregedor**, cuja lotação é composta por servidores do quadro permanente da Secretaria do Tribunal.



5.1.3.2 FINALIDADES DA ATUAÇÃO DO CORREGEDOR

I - contribuir para melhoria de desempenho e aperfeiçoamento de processos de trabalho das unidades da Secretaria do Tribunal;

II - contribuir para alcance das metas estipuladas nos planos institucionais do Tribunal;

III - contribuir para desenvolvimento das atividades das unidades da Secretaria do Tribunal dentro de elevados padrões éticos e em conformidade com as normas legais e regulamentares pertinentes;

IV - apurar infrações de dever funcional cometidas por membro do Tribunal e examinar o resultado da apuração de infrações de dever funcional cometidas por servidor de sua Secretaria.

5.1.3.3 COMPETÊNCIAS DO CORREGEDOR

- regulamentar o funcionamento do Gabinete do Corregedor;
- realizar correções e inspeções em unidades da Secretaria do Tribunal, de ofício ou a requerimento do Plenário ou da Presidência;

- elaborar e dar conhecimento ao Presidente do Plano Semestral de Correição e Inspeção nas unidades da Secretaria do Tribunal;
 - regulamentar procedimentos para realização de correições e inspeções;
 - requisitar das unidades da Secretaria do Tribunal informações sobre o andamento de suas atividades;
 - sugerir ao Presidente medidas para melhoria de desempenho e para aperfeiçoamento de processos de trabalho das unidades da Secretaria do Tribunal;
 - apreciar representações concernentes a conduta funcional de membro do Tribunal ou de servidor de sua Secretaria;
 - relatar ao Plenário processos administrativos referentes a infração de dever funcional por membro do Tribunal ou por servidor de sua Secretaria;
 - manter cadastro de servidores submetidos a processo criminal ou administrativo, ou punidos por infração de conduta funcional nos últimos cinco anos;
 - apreciar processos administrativos de avaliação final de estágio probatório de servidor da Secretaria do Tribunal cuja conclusão seja contrária à confirmação no cargo;
 - apresentar relatório anual de atividades do Gabinete do Corregedor até a última sessão do mês de fevereiro do ano subsequente;
 - exercer outras atribuições conferidas por lei, por regulamento, pelo Plenário ou por Câmara do Tribunal.
- Correição – **averiguação ampla** de atividades e de procedimentos de trabalho de uma unidade da Secretaria do Tribunal e da conduta funcional de seus servidores.
 - Inspeção – **averiguação de aspectos específicos** de atividades e de procedimentos de trabalho de uma unidade da Secretaria do Tribunal ou da conduta funcional de seus servidores.

A correição e a inspeção podem ser ordinária ou extraordinária:

- Ordinária – prevista no Plano Semestral de Correição e Inspeção, elaborado pelo Corregedor e levado ao conhecimento do Presidente.
- Extraordinária – requerida pelo Plenário ou pelo Presidente ou determinada pelo Corregedor para instrução de representação.

5.2.2 ITENS DE VERIFICAÇÃO

Os trabalhos das equipes de correição ou inspeção ordinária centram-se na verificação dos itens sintetizados a seguir. Na fase de **planejamento**, examinam-se dados extraídos dos sistemas de controle da tramitação processual, de controle das fiscalizações realizadas, do Plano de Diretrizes do Tribunal e do Plano Diretor da unidade, na pesquisa de satisfação profissional, realizada anualmente pela Secretaria de Recursos Humanos, entre outros meios:

- ambiente organizacional – entrevistas e observações;
- alimentação dos sistemas corporativos;
- processos abertos (vencidos), suspensos, sobrestados e encerrados;
- instrução de processos de controle externo;
- organização dos processos de cobrança executiva;
- gestão administrativa e patrimonial;

5.2. CORREIÇÕES E INSPEÇÕES

5.2.1 DISTINÇÃO E ESPÉCIES

Nos termos da Resolução-TCU nº 159/2003, distinguem-se correição e inspeção basicamente pela amplitude dos trabalhos:

- metas e indicadores de desempenho;
- boas práticas;
- outras ocorrências.

Os resultados da análise dos vários itens de verificação são, ainda na fase de **execução** dos trabalhos, levados ao conhecimento do titular da unidade técnica, mediante a realização de reuniões específicas com os servidores da área de controle externo (atividade fim) e com os da área administrativa (atividade meio).

5.2.3 RELATÓRIO

Do relatório de correição ou inspeção resultam determinações e recomendações à própria unidade visitada e às unidades básicas, de apoio estratégico e de assessoramento especializado da Secretaria do Tribunal, que se manifestam oportunamente no respectivo processo.

O relatório é apresentado ao Presidente, ressalvadas as hipóteses de correição ou inspeção extraordinária requerida pelo Plenário, de comprovação de ato irregular relatado em representação ou ainda de verificação de grave infração de norma legal ou regulamentar em inspeção ordinária.

Os relatórios, em linguagem objetiva, técnica e impessoal, são divulgados na página da Corregedoria na intranet do TCU, para que sirvam de orientação para os dirigentes das unidades técnicas e, de forma preventiva e pedagógica, contribuam para o aprimoramento das rotinas internas de trabalho e para o alcance das metas estabelecidas nos planos institucionais do Tribunal.

A partir das informações dos relatórios, foi criado o quadro "Achados x Encaminhamentos", também divulgado na intranet. O instrumento

consiste na coletânea dos achados, ou verificações, da Corregedoria nas inspeções e correições e os respectivos encaminhamentos dados, isto é, as determinações e recomendações propostas.

5.3. PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

5.3.1 REPRESENTAÇÃO

Qualquer pessoa pode representar ao Corregedor contra desvio de conduta funcional de membro do Tribunal ou de servidor de sua Secretaria que atente contra interesses de indivíduos, de instituições ou da Administração Pública ou contra o decoro ou a dignidade do cargo. Lê-se "pessoa" com a máxima amplitude; física ou jurídica, pública ou privada, sem afastar a legitimidade de órgãos e unidades administrativas e entes despersonalizados.

Após **exame de admissibilidade**, caso a representação não verse sobre questão disciplinar de membro do Tribunal ou servidor de sua Secretaria, ou não contenha elementos mínimos de materialidade e autoria, poderá o Corregedor determinar seu arquivamento por **inépcia** ou **improcedência**, podendo ainda determinar seu encaminhamento para outra unidade competente, após comunicação ao representante.

Com vistas ao saneamento de dúvidas, pode-se solicitar manifestações, promover outras diligências, como requisição de processos e documentos, e realizar correição ou inspeção extraordinária.

Considerada **procedente** a representação, o Corregedor proporá ao Presidente a instauração de **sindicância** ou **processo administrativo disciplinar** para apurar infração funcional cometida por servidor. Tratando-se de infração funcional de membro do Tribunal, compete ao Corregedor apurar por meio de **procedimento** próprio.



5.3.2 SINDICÂNCIA E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

A sindicância e o processo administrativo disciplinar contra servidor da Secretaria do Tribunal obedecem ao disposto na Lei nº 8.112/1990 (regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais), na Lei nº 9.784/1999 (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal) e na legislação correlata.

Em harmonia com o Regimento Interno, que estabelece competir ao Presidente “superintender a ordem e a disciplina do Tribunal e de sua Secretaria”, cabe àquela autoridade instaurar sindicância ou processo administrativo disciplinar, por meio de portaria de designação dos servidores componentes da comissão. Não há, no TCU, comissão permanente de sindicância ou de PAD.

Conforme expressa previsão regimental, a autoridade julgadora é o Plenário e incumbe ao Corregedor relatar-lhe o processo.

A aplicação de penalidades disciplinares, fixadas pelo Plenário, no caso de demissão e cassação de

aposentadoria ou disponibilidade de servidor, compete exclusivamente ao Presidente, também nos termos regimentais. Penas de suspensão e advertência podem ser aplicadas pela Secretaria-Geral de Administração (Segedam) por delegação da Presidente.

5.3.3 PROCEDIMENTO PREVISTO NA LOMAN

A instauração do procedimento para apurar infrações de dever funcional cometidas por membro do Tribunal obedece ao disposto na Lei Complementar nº 35/1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional/LOMAN), na Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e no Regimento Interno do TCU.

Nos termos regimentais, a apuração compete ao Corregedor, que também relata o procedimento ao Plenário.

Considera-se membro do TCU, para efeito de aplicação do rito procedimental disciplinar previsto na LOMAN, além dos nove **ministros** que compõem o Tribunal, também os três **auditores**, aos quais a Constituição Federal igualmente assegura as garantias e prerrogativas dos membros da magistratura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Direito administrativo*. Niterói: Impetus, 2005.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- COLÉGIO DE CORREGEDORES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Disponível em: http://www.tce.pe.gov.br/ccor/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=33. Acesso em: 10 jun. 2006.
- CORREIÇÃO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio: século XXI*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997.

Controle Externo e combate ao nepotismo

Carlos Wellington Leite de Almeida

INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) é órgão de controle externo federal que confere singular importância ao combate ao nepotismo. Não somente as decisões que profere, no exercício da sua competência constitucional, são contrárias ao nepotismo, mas, também, a sua tradição histórica e prática administrativa são orientadas para a consagração da impessoalidade na Administração Pública. Alguns temas, como a extensão de vedação ao nepotismo, contida em decisão de caráter normativo, e a questão da omissão no poder-dever de agir frente a irregularidades administrativas, já foram amplamente discutidas no plenário e nas câmaras da Corte, sempre contando com o imprescindível auxílio das secretarias e da procuradoria especializada junto ao Tribunal.

A própria biografia de Innocencio Serzedello Corrêa, Ministro da Fazenda dos albos da República e ícone do controle externo brasileiro, está ligada ao combate ao nepotismo. A firmeza de propósito daquele defensor das garantias e prerrogativas do TCU na defesa da ética administrativa custou-lhe a posição de ministro. Por não concordar com a nomeação de um parente do ex-presidente Deodoro da Fonseca, para cargo no Ministério de Viação e Obras Públicas, recebeu a censura do Presidente da República Floriano Peixoto, o qual passou a redigir decretos que retiravam do Tribunal a competência para impugnar despesas consideradas ilegais. No dilema ético que então se configurou, Serzedello Corrêa preferiu renunciar ao Ministério que a seus princípios. (REIS; AQUINO, 2005)

Carlos Wellington Leite de Almeida é servidor do TCU, Professor voluntário da Universidade Federal de Rondônia, Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, Especialista em programação e análise financeira pelo IMF-Institute.



ORIGENS DO NEPOTISMO

Se buscarmos a origem etimológica, a palavra nepotismo deriva do latim, a partir de **nepos** e **nipotis**, o primeiro significando neto e, o segundo, sobrinho. No Dicionário de Política editado pela Universidade de Brasília (UnB) verificamos que nepotismo é a “concessão de empregos ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela”. (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO) No Brasil, a prática do nepotismo está historicamente ligada à tradicional confusão entre o **público** e o **privado**. A idéia de que o patrimônio público e seus interesses se possam confundir com o patrimônio e os interesses dos particulares poderosos adentrou a história do Brasil colonial, imperial e republicano, arrastando parte de seus deploráveis efeitos até os dias de hoje. Diversos são os autores que sustentam essa ocorrência, como, Raymundo Faoro em **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**, Sérgio Buarque de Holanda em seu aclamado **Raízes do Brasil** e Gilberto Freire, em **Problemas Brasileiros de Antropologia**. E o nepotismo é uma das mais incisivas e perversas manifestações dessa confusão.

Diversas são as formas possíveis de se praticar o nepotismo sendo a nomeação de parentes e amigos apenas a mais conhecida delas. Uma outra possível e perigosa manifestação de nepotismo ocorre, por exemplo, quando alguém é indevidamente favorecido em licitações em razão de laços de parentesco. Não sem motivo, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos do Brasil, expressamente, menciona o princípio da isonomia, afirmando a irregularidade de qualquer procedimento viciado pelo favorecimento pessoal¹. Pode ocorrer, também, o pagamento de valores indevidos a determinada pessoa ou grupo, de forma não-razoável e não extensiva a outros que, porventura, se encontrem em situações semelhantes. O financiamento indevido de viagens e o favorecimento no pagamento de diárias a parentes e amigos, por exemplo, constituem variantes da prática do nepotismo.

EFEITOS DANOSOS DO NEPOTISMO

A escolha de parentes ou amigos para ocupar cargos públicos não traz qualquer vantagem para a Administração Pública. Ao contrário, mancha sua imagem e gera diversos efeitos negativos. Entre os efeitos danosos da prática do nepotismo, podem-se distinguir, claramente, quatro. O primeiro deles é de ordem política e diz respeito às relações de poder. O segundo é de ordem jurídica e se refere à violação de normas regularmente produzidas. O terceiro, de ordem econômica, diz respeito à distribuição de recursos. O quarto, de ordem sociológica, diz respeito à reação social ao nepotismo.

O efeito político do nepotismo é altamente danoso para as instituições. Isso porque a prática, como decorrência do elo pessoal que se forma entre superior e subordinado, favorece a manutenção de estruturas institucionais ultrapassadas e a continuidade, muitas vezes perpetuação, de relações de poder ilegítimas.

O efeito jurídico resulta da violação ao ordenamento. A Constituição Federal, no *caput* do artigo 37, enuncia os princípios constitucionais da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O mesmo artigo, no inciso II, define que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão declarados de livre nomeação e exoneração.

A nomeação de parentes ou amigos, por critérios pessoais, para a ocupação de posições públicas viola o princípio da legalidade porque é proibida a prática de nepotismo na Constituição e em extensa legislação infra-constitucional². Viola o princípio da impessoalidade por representar a preferência pessoal sobre o interesse da Administração. Fere o princípio da moralidade por ofender a noção, socialmente firmada, de que os assuntos públicos não constituem assunto de família. Em geral, essas nomeações ocorrem sob o manto do segredo, uma vez que conferir a devida publicidade a atos dessa natureza poderia trazer problemas para os beneficiados.

Diretamente vinculado ao princípio da eficiência está o efeito pernicioso de ordem econômica. Este reside no fato de que a prática do nepotismo favorecerá a alocação ineficiente de recursos humanos para a prestação de serviços de natureza pública à sociedade. A escolha de alguém, mediante critérios pessoais, para ocupar posição pública, à revelia de critérios relativos à formação e à capacitação, cria a tendência à entrega de serviços de pior qualidade à sociedade. Da mesma forma, frustra a expectativa de seleção das pessoas mais capacitadas ao serviço público, o que, normalmente, ocorre com o concurso público³.

O quarto efeito pernicioso do nepotismo, o de caráter sociológico, afigura-se como, provavelmente, o mais grave. A prática reiterada do empreguismo de parentes sinaliza para a sociedade que o fato é comum na Administração Pública. Apresenta ao cidadão um dos piores exemplos possíveis de desrespeito à coisa pública e macula de forma inexorável a imagem das instituições, destruindo-lhes a desejada credibilidade.

FALÁCIAS DO NEPOTISMO

Algumas falácias, normalmente, acompanham a prática do nepotismo. Três, pelo menos. A primeira delas é a de que não há nada de errado em beneficiar um parente desde que outra pessoa não seja prejudicada. A segunda é de que se o parente está trabalhando corretamente então não há porque impedi-lo de exercer o cargo ou função pública para o qual foi nomeado. A terceira, por fim, diz respeito à noção do que seja “confiança”: nepotistas que por aí navegam costumam dizer que não podem confiar mais em outra pessoa do que em seus próprios cônjuges, irmãos, filhos e sobrinhos.

No que toca à primeira falácia há, sim, algo de errado, muito errado. A pedra-de-toque da questão reside no fato de que o “dano a outra pessoa” não é de definição apenas subjetiva nem se circunscreve à visão de quem nomeia ou é nomeado. O dano a outras pessoas vem da violação ao princípio da isonomia, o qual, em poucas palavras, refere-se ao direito que tem todo brasileiro de ser tratado igual aos demais em situação semelhante, sem distinções injustas. Pode-se dizer que, quando da prática do nepotismo, toda a sociedade é prejudicada.

O princípio da isonomia está previsto na Constituição Federal. Encontra-se firmemente inserido no *caput* do artigo 5º, o qual, ao introduzir o conhecido repertório dos direitos e garantias fundamentais, estabelece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Está presente, também, nas regras de acesso a cargos públicos, no artigo 37, que consagra o provimento por concurso. A isonomia é princípio consagrado, não está disponível a quem quer que seja e constitui obrigação permanente do administrador público. O nepotismo afasta da saudável competição pelos cargos, empregos e funções públicas, pessoas que não têm o privilégio de serem parentes de autoridades. Inaceitável em um Estado que se proclama democrático e perseguidor da justiça social.

Quanto à segunda falácia, a correção no trabalho não afasta, de forma alguma, a irregularidade da nomeação do parente. A obrigação de bem trabalhar é exigência universal, imposta a todos os ocupantes de posições públicas, concursados ou não. Ademais, o que se está discutindo não é a qualidade do trabalho realizado, mas a forma de provimento.



¹ BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

² A Lei 8.112/90, artigo 117, inciso VII, proíbe manter sob chefia imediata, em cargo ou função de confiança, o cônjuge, a companheira ou qualquer parente até o segundo grau. A Lei 9.421/96, que cria as carreiras dos servidores do Poder Judiciário, artigo 10, veda a nomeação de cônjuge, companheiro ou de parentes até o terceiro grau, pelos membros de tribunais e juízes, a eles vinculados, salvo os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo das carreiras judiciárias. Ainda assim, em relação a esses últimos, define que o servidor não poderá exercer atividade junto ao magistrado determinante da incompatibilidade.

³ A esse respeito, ver o relatório do Acórdão 216/2005-Plenário, no qual a Corte, ao analisar a administração de universidade federal, expressamente, entende que o nepotismo afasta a eficiência no atendimento à saúde pública.

Os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, quando relacionados à prática do nepotismo, têm sido alçados ao mais alto grau pelas decisões do TCU.

No que toca, por fim, à terceira das falácias acima apresentadas, também não se sustenta a idéia de que o fato de alguém ser parente de uma autoridade pública com poder de prover cargos possa constituir traço suficiente de confiança. A confiança, neste caso, não deve ser entendida como a confiança pessoal do chefe no subordinado. Assim fosse, cairia por terra a exigência constitucional de atendimento ao princípio da impessoalidade na Administração Pública. A confiança em questão é a de ordem institucional, da qual a confiança pessoal constitui apenas uma fração. Consiste na segurança que pode, a instituição, ter no ocupante da posição para a qual foi nomeado, de que se manterá fiel aos princípios, objetivos e regras.

Desdobra-se, na verdade, em dois aspectos: a conhecida confiança pessoal e a expectativa institucional quanto ao pretendente ao cargo ou função pública. O primeiro aspecto é auto-explicativo, uma vez que não é razoável esperar que alguém nomeie para trabalhar consigo um funcionário em relação ao qual tenha ressalvas. Já a expectativa institucional revela-se mais complexa, na medida em que encerra diversas considerações, tais como a vida pregressa do pretendente ao cargo ou função, a sua formação acadêmico-profissional, etc. Esse é o motivo pelo qual alguém que esteja envolvido em desvio de dinheiros públicos, por exemplo, ainda que goze da confiança pessoal da autoridade nomeadora, certa esta da inocência do aspirante ao cargo, dificilmente poderia ser considerado um indivíduo de confiança para a instituição. A expectativa institucional contém traços de objetividade que ultrapassam a visão predominantemente subjetiva da confiança pessoal.

O COMBATE AO NEPOTISMO NO TCU

O TCU confere grande importância ao combate ao nepotismo. O bom exemplo que começa na

tradição histórica do órgão tem eco na sua prática administrativa contemporânea. Em quadro de mais de dois mil servidores, possui apenas 26 (vinte e seis) cargos em comissão, de livre provimento⁴. Todos eles destinados ao auxílio de ministros e auditores, cobrindo poucas lacunas funcionais e, ressalte-se, nenhum deles atribuído por vínculo de parentesco, a quem quer que seja. Nem mesmo a função de assessor de ministro, profissional do controle externo de atuação essencial nas decisões processuais, é provida fora dos quadros da instituição.

A Secretaria do Tribunal, composta pela Secretaria-Geral de Controle Externo, pela Secretaria-Geral de Administração e pela Secretaria das Sessões, além das unidades de apoio estratégico, como o Instituto Serzedello Corrêa, inclui, tão-somente, servidores permanentes. Hoje, o corpo técnico é enriquecido por profissionais selecionados mediante concurso rigoroso e de altíssimo nível, solidamente posicionado entre os certames públicos mais exigentes do Brasil. A estrutura de comando funcional da Secretaria, o que inclui os secretários-gerais, os secretários das unidades, os diretores técnicos e outras funções, é preenchida, exclusivamente, por servidores de carreira. Com justificado orgulho, afirmava o Ministro Humberto Souto nas comemorações do dia do servidor de 2001 que no TCU não há provimento de cargo ou função à sombra do nepotismo.

Marco inicial da posição do TCU contra o nepotismo pode ser identificado em 1994, quando o Plenário, em sede de consulta, prolatou a Decisão 118/1994 - Plenário. Esta estendeu a todo e qualquer órgão da Justiça do Trabalho a proibição de nomeação, admissão ou contratação de cônjuges ou parentes, consangüíneos ou afins, até o terceiro grau, para funções de gabinete, cargos em comissão ou funções gratificadas, contida no art. 18 da Lei nº 7.872/89. Excetuaram-se, na ocasião, os servidores

ocupantes de cargo de provimento efetivo. Em seu voto naquele *decisum*, o Ministro Marcos Vinícios Vilaça destacou a importância de se afastar da administração pública o ranço do nepotismo. Tão importante foi o posicionamento da Corte de Contas que o Ministro Ubiratan Aguiar, oito anos depois, não hesitou em afirmar que gostaria de vê-lo valer para toda a Administração Pública. Atualmente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) incorpora a posição que vinha sendo adotada pelo TCU, já que a sua Resolução CNJ 07/2005, de 18.10.2005, traz regras contra a prática de nepotismo por membros da magistratura.

Não somente em relação à magistratura, que hoje conta com dispositivo específico, tem agido a Corte de Contas federal. Toda a Administração Federal tem sido objeto da mesma supervisão. Mesmo quando de entidades não diretamente vinculadas à estrutura pública, como é o caso das entidades de fiscalização do exercício profissional e das entidades do chamado “Sistema S”, as decisões do TCU têm firmado a noção de que o princípio da impessoalidade deve reger, obrigatoriamente, as contratações de pessoal. Essas entidades, ainda que não sujeitas às disposições do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, vez que não integram a Administração Direta ou Indireta, devem adotar processo seletivo para admissão de pessoal, conforme previsto em seus normativos internos e em observância aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da finalidade, da isonomia, da igualdade e da publicidade⁶.

Os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, quando relacionados à prática do nepotismo, têm sido alçados ao mais alto grau pelas decisões do TCU. Em todas as oportunidades, o Tribunal remete-se aos referidos norteadores constitucionais da Administração Pública e os considera inafastáveis quando das nomeações para o exercício de cargos, funções e empregos públicos. Na Decisão 488/2005-TCU-Plenário, o Ministro Benjamin Zymler, em seu relatório, afirmou ser o nepotismo uma prática indigna, ligada a uma triste realidade de

privilégios das elites e que não condiz com os ideais de probidade e lisura que a administração pública almeja e busca. O nepotismo, conforme relatório do Ministro, é retrógrado, imoral e desmerece os cargos públicos que à sua sombra são providos e mantidos.

No mesmo *decisum* de 2005, o TCU posiciona-se acerca de outra importante realidade envolvida na prática do nepotismo: a omissão das autoridades. Isso porque o nepotismo é ato irregular que, normalmente, envolve diversas pessoas, quase sempre em conluio. A consagração da irregular nomeação exige a participação do servidor contratado, da autoridade contratante, e, também, da “autoridade parente”, caso não seja ela mesma a contratante. O Tribunal, no Acórdão 488/2005-TCU-Plenário, fixou a noção de que esta última, a “autoridade parente”, está exposta à sanção pela omissão no poder-dever de agir. Como a autoridade cujo vínculo de parentesco está sendo levado em consideração é decisiva na caracterização do nepotismo, não pode ser vista como não-responsável apenas por não haver assinado o ato de nomeação. A manutenção do parente nomeado no cargo só é possível diante da omissão no poder-dever de agir da parte da “autoridade parente”.

Outra importante noção firmada pelo Tribunal é a de que não é necessária a existência de regra explícita que proíba a prática do nepotismo neste ou naquele órgão ou entidade do Poder Público. Isso porque, de acordo com o consagrado entendimento do princípio da legalidade no Direito Administrativo, não vale a noção da autonomia da vontade, mas sim a da legalidade estrita. É dizer: o administrador público não pode fazer aquilo que não estiver proibido por lei, mas, ao contrário, apenas pode praticar atos pela lei expressamente autorizados. Para a Corte de Contas, ainda que não haja norma impeditiva de contratação de parentes, no âmbito dos diversos órgãos e entidades, esse ato é passível de ser considerado ilegal, se violado o núcleo duro do princípio da moralidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal⁷.

⁴ Resolução TCU 147, de 28 de dezembro de 2001.

⁵ Decisão 016/2002-TCU-Plenário.

⁶ Acórdão 629/2001-TCU-Segunda Câmara.

⁷ Acórdão nº 613/2005-TCU-Plenário.

Nem mesmo os cargos declarados de livre provimento, na forma da Constituição, estão imunes à fiscalização do controle externo. O TCU não os aprecia para fim de registro mas pode e deve fazê-lo quanto à sua regularidade. Para o Tribunal, o exame de regularidade de todas as admissões de pessoal é, nos termos constitucionais, legais e jurisprudenciais, próprio e privativo da Corte de Contas, o que também inclui os cargos em comissão. O assunto foi objeto de extensa discussão ao longo da Decisão nº 178/1992-TCU-Plenário. A Corte de Contas colocou por terra a noção de que sua jurisdição e competência sobre as admissões de pessoal limitam-se àquelas destinadas a cargos permanentes. Naqueles autos, afirmou o Ministro Bento José Bugarin que a Constituição, ao vedar a este Tribunal a apreciação das nomeações para cargos de provimento em comissão, o fez somente para fins de registro.

Alguns casos de nepotismo identificados pelo Tribunal são de inesperadas proporções. O TCU identificou a prática, por determinada autoridade federal, da contratação e posterior provimento em cargo em comissão de sua filha e sua sobrinha. O que, a princípio, parece ser apenas mais um caso de nepotismo entre tantos, torna-se particularmente grave pelo fato de as duas contratadas contarem apenas 14 e 12 (quatorze e doze) anos de idade. Uma delas chegou à posição de chefe de gabinete da autoridade parente. E o mais grave, deve-se notar, talvez não seja a contratação de jovens em tão tenra idade para ocupar posições no funcionalismo público mas, sim, a distância que as separava do local de trabalho, pois as duas funcionárias moravam e estudavam em cidade distante mais de 2500 quilômetros do seu oficial local de trabalho. Tudo objeto de investigação e devida apenação pelo TCU⁸. A respeito da ocorrência, o relator do processo, Ministro Guilherme Palmeira, afirmou que os fatos deixavam entrever, além da intenção da autoridade parente de beneficiar indevidamente a filha e a sobrinha com um cargo público, que não houve qualquer preocupação com os serviços que seriam oferecidos em contrapartida⁹.

O TCU exerce vigilância, também, sobre as tentativas de se converter, mediante normas internas, ocupações temporárias da administração pública em cargos permanentes, em geral, com a intenção de perpetuar parentes de autoridades

irregular e imoralmente nomeados para funções de confiança. Exemplo disso ocorreu quando outro órgão da administração federal, por meio de resolução administrativa, tentou transformar em cargos efetivos funções de confiança que haviam sido providos anteriormente à Constituição Federal de 1988. A Corte de Contas considerou ilegal a transformação das funções de confiança em cargos permanentes e assinou prazo ao órgão para que revisse o ato. Aquele, em grau de recurso, impugnou a decisão saneadora, apresentando pedido de reexame, o qual não foi provido. Em seu parecer no processo, a Procuradoria junto ao Tribunal afirmou, categoricamente, que a tentativa estava fundada em verdadeiro nepotismo¹⁰.

CONCLUSÃO

O TCU confere grande importância à repressão ao nepotismo. Não se trata de órgão público que atua no âmbito externo de forma diferente da sua própria prática administrativa. Seu quantitativo de cargos de livre provimento é em percentual próximo a 1% (um por cento) do quadro funcional e nenhum deles jamais foi provido em consideração a vínculo de parentesco, com quem quer que fosse. Os demais 99% (noventa e nove por cento) do quadro funcional são providos, exclusivamente, mediante concurso público altamente rigoroso e a estrutura de direção da Secretaria do Tribunal tem nas funções de mando, unicamente, servidores permanentes. Com isso, as decisões prolatadas pelo TCU, no exercício do controle externo, em repressão ao nepotismo, são dotadas de total coerência interna, o que lhes confere grande força e vitalidade, como decorrência do bom exemplo “em casa”.

As decisões do TCU contra o nepotismo consagram os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade na administração pública. O órgão tem-se valido da força moral de suas posições para mostrar à sociedade que não há razão para se tolerar o desprestígio da administração pública, às vezes utilizadas por autoridades de diversos níveis, órgãos e entidades, como sua propriedade particular. Em especial, o TCU consagra sua competência para fiscalizar as nomeações para cargos de livre provimento e a responsabilização dos agentes públicos omissos em relação ao poder-dever de agir que lhes é inerente.

A ação do TCU é concordante com a noção de que o nepotismo é um vício a ser erradicado da vida político-administrativa brasileira e que encerra enorme risco moral¹¹ para a administração pública. Uma prática não condizente com o recrutamento e a promoção por mérito. Sua existência em nada contribui para o aperfeiçoamento do setor público e expõe os poderes à crítica mordaz e ao achincalhe, contribuindo, tão-somente, para o descrédito das instituições.

No Brasil, o repúdio à prática do nepotismo não encontra força apenas na doutrina ou em preceitos de ordem moral. A vontade política da nação é claramente direcionada para o combate ao nepotismo, haja vista a orientação geral, constitucionalmente estabelecida, de provimento de cargos públicos mediante concurso, além de extensa legislação proibitiva da contratação e manutenção de parentes em diversas situações. Combater o nepotismo faz parte do esforço necessário à realização das escolhas legítimas do povo brasileiro.

Uma resposta adequada ao fenômeno do nepotismo somente será dada se obtida a mais ampla mobilização possível contra a indesejada prática. Mobilização de diferentes segmentos do setor público, da sociedade civil organizada e de cada cidadão, individualmente. Somente com esforços conjugados poder-se-á chegar ao afastamento de tão triste realidade da vida sócio-política brasileira. Todo cidadão pode e deve indignar-se com a prática do nepotismo. A nomeação indevida de parentes e amigos para ocupar cargos, empregos e funções públicas subtrai o direito legítimo de concorrer a posições públicas em condições isonômicas. Reduz a justa chance de ver a si mesmo e a seus filhos ocuparem cargos públicos, honrada e merecidamente. O cidadão brasileiro tem o direito de ter acesso ao melhor serviço público possível, bem como ver os cargos, empregos e funções públicas ocupados por pessoal que os honre e dignifique.

A ação pró-ativa do cidadão pode ser materializada mediante denúncia aos órgãos competentes. O TCU, por exemplo, dispõe de um especial mecanismo de recebimento e encaminhamento de denúncias. A Lei Orgânica do TCU, em seu artigo 53, estabelece que todo cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante a Corte. As denúncias podem ser realizadas por escrito, pessoalmente, ou por meio da Ouvidoria, a qual é acessível via Internet (www.tcu.gov.br) ou telefone de ligação gratuita (08006441500).

⁸ Decisão 1817/2004-TCU-Plenário.

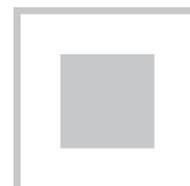
⁹ Decisão 678/2002-TCU-Plenário.

¹⁰ Decisão 301/1997-TCU-Plenário.

¹¹ No dizer de Santos e Cardoso, *"tendência do burocrata em substituir os desejos do dirigente pelo seu interesse pessoal, todas as vezes que eles diverjam"*. SANTOS, Luiz Alberto dos & CARDOSO, Regina Luna Santos. Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. *Prêmio Serzedello Corrêa 2001 – Monografias vencedoras - Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 07, de 18 de outubro de 2005*. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências.
- _____. *Resolução nº 07, de 18 de outubro de 2005*. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988, com alterações posteriores.
- _____. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.
- _____. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.
- _____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- _____. *Lei nº 9.421, de 24 de dezembro de 1996*. Cria as carreiras dos servidores do Poder Judiciário, fixa os valores de sua remuneração e dá outras providências.
- _____. 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.
- _____. *Acórdão nº 216/2005-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, 09 de março de 2005. *Diário Oficial de União*, 17 de mar. 2005.
- _____. *Acórdão nº 488/2005-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 27 de abril de 2005. *Diário Oficial de União*, 09 de maio 2005.
- _____. *Acórdão nº 613/2005-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 18 de maio de 2005. *Diário Oficial de União*, 30 de maio 2005.
- _____. *Acórdão nº 629/2001-TCU-Segunda Câmara*. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, 30 de outubro de 2001. *Diário Oficial de União*, 12 de nov. 2005.
- _____. *Acórdão nº 1817/2004-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, 17 de novembro de 2004. *Diário Oficial de União*, 24 de nov. 2004.
- _____. *Decisão nº 118/1994-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 09 de março de 1994. *Diário Oficial de União*, 28 de mar. 1994. p. 4515.
- _____. *Decisão nº 178/1992-TCU-Plenário*. Relator: Ministro-Substituto Bento José Bugarin. Brasília, 15 de abril de 1992. *Diário Oficial de União*, 07 de maio 1992. p. 5706.
- _____. *Decisão nº 301/1997-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira. Brasília, 28 de maio de 1997. *Diário Oficial de União*, 12 de jun. 1997. p. 2179.
- _____. *Decisão nº 678/2002-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, 19 de jun. 2002. *Diário Oficial de União*, 08 de jul. 2002.
- _____. *Resolução nº 147, de 28 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre a aplicação da Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001 ao Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas da União e regulamenta o Plano de Carreira de seus servidores.
- CORRUPÇÃO. In: BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 10. ed. Brasília: UnB, 1997.
- REIS, Ary; AQUINO, José Cavalcante de. Projeto de arquitetura estratégica e arquitetura de programação para o Tribunal de Contas da União: um esforço de benchmarking. Trabalho de conclusão de curso (Pós-graduação lato sensu em controle externo)- Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, [200-?]. Disponível em <<http://br.monografias.com/trabalhos/proyarquitect/proyarquitect.shtml>>. Acesso em: 09 jan. 2005.
- SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna Santos. Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. In: PRÊMIO Serzedello Corrêa 2001: monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002. p. 211-308.



Responsabilidade fiscal: adequação orçamentária e financeira da despesa¹

Cibele Sebba Gontijo Campello,
Clézia Freitas dos Santos Araújo

1. INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com a finalidade de reduzir o déficit público, estabilizar a economia e controlar os gastos governamentais.

Nesse sentido, o art. 16 da LRF dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa, deverá ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador da despesa, informando que aquela despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Dessa forma, o art. 16, em seu inciso II, passou a exigir do ordenador de despesa mais rigor no acompanhamento do aumento da despesa, atribuindo-lhe maior responsabilidade, uma vez que ele terá de declarar se o gasto está de acordo com os objetivos e metas do PPA e da LDO e se tem dotação específica e suficiente no orçamento corrente.

Assim, com base no disposto no inciso II, do art. 16, traz-se a seguinte questão: a declaração do ordenador de despesa é obrigatória para a contratação de quaisquer despesas ou tão-somente quando se tratar de aumento de despesas que poderão impactar o orçamento?

Pretende-se, ainda, evidenciar a importância da declaração de adequação orçamentário-financeira no controle do aumento das despesas públicas e mostrar a importância da LRF como instrumento para auxiliar os administradores na gestão da despesa pública.

Cibele Sebba Gontijo Campello é servidora do TCU, graduada em Economia pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF) e em Direito pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB), Especialista em Contabilidade e Orçamento Público pela Universidade de Brasília (UnB) e Instituto Serzedello Corrêa (ISC)

Clézia Freitas dos Santos Araújo é servidora do TCU, graduada em Ciências Contábeis pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF) e Especialista em Contabilidade e Orçamento Público pela Universidade de Brasília (UnB) e Instituto Serzedello Corrêa (ISC)

¹ Texto elaborado a partir da monografia apresentada para obtenção do título de Especialista em Contabilidade e Orçamento Público pelo Programa de Pós-graduação em Contabilidade e Orçamento Público da Universidade de Brasília e do Instituto Serzedello Corrêa. Orientador: Prof. James Giacomoni. Examinador: Francisco Glauber Lima Mota

É importante para o ordenador de despesa ter definições claras sobre o comando do art. 16 da LRF, pois o não atendimento aos requisitos nele mencionados incorrerão na anulação dos procedimentos de contratação da despesa e apuração de responsabilidade, importando aos Tribunais de Contas, que devem fiscalizar o cumprimento desse dispositivo legal, de acordo com o artigo 59 da própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

Buscou-se explorar diversos autores, artigos escritos acerca do assunto, periódicos jurídicos, *sites* da Internet, dissertações, textos produzidos sobre o art. 16 da LRF e pareceres de doutrinadores que tratam do tema, assim como pesquisa em documentos orçamentários, que serviram de base de dados para o estudo, e outros documentos que evidenciaram a declaração do ordenador de despesas de adequação e compatibilidade orçamentárias.

2. NORMAS DA LRF SOBRE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA DESPESA

O art. 16 da LRF, que traz normas a serem seguidas na contratação de despesas públicas, com vistas a inibir o aumento dos gastos, assim dispõe:

Art. 16 - A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas;

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I. empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II. [...] (BRASIL, 2000).

Vê-se que nos casos de criação, expansão e aperfeiçoamento de ação governamental que acarreta aumento de despesa, a lei exige estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesa de que o aumento possui adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO e, ainda, que tais normas constituem condição prévia para empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras. No caso do não cumprimento do artigo, a despesa será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, nos termos do art. 15 da própria LRF.

Para melhor compreensão do artigo 16 da lei, analisa-se, a seguir, o significado de alguns termos, expressões e conceitos nele contidos.

2.1. CRIAÇÃO, EXPANSÃO E APERFEIÇOAMENTO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

Segundo Carlos Valder do Nascimento (2001, apud SHIMITT, 2003), a palavra “criação” é tomada com o sentido de instituição de uma atividade nova, portanto, que não esteja prevista no sistema de programação governamental. Já o conceito de “expansão” implica a existência de ação preexistente, na medida em que não encerra algo novo, pois tão-somente reproduz atividade devidamente institucionalizada que, por opção de política governamental e conveniência do interesse público, necessita ser expandida. O “aperfeiçoamento” pressupõe a existência de um

programa em execução, sendo a atividade, nesse caso, voltada somente para o aprimoramento das ações de governo, cuja implementação gera conseqüências financeiras.

A ação governamental, segundo Schmitt (2003), é uma meta de governo planejada, contemplada nos instrumentos orçamentários, notadamente no PPA, e viabilizada através da execução orçamentária da despesa.

Rigolin (2003, p. 9) afirma que o legislador federal, ao inserir a expressão “ação governamental” no contexto do *caput* do art. 16 da LRF, quis fazer referência a “um programa diferenciado de governo, uma atividade nova de serviço à população, um projeto de atuação governamental que seja distinto e distinguível dos demais”.

Toledo Júnior e Rossi (2002) asseveram que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, referidos no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, estão associados com o plano plurianual, portanto têm a ver com o conceito de projeto e, num segundo momento, estão relacionados, também, ao conceito de atividade, visto que é indispensável operar e manter o produto criado pelo projeto.

2.2. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO DA DESPESA

No que se refere ao inciso I, do art. 16, da LRF, o impacto orçamentário-financeiro, segundo Moura e Castro (2001, p. 165), “relaciona-se com previsão orçamentária e disponibilidade de recursos, especialmente com vistas ao cumprimento dos cronogramas de redução das despesas e manutenção do equilíbrio entre estas e as receitas.”

Estimar o impacto orçamentário-financeiro para o exercício em vigor e para os dois seguintes significa identificar os valores previstos para as despesas e sua diluição nos orçamentos dos exercícios em que efetivamente for executada a despesa. (SANTA CATARINA, 2002)

De acordo com Nascimento (2001, p. 47):

estimar o impacto orçamentário-financeiro é identificar, neste caso, em quanto o aumento da despesa afeta o orçamento e o caixa da entidade, não só no que diz respeito ao valor, mas também se o aumento implica na não execução de outras despesas ou, na hipótese de tal aumento se somar as despesas já existentes, qual seria a fonte a financiá-lo.

Segundo Fernandes (2001a, p. 158), “essa estimativa, em homenagem ao princípio da segregação das funções, não deve ser feita pelo ordenador de despesas, mas por outro órgão ou agente a fim de que se efetive o controle sobre essa função.”

2.3. ADEQUAÇÃO COM A LOA

O art. 16, inciso II, exige, por parte do ordenador de despesas, declaração expressa de que o aumento de despesa decorrente da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental tem **adequação orçamentária e financeira** com a lei orçamentária anual.

O próprio artigo 16, em seu § 1º, já traz a definição do que seja “adequada com a lei orçamentária anual”. Portanto, para a despesa ser realizada, deverá estar adequada à existência de dotação específica e suficiente, ou abrangida por crédito genérico, para se efetivar a contratação, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não ultrapassem os limites orçamentários previstos para o exercício.

Segundo Lima e Lima (2002), a norma define como despesas adequadas com a LDO aquelas despesas normais e suficientemente dotadas ou abrangidas por crédito genérico, que seria aquele aberto com outros no curso do exercício, de forma que somadas as despesas da mesma espécie (corrente e de capital) previstas no programa de trabalho sejam iguais ou inferiores aos limites estabelecidos para o exercício.

Para a devida observância do preceito legal comentado é necessário que seja declarado que o acréscimo dos gastos enquadra-se na previsão financeira da administração do órgão (FURTADO, 2001b).

Portanto, no despacho do ordenador de despesa deverá constar informação de que existe dotação orçamentária suficiente para a realização da despesa.

Segundo essa análise, a determinação constante do dispositivo em tela foi imposta pela LRF para que não se realizem despesas à vontade, devendo ser autorizadas somente as despesas que estiverem dentro dos limites da dotação, no intuito de evitar que não sejam gastos mais recursos do que se pode, ou seja, não se gaste mais do que está disponível nos cofres públicos, pois as despesas devem estar adequadas aos recursos efetivamente arrecadados.

2.4. COMPATIBILIDADE COM O PPA E A LDO

A lei exige, ainda, que a declaração do ordenador de despesas afirme que o aumento de despesa é **compatível** com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

De acordo com a definição do art. 16, em seu § 1º, inciso II, considera-se compatível com o PPA e com a LDO a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos orçamentários e não infrinja qualquer de suas disposições.

Portanto, uma despesa é compatível com o PPA e com a LDO quando estiver de acordo, não conflite, se ajuste, com o que foi previsto nesses instrumentos orçamentários.

2.5. DESPESAS IRRELEVANTES

A LRF, no art. 16, § 3º, ressalva, das exigências impostas, as despesas consideradas irrelevantes, ou seja, as de valor econômico de pouca expressão, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse sentido, a LDO atual (Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005) dispõe no art. 121, inciso II, que as despesas irrelevantes são aquelas despesas cujo valor não ultrapassem, para bens e serviços, os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, ou seja, respectivamente, R\$ 15.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 8.000,00 para compras e outros serviços.

3. DISCUSSÃO SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA APLICAÇÃO DO DISPOSITIVO

Existem posições divergentes a respeito da aplicação do artigo 16, no que se refere às despesas sujeitas aos instrumentos de controle exigidos pelo dispositivo, dentre as quais, destacam-se as seguintes:

a) para a realização da despesa deverão ser instruídos, com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro e a declaração do ordenador de despesa, apenas os procedimentos licitatórios decorrentes de ações governamentais que acarretem o aumento de despesa, quer seja criação, expansão ou aperfeiçoamento; e

b) todo e qualquer procedimento licitatório, dispensa ou inexigibilidade, deverá ser instruído com a referida estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador de despesa.

Sobre o primeiro entendimento, destaca-se, a seguir, o posicionamento de diversos autores, entre os quais Figueirêdo (2001, p. 110), que assevera que a prescrição legal não está estipulando regras para toda e qualquer despesa efetuada pelo Estado, pois aquelas já consignadas na lei orçamentária não se submetem aos novos requisitos impostos pelo dispositivo sob análise; portanto, a obrigação é apenas para aumento de despesas advindas da

criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, assim entendidas aquelas derivadas das alterações orçamentárias que se materializam por meio da abertura dos créditos adicionais ou do remanejamento de dotação, da transposição e da transferência, instrumentos estabelecidos pelo artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina manifesta-se no mesmo sentido, quando afirma:

entende-se que a demonstração do impacto financeiro e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes é exigível apenas para aumento de despesas originadas na criação, expansão e aperfeiçoamento de ação promovida no curso da execução de um orçamento, necessitando modificação orçamentária (créditos adicionais), já que para as despesas consignadas no orçamento já houve demonstração do impacto e da compatibilidade com o PPA e LDO no momento da elaboração e aprovação do orçamento. (SANTA CATARINA, 2002, p. 49)

Nascimento (2001) aduz, também, que as despesas que não alterem o orçamento não precisam vir acompanhadas da referida estimativa, pois o art. 16 da LRF trata da situação em que a criação, expansão ou aperfeiçoamento acarretam aumento da despesa. Isso quer dizer que quando tais fatos não provocarem aumento de despesa, não haverá a necessidade dos administradores cumprirem o que é estabelecido no mencionado dispositivo.

Para Schmitt (2003), exigir estimativas ou declarações ante a despesas que se mantêm inalteradas e adequadamente previstas nos instrumentos orçamentários, seria incongruente e estabeleceria uma burocracia desnecessária na fase interna dos certames licitatórios, decorrentes de impossibilidade material no cumprimento da norma.

No mesmo sentido, Moraes (2002) afirma que apenas o aumento do dispêndio resultante de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que decorram de despesa de capital e as outras dela originárias ou relativas aos programas de duração continuada, que perdurem por mais de dois exercícios, deverão satisfazer a exigência do dispositivo legal.

Acrescenta, igualmente, Brant (2002) que na existência de previsão orçamentária suficiente para assumir as obrigações, não haverá aumento de despesa, o que exclui a incidência do art. 16 da LRF.

Na visão de Toledo Júnior e Rossi (2002, p. 112), não é qualquer aumento de gasto público que precisa submeter-se aos preceitos do art. 16 da LRF, pois

[...] livres dessas cautelas estão as despesas corriqueiras, habituais, relacionadas, apenas e tão-somente, à operação e manutenção dos serviços preexistentes e que nada tenham a ver com criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Essas atividades rotineiras não se prevêem na LDO nem no PPA.

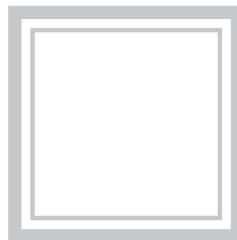
Ainda sobre essa idéia, ressalta-se o Acórdão TCU nº 883/2005 – 1ª Câmara, seguindo o voto do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti, no qual foi firmado o seguinte:

[...]

28. Assim, quando da abertura de processo licitatório para a execução da despesa, deverá o processo estar instruído com os elementos dispostos nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar 101/2000, **desde que se trate da execução de despesa oriunda da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesa**. Proceder-se-á, então, por parte do gestor público, a anexação dos documentos de que tratam os incisos I e II já mencionados ao processo licitatório.

[...]

30. Essa mesma disposição, repetida sucessivas vezes nas LDOs seguintes, encontra-se atualmente prescrita no art. 115 da Lei 10.934, de 11 de agosto



de 2004, que trata das diretrizes para a elaboração da 118 lei orçamentária de 2005. **Volto a frisar, porém, que não são todas as licitações que geram criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental e que muito menos geram aumento de despesa e, portanto, não é qualquer licitação que se subsume à aplicação do art. 16 da Lei Complementar 101/2000.**

Feitas essas considerações, VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado (BRASIL, 2005).

No que concerne ao segundo entendimento, segue-se a posição de vários autores, a começar por Fernandes (2001b), que inclina-se à compreensão de que o ordenador de despesas deve elaborar a declaração em todos os casos de empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras, pois mesmo sem estar criando, expandido ou aperfeiçoando a ação governamental, se for adotada a primeira interpretação, poderá se criar forte desequilíbrio entre a receita e a despesa e gerar déficits absurdos.

Cruz (2001, p. 60), no mesmo sentido, aduz que o principal objetivo das restrições descritas no art. 16 indica a intenção de não se comprometer o equilíbrio orçamentário, e ainda:

[...]

A exigência de declaração formal de adequação diante do PPA e da LDO, além da lei orçamentária anual, cria o comprometimento direto do ordenador pelo rigoroso acompanhamento do aumento de despesas. Como decorrência, o gerenciamento orçamentário e financeiro tem mais um elemento de checagem obrigatória antes de emitir qualquer empenho ou autorizar

"...o ordenador de despesas deve elaborar a declaração em todos os casos de empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras,..."

movimentações financeiras: **verificar se implica ou não aumento de despesa.**

Guimarães (2002, p. 62/63), também favorável a esse entendimento, assim dispõe:

por força do Diploma Legal acima mencionado, todo agente público, na fase interna da licitação, deverá avaliar e declarar o impacto orçamentário financeiro da futura contratação; essa avaliação integrará os elementos objetivos limitadores da sua ação discricionária, especialmente em relação a conveniência do futuro contrato, considerando para tanto, as demais obrigações assumidas pela entidade licitadora.

[...]

Embora os atos da fase interna da licitação sejam meramente preparatórios para o desencadeamento da competição, o controle sobre seus elementos é essencial para a garantia de uma gestão fiscal responsável, compromissada com um planejamento efetivo e eficaz de suas metas, e ainda com o fiel adimplemento das suas obrigações.

É importante frisar, também, a posição de Furtado (2001a, p. 36, grifo nosso), acerca desse entendimento:

[...]

Verifica-se, portanto, que além da simples indicação da rubrica orçamentária de onde irá originar-se o recurso para fazer frente à despesa a ser gerada pelo contrato, condição já imposta pela Lei nº 8.666/93, a LRF impõe ademais, a juntada aos autos do processo de licitação ou de contratação direta da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador de despesa aqui referidos.

Essas duas providências constituem, ademais, em condição prévia para o “**empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras**”, nos termos do art. 16, § 4º, da LRF.

Todas essas novas exigências adicionais impostas pela LRF **somente serão dispensadas para a despesa considerada irrelevante**, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Semelhante entendimento é o de Kozlowski (2004, p. 277), quando conclui que a única exceção apresentada pelo legislador está na despesa irrelevante, não cabendo ao intérprete da lei acrescentar novas distinções ou categorias de dispêndios, “com adjetivação variegada como corriqueiras ou habituais.”

Destarte, tem-se que nas licitações que superem os valores para dispensa – despesas irrelevantes – devem ser acrescidas a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração de adequação orçamentária e financeira, acompanhadas das **premissas e da metodologia de cálculo utilizadas** [...] (KOZLOWSKI, 2004, p. 278).

Em estudo realizado no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Jorge e Teodoro (2000, p. 32) manifestam-se da forma a seguir:

as condições para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa são as seguintes:

a) declaração do ordenador de despesa de que:

- o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (soma das despesas de mesma espécie, realizadas e a realizar previstas no programa de trabalho, não supera os limites estabelecidos para o exercício);

- a despesa é compatível com o PPA e a LDO (conformidade com diretrizes, objetivos, prioridades e metas).

b) estimativa, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo, do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a despesa entrar em vigor e nos dois seguintes.

Os requisitos estabelecidos no parágrafo anterior constituem condição prévia para a emissão de empenhos, as licitações e as indenizações por desapropriação de imóveis urbanos.

Estão desobrigadas dessas condições as despesas consideradas irrelevantes, nos termos em que dispuser a LDO.

Por conseguinte, desde a publicação da LRF, os processos de despesas que se enquadrem nessa situação deverão conter declaração do ordenador de despesa nos termos antes referidos e estimativa do impacto orçamentário-financeiro do novo gasto.

4. CONCLUSÃO

A partir da edição da LRF, passou-se a ter um controle mais efetivo da geração dos gastos públicos, o que é imprescindível, já que as despesas são viabilizadas por meio de recursos públicos captados junto à população.

Entende-se, ao longo desse estudo, que as disposições do art. 16 foram estabelecidas visando a fiel execução orçamentária e financeira da despesa, no sentido de tornar as finanças públicas mais transparentes, manter o equilíbrio das contas, controlar o gasto e os atos do administrador por ele responsável, o que evidencia a importância do texto legal.

Foram criados dois instrumentos de controle, com o intuito de que não falem os recursos já previstos nos programas aprovados nas leis orçamentárias, o que inviabilizaria a implementação dos planos governamentais: a estimativa de impacto orçamentário-financeiro (inciso I) e a declaração de adequação e compatibilidade com os planos orçamentários (inciso II).

Constituiu-se em objeto deste artigo esclarecer se a declaração elaborada pelo ordenador de despesas é obrigatória na realização de quaisquer despesas.

Após análise da posição dos diversos autores citados nesta pesquisa, entende-se que a interpretação mais compatível com o escopo traçado pelo dispositivo legal é o de que a declaração, objeto de estudo, é

cabível apenas quando ocorrer ação governamental que acarrete aumento da despesa durante a execução orçamentária, quer seja de criação, expansão ou aperfeiçoamento, assim compreendida a ação relacionada a projeto, incluindo também as atividades decorrentes, que geram despesas com a manutenção do produto obtido.

Logo, quando o aumento da despesa, ou seja, alteração do valor já previsto na lei orçamentária ou a extensão daquela já criada, por prazo determinado, ocorrer durante a fase da execução da despesa, será necessário que o ordenador da despesa declare se o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO.

Sendo assim, antes de o administrador elaborar a declaração exigida pelo dispositivo em tela, deverá ele, primeiro, verificar se a despesa que pretende realizar está prevista ou não no plano orçamentário. Se estiver, deverá certificar-se de que ela irá crescer o valor já projetado, ou seja, deverá ter a confirmação de que se trata de aumento de despesa, para os fins da lei. Se for constatado que não haverá aumento de despesa, segundo este estudo, não há necessidade da elaboração de tal documento.

Confirmado o aumento de despesa, decorrente de ação governamental, deverá ser elaborada a declaração do ordenador, nos termos do inciso II e § 1º do artigo 16, da LRF. Este verificará, inicialmente, se a despesa é objeto de dotação orçamentária e financeira suficiente, considerando o que foi gasto e o que se pretende gastar. Em seguida, se ela faz parte de um programa do PPA e se está em conformidade com as disposições da LDO, além de estar de acordo com suas diretrizes, objetivos, prioridades e metas. Por fim, procederá à elaboração da declaração de que todos os requisitos foram respeitados.

Se necessária a declaração, entende-se que esta deverá estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na contratação da despesa pública, pois a lei exige a elaboração dos dois instrumentos. Estes devem ser preparados previamente à emissão do empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras, desapropriação de imóveis urbanos e, ainda, deverão ser fielmente observados pelos ordenadores

de despesa dos órgãos públicos. Caso não sejam cumpridas tais determinações, a despesa será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, nos termos do art. 15 da LRF.

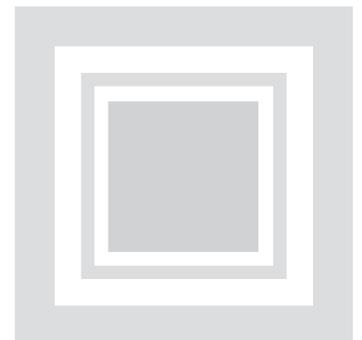
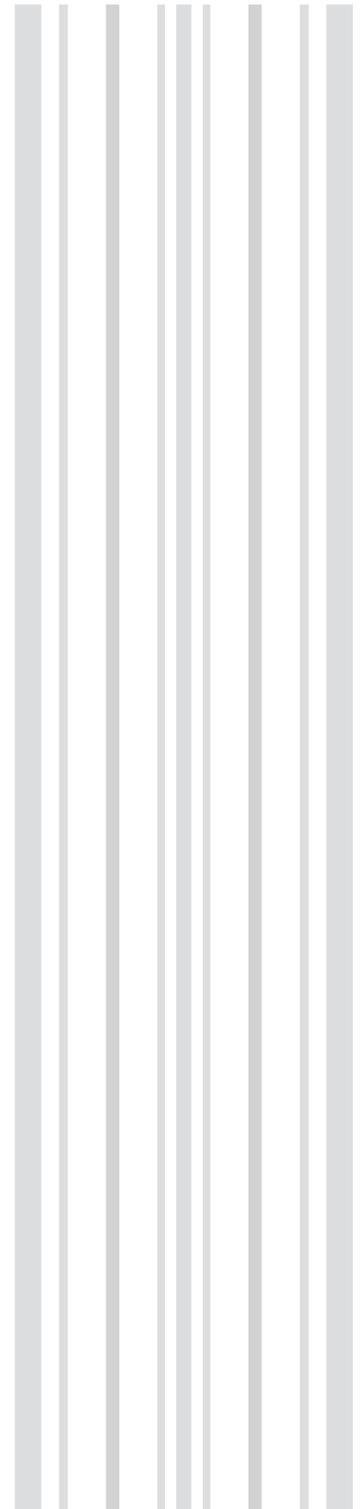
Vale ainda reprimir que as despesas consideradas irrelevantes ficam desobrigadas do cumprimento do artigo, nos termos do § 3º.

O TCU, órgão fiscalizador, cuja missão é assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, tem competência para dar interpretação sobre norma concernente ao tema, no sentido de orientar os órgãos da administração pública federal. E, como foi visto, manifestou-se sobre o assunto no Acórdão-TCU nº 883/2005 – 1ª Câmara, em que foi firmado que os documentos de que tratam os incisos I e II do art. 16 da LRF devem constar do processo licitatório para a execução da despesa, desde que se trate da execução de despesa oriunda da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesa.

Portanto, é importante que os responsáveis pela execução orçamentária e financeira dos órgãos da administração pública verifiquem, ao contratar a despesa pública, se esta configura aumento de despesa decorrente de ação governamental, no sentido de que se considere a necessidade ou não da elaboração da declaração do ordenador da despesa, que deverá estar embasada pela estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nos termos do inciso I e II da LRF. Dessa forma, além de cumprirem o que determina a lei, desviar-se-ão de futuras penalizações, e, ainda, de burocracia desnecessária, já que para despesas não enquadradas no citado artigo não será obrigatória a elaboração do despacho administrativo, implicando em economia processual.

Por fim, enfatiza-se a importância da declaração de adequação orçamentário-financeira, citando Harada (2002, p. 68), que diz:

[...] a exigência de declaração formal, atestando a compatibilização da despesa acrescida com a LOA, o PPA e a LDO, vincula o ordenador de despesa a um programa de acompanhamento rigoroso da expansão de gastos públicos, podendo vir a ser responsabilizado, inclusive, criminalmente se for constatada a falsidade ideológica daquela declaração formal.



5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRANT, André Gonçalves Caldeira. LRF: dos contratos de terceirização e da estimativa de impacto orçamentário e financeiro. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 234, p. 35-38, 2002.
- 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.
- _____. Tribunal de Contas da União. Pedido de reexame apresentado pelo diretor-geral da Câmara dos Deputados contra o Acórdão 1.817/2003 - 1ª Câmara (Relação 50/2003, Ata 29/2003), prolatado em representação formulada pelo Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Distrito Federal, tendo em vista possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 18/02 realizada por aquela Casa Legislativa. Conhecimento. Provimento parcial. Insubsistência de item do acórdão recorrido. Ciência ao interessado. Relator: Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. In: _____. _____. *Ata nº 15 da Sessão Ordinária da 1ª Câmara de 15 de maio de 2005*. Brasília, 30 maio 2005. p. 101-118. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/SESSOES/ATAS/PRIMEIRA_CAMARA/PRIMEIRA_CAMARA_2005/ATA_1C_15_DE%2017-5-2005.PDF>. Acesso em: 21 jun. 2006.
- CRUZ, Flávio da (Coord.) *Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O ordenador de despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 38, n. 151, jul./set. 2001.
- _____. Responsabilidade fiscal na função do ordenador de despesa; na terceirização de mão-de-obra; na função do controle administrativo. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.
- FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício et al. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed., rev., atual. e ampl.. Recife: Editora e Comércio de Livros Jurídicos, 2001.
- FURTADO, Lucas Rocha. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as licitações. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 32, n. 87, p. 35-38, jan./mar. 2001.
- _____. *Curso de licitações e contratos administrativos: teoria, prática e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2001.
- GUIMARÃES, Edgar. *Controle das licitações públicas*. São Paulo: Dialética, 2002.
- HARADA, Kiyoshi. *Responsabilidade fiscal: Lei Complementar nº. 101/2000 comentada e legislação correlata anotada*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.
- JORGE, Luiz Genélio M; TEODORO, Luciene de Fátima Carvalho. *Estudo sobre a Lei Complementar nº 101/2000*. Brasília: TCDF/5ª Inspeção, 2000. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/lrf/LRF.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2006.
- KOZŁOWSKI, Wilson. As licitações e os mecanismos de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal: artigo 16. *Boletim de Licitações e Contratos*, v. 17, n. 4, p. 273-278, abr. 2004.
- LIMA, Manuel Messias Pereira; LIMA, Ana Luiza Pereira. *A lei de responsabilidade fiscal: prática e teoria (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MORAES, Silvio Freire de. Lei de Responsabilidade Fiscal: a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental e seus documentos essenciais. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, v. 1, n. 9, p. 1017-1019, set. 2002.
- MOURA E CASTRO, Flávio Régis Xavier de. *Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais: doutrina e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- NASCIMENTO, Cláudio. *Acompanhamento da execução orçamentária*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. Que significa ação governamental, no art. 16 da Lei de Responsabilidade fiscal? Sobre a necessidade de clareza das leis. *Boletim de Direito Municipal*, v. 19, n. 1, p. 9-11, jan. 2003.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. rev. e ampl. Florianópolis: TCE-SC, 2002. 178 p. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/site/publicacoes/livros/pdf/guia_lrf_2ed.pdf>. Acesso em 26 mai. 2006.
- SCHMITT, Paulo Marcos. Lei de Responsabilidade Fiscal e as normas gerais de contratação pública: questões pontuais. *ILC: Informativo de Licitações e Contratos*, v. 10, n. 117, p. 945-960, nov. 2003.
- TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. *Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora NDJ, 2002.

Governo eletrônico: proposta de método de avaliação

Cláudia Augusto Dias

GOVERNO ELETRÔNICO¹

Alguns especialistas definem o governo eletrônico, também denominado e-gov, em termos de ações específicas, tais como receber informações sobre ofertas de emprego, se inscrever na Previdência Social, ou pagar impostos via Internet. Outros são um pouco mais abrangentes, encarando o governo eletrônico como a automatização da prestação de serviços de governo ao cidadão.

O *Gartner Group* (2002), instituição da área de Ciência da Computação, define o governo eletrônico como a transformação das relações internas e externas do setor público por meio de operações possibilitadas pela Internet e pela tecnologia de informação e comunicação para otimizar a prestação de serviços governamentais, a participação dos cidadãos e os processos governamentais internos. Outras definições, como a do Congresso Americano, Comissão da Comunidade Européia, Nações Unidas e *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), seguem essa mesma linha de raciocínio. Ao analisar as definições identificadas na literatura sobre o tema, pode-se dizer que a maioria relaciona certas características do governo eletrônico com os possíveis benefícios decorrentes de sua implementação. Ao invés de formular mais uma dentre tantas definições já existentes, optou-se em enumerar quais seriam as características e benefícios desse canal de comunicação propiciado pelas novas tecnologias que o distinguem de outros sistemas informatizados.

Cláudia Augusto Dias é servidora do TCU, graduada em Engenharia Elétrica, Mestre em Ciência da Informação, e doutoranda do Departamento de Ciência da Informação e Documentação, pela Universidade de Brasília (UnB).

¹ Este item reproduz parte do artigo DIAS, Cláudia Augusto. Governo eletrônico: definições, características, potenciais benefícios, desafios e tipos de avaliação. In: *Anais da II Conferência Sul-Americana em Ciência e Tecnologia Aplicada ao Governo Eletrônico – Conegov*. Florianópolis, Agosto de 2005, o qual faz parte da revisão de literatura do Projeto de tese da autora sobre avaliação de programas de governo eletrônico (Dias, 2005b).

CARACTERÍSTICAS

A Internet tem sido o canal de comunicação predominante para o uso do governo eletrônico de uma maneira geral e, mais especificamente, para a prestação de serviços eletrônicos governamentais em contraposição aos canais de comunicação tradicionais – telefone, fax, carta e atendimento presencial na agência governamental. Outro aspecto comum das iniciativas de governo eletrônico é o foco no cliente. As organizações governamentais chegaram à conclusão de que, para atingirem seus objetivos, deveriam desenvolver seu projeto de e-gov com base nas reais necessidades de seus clientes (cidadãos, usuários de serviços públicos, empresas e outras agências governamentais) e não na estratégia, até então mais convencional, de implementar aquilo que o governo considera mais fácil e rápido, ou aquilo que imagina serem as necessidades de seus clientes. As demais características identificadas foram processamento em tempo real, ambiente sem papel, processos automáticos, integração linha de frente – retaguarda e dependência da tecnologia da informação.

POTENCIAIS BENEFÍCIOS

Na literatura, foram citados vários tipos de possíveis benefícios advindos da implementação do governo eletrônico, os quais podem ser classificados, para efeitos didáticos, em quatro grandes grupos:

- a) Melhores serviços;
- b) governo mais eficiente;
- c) novas relações do governo com a sociedade;
- d) outros benefícios para a sociedade.

Os principais benefícios relacionados com a melhoria dos serviços, citados por especialistas no tema, são: conveniência (acesso eficiente e equitativo aos serviços e informações a qualquer hora e em qualquer lugar, a partir de um único ponto de acesso – portal de serviços do governo), economia de tempo, qualidade e consistência do atendimento ao cliente, confiabilidade da informação e possibilidade de escolha do canal de atendimento.

Apesar de não haver muitos exemplos de avaliações focadas na eficiência e na redução de custos que as iniciativas de e-gov podem proporcionar ao governo, esse é o aspecto do governo eletrônico que mais salta aos olhos da administração pública. De acordo com Mechling & Vincent (2001), serviços operados pelos próprios clientes (*self-service*), maior confiabilidade, menor necessidade de intervenção humana e bases de dados compartilhadas supostamente deveriam diminuir os custos das transações, aumentar a produtividade e produzir melhores serviços em um ambiente mais seguro.

A participação da população no processo decisório do governo e a oportunidade dada pelo e-gov em tornar o governo mais transparente, sob o ponto de vista do controle social, ao tornar disponível, aos cidadãos, informações sobre as ações e gastos do governo, fazem parte do conjunto de novas relações entre o governo e a sociedade que o e-gov tem o potencial de proporcionar.

Além dos benefícios diretos da prestação de serviços por meio eletrônico e da capacitação da população para melhor utilizar as tecnologias de informação e comunicação, Mechling & Vincent (2001) e Meskell (2003) citam o desenvolvimento econômico como outro possível benefício do governo eletrônico. A redução da burocracia e dos custos para pequenas e médias empresas fazerem negócios com o governo, assim como a promoção turística de uma região via Internet, propiciadas pelo e-gov, podem impulsionar o desenvolvimento econômico não só das empresas mas também dos residentes da localidade.

SETORES ENVOLVIDOS

Embora o governo eletrônico englobe diferentes atividades e atores, já é comum, na literatura, a identificação de três setores distintos: governo², cidadãos-clientes³ e empresas. São conhecidas as siglas G2C - relação do governo com os cidadãos-clientes; G2G - relação do governo com outros agentes governamentais; e G2B⁴ - relação do governo com as empresas. Esses setores, certamente, têm motivações

e objetivos próprios, porém guardam algumas metas comuns, tais como a busca por mais eficiência, confiabilidade e qualidade dos serviços por eles prestados ou recebidos.

ESTÁGIOS

Embora as iniciativas de governo eletrônico sejam diferentes de um país a outro, ou de uma esfera de governo a outra, pode-se dizer que todas têm o objetivo de utilizar a tecnologia da informação e comunicação para mudar o governo de uma perspectiva centrada em sua estrutura hierárquica, com capacidade limitada de prestação de serviços, para outra, centrada no cidadão, automatizada, capaz de prestar informações e serviços aos cidadãos-clientes, às empresas e às outras agências governamentais durante 24 horas por dia, sete dias por semana. Por essa razão, é possível usar um esquema padronizado para classificá-las não só de acordo com os setores envolvidos, mas também com o nível ou estágio de desenvolvimento em que se encontram, já que, por uma variedade de razões técnicas, econômicas e políticas, tais iniciativas levam tempo para implementarem toda a sua capacidade.

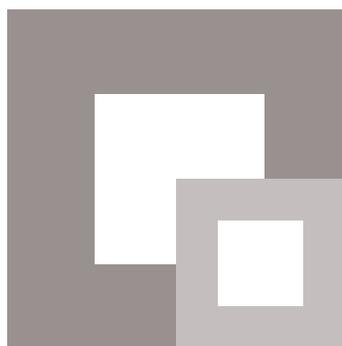
Diferentemente das definições dos setores envolvidos no governo eletrônico – G2B, G2G e G2C, ainda não se chegou a uma classificação comum, na literatura, quanto aos seus estágios de evolução. Entretanto, observa-se que os mais citados são os modelos de governo eletrônico propostos pelo *Gartner Group* (Baum & Di Maio, 2000), dividido em quatro fases (presença, interação, transação e transformação); pela União Européia (*Commission of the European Communities*, 2003), composto de quatro estágios (informação, interação unidirecional, interação bidirecional e transação); e pelas Nações Unidas (UNDESA, 2003), constituído de cinco estágios (presença emergente, avançada, interativa, transacional e em rede). Por serem semelhantes em alguns aspectos e complementares em outros, propõe-se, como resultante da análise desses modelos, a classificação das iniciativas de e-gov em cinco estágios evolutivos:

- a) Apresentação de informações – apresentação passiva de informações limitadas e estáticas, como uma reprodução de folheto informativo institucional em papel;

² No Brasil, entende-se “governo” como qualquer instituição dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas federal, estadual e municipal.

³ Cidadão-cliente – cidadão de um país e/ou usuário de serviços públicos prestados pelo governo desse país.

⁴ Abreviaturas das expressões inglesas *Government to Citizen*, *Government to Government* e *Government to Business*.



b) busca de informações – busca básica de informações, *links* para outros portais correlatos, e alguns documentos oficiais relevantes para o público. A provisão de informações obedece a fluxo essencialmente unidirecional, do governo para o cidadão;

c) interatividade limitada – formulários que podem ser impressos pelo cliente, preenchidos e posteriormente enviados, via correio ou fax, à repartição pública. Esses serviços podem substituir uma ligação telefônica ou uma visita à agência governamental, por parte do cliente;

d) transação eletrônica – permite, aos cidadãos, conduzirem e completarem tarefas, em interações bidirecionais, sem a necessidade de outro canal de comunicação com o governo. Exemplos: pagamento *on-line* de taxas e impostos; requerimentos e inscrições *on-line*; participação em leilões e pregões eletrônicos do governo;

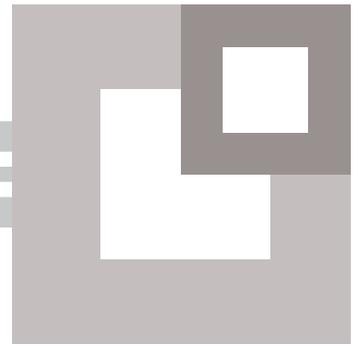
e) integração e-gov – redefinição da prestação de serviços públicos por parte do governo, ao proporcionar um ponto único de contato com seus clientes, tornando transparente, aos cidadãos, a estrutura organizacional do governo. Em outras palavras, o e-gov integrado procura remover as barreiras organizacionais que promovem soluções centradas na hierarquia governamental, substituindo-as por soluções centradas no cliente.

AValiação

Para atingir seus objetivos, uma instituição deve ter consciência de sua situação atual e que fatores internos e externos influenciam positiva e negativamente suas ações na busca de tais objetivos. A avaliação ajuda a visualizar com mais clareza se a direção escolhida

pela instituição é compatível com suas ações e se há necessidade de mudança de curso para atingir sua meta final. Por meio de avaliações, também é possível controlar o progresso de um projeto. Sendo assim, os responsáveis pelas iniciativas de e-gov, como em qualquer outro projeto ou programa de governo, devem medir seus resultados, impactos e benefícios, com intuito de justificar o apoio político e os recursos financeiros recebidos. A avaliação deve ser realista, feita a intervalos de tempo razoáveis para que sejam úteis aos tomadores de decisão governamentais.

Partindo do princípio de que a avaliação é importante, o e-gov tem o desafio de definir um conjunto de indicadores e padrões de medida comuns de desempenho, sob as perspectivas do cidadão, das empresas e do próprio governo, que possa ser utilizado por todos os agentes governamentais, servindo como parâmetro de comparação das inúmeras iniciativas e permitindo que cada agente gerencie, da melhor maneira possível, os serviços, processos e recursos empregados na execução de sua atividade. Na análise das avaliações de e-gov pesquisadas na literatura sobre o tema, foi possível distinguir cinco tipos: classificação em estágios evolutivos; *benchmarking*⁵; comparação da realidade alcançada com seus objetivos estratégicos; prestação de contas ao governo central e avaliação de programas de governo. Os cinco tipos de avaliação citados medem o progresso e o sucesso das iniciativas de governo eletrônico a partir de uma perspectiva institucional, enquanto que a avaliação de aplicações específicas mede o sucesso a partir dos resultados alcançados por aplicações individuais, cujos principais indicadores são satisfação de clientes e uso (taxa de adoção desse canal de interação com o governo). Produtividade, custos e retorno do investimento são outros itens passíveis de medição, porém ainda com poucos exemplos na literatura.



MODELO DE AVALIAÇÃO

O modelo de avaliação de governo eletrônico proposto por Dias (2005b), representado de forma gráfica na Figura 1, sintetiza os aspectos abordados no primeiro item deste artigo, sobre governo eletrônico. Ao se observar os elementos dessa figura, é possível visualizar as características (canais eletrônicos de comunicação, foco no cliente, processamento em tempo real, ambiente sem papel, processos automáticos, integração linha de frente-retaguarda, dependência da tecnologia) e os potenciais benefícios do governo eletrônico (melhores serviços, governo mais eficiente e novas relações entre governo e sociedade), assim como os três setores envolvidos nas interações de e-gov (G2B, G2C e G2G), os cinco estágios evolutivos (apresentação de informações, busca de informações, interatividade limitada, transação eletrônica e integração e-gov) e os vários tipos de avaliação de governo eletrônico: sob perspectiva institucional (classificação em estágios evolutivos, *benchmarking*, comparação da situação alcançada com seus objetivos estratégicos, prestação de contas ao governo central e avaliação de programas de governo) e avaliação de aplicações específicas e seus principais indicadores (uso, produtividade, satisfação de clientes, custos e retorno de investimento). Tal modelo foi aplicado como ponto de partida para definição do foco da ANOp em ações do Programa Governo Eletrônico brasileiro, realizada de agosto a novembro de 2005, por equipe de auditoria do TCU.

Como o tema dessa auditoria tratava da prestação de serviços públicos eletrônicos, vista pela ótica do cidadão, e o objetivo do Programa é “ampliar a oferta e melhorar a qualidade da prestação de serviços e informações públicas por meios eletrônicos”⁶, foram enfocados, como benefício potencial do e-gov, o de “melhores serviços”, e como contexto, serviços G2C, para atendimento direto ao cidadão. Por serem os estágios iniciais de apresentação e busca de informações, no governo eletrônico, menos significativos em termos de prestação de serviços públicos eletrônicos, foram escolhidos, inicialmente, os estágios de interatividade limitada e transação eletrônica, como critérios para seleção dos serviços e-gov deste estudo.

Dentre os métodos de avaliação do e-gov como estratégia do governo central, foi escolhida a avaliação de programas, por sua abrangência, ao possibilitar diferentes enfoques de análise e ainda diferentes critérios de avaliação. Foram descartadas a classificação em estágios evolutivos, a avaliação da prestação de contas e a avaliação dos objetivos estratégicos por tratarem de aspectos limitados de implementação e controle não diretamente voltados ao foco dessa auditoria. O *benchmarking* foi descartado por ser mais indicado em etapas posteriores de avaliação. Comparar iniciativas de e-gov antes de realizar auto-avaliações parece inverter a ordem natural das coisas. Na avaliação de programas, foram escolhidas, para essa auditoria, as dimensões eficácia, qualidade e articulação institucional.

⁵ Técnica voltada para identificação e implementação de boas práticas de gestão.

⁶ Conforme definição constante do mapeamento, em junho de 2005, das ações orçamentárias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), e do Anexo II da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual 2004/2007.

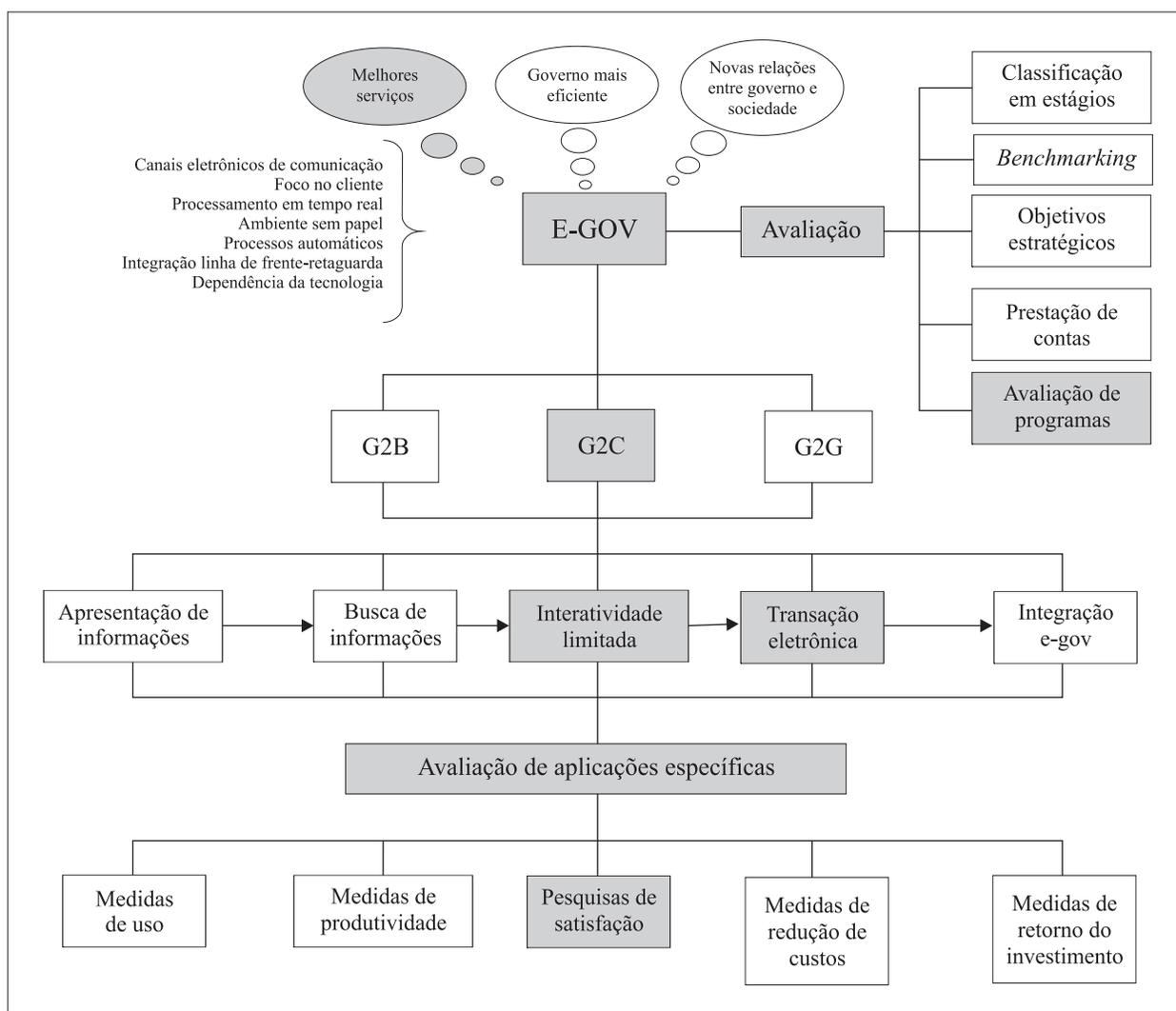


Figura 1 Modelo de avaliação de governo eletrônico (Dias, 2005b, p. 87).

Como o foco dessa auditoria era a avaliação dos serviços e-gov sob a ótica do cidadão-cliente na comunicação com o governo via Internet, nada melhor do que utilizar métodos que tenham como fontes de informação os próprios cidadãos-clientes, como é o caso da pesquisa de satisfação. Os outros métodos de avaliação de aplicações específicas de e-gov, identificados na literatura – medidas de uso, produtividade, redução de custos e retorno de investimento – trariam respostas de interesse mais significativo às agências de governo prestadoras de serviços eletrônicos do que propriamente aos

clientes desses serviços. As dimensões da satisfação de clientes de serviços e-gov escolhidas para essa auditoria, definidas no modelo de avaliação da satisfação (Dias, 2005b, p. 90), foram facilidade de localização do portal *web*; facilidade de localização do serviço; acessibilidade; usabilidade; disponibilidade; confiabilidade; privacidade de dados pessoais e segurança de informações; conveniência; capacidade de resposta a dúvidas e reclamações; e tempo de atendimento. A estratégia metodológica dessa auditoria e a crítica sobre as técnicas de coleta de dados adotadas são apresentadas nos próximos itens.

ESTRATÉGIA METODOLÓGICA DA AUDITORIA⁷

Para a realização da auditoria de natureza operacional em ações do Programa Governo Eletrônico brasileiro, antes da seleção dos serviços públicos eletrônicos específicos, foi necessário delimitar o universo pesquisado a instituições brasileiras que tivessem, efetivamente, implementado serviços de governo eletrônico à época da definição do plano da auditoria. Foi consultado mapeamento dos serviços de e-gov disponíveis na alta esfera da Administração Pública Federal (Brasil - TCU, 2004), realizado por meio de pesquisas na Internet. Dentre as 45 instituições examinadas nesse mapeamento, foram escolhidos os Ministérios da Educação, Previdência Social, Saúde e Trabalho e Emprego, como possíveis contextos de casos típicos a serem estudados, por sua importância e relevância social no cenário nacional na prestação de serviços públicos para a melhoria das condições de vida da população brasileira como um todo.

Apesar das especificidades de cada área de atuação desses Ministérios, há forte similaridade em seus objetivos sociais e no tratamento equitativo oferecido aos beneficiários de seus serviços, ainda mais quando essa prestação de serviços é feita pela Internet, contexto em que todos, a partir do momento em que obtêm acesso a esse canal de comunicação, são tratados como membros anônimos de uma “audiência” heterogênea, como na comunicação de massa tradicional. Por isso, não foi considerado um fator limitante, para a análise dos resultados dessa auditoria, a escolha de serviços em áreas diversas. Pelo contrário, tal fato reforça ainda mais seus resultados.

Optou-se, então, por selecionar, em cada área social, um serviço público eletrônico diretamente relacionado à missão das agências governamentais, considerado prioritário pelos próprios gestores e classificado no estágio de transação eletrônica. Assim, foram selecionados o Portal Domínio Público, do Ministério da Educação; os requerimentos de auxílio-doença, salário maternidade e pensão por morte, do Ministério da Previdência Social; e o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, do Ministério do Trabalho e Emprego. Por sugestão do coordenador do Comitê Técnico de Inclusão Digital, do Programa Governo Eletrônico, e pelo fato de ser um serviço público eletrônico utilizado pelas classes sociais menos favorecidas, apesar de não ser um benefício, mas uma obrigação do cidadão, foi incluída também a Declaração Anual de Isento 2005, da Receita Federal. Nessa auditoria foram empregadas várias técnicas de coleta de dados – quantitativas e qualitativas, analisadas no tópico a seguir.

⁷ A estratégia metodológica dessa auditoria está baseada em projeto de tese de doutorado em Ciência da Informação, na UnB (DIAS, 2005b).

CRÍTICA SOBRE AS TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS ADOTADAS

Neste item são comentados os resultados alcançados pelas técnicas de coleta de dados utilizadas na auditoria e as dificuldades encontradas na sua aplicação.

PESQUISA DOCUMENTAL

Além de propiciar a compreensão do contexto do programa e dos serviços públicos eletrônicos, a pesquisa documental permitiu a avaliação do Programa E-Gov sob as dimensões de eficácia, qualidade e articulação institucional escolhidas para a avaliação de programas de governo eletrônico. As dificuldades encontradas no uso desta técnica foram a fragmentação de informações em diversas normas, editadas por instâncias diferentes, e a falta de organização dos documentos gerados pelo Programa, e/ou com ele relacionados, em um único local físico ou eletrônico.

TÉCNICAS E FERRAMENTAS DE ANÁLISE E CONTROLE DE QUALIDADE

As técnicas e ferramentas de análise e controle de qualidade geralmente utilizadas em avaliações de programa foram essenciais para o bom entendimento do contexto do Programa, assim como para a organização e direcionamento da tarefa de avaliação, tanto do Programa Governo Eletrônico, quanto dos serviços públicos selecionados. A análise de grupo de interesse (*stakeholder*) auxiliou na tarefa de identificação dos principais atores envolvidos, como fontes de informação para essa auditoria. A análise *SWOT* e o diagrama de verificação de riscos, por sua vez, permitiram a identificação dos pontos positivos e negativos do Programa e os riscos envolvidos, servindo, assim, para a determinação do foco da avaliação. As matrizes de planejamento e achados propiciaram a esquematização das informações relevantes para o planejamento da avaliação do Programa e dos serviços públicos eletrônicos selecionados, assim como para a organização de seus resultados. Por fim, o painel de referência, formado por especialistas, foi útil na validação da estratégia metodológica escolhida. Não houve qualquer dificuldade na aplicação de tais técnicas ou ferramentas no suporte à identificação e organização de todos os achados de auditoria.

ENTREVISTA

Além de propiciar a compreensão mais detalhada do contexto do Programa e dos serviços públicos eletrônicos, a técnica de entrevistas permitiu a avaliação do Programa E-Gov sob as dimensões de eficácia, qualidade e articulação institucional, além das dez dimensões para avaliação da satisfação de aplicações específicas. Foram entrevistados os gestores do Programa, coordenadores de Comitês Técnicos, e gestores dos serviços públicos eletrônicos selecionados. Os resultados de algumas entrevistas foram utilizados ainda como subsídios para a elaboração de instrumento de coleta de dados quantitativo. As dificuldades encontradas no uso desta técnica relacionaram-se mais com a análise subjetiva de seus resultados do que com a condução propriamente dita das entrevistas.

AValiação HEURÍSTICA E TESTES DE INTERFACE

Além de subsidiar, em menor escala, a avaliação do Programa E-Gov do Governo Federal, a avaliação heurística e os testes de interface dos portais *web* dos serviços públicos eletrônicos selecionados foram utilizados para a compreensão dos contextos desses serviços e sua avaliação sob as dez dimensões para avaliação da satisfação, já mencionadas. As dificuldades encontradas no uso dessa técnica foram a falta de clareza e/ou especificidade de algumas recomendações dos documentos gerados pelo Programa para orientar os gestores de portais da Administração Pública Federal (APF), e as limitações das ferramentas automáticas utilizadas na avaliação de aspectos subjetivos. Por outro lado, o fato de o coordenador de a equipe deter conhecimento prévio sobre a técnica e algumas de suas ferramentas facilitou sua aplicação.

A maior contribuição, nessa auditoria, da avaliação heurística das páginas dos serviços selecionados, e dos portais hospedeiros desses serviços, relaciona-se com a análise do atendimento ou não às recomendações propostas nos documentos gerados pelo Programa que facilitariam o acesso e o uso de serviços públicos eletrônicos pelo cidadão. Tal análise tomou como base os relatórios das ferramentas automatizadas *CyberSpyder*, *DaSilva* e *Wave*, e a lista de verificação (Dias, 2005b, p. 245) disponível como apêndice do relatório de auditoria.

GRUPO FOCAL

A técnica de grupo focal foi empregada tanto com gestores de portais e serviços públicos eletrônicos como com coordenadores de Comitês Técnicos do Programa, com intuito de confrontar visões distintas e ainda confirmar ou refutar fatos observados a partir de outras técnicas. Houve certa dificuldade para agendar as entrevistas de forma a conciliar a disponibilidade de tempo de todos os participantes. Por outro lado, a consolidação das anotações dos três observadores de cada grupo focal foi fácil e possibilitou a confirmação, por mais de uma pessoa, do que foi dito na ocasião, minimizando erros de interpretação como se apenas um observador tivesse participado. Isso foi um ponto positivo já que se optou por não gravar as entrevistas em grupo.

O fato de um dos coordenadores de Comitês Técnicos ser prolixo e hierarquicamente superior aos outros, sendo, inclusive, chefe de vários deles, levou o moderador à tarefa desgastante de tentar conduzir a discussão de forma que os subordinados emitissem suas opiniões antes de seu superior. Já nos outros grupos focais com gestores de portais e serviços públicos eletrônicos, aconteceu o inverso. Os participantes receberam muito bem a técnica a ponto de se expressarem naturalmente, sem reservas, aproveitando a oportunidade para trocar experiências entre si. Muitos saíram dali com a intenção de entrar em contato com outros participantes para estender a discussão após a entrevista em grupo.

QUESTIONÁRIO

A técnica de questionários foi empregada tanto com gestores de portais e serviços públicos eletrônicos como com seus usuários, reunindo pontos de vista diferentes. Uma desvantagem dessa técnica em relação às outras em que há contato presencial entre o pesquisador e os pesquisados é a necessidade de pré-testes para reduzir, ao máximo, os erros de preenchimento por má interpretação das perguntas. Na montagem do questionário *on-line* e na análise de suas respostas, foi preciso contar com suporte de especialista no *software* utilizado. Entretanto, não houve qualquer contratempo quanto à disponibilidade dos questionários *on-line* durante o período da auditoria, provavelmente pela boa infraestrutura tecnológica empregada, assim como não

houve qualquer resistência, por parte dos gestores, em ter seus serviços avaliados por meio de pesquisas de satisfação *on-line*. Um dos gestores chegou a sugerir que todos os serviços transacionais disponíveis em seu portal fizessem parte da pesquisa.

Como o cadastro fornecido pela coordenação do Programa estava desatualizado, houve certa dificuldade no contato via correio eletrônico com os gestores de portais da APF, para envio do *link* para acesso ao questionário. Por não haver quantidade expressiva de gestores cadastrados, não foi possível subdividir o longo questionário a eles encaminhado, tal como aconteceu com os questionários dirigidos aos usuários dos serviços públicos eletrônicos selecionados. A subdivisão desses questionários, por sua vez, fez com que a quantidade de respondentes fosse diferente, dependendo se a pergunta constava do questionário 1 ou do questionário 2, o que se refletiu na construção dos gráficos e, conseqüentemente, na sua análise. As perguntas comuns aos dois questionários foram respondidas por 4.944 usuários.

Uma das desvantagens da pesquisa *on-line*, sem cadastro predeterminado para definição da amostra, é que sua taxa de resposta é impossível de ser calculada da forma habitual, pois não fica claro quantos indivíduos poderiam ter respondido ao questionário, mas não o fizeram. Nessa auditoria considerou-se que o recebimento de mais de 384 questionários respondidos para cada serviço seria suficiente para representar a população de possíveis respondentes desses serviços, com base na fórmula de cálculo de tamanho da amostra, para populações de 1 milhão de pessoas ou mais, com nível de confiança de 95%, erro de amostragem de mais ou menos 5%, com proporção de 50/50 do universo em questões com duas opções de resposta (Dillman, 2000, p. 206). No caso dos serviços salário-maternidade, pensão por morte e domínio público não foi considerada significativa a quantidade de questionários respondidos (abaixo de 384), razão pela qual os dados obtidos a partir desta técnica não foram analisados para tais serviços.

Os usuários dos demais serviços (4.505 pessoas) receberam muito bem o questionário *on-line*, aproveitando a oportunidade para se comunicar com o gestor, por meio de sugestões, elogios e críticas, inclusive ao processo de prestação do serviço fora do ambiente eletrônico. Utilizaram o espaço aberto para sugestões e críticas, e 51% (2.301 pessoas) forneceram seus dados para participar de eventuais entrevistas telefônicas.

Na análise dos dados referentes às perguntas de ambos levantamentos, com gestores e usuários, observou-se que, em algumas ocasiões, o percentual de “não resposta” e “não se aplica” foi relativamente alto, principalmente quando o participante parecia não conhecer o que estava sendo perguntado (por exemplo, Sistema de Inventário de Sítios e atendimento a normas ou recomendações do Programa), ou quando a situação provavelmente não tinha ocorrido com ele (por exemplo, dificuldades no uso de serviços eletrônicos e solicitação de ajuda no caso de problemas). Entretanto, a análise dos motivos que levaram o participante a não marcar uma resposta ou marcar “não se aplica” é especulativa, já que a equipe não teve oportunidade de esclarecer pessoalmente, ou por telefone, os verdadeiros motivos. Essa é outra desvantagem do questionário respondido sem a presença do pesquisador.

Vários respondentes da pesquisa *on-line* se prontificaram a participar de entrevistas por telefone para esclarecer melhor seus pontos de vista, porém o prazo para finalização da auditoria não permitiu que tal técnica fosse utilizada. Os participantes dos grupos focais de gestores de portais e serviços da APF também foram selecionados a partir de dados fornecidos no questionário, cujo *link* foi enviado

por *e-mail* aos gestores previamente cadastrados. O questionário foi, portanto, um meio utilizado pela equipe para recrutar participantes para outras técnicas de coleta de dados.

Como mencionado anteriormente, as ferramentas de análise e controle de qualidade de avaliação de programas percorreram todos os achados de auditoria. As entrevistas, os grupos focais e os questionários, por sua vez, contribuíram para a identificação de quase todos os achados enquanto a pesquisa documental e a avaliação heurística (incluindo os testes de interface) foram mais significativas em determinados temas. De uma maneira geral, os achados de auditoria foram subsidiados por mais de uma técnica, o que demonstra um ponto forte da estratégia metodológica proposta, na triangulação de resultados.

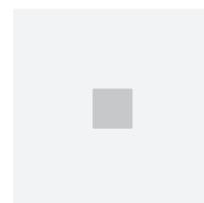
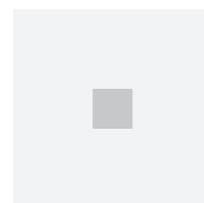
CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando as vantagens e desvantagens das técnicas de coleta de dados adotadas, expostas no item anterior, e os resultados positivos, sob o ponto de vista da equipe, da ANOp em ações do Programa Governo Eletrônico brasileiro, ainda em fase de apreciação pelo Tribunal, pode-se dizer que a estratégia metodológica proposta para os dois elementos básicos do modelo de avaliação de governo eletrônico foi aprovada e está pronta para ser aplicada, tal como o foi nessa auditoria, por outras equipes em avaliações similares⁸. Tal resultado certamente estimulará a Diretoria de Auditoria de Tecnologia da Informação a dar continuidade no desenvolvimento de estratégias metodológicas para os outros oito elementos básicos do modelo de avaliação de governo eletrônico proposto (Figura 1).

⁸ Para facilitar sua aplicação por outras equipes, internas ou externas ao TCU, os questionários desenvolvidos e a lista de verificação usada na avaliação heurística constituem apêndices do relatório de auditoria, que se tornará público ao ser aprovado pelo Tribunal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUM, C.; DI MAIO, A. *Gartner's four phases of E-government model*. Stamford, CT: Gartner Group, 2000. 2 p.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Governo eletrônico no Brasil: mapeamento*. Brasília: TCU, Secretaria Adjunta de Fiscalização, 2004. 87 p.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *The role of e-government for Europe's future*. Brussels: Commission of the European Communities, 2003. 25 p.
- DI MAIO, A. *E-government: assessing the real value*. In: GARTNER SYMPOSIUM ITXPO, 2002, Florence, Italy. 23 p.
- DIAS, C. Governo eletrônico: definições, características, potenciais benefícios, desafios e tipos de avaliação. In: CONFERÊNCIA SUL-AMERICANA EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA APLICADA AO GOVERNO ELETRÔNICO, 2., 2005, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: Digital Ijuris, 2005. p. 101-114.
- _____. *Método de avaliação de programas de governo eletrônico sob a ótica do cidadão-cliente: uma aplicação no contexto brasileiro*. Brasília, 2005. Projeto de Tese. (Doutorado em Ciência da Informação)- Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- DILLMAN, D. A. *Mail and Internet surveys: the tailored design method*. 2nd. ed. New York: John Wiley & Sons, 2000. 464 p.
- MECHLING, J.; VINCENT, C. *Defining and measuring success in Canadian public sector electronic service delivery*. Washington, D.C. : National Governors Association , 2001.
- MESKELL, D. *High payoff in electronic government: measuring the return on e-government investments*. Washington, DC: U.S. General Services Administration, Intergovernmental Advisory Board, 2003. 70 p.
- UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. *UN Global e-government survey 2003*. [New York]: UNPAN, 2003.



Estrutura e aplicações da revisão analítica em auditoria

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Indo mais longe, com temerário risco, sustentam os ditos autores que todas as causas hoje visíveis e reconhecíveis já produziram os seus efeitos, não tendo nós senão esperar que eles se manifestem, e também, que todos os efeitos, manifestados ou por manifestar, têm suas inelutáveis causalidades, embora as múltiplas insuficiências de que padecemos nos tenham impedido de identificá-las em termos de com eles fazer a respectiva relação, nem sempre linear, nem sempre explícita, como começou por ser dito. (José Saramago)¹

1. INTRODUÇÃO

No estudo tradicional da auditoria contábil, o leitor interessado toma conhecimento de que existe a possibilidade de realizar comparações entre os números do balanço (inclusive mediante o uso de índices contábeis) e, desta maneira, verificar a razoabilidade de alguns desses números apresentados ao auditor². Esta técnica é então denominada **revisão analítica**.

A técnica fica usualmente relegada, na literatura, a alguma definição genérica, com alguns exemplos de aplicação e, na melhor das hipóteses, com a apresentação de alguns índices contábeis tradicionais. Alguns autores da maior relevância na literatura de auditoria sequer mencionam tal técnica³, que tampouco está mencionada na recente literatura publicada sobre auditoria operacional⁴.

A revisão analítica, porém, tem potencialidades muito maiores que algumas poucas observações genéricas. É um instrumento poderoso de observação em mãos do auditor (e não só daquele envolvido com as demonstrações contábeis). Só que, para isso, precisa ser compreendida em sua concepção lógica e em seu mecanismo operacional, o que exige que se chegue um passo mais à frente das apresentações ligeiras habituais desse procedimento.

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt é servidor do Senado Federal, Economista, Especialista em Auditoria pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e em Técnicas Aduaneiras e Controle do Gasto Público pelo *Ministerio de Economía y Hacienda* da Espanha.

Neste trabalho, apresentamos o modelo conceitual-operacional básico da revisão analítica em auditoria, a partir de fontes técnicas que estenderam a abrangência e profundidade do tratamento do tema⁵, e em seguida são apresentados os testes quantitativos mais usuais para aplicação em auditoria.

Em razão da maior extensão da prática e da doutrina na área contábil-financeira, a maior parte dos exemplos é trazida desse universo. Esta circunstância é inclusive positiva para o uso do texto com fins de preparação de auditores, já que este universo é o *background* mais comum e familiar à maioria daqueles que iniciam o estudo das modalidades de auditoria. No entanto, não deixamos de mencionar aspectos de outras modalidades de auditoria. Ao final do trabalho, sublinhamos os desafios colocados ao uso desse instrumento na Auditoria de Natureza Operacional.

2. ESTRUTURA CONCEITUAL

2.1. FUNDAMENTOS BÁSICOS

“Financial statements tell a story”, says accountig professor W. Steve Albrecht, “and the story should make sense”. If not, it’s possible the story is a fake⁶.

A revisão analítica não é composta de comparações indiscriminadas. Um fundamento lógico essencial preside a sua utilização: existem relações quantitativas, na realidade auditada, que são esperáveis, pela natureza intrínseca das realidades que esses números medem. Se alguns aspectos quantitativos dessa realidade não coincidem substancialmente com essas relações esperadas, o auditor está sempre diante de um indicador de risco que exigirá trabalhos adicionais de esclarecimento, e – em alguns casos – já pode deduzir diretamente dessa não-coincidência um achado de auditoria. A revisão analítica, em essência, envolve a comparação de dados medidos da realidade auditada (ou de relações desenvolvidas a partir deles) com expectativas desenvolvidas pelo auditor sobre os mesmos aspectos⁷. Tomemos a definição mais precisa desenvolvida para a auditoria financeira:

Os números nos demonstrativos são freqüentemente relacionados entre si de maneira predizível ou consistente. Do mesmo modo, podem estar relacionados a números externos à entidade auditada ou a informações não-financeiras que guardam correlação com eles. Os procedimentos de revisão analítica trabalham sobre a premissa de que a ausência de variações significativas frente a essas relações previstas ou esperadas oferece alguma segurança sobre a razoabilidade dos valores. Se ocorre uma variação significativa, ela pode ser causada por fatores legítimos que não haviam sido levados em conta ao determinar a relação esperada, ou então por erro nos demonstrativos financeiros⁸.

Ao contrário de outros testes de auditoria, a razão de ser da revisão analítica não é **refazer** as transações que estão sendo objeto de exame, mas desenvolver modelos de previsão de determinados valores, para então comparar os seus resultados com os números observados. Por conseguinte, este procedimento implica que o auditor monte um modelo próprio para descrever quantitativamente alguns aspectos da realidade, projete a partir desse modelo os valores esperados desses aspectos, compare-os com os valores diretamente observados e investigue as diferenças entre uns e outros quando sejam superiores a uma certa proporção predefinida. Merece ser reparado, aqui, que a natureza dos dados envolvidos não sofre qualquer restrição: podem ser utilizados dados financeiros e não-financeiros, isoladamente ou em conjunto, sempre que o auditor consiga estabelecer relações confiáveis entre eles.

A revisão analítica, em essência, envolve a comparação de dados medidos da realidade auditada com expectativas desenvolvidas pelo auditor sobre os mesmos aspectos.

Este raciocínio por vezes é criticado porque teria uma visão excessivamente pragmática da continuidade, projetando para o futuro, indistintamente, dados históricos. De fato, esta é uma inclinação às vezes encontrada na literatura técnica (“Uma premissa subjacente à utilização de procedimentos de revisão analítica em auditoria é que se espera que as relações observadas no passado continuem no futuro, na ausência de condições conhecidas que indiquem o contrário.”⁹). Esta crítica pode ser dirigida a um certo hábito dos auditores ao utilizar esta ferramenta, não à sua natureza: em primeiro lugar, não existe de forma alguma a obrigatoriedade de se utilizar apenas projeções de séries temporais para revisão analítica, sendo perfeitamente válidas as relações sincrônicas entre variáveis ocorridas no mesmo instante de tempo. Além disso, o modelo do auditor pode incorporar – mesmo na análise de séries temporais – qualquer tipo de tendência ou modificação previsível ao longo do tempo. Assim, o conservadorismo básico de supor a continuidade de realidades anteriormente observadas (ex: relações observadas entre contas do balanço do exercício anterior) é limitado pela ressalva essencial de que devem ser pesquisadas “condições conhecidas que indiquem o contrário.”

2.2. MODELO OPERACIONAL

Apresentamos em seguida a seqüência de passos que, desdobrando a filosofia básica da revisão analítica expressa na seção anterior, permite que o auditor a utilize para conclusões acerca do objeto de seu exame¹⁰. Para facilidade de leitura, vamos apresentar e usar algumas definições que serão usadas para as informações tratadas na revisão analítica:

Valores-objeto: os dados ou condições da realidade que se quer avaliar através da revisão analítica.

Dados-fonte: os dados que se utilizam para projetar os valores dos dados-objeto.

Modelo: a organização e tratamento dos dados-fonte.

Valores projetados: os valores obtidos pelo modelo, a partir dos dados-fonte, como estimativa dos valores-objeto.

Como aplicar, então, a técnica da revisão analítica numa auditoria em que vamos atuar?

2.2.1. DETERMINAR OS PRINCIPAIS FATORES QUE SE ESPERA TENHAM INFLUÊNCIA SOBRE OS VALORES-OBJETO (SUA NATUREZA, FORMATO E FONTES)

Primeiro, é preciso identificar, com base no conhecimento que se obtenha do negócio do cliente ou da realidade auditada, os fatores que se espera influenciem significativamente os valores-objeto (aí também incluídas as medidas históricas dos valores-objeto, ou as medidas dos mesmos valores em organizações similares, por exemplo). Ao identificar, é claro que não se trata de apontar apenas a natureza genérica do fator de influência, mas os aspectos materiais do mesmo (a fonte da informação a respeito desse fator, o seu formato e possibilidade de tratamento, etc.)

Podem ser usados como fontes de dados para a revisão analítica, por exemplo, os dados históricos (em que o auditor deposite confiança razoável), os próprios dados que são objeto de auditoria (em sua relação entre si, ou com outras informações externas)¹¹, ou o mesmo tipo de dados proveniente de outra organização ou programa.

2.2.2. DETERMINAR AS RELAÇÕES APROXIMADAS ENTRE ESSES FATORES E OS VALORES-OBJETO (CONSTRUIR O MODELO)

De nada adiantará encontrar os fatores de influência, se o auditor não formular a sua estimativa de como estes fatores influenciarão quantitativamente os valores-objeto. Por exemplo, em uma organização que tenha por missão o transporte rodoviário ou ferroviário de carga, se as tarifas permanecem constantes, o aumento no faturamento tende a ser proporcional aos custos de operação dos veículos utilizados.

No caso do uso de dados históricos, o modelo deve descrever, quantitativamente, a tendência dos valores-fonte ao longo do tempo; no caso de dados comparativos com outras organizações, o modelo tratará da relação entre as medidas dos valores-objeto sendo auditados e as medidas das demais fontes utilizadas para comparação.

Em qualquer dos testes, principalmente quando envolvem dados de natureza econômica e financeira, o auditor deverá ter em conta alguns fatores de ajuste que possivelmente impactam o modelo:

- a) a comparação intertemporal de valores financeiros pode exigir o deflacionamento de um deles, para tomar em conta o efeito da desvalorização geral da moeda sobre os valores registrados em períodos diferentes;
- b) alguns dados de base contábil sofrem ajustes automáticos (ex: depreciação, amortização e exaustão) que podem influenciar os resultados entre períodos e devem ser levados em conta na comparação;
- c) também quando a fonte dos dados é a contabilidade da organização, o auditor deve verificar a eventual ocorrência de alterações nas políticas contábeis e nos critérios de aplicação dos princípios contábeis de um período a outro ou entre organizações distintas; assim, busca assegurar-se de que medidas diferentes dos valores correspondem a realidades econômicas diferentes, e não a procedimentos diferentes de medição.

Também aqui, a observação atenta da realidade de negócio do cliente auditado é indispensável para a montagem do modelo que seja realmente verossímil na descrição das relações entre os valores envolvidos - e as possibilidades de equívoco aqui são, realmente, muitas. Um exemplo ajuda a compreender a sutileza dessa distinção: um auditor contábil pode simplesmente projetar o desempenho do ano anterior de uma empresa cliente para o exercício atual e descobrir que não houve variação significativa, atribuindo, assim, maior confiabilidade aos dados verificados por esse procedimento. No entanto, caso tenham ocorrido alterações relevantes na situação da economia em geral, ou do mercado em que o cliente atua, **deveriam ter ocorrido também mudanças relevantes nos dados financeiros do cliente**, e nesse caso, é a ausência de variação que representaria um fator de risco¹². Essa circunstância somente seria captada a partir de um esforço intenso do auditor em compreender o contexto de mercado do cliente auditado.



2.2.3. LOCALIZAR E VALIDAR OS DADOS-FONTE

Identificados os fatores de influência sobre os valores-objeto, e a forma quantitativa dessa influência, o auditor passa a localizar em detalhe as fontes de dados de que dispõe para comparação. Essa localização passa, também, por uma avaliação da qualidade dos dados-fonte: de nada adianta aplicar modelos cujos dados de entrada sejam inconsistentes ou nos quais os auditores não possam confiar. Ao examinar a relação entre duas séries de dados, isto implica que uma delas, necessariamente, deve estar reforçada por outros testes ou elementos de convicção do auditor. Para dados gerados internamente à entidade ou programa auditado, pode-se examinar o sistema que produziu os dados (confiança na revisão analítica vai ser diretamente relacionada à confiança nos controles internos). As fontes de dados externos ao auditado devem ser especificamente avaliadas para o fim de servirem de referência para comparações de revisão analítica.

De fato, jamais dois dados podem ser considerados válidos apenas porque a relação entre eles parece razoável. Aqui reside um cuidado essencial, indispensável para a validade de todo procedimento da revisão analítica: a independência dos dados-fonte. Se o objeto da auditoria for uma determinada afirmação de natureza quantitativa de um terceiro responsável (por exemplo, os demonstrativos financeiros preparados pela administração da empresa cliente), **estas afirmações não podem ser o ponto de partida (dados-fonte) da revisão analítica**¹³. O auditor deve comparar o objeto da auditoria com valores ou expectativas que ele próprio formulou a partir de outras fontes independentes (ou dos próprios testes que aplicou diretamente). Isso se dá porque se a revisão ficar restrita a comparações entre os próprios dados sendo auditados, a perspectiva do auditor tem grande probabilidade de resultar enviesada pelas próprias afirmações do auditado.

No caso dos demonstrativos contábeis, existe uma particular preferência das empresas cotizadas em mercados de capitais por demonstrar números de crescimento estável e pouco volátil que atraem investidores, analistas e credores¹⁴, razão pela qual são freqüentes os esforços da administração de demonstrar nos livros (e convencer disso o auditor) um “alisamento da curva de resultados” ao longo do tempo:

Por último, mediante o “alisamento do lucro” procura-se diminuir a dispersão dos resultados através do tempo. Sob esta técnica jaz a idéia de que existe um nível “normal” de lucro para a empresa, ao redor do qual oscila aleatoriamente o verdadeiro resultado obtido. Mediante o alisamento deseja-se reduzir esta aleatoriedade, diminuindo a variância dos mesmos ao longo do tempo. Desta forma, consegue-se apresentar uma série histórica de resultados mais estável, parecendo inferior o perfil de risco da empresa. Para levar adiante este objetivo, seriam empregadas políticas contábeis conservadoras quando o resultado real resulte excessivamente superior ao nível “normal”, e agressivas se o resultado antes da manipulação fosse demasiado inferior ao nível “normal”.¹⁵

Este cuidado não deve ser entendido como a vedação de se tomar comparações ou relações entre os componentes dos dados-objeto (por exemplo, os índices de liquidez do balanço sendo auditado). Obrigatório é confrontar esses dados ou construtos com outros similares (os índices do balanço anterior auditado¹⁶, ou os padrões da indústria), para, a partir daí, formar opinião. E também deve o auditor precaver-se de idéias que possam ser-lhe sugeridas exclusivamente a partir da correlação entre dados-objeto: neste caso, existe realmente o risco de que o raciocínio do auditor seja influenciado por ações do cliente ao formatar ou apresentar os dados-objeto.

Alguns outros parâmetros devem, ainda, ser considerados na validação dos dados-fonte. Um deles é a freqüência e quantidade de medidas oferecidas pelos dados-fonte – quanto menores os intervalos de tempo de medição dos dados-fonte ... (ex: projetar a partir de séries mensais, em lugar de anuais, gera um valor maior dos dados-fonte); por outro lado, quanto maior o número de medidas ou valores disponíveis, mais sólida será a conclusão a partir deles¹⁷.

Quanto à agregação dos dados, tanto para os dados-objeto como para os dados-fonte, quanto maior for o nível de desagregação dos dados (isto é, quanto menor o número de unidades ou atividades contidas nos dados utilizados), maior utilidade se pode derivar da revisão analítica para fins de auditoria. Por exemplo, é melhor aplicar um procedimento separado para as operações de cada supermercado de uma grande rede do que aplicar um só procedimento sobre os dados agregados de todos os supermercados. Isto ocorre porque nos números agregados as tendências e flutuações de algumas unidades menores tendem a ser compensadas pelas variações de outras unidades em sentido contrário¹⁸.

Outros fatores relacionados diretamente ao ambiente de negócios do cliente também têm de ser levados em conta na validação dos dados-fonte:

Dados auditados do ano anterior são considerados mais confiáveis que dados não auditados. A confiabilidade de dados de orçamentos depende de as premissas utilizadas em sua preparação continuarem válidas e do cuidado utilizado na compilação de quantias orçadas. A utilidade de dados da indústria depende do grau de semelhança entre as operações e métodos contábeis da entidade e os da indústria¹⁹.

2.2.4. FIXAR O NÍVEL DE TOLERÂNCIA PARA O TESTE

A tolerância, fixada antes de ser realizado o teste, é a máxima diferença aceitável entre os valores esperados (projetados pelo modelo) e os valores reais que forem observados. Ultrapassado esse limiar, considera-se não explicada a variação, demandando explicações e testes adicionais. Essa tolerância pode ser especificada como um determinado valor monetário, um percentual predeterminado, uma combinação de ambos ou, mais raramente, através do resultado de modelos estatísticos mais sofisticados²⁰.

2.2.5. CALCULAR OS VALORES PROJETADOS (UTILIZANDO O MODELO E OS DADOS-FONTE)

Identificadas as fontes de dados e o modelo relevante, será hora, então, do auditor desenvolver as suas próprias expectativas para os valores-objeto, através da aplicação aos dados-fonte do modelo desenvolvido.

2.2.6. COMPARAR OS VALORES PROJETADOS E OS VALORES-OBJETO, LEVANDO EM CONTA A MARGEM DE TOLERÂNCIA PREVIAMENTE FIXADA

Obtidos os valores projetados, o auditor irá compará-los com os valores-objeto observados na realidade auditada. A comparação aqui deve ser feita individualmente no teste de cada valor. Mas o auditor não deve esquecer-se de procurar identificar padrões de variação em conjuntos de valores, uma vez que os dados-objeto escolhidos para teste têm, provavelmente, vinculação estreita entre si, dado que representam aspectos de uma mesma organização, programa ou ação administrativa²¹.

Por exemplo, a constatação de discrepâncias entre a evolução temporal da margem bruta e da margem líquida de uma empresa comercial pode sugerir problemas de alocação de *overhead* ou despesas gerais. Para essa observação do conjunto, não existirão regras rígidas: como em tantos outros momentos do processo de auditoria, tem de entrar em cena o insubstituível juízo profissional do auditor, concretizado nas **regras da arte** que – ao menos no momento presente – são insuscetíveis de codificação exaustiva.

2.2.7. INVESTIGAR, ATRAVÉS DE OUTROS TESTES, AS RAZÕES PARA AS DIFERENÇAS ENTRE VALORES PROJETADOS E VALORES-OBJETO QUE EXCEDAM O NÍVEL DE TOLERÂNCIA FIXADO

Constatadas variações significativas (variações acima do limiar de tolerância) na comparação entre valores projetados e valores-objeto, cabe ao auditor localizar as razões para esta diferença. Ainda que a constatação de variações significativas seja em si algo significativo, a exploração das explicações e razões para essas variações é o valor agregado, por excelência, da revisão analítica²². Repare-se que aqui se usa, não por acaso, a palavra **investigar**, que em auditoria tem o sentido de uma verificação em profundidade e exaustiva de um determinado tema²³.

A primeira e mais comum rota de investigação é o questionamento direto aos responsáveis pela gestão ou registro dos valores objeto²⁴ (ex: questionar a administração de uma companhia em relação a variações não explicadas nos dados de vendas ou estoques). Em todos os casos, ainda, o auditor deve elaborar procedimentos independentes de busca e confirmação dessas informações (ex: uma elevação muito grande na proporção entre as contas de **clientes** e **vendas** pode sugerir ao auditor ampliar a confirmação, mediante circularização, do valor das contas a receber). A explicação das variações pode também fazer o auditor reavaliar os próprios dados-fonte e a construção do modelo, que podem não ter sido adequadamente utilizados.

No entanto, o auditor não pode deixar sem identificar as fontes de variação nem deixar de confirmar, por outros testes, as razões possíveis. É neste ponto que a revisão analítica mostra seu maior valor metodológico: aponta fatores anormais ou de risco, e força o auditor a analisar tais anormalidades até exaurir o seu potencial explicativo.

2.2.8. DOCUMENTAR TODOS OS PASSOS

Como em qualquer etapa do processo de auditoria, os procedimentos de revisão analítica devem ser integralmente registrados nos papéis de trabalho. Neles devem constar o tipo de teste a ser feito; a tolerância fixada; as fontes de informação utilizadas; os cálculos e resultados; os responsáveis pelo teste; as explicações encontradas para as variações que excedam à tolerância; as conclusões extraídas dos procedimentos e as ações adotadas.

3. TIPOS DE TESTES DE REVISÃO ANALÍTICA

Em um texto de natureza metodológica, que o leitor legitimamente espera tenha natureza aplicada, o estudo de uma técnica de auditoria implica oferecimento não só da lógica conceitual, mas também dos métodos práticos de organização e tratamento dos dados. Realizamos aqui uma compilação dos tipos mais comuns de teste, aqueles que podem ser aplicados diretamente por auditores em circunstâncias as mais variadas, sem necessidade de especial tratamento matemático. Para aquelas técnicas que exigem maior sofisticação estatística, apresentamos as referências apropriadas para o aprofundamento da leitura.

3.1. TESTES DE COMPARAÇÃO

3.1.1) REVISÃO CRÍTICA DOS RESULTADOS (*CRITICAL REVIEW OF OUTTURN*)²⁵

Este procedimento é a simples estimativa da razoabilidade dos valores-objeto, comparando-os diretamente com os valores de períodos anteriores ou com os valores estimados ou orçados pela entidade ou por terceiros.

Numa auditoria contábil, pode-se simplesmente comparar os valores de uma determinada conta do balanço do período anterior com os valores do exercício sendo auditado²⁶, ou os valores alcançados por determinada grandeza empresarial (ex: total do faturamento) com os valores constantes no orçamento da própria empresa.

Trata-se de teste simples, de baixo custo e complexidade, mas que pela sua própria natureza não detecta erros ou problemas recorrentes ao longo do tempo, ou que estejam embutidos no próprio processo gerencial (influenciando também os valores estimados ou orçados pela organização). Normalmente, será usado em etapas iniciais do trabalho (como introdução a procedimentos mais detalhados), mas sempre em um nível bastante desagregado (pouca utilidade haverá em constatar uma variação significativa no faturamento de um grupo empresarial diversificado, para o qual concorrem inúmeras receitas de diferentes tipos; mais útil será verificar as variações de vendas por linha de produtos, ou os custos operacionais em cada fábrica, para os quais se pode buscar com precisão as fontes de variação).

3.1.2. TESTES PREDITIVOS (*PREDICTIVE TESTS*)²⁷

Este tipo de teste é o mais típico modelo da revisão analítica: procura prever um determinado valor a partir de outros valores independentes. Assim, partindo-se, por exemplo, do quadro de pessoal de um órgão ou empresa e das tabelas salariais e de benefícios (dados não-contábeis), procura-se calcular o valor da folha de pagamentos mensal. Segundo a metodologia geral acima mencionada, vai-se definir e montar as relações entre esses valores-fonte disponíveis (quadro de pessoal e tabelas salariais) e os valores-objeto (valor mensal da folha)²⁸.

É preciso reconhecer que a elaboração desse modelo de relações é, na maioria dos testes que têm real significado para a auditoria, uma tarefa muito complexa e extensa: as relações entre variáveis no mundo real não são simples proporções ou somas (na melhor das hipóteses, envolvem combinações lineares entre os dados-fonte). No nosso exemplo da folha de pagamento, teriam de ser consideradas férias, ausências, parcelas salariais de natureza pessoal, e uma grande variedade de outros fatores, para se atingir um cálculo realmente preciso. Isso põe de relevo que existem testes preditivos de maior ou menor confiabilidade, conforme se obtém modelos mais precisos de relacionamento entre dados-fonte e dados-objeto. Em nosso procedimento geral de revisão analítica, essa maior ou menor confiabilidade refletir-se-á em menor ou maior nível de tolerância aos desvios dos dados-objeto em relação aos valores projetados (quanto menor a confiabilidade do teste, maior deverá ser o nível de tolerância que se deverá considerar). Naturalmente, a realização de sucessivas auditorias aplicando testes similares permite o refinamento sucessivo dos modelos.

3.2. ANÁLISES DE QUOCIENTES OU PROPORÇÕES

3.2.1) ANÁLISE BÁSICA DE QUOCIENTES (*BASIC RATIO ANALYSIS*)²⁹

Trata-se de calcular relações entre os próprios dados-objeto, através do cálculo de quocientes ou índices entre eles, com a finalidade de compará-los com os mesmos quocientes obtidos de períodos anteriores ou de organizações ou programas similares (ou ainda – caso menos comum – com algum valor normativamente definido como razoável por julgamento do próprio auditor). Um exemplo na auditoria contábil são os famosos quocientes ou índices de rentabilidade, liquidez ou giro.



A nosso ver, trata-se de uma versão inicial simplificada, surgida na auditoria contábil-financeira, das técnicas de **indicadores de desempenho** e *benchmarking* desenvolvidas e exploradas na Auditoria Operacional³⁰. Do mesmo modo que na técnica de indicadores de desempenho, deve-se observar que um quociente isolado tem pouca utilidade: a plena utilidade da análise de quocientes vem do cálculo e avaliação de um grupo de índices ou quocientes relacionados. Competirá ao auditor selecionar dentre o vasto universo de índices aqueles que sejam mais adequados à análise que estiver procedendo.

Este tipo de teste tem potencialidades especiais no âmbito contábil-financeiro, uma vez que os quocientes mais importantes já estão, em sua grande maioria, definidos na literatura técnica (com o grau de relevância que se lhes deve atribuir³¹), e existe uma ampla disponibilidade de dados de comparação (nos períodos anteriores, possivelmente, a organização auditada também gerou demonstrativos contábeis; em relação a outras entidades como elemento de comparação, existe uma grande base de conhecimento periodicamente atualizada a respeito dos valores observados no mercado, ao menos entre organizações de natureza empresarial).

Na realidade, o desenvolvimento desse tipo de análise não ficou restrito ao campo da auditoria: a construção de índices e quocientes é ferramenta básica dos usuários da informação contábil (analistas de investimento e de crédito, por exemplo), e essa categoria de análise foi desenvolvida, principalmente, por esses usuários externos. Deve ressaltar-se, porém, que enquanto o analista externo toma os dados contábeis como insumo básico, já validado, o auditor compara-os e obtém os índices para questionar a sua razoabilidade e buscar sinais de riscos ou pontos que requeiram maior aprofundamento (os dados contábeis, portanto, não são tomados como válidos, mas o próprio objeto da validação).

Ao analisar determinados índices financeiros, usuários de demonstrações contábeis podem obter *insights* valiosos sobre a condição e o desempenho financeiros de uma companhia. Realizada por

auditores, a mesma análise lhes propicia melhor entendimento do negócio de um cliente. Além disso, comparação de índices referentes a dados correntes com expectativas desenvolvidas com base em dados do ano anterior, em orçamentos ou em normas da indústria pode trazer *insights* sobre áreas em que o risco da presença de distorções é alto³².

No âmbito da auditoria contábil, existe um grande número de índices tradicionais (com critérios de interpretação mais estáveis e ampla base publicada para comparações) que são utilizáveis para revisão analítica.

3.2.2. ANÁLISE VERTICAL DE QUOCIENTES (COMMON BASE INDEXATION ANALYSIS)³³

Um caso particular da análise de quocientes é a expressão das variáveis do conjunto dos dados-objeto em termos de algumas delas (que passam a ser uma base comum de indexação). O exemplo mais clássico desta técnica é a expressão das contas do balanço patrimonial como porcentagens do total de ativos, ou das contas do demonstrativo de resultados do exercício como porcentagens do total de receitas ou de despesas.

Isto facilita a comparação entre diferentes tipos de organização, pois toma em conta apenas a proporção entre as diferentes grandezas sob exame (números relativos), permitindo abstrair os valores absolutos e tornar comparáveis organizações ou programas de tamanhos diversos.

Por outro lado, o próprio trabalho analítico da identificação das relações relevantes entre os dados em exame (que é pré-requisito inicial para a escolha da base comum de indexação) permite selecionar e destacar os índices ou quocientes que merecem ser priorizados na análise. Por exemplo, parcela essencial das contas de resultado de uma empresa comercial guarda proporção com o volume de vendas – à medida em que as vendas aumentam, pode-se esperar um aumento proporcional da maior parte das contas de despesa (o que destaca o risco quando se constatam mudanças maiores nessa proporção de um ano para outro).

3.3. SÉRIES TEMPORAIS E REGRESSÃO

Alguns tratamentos numéricos são particularmente adequados para identificação de padrões e modelos envolvendo séries históricas de dados, bem como para sublinhar determinadas relações de dependência simples entre duas variáveis.

3.3.1. PLOTAGEM DE GRÁFICOS³⁴

A disposição das informações numéricas na forma de gráficos é um mecanismo simples e didático de apresentação das relações entre itens de dados. Frequentemente é mais fácil identificar uma relação entre dados ou flutuações anormais num gráfico que numa tabela numérica.

A contrapartida dessa facilidade de interpretação é o caráter subjetivo e qualitativo das conclusões geradas a partir desses instrumentos: não é possível aplicar, a partir dos gráficos, critérios de tolerância máxima admissível – portanto, a plotagem de gráficos é, antes, um auxiliar heurístico dos testes do auditor, permitindo-lhe ilustrar as suas conclusões e levantar áreas onde um teste quantitativo de revisão analítica deva ser realizado.

Também na plotagem de gráficos existem duas grandes formas de organização das informações: a distribuição de um ou mais itens ao longo do tempo, e o relacionamento entre itens. No primeiro caso, essencialmente, o eixo horizontal do gráfico registra o tempo, e o eixo vertical os valores dos dados (Figura 1). No segundo caso, o eixo horizontal contém os valores de uma variável e o vertical os valores de outro item associados aos valores da variável horizontal.

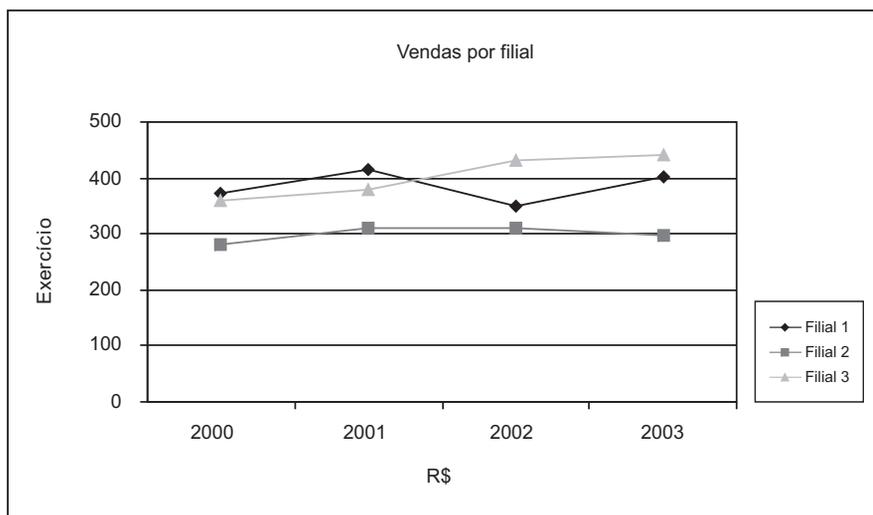


Figura 1 – gráfico de distribuição de variáveis ao longo do tempo

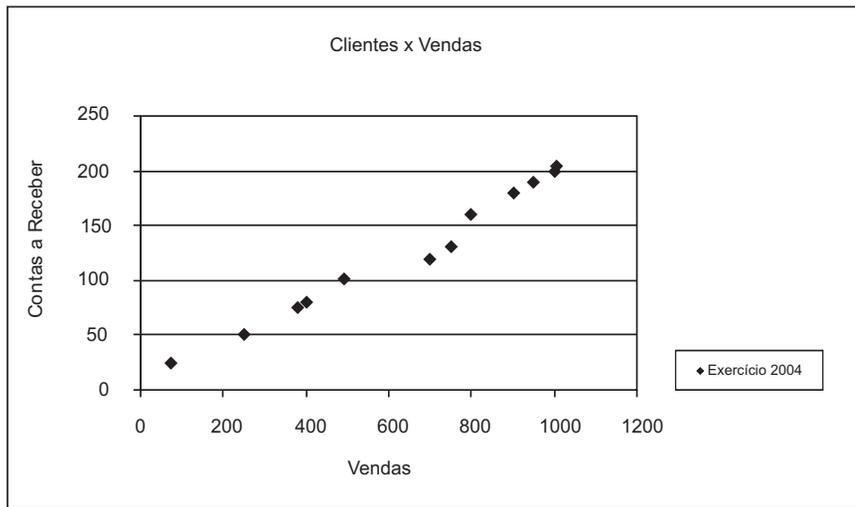


Figura 2 – gráfico de relacionamento entre variáveis

3.3.2. REGRESSÃO E ANÁLISE DE TENDÊNCIAS (*TREND ANALYSIS*)³⁵

A análise de uma coleção de observações de um mesmo item de dados, realizada seqüencialmente no tempo, pode ser sistematizada estatisticamente com o fim de conferir maior precisão na projeção de valores históricos para o futuro. A complexidade matemática desse tratamento dos dados pode alcançar níveis muito elevados³⁶, a exigir um alto investimento em pessoal qualificado e em tempo de formulação dos modelos e computação dos resultados. O modelo da regressão linear simples, porém, que parte da hipótese da existência de duas variáveis (no caso de uma série temporal, a variável independente sendo o tempo) e uma relação linear entre elas, permite um poder preditivo bastante rigoroso para os testes a custos e prazos razoáveis.

Operacionalmente, deve o auditor iniciar pela escolha de um modelo que melhor explique os dados-fonte (históricos) observados. Dada a hipótese já adiantada de uma relação linear, esta escolha significa determinar os coeficientes linear e angular de uma reta, cujos valores da variável dependente apresentem o menor erro total em relação aos valores da variável independente (no caso, simplesmente os períodos de tempo). O método de ajustamento direto, considerado quase universalmente como mais adequado para essa aplicação, é o da reta de mínimos quadrados ou regressão linear³⁷. Esse melhor ajustamento de uma reta ao longo dos pontos é visualmente representado na Figura 3 abaixo, ilustrando novamente o caso da relação entre as vendas de uma empresa e o valor das contas a receber, verificados mês a mês (já mostrado na Figura 2).

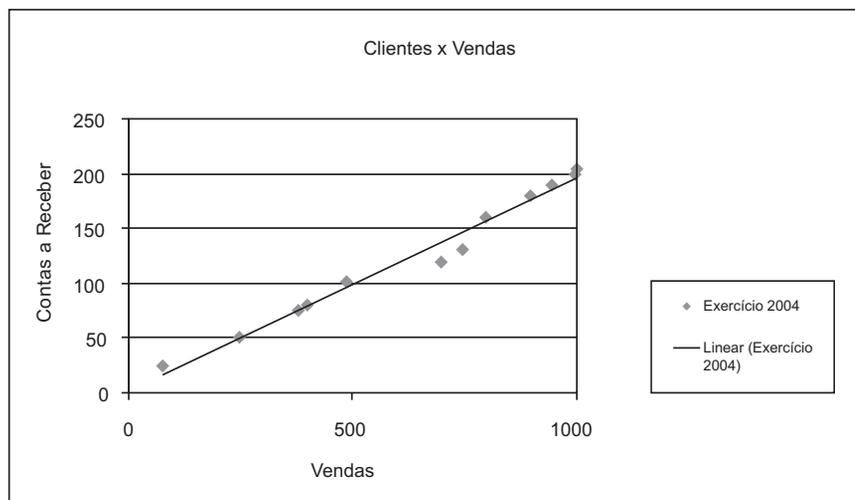


Figura 3 – gráfico de ajustamento de modelo linear a série temporal

Tendo presente a idéia do modelo (para o que a plotagem de um gráfico é um auxílio considerável), o auditor precisará calcular, a partir dos dados da série temporal, os coeficientes de reta de ajustamento. Para isso, deverá, inicialmente, ordenar os dados em ordem cronológica crescente.

Mês	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Clientes	25	50	75	80	101	120	130	160	180	190	199	205
Vendas	75	250	380	400	490	700	750	800	900	950	1000	1005

Em seguida, denotando por X a variável independente (no modelo, **vendas**) e por Y a variável dependente (**clientes**), a reta de melhor ajuste terá a equação³⁸:

$$Y = a + (b * X),$$

com

$$b = \{ [n * (X * Y)] - [(X) * (Y)] \} / \{ [n * (X^2)] - [(X)]^2 \},$$

$$a = [(Y) / n] - \{ b * [(X) / n] \},$$

onde n = número de observações, ou número de pares de dados (x,y) observados.

No exemplo apresentado, teremos que a = 2,69 e b = 0,19. Assim, o auditor tem uma equação que correlaciona um valor observado de vendas para o período posterior (por exemplo, 1093) a um valor previsto do saldo de clientes ou contas a receber (aplicando-se a equação, projeta-se o valor de 213,15).

O ajustamento por regressão oferece então, diretamente, a tendência subjacente da série de dados, que permite uma precisão bastante grande no modelo preditivo. Se o auditor desejar entrar em maior profundidade estatística, poderá aplicar procedimentos adicionais que permitem ao modelo captar variações nos dados que não se encaixem na hipótese de dependência linear estrita de uma variável em relação a outra. Será possível, assim, **quebrar** os dados da série temporal em vários componentes de ação relativamente independente, elevando a precisão do modelo em realizar previsões: além da tendência subjacente principal (representada pela reta da regressão linear), pode-se identificar uma variação cíclica de longo prazo (dependendo do número de observações da série), uma variação sazonal dentro da tendência e uma variação residual estocástica (cujos efeitos podem ser minimizados). O alcance desse nosso roteiro metodológico não comporta, porém, o detalhamento dessa ampliação do modelo, para o que referimos o leitor interessado à bibliografia indicada³⁹. Na prática, o auditor já conta com um modelo de razoável poder preditivo com a projeção por regressão linear. Quando a aplicação dessa metodologia suscitar variações significativas dos valores projetados em relação aos dados-objeto, o auditor poderá considerar o refinamento desse modelo (desde logo, se tiver um número mínimo de observações nos dados-fonte que permita esse tratamento adicional e se não localizar a fonte das variações na própria realidade auditada).

4. POSSIBILIDADES DA REVISÃO ANALÍTICA NA AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL

A maior parte dos exemplos e considerações até agora apresentados vem do campo financeiro e contábil. Isso se deve a várias razões. Primeiro, há a experiência acumulada de várias décadas de desenvolvimento das técnicas de auditoria contábil, que apenas recentemente se vem incorporando às demais modalidades, à medida em que estas crescem em relevância.

Esta relativa juventude do tratamento quantitativo da informação na análise de variáveis não diretamente financeira, por parte dos auditores, coloca também o problema da escassez de normas ou padrões estabelecidos que orientem o auditor na definição dos enfoques mais produtivos ou significativos (à semelhança do universo de instrumentais que já está à disposição do auditor contábil). Em geral, esses padrões estão dispersos na literatura acadêmica de cada área, ou às vezes existem em várias fontes, nem sempre compatíveis entre si⁴⁰. Especialmente no que se refere ao estudo das dimensões econômicas da ação pública, nota-se uma significativa ausência de referências conceituais estandardizadas ou uniformes (em claro contraste com os mecanismos institucionais consolidados de fixação de normas contábeis⁴¹).

Os desafios, no entanto, são maiores que a simples institucionalização. Parte considerável das auditorias de natureza operacional deve tomar em consideração os aspectos econômicos de custos e benefícios das ações auditadas⁴². Até porque “todo projeto implica custos”⁴³ e dificilmente uma auditoria operacional terá utilidade para qualquer interessado se ignorar este sentido de racionalidade econômica.

Pois bem, as tentativas de quantificação de grandezas não-monetárias e o seu tratamento, associado às dimensões de custo, esbarram na enorme barreira conceitual de formular valores para variáveis-chave nas modelizações de políticas públicas: o “valor estatístico de uma vida”⁴⁴, o valor do tempo economizado em viagens de transporte urbano⁴⁵, o custo de impactos sobre o meio ambiente⁴⁶; a simples taxa de desconto para comparações intertemporais⁴⁷.

Por estranha que pareça, essa tentativa de **monetização** de valores evidentemente não-monetários é uma tentativa de obter uma certa ponderação entre múltiplos fatores intrinsecamente diferentes em sua natureza, mas que inevitavelmente representam partes do mesmo *trade off* entre objetivos conflitantes⁴⁸. Desse modo, a ausência de padronização (ou de critérios básicos de qualidade) termina por resultar em valores arbitrários a esse tipo de medidas, inviabilizando a comparabilidade entre diferentes auditorias e suas respectivas conclusões.

Outras variáveis, por sua vez, sequer podem ser monetizadas (a exemplo da ponderação do valor de diferentes graus de equidade ou concentração na distribuição dos benefícios de algum programa social). Neste caso, existem tentativas de formular “medidas avaliativas multiobjetivos”, comparando os custos de alternativas de projetos com seus benefícios não expressos na mesma unidade de medida⁴⁹ ou traduzindo os impactos de um objeto de avaliação em termos de uma média ponderada de valores de diferentes naturezas (portanto, medidos em diferentes unidades)⁵⁰. Num exemplo típico (as operações do *Internal Revenue Service*):

O IRS, como agência governamental, pode usar mais frequentemente o custo ou tempo do fator trabalho como um insumo único em suas medidas de produtividade, porque ele depende pesadamente desse fator. Entretanto, pode ser particularmente importante para o IRS o uso de uma medida multifatorial que inclua o fator capital ao lado do fator trabalho durante os períodos de modernização que envolvem níveis altos ou elevações de investimento de capital⁵¹.

Este artifício, ainda que em aparência possa satisfazer a alguns pela não-expressão em termos monetários, não resolve o problema axiológico de fundo: qualquer ponderação que se faça terá de usar um conjunto de pesos inevitavelmente arbitrário, que refletirá – inexoravelmente – o juízo de valor de quem os estabelece (e esta atribuição de valores aos pesos associados a cada objetivo tem exatamente o mesmo efeito lógico de monetizar esses objetivos – a “precificação” não é mais que um sistema de pesos). Tampouco o problema básico de “transformação de conceitos em variáveis”⁵², ou de “encontrar referentes empíricos ou indicadores para aquelas dimensões que, a princípio, só tenham sido definidas teoricamente e que constituirão o objeto da pesquisa”⁵³ torna-se mais preciso conceitualmente apenas pelo fato da unidade de medida não ser monetária.

Isto significa, porém, que a Auditoria de Natureza Operacional deve ignorar a revisão analítica sempre que os dados nela tratados não forem estritamente homogeneizados em categorias inerentes à produção competitiva de bens e serviços em ambiente de mercado ?

De modo algum. As dificuldades que se apresentam são o argumento mais forte em favor da necessidade de atuação do auditor, para evidenciar a racionalidade (ou não) das decisões:

A utilização da análise custo-benefício convencional, apresentando seus resultados junto à enumeração dos impactos de difícil medição, constitui um avanço notável em países ou regiões onde a decisão política está basicamente conformada pelo peso dos interesses parciais e o benefício a curto prazo.

A avaliação econômica pode lançar luz sobre a idoneidade ou a inconveniência de empreender ações e lançar projetos públicos que superam certo umbral de rentabilidade social, competindo ao político decidir que projetos empreende e quais rechaça. Se é movido pelo interesse público, dará o devido valor ao trabalho prévio que o economista oferece, e se seus fins são outros, terá mais dificuldades para antepor interesses parciais aos gerais da sociedade.⁵⁴

Tampouco está o auditor desprovido de caminhos a seguir: pese as suas dificuldades inerentes, os métodos de análise econômica de políticas e programas⁵⁵ oferecem ao menos um ponto de partida para a formulação de modelos preditivos mais complexos. O auditor também pode recorrer à construção de modelos de revisão analítica utilizando variáveis ou índices que reflitam dimensões exclusivas da atividade produtiva do objeto auditado, como indicadores estritamente educacionais⁵⁶, ou medidas de produtividade física da atividade administrativa⁵⁷. A potencialidade do instrumento da revisão analítica apela à natureza empreendedora do auditor que envereda pelos caminhos da Auditoria de Natureza Operacional. Enfrentar os desafios que a aplicação da revisão analítica coloca significa, portanto, preciosa oportunidade para ampliar os recursos de que dispõe esse auditor e para tentar reduzir a “defasagem entre a explosão das demandas e expectativas sociais em relação à auditoria e as estórias mais ‘paroquiais’ que se contam sobre sua capacidade operacional real”⁵⁸.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. *Auditoria: um curso moderno e completo*. São Paulo: Atlas, 1996.
- ARAÚJO, Inaldo. *Introdução à auditoria operacional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- BELL, Timothy; WRIGHT, Arnold. When judgement counts. *Online Journal of Accountancy*, New York, v. 184, n. 5, Nov. 1997. Disponível em <<http://www.aicpa.org/pubs/jofa/nov97/audit.htm>>. Acesso em: abr. 2006.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. A jangada de pedra: os caminhos da auditoria. *Revista de Informação Legislativa*, n. 42, p. 227-254, out./dez. 2005.
- _____. Novas perspectivas da liquidez financeira na análise de contas. *Revista do TCU*. Brasília, v. 32, n.88, p. 42-53, abr./jun. 2001.
- BOYNTON, William; JOHNSON, Raymond; KELL, Walter. *Auditoria*. São Paulo: Atlas, 2002.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Técnica de auditoria: benchmarking*. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2000. 26 p.
- _____. *Técnica de auditoria: indicadores de desempenho e mapa de produtos*. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2000. 32 p.
- BUSSAB, Wilton de Oliveira. *Análise de variância e regressão*. São Paulo: Atual, 1988.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- CORRAR, Luiz J.; THEÓPHILO, Carlos Renato. *Pesquisa operacional para decisão em contabilidade e administração*. São Paulo: Atlas, 2004.
- FERREIRA, Ricardo. *Auditoria*. São Paulo: Ed. Ferreira, 2004.
- FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. *Auditoria contábil*. São Paulo: Atlas, 1995.
- ESTADOS UNIDOS. Government Accountability Office. *Economic performance: highlights of a workshop on economic performance measures*. Washington: GAO, 2005. 51 p.
- _____. *Tax Administration: IRS can improve its productivity measures by using alternative methods*. Washington: GAO, 2005. 24 p.
- GARCÍA, Francisco Javier Martínez. *Materialidad y riesgo en auditoría*. Madrid: Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, 1986. 190 p.
- HOPP, João Carlos; LEITE, Hélio de Paula. O mito da liquidez. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 29, n. 4, p. 63-69, out./dez. 1989.
- JUND, Sergio. *Auditoria: conceitos, normas, técnicas e procedimentos*. São Paulo: Impetus, 2002.

- LIMA, Diana Vaz; CASTRO, Robison Gonçalves. *Fundamentos da auditoria governamental e empresarial*. São Paulo: Atlas, 2003.
- MAYNAR, Manuel Melis; FERNÁNDEZ, Francisco Javier González. *Ferrocarriles Metropolitanos: tranvías, metros ligeros y metros convencionales*. Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 2002.
- PARÁ. Auditoria Geral do Estado. Programa de auditoria de 2005: programas de governo. Disponível em: <http://www.age.pa.gov.br/webtools/sn_procaudi.jsp>. Acesso em: abr. 2006.
- POWER, Michael. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- REINO UNIDO. National Audit Office. *Analytical review procedures: guidance notes*. Londres: [S.n], [200-?]. Mimeografado.
- RICO, Elisabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais PUC/SP, 1999.
- RODRÍGUEZ, Manuel Cano. *La contabilidad creativa: análisis de la fiabilidad de la información contable*. Madrid: Prentice Hall, 2001.
- RUS, Ginés de. *Análisis coste-beneficio*. Barcelona: Ariel, 2001.
- SARAMAGO, José. *A bagagem do viajante*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- _____. *História do cerco de Lisboa*. Rio de Janeiro: O Globo; São Paulo: /Folha de São Paulo, 2003.
- SERRA, Josep M. López; DALMAU, Francesc Garreta. *Els procediments analítics: la revisió analítica com a part de l'enfocament del treball d'auditoria i com a valor afegit al client*. Barcelona: Col.legi de Censors Jurats de Comptes de Catalunya, 2003. (Sèrie Quaderns Tècnics).
- WELLS, Joseph T. Irrational ratios: the numbers rise a red flag. *Online Journal of Accountancy*. New York, v. 192, n. 2, Aug. 2001. Disponível em: <<http://www.aicpa.org/pubs/jofa/aug2001/wells.htm>>.
- WORTHEN, Blaine; SANDERS, James; FITZPATRICK, Jody. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Gente, 2004.
- ⁸ *Figures in accounts are often related to one another in predictable or consistent ways, They may similarly be related to external figures or associated non-financial information. Analytical review procedures work on the premise that the absence of significant variations from expected relationships gives some assurance as to the reasonableness of the amounts. Where a significant variation occurs, it may either be caused by legitimate factors not already taken into account in determining the expected relationship, or else by misstatement* (NAO, s.d., p. 1).
- ⁹ Boynton; Johnson; Kell, 2002, p. 258.
- ¹⁰ NAO, s.d., p. 6, com adaptações. A mesma seqüência de procedimentos, de forma mais simplificada, é descrita por Bell & Wright, 1997, p. 2., e por Serra & Dalmau, 2003, pp. 546-554.
- ¹¹ Desde que sejam submetidos a comparação com dados de outra natureza, conforme vai-se apontar adiante.
- ¹² Bell & Wright, 1997, p. 2.
- ¹³ Bell & Wright, 1997, pp. 2-3.
- ¹⁴ Bell & Wright, 1997, p. 2.
- ¹⁵ *Por último, mediante el alisamiento del beneficio se procura disminuir la dispersión de los resultados a través del tiempo. Bajo esta técnica subyace la idea de que existe un nivel "normal" de beneficio para la empresa, alrededor del cual oscila aleatoriamente el verdadero resultado obtenido. Mediante el alisamiento se desea reducir esta aleatoriedad, disminuyendo la varianza de los mismos a lo largo del tiempo. De esta forma, se consigue presentar una serie histórica de resultados más estable, pareciendo inferior el perfil de riesgo de la empresa. Para llevarlo a cabo, se emplearían políticas contables conservadoras cuando el resultado real resulte excesivamente superior al nivel "normal", y agresivas si el resultado antes de la manipulación fuese demasiado inferior al nivel "normal"* (Rodríguez, 2001, p. 6).
- ¹⁶ O texto original de Bell & Wright (1997) parece condenar qualquer utilização de dados históricos como expectativas "não-independentes". Não nos parece esse o entendimento correto: os dados históricos auditados ou validados independentemente pelo auditor, mesmo que tenham sido produzidos pelo responsável da entidade auditada, não se configuram como dados "não-independentes", mas como dados cuja confiabilidade já foi estabelecida pelo auditor previamente. Naturalmente, se os dados históricos não foram objeto de um procedimento de validação reconhecido pelo auditor, a restrição é correta e esses dados não podem servir como dados-fonte para comparação.
- ¹⁷ Devido aos objetivos do trabalho, não nos estenderemos além desta noção intuitiva. Porém, o leitor atento encontrará uma coerência conceitual entre essa recomendação da revisão analítica e as noções teóricas de elevação da qualidade da informação com a disponibilidade de mais elementos de dados (melhoria da eficiência dos estimadores e portanto da precisão da estimativa decorrente do aumento do tamanho da amostra, como descreve a Amostragem Estatística).
- ¹⁸ Aqui também devemos somente sugerir a similaridade entre este raciocínio e a redução de riscos de carteira pela diversificação dos ativos, na Teoria de Finanças, e a redução da variância final da amostragem aleatória por conglomerados frente a uma amostragem aleatória simples.
- ¹⁹ Boynton; Johnson; Kell, 2002, p. 259.
- ²⁰ Boynton; Johnson; Kell, 2002, p. 260. O NAO propõe, simplificada, tolerâncias entre 2 e 10 % para cada tipo de teste (exceto para a plotagem dos dados em gráficos, que tem avaliação necessariamente subjetiva) - (NAO, s.d., p. 4).

NOTAS

- ¹ Saramago, 2003. p. 107.
- ² Jund, 2002, p. 239-241; Almeida, 1996, pp.363-379; Ferreira, 2004, pp. 137.
- ³ Lima e Castro, 2003. Franco & Marra.
- ⁴ Araújo, 2001.
- ⁵ Principalmente, NAO, s.d. e Boynton; Johnson; Kell, 2002, pp. 257-265.
- ⁶ Wells, 2001, p. 1.
- ⁷ *Analytical procedures involve comparisons of recorded amounts, or ratios developed from recorded amounts, to expectations developed by the auditor* Bell & Wright, 1997, p. 1.

- ²¹ Bell & Wright, 1997, p. 3.
- ²² E o menos desenvolvido, habitualmente, pelos auditores (NAO, s.d., p. 6).
- ²³ Lima & Castro, 2003, p. 37.
- ²⁴ Esta posição não é unânime. Bell & Wright (1997, p. 3) previnem o auditor de que buscar primeiro as explicações da administração compromete a eficácia e efetividade da auditoria, pois uma explicação plausível mas incorreta do cliente pode conduzir a testes desnecessários com o objetivo de corroborá-la, e direcionar os testes para confirmá-la pode exaurir os recursos e o tempo orçados pelo auditor para esse item específico, em detrimento de outras direções de pesquisa igualmente plausíveis que sejam suscitadas pelo próprio auditor.
- ²⁵ NAO, s.d., p. 17-19.
- ²⁶ Levando em conta que determinadas contas (tais como Vendas ou Custos) devem ser deflacionadas para uma comparação dessa natureza, e outras têm de levar em conta situações como depreciação (tais como Bens e equipamentos).
- ²⁷ NAO, s.d., p. 20-23.
- ²⁸ No exemplo, cabe lembrar que os sistemas administrativos de onde se retiram as tabelas salariais e o quadro de pessoal (ou pelo menos um deles) devem ser independentes do sistema que calcula a folha de pagamento; caso contrário, a previsão a ser obtida, na melhor das hipóteses, reproduziria os resultados cuja validade se quer apurar.
- ²⁹ NAO, s.d., p. 25.
- ³⁰ TCU, 2000 e TCU, 2000A.
- ³¹ Não pretendemos com isso afirmar que a interpretação das demonstrações financeiras mediante índices ou quocientes seja matéria isenta de controvérsia. Ao contrário, esse campo está em permanente evolução, o que dá margem a sucessivas reavaliações dos conceitos por trás de cada quociente. Um exemplo paradigmático dessa discussão é a polêmica sobre a interpretação dos índices de liquidez (Hopp & Leite, 1989; Bittencourt, 2001).
- ³² Boynton; Johnson; Kell, 2002, p. 266.
- ³³ NAO, s.d., p. 25.
- ³⁴ NAO, s.d., pp. 32-36.
- ³⁵ NAO, s.d., p. 37-45.
- ³⁶ A exemplo da regressão linear múltipla (Corrar & Theóphilo, 2004, pp. 110-126) ou os diversos modelos de regressão não-lineares (Bussab, 1988, pp. 86-97; Corrar & Theóphilo, 2004, pp. 126-133).
- ³⁷ NAO, s.d., pp. 41-42; para demonstração analítica do melhor ajustamento, vide p. ex. Corrar & Theóphilo, 2004, pp. 149-150.
- ³⁸ As fórmulas são aqui apresentadas com o fim de apresentar a lógica do procedimento. Os cálculos são passíveis de solução rápida e simples com qualquer recurso moderno de planilha eletrônica ou mesmo de calculadoras financeiras um pouco mais sofisticadas.
- ³⁹ Os modelos de ajustamento de séries temporais são tratados de forma simplificada em NAO, s.d., pp. 42-45, e detalhadamente em Corrar & Theóphilo, 2004, pp. 200-229.
- ⁴⁰ O *Government Acocuntability Office* relata as dificuldades do governo norte-americano com várias exigências provenientes de vários órgãos diferentes para a avaliação econômica de programas públicos (GAO, 2005, pp. 9 e 16).
- ⁴¹ GAO, 2005, pp. 24 e 30.
- ⁴² De fato, o monitoramento de qualquer ação mediante indicadores deve idealmente incorporar as dimensões de economicidade e eficiência (TCU 2000A, p. 27), que têm inexoravelmente um conteúdo econômico.
- ⁴³ Cohen & Franco, 1999, p. 168.
- ⁴⁴ Ou o valor que a sociedade estaria disposta a pagar para reduzir os riscos de perda de cada vida humana adicional – em suas avaliações de programa, por exemplo, o *Center for Disease Control and Prevention* estima cada vida em US\$ 940.000,00; o *Department of Transportation* em US\$ 2.700.000,00; a *Environmental Protection Agency* em US\$ 6.100.000,00, enquanto o *US Army Corps of Engineers* não considera essa “variável” em suas análises.
- ⁴⁵ A título de exemplo, em estudos de engenharia de transportes o tempo de demora de passageiros se estimou em Ptas 1.500 (aproximadamente US\$ 9,04) por hora de atraso (Maynar & Fernández, 2002, p. 75); em conceituação genérica, Rus, 2001, p. 20.
- ⁴⁶ Rus, 2001, p. 20; GAO, 2005, p. 25; Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004, p. 495.
- ⁴⁷ Rus, 2001, pp. 110-119; GAO, 2005, p. 17.
- ⁴⁸ Cohen & Franco, 1999, p. 194.
- ⁴⁹ Denominada convencionalmente Análise Custo-Efetividade (Cohen & Franco, 1999, p. 195).
- ⁵⁰ GAO, 2005, p. 14; Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004, p. 490-497.
- ⁵¹ *IRS, as a government agency, may be able more often to use labor costs or hours as a single input in its productivity measures because it relies heavily on labor. However, it may be particularly important for IRS to use a multifactor measure that includes capital along with labor during periods of modernization that involve increased or high levels of capital investment.* GAO, 2005A, p. 9; a mesma fonte tem uma discussão mais extensa sobre o cálculo de índices de produtividade quantitativos mono e multi-fatoriais, não-monetários (pp. 21-24).
- ⁵² Cohen & Franco, 1999, p. 153.
- ⁵³ Cohen & Franco, 1999, p. 152.
- ⁵⁴ *La utilización del análisis coste-beneficio convencional, presentando sus resultados junto a la enumeración de los impactos de difícil medición, constituye un avance notable en países o regiones donde la decisión política está básicamente conformada por el peso de los intereses parciales y el beneficio a corto plazo. La evaluación económica puede arrojar luz sobre la idoneidad o la inconveniencia de emprender acciones y acometer proyectos públicos que superan cierto umbral de rentabilidad social, correspondiendo al político decidir qué proyectos emprende y cuáles rechaza. Si le mueve el interés público, valorará en su medida el trabajo previo que el economista le ofrece, y si sus fines son otros, tendrá más dificultades de anteponer intereses parciales a los generales de la sociedad* (Rus, 2001, p. 20).
- ⁵⁵ Que incluem os métodos convencionalmente conhecidos por Análise de Custo-Benefício e Análise de Custo-Efetividade – Rus, 2001; Cohen & Franco, 1999).
- ⁵⁶ Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004, pp. 480-482; Pestana, 1999, p. 60.
- ⁵⁷ GAO, 2005A.
- ⁵⁸ “[...] gap between the explosion of programmatic demands and expectations of auditing and the more ‘local’ stories which are told of its underlying operational capability” (Power, 1999, p. 7).

As despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino

Flavio C. de Toledo Jr.,
Sérgio Ciqueira Rossi

A não-aplicação dos mínimos constitucionais do ensino é omissão que acarreta inúmeros embaraços ao ente federado, entre os quais a intervenção de outro nível de governo (1), a impossibilidade de não mais ser contemplado com transferências voluntárias da União ou do Estado (2), a imputação de crime de responsabilidade ao ordenador da despesa (3) e, também, o possível parecer desfavorável dos Tribunais de Contas, juízo esse que, se confirmado pela Câmara dos Vereadores, enseja a inelegibilidade do Prefeito (4).

Vem daí a importância de o Município acautelar-se com o tipo de despesa inserida no ensino. Dependendo do nível de glosa das Cortes de Contas, a aplicação restará insuficiente, remetendo-se daí aos inconvenientes antes ditos.

Advinda da reforma educacional de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, de 1996) dispõe que os órgãos fiscalizadores examinem, com prioridade, o adequado financiamento do setor educacional (art. 73). Em tal marcha, vital a intervenção dos Tribunais de Contas no contexto ora em debate.

Sobredito regramento apresenta, em seu artigo 70, os gastos nomeados no art. 212 da Constituição: **os de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**. Da mesma forma, a LDB, logo em seguida (artigo 71), enuncia despesas estranhas ao setor, as quais, óbvio, são, de pronto, afastadas dos percentuais mínimos.

Nesse escopo, aquele artigo 70 também conceitua o que vem a ser despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE): é a despesa realizada para garantir os objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, quer o infantil, o fundamental, o médio ou o superior.

Flavio C. de Toledo Jr. é Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Sérgio Ciqueira Rossi é Secretário-Diretor Geral e Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo



Fundamentada na divisão estatal que faz a Carta Política (art. 211, § 2º), a LDB estabelece que o Município aplique, pelo menos, 25% dos impostos na **educação infantil e no ensino fundamental**, cabendo a este último nível, no mínimo, 60% daquele piso ou, o que dá no mesmo, 15% da receita proveniente de impostos (art. 11, V).

Além disso, a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, determina que 60% do Fundo do Ensino Fundamental (FUNDEF) sejam destinados à remuneração do profissional do magistério fundamental (art. 60, § 5º da ADCT cc. art. 7º da Lei nº 9.424, de 1996).

No âmbito dessa aplicação em MDE, o primeiro dispêndio possível tem a ver com “remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da Educação” (art. 70, I, LDB). Aqui entram os custos salariais dos professores (inclusive leigos), dos profissionais que apóiam a atividade docente (diretor, supervisor, orientador pedagógico) e, ainda, dos servidores vinculados às atividades-meio do ensino (auxiliares administrativos, bedéis, secretários escolares, merendeiras).

Amparado em interpretação do Ministério da Educação - MEC, o egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, de forma pacífica, vem acolhendo a remuneração da merendeira na despesa mínima educacional. Dessa forma, pois, apesar de a LDB vedar a inclusão de programas suplementares de alimentação (art. 71, IV), a merendeira é, sem sombra de dúvida, profissional da educação, vinculada funcionalmente aos órgãos do ensino e paga à conta de dotações legalmente atribuídas ao setor em questão.

Aqui, vale refletir, os custos salariais da merendeira, como antes se viu, agregam-se, sim, à despesa de MDE, possibilidade que, de outro lado, não beneficia outros gastos dos programas suplementares de alimentação, entre os quais a compra de gêneros alimentícios, de equipamentos para a cozinha-piloto, de combustível para a frota que distribui a merenda (art. 71, IV, LDB).

De outro turno e considerando que, a teor do art. 29, da LDB, a educação infantil visa também “o desenvolvimento físico da criança de até 6 anos”, nesse enfoque conceitual do regramento da educação, há posições respeitáveis a admitir e outras a vetar a inclusão dos dispêndios com alimentação em creches. A questão é controvertida já que a possibilidade do gasto não está prevista no art. 70, tampouco impedida no art. 71 da LDB. Daí ter-se em princípio sustentável que tal gasto limita-se à alimentação de crianças em tenra idade, contribuindo, assim, para seu desenvolvimento físico.

Para hipóteses que alcançam sobretudo os municípios de maior porte, a estrutura administrativa da Secretaria da Educação pode também lidar com os ensinos médio e superior, níveis esses não conferidos constitucionalmente ao Município. Se assim for, os controles interno, externo e social precisam observar a glosa proporcional sobre a despesa daquela Secretaria; isso, em função percentual ao número de alunos daqueles níveis estranhos à despesa mínima da unidade local de governo.

Ocorrendo ganhos não previstos junto ao Fundo do Ensino Fundamental - FUNDEF, o Município pode, excepcionalmente, conceder abonos salariais a profissionais do magistério fundamental, completando, com isso, a respectiva aplicação mínima (60% do FUNDEF). Autorizado por lei local, esse abono, contudo, deve escorar-se em objetivos e transparentes critérios distributivos, enunciados, preferencialmente, no Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (ex: assiduidade, participação em cursos de aperfeiçoamento, desempenho dos respectivos alunos).

Diferente do que permitia, de forma cristalina, o ordenamento pretérito (Lei nº 7.348, de 1985), a Lei de Diretrizes e Bases – LDB, se não possibilita, tampouco proíbe as despesas com inativos da educação no respectivo gasto mínimo. Há aqui vacilo legal que remete à possibilidade daquela anterior legislação de 1985; não revogada de forma expressa; é bom que se frise. Em vista disso, vários Tribunais de Contas toleram, em MDE, gastos da inatividade, desde que esses também não se incluam nos 60% do FUNDEF, dirigidos única e exclusivamente, aos profissionais em efetivo exercício.

De toda forma, a contabilidade não considerará, em apartado, a contribuição dos segurados ao regime próprio de previdência, mesmo que este seja operado por entidade jurídica diferente da Prefeitura (autarquia ou fundação). Deve assim ser porque tal gasto já se inclui na folha salarial e, em nível de despesa efetiva, a administração só desembolsa parcela excedente àquela contribuição funcional. De fato, tal contribuição é, depois, recepcionada como receita orçamentária. Aliás, é bem essa a visão da LRF sobre gasto líquido com inativos (art. 19, § 1º, VI, “a”).

Ainda, a Portaria nº 219/04, da Secretaria do Tesouro Nacional, determina que, desde 01.01.2005, a quota patronal ao regime local de previdência, mesmo ela, não mais se classifique tal qual despesa orçamentária. Por isso, essa contribuição passa a ser mero fato financeiro, não-orçamentário, assim como é a ajuda financeira para autarquias, fundações e estatais dependentes. Tudo isso para evitar a duplicidade na consolidação dos balanços de cada Município.

Assim, embute-se a quota patronal nos mínimos em questão, só que, depois dos gastos com inativos da educação, será abatida a respectiva contribuição patronal. Caso contrário, uma mesma despesa seria contada duplamente em MDE. A primeira vez, como contribuição do Município ao sistema previdenciário local. A segunda, como parte da despesa com aposentados que militaram na educação. Para melhor entender esse mecanismo, basta um raciocínio comparativo, ou seja, sem regime próprio, as administrações recolhem ao INSS, incluindo tal despesa nos 25%; porém, quando da aposentadoria dos servidores da educação, tal gasto não será incorporado à MDE, vez que pago por autarquia federal; não mais pela Prefeitura.

Tendo em mira que o gasto laboral é absolutamente predominante em MDE, os controles social, interno e externo devem se amparar em certos procedimentos para atestar a pertinência educacional de tal despesa. De forma didática e simplificada, tais procedimentos compõem em manual elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Guia de Orientação aos Conselheiros do FUNDEF; www.tce.sp.gov.br).

Beneficiando servidores da área educacional, a cesta básica, o vale-refeição, o vale-transporte compõem, sim, os 25% da educação geral e os 15% específicos do ensino fundamental. Todavia, verbas indenizatórias que são, deixam de integrar o gasto com o profissional do magistério fundamental (60% do FUNDEF); aqui a norma alcança somente as espécies remuneratórias (art. 7º da Lei nº 9.424, de 1996).

Em página eletrônica do Ministério da Educação, apresentam-se despesas próprias do FUNDEF (www.mec.gov.br). Considerando que para tal, o fundamento assenta-se no art. 70 da LDB, essa leitura do MEC pode ser estendida a todo e qualquer gasto educacional, esteja ele amparado em recursos daquele fundo ou em qualquer outra receita derivada de impostos.

Nessa lixeira, o MEC discrimina o que vem a ser “aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino”, bem assim “uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino”, vale dizer, as hipóteses permissivas dos incisos II e III do sobredito dispositivo. Assim, comparecem as despesas que nos permitimos resumir:

- compra de equipamentos voltados às necessidades do sistema educacional (exemplos: carteiras escolares, mesas, mimeógrafos, retroprojetores, computadores);
- manutenção dos equipamentos existentes (tintas, graxas, óleos, reparos, reformas, reposição de peças);



- ampliação, reforma, construção (obra e terreno, inclusive eventuais custos de desapropriação) ou conclusão de escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino;
- conservação das instalações físicas do sistema de ensino (serviços de limpeza e vigilância, material de limpeza, de higienização de ambientes, etc.);
- despesas com o uso de quaisquer bens utilizados no sistema de ensino (Ex.: locação de um prédio para lá funcionar uma escola; manutenção do bem utilizado).

No caso dos levantamentos estatísticos e pesquisas (art. 70, IV, LDB), incluem-se estudos como, por exemplo, o perfil de alunos e professores, a eficiência real dos gastos educacionais, o custo do aluno durante um ano letivo, entre outros.

Na realização de atividades-meio (inciso V), apresentam-se os serviços de vigilância, limpeza e conservação, aquisição de material de consumo utilizado nas escolas e nas secretarias administrativas (giz, cartolinas, produtos de higiene e limpeza, tintas).

Nas despesas com operações de crédito, comparecem os juros e o principal de empréstimos e financiamentos contraídos para financiar despesas típicas do ensino.

Na aquisição de material didático-escolar, embutem-se os bens de uso escolar coletivo (material desportivo utilizado nas aulas de educação física, por exemplo) ou individual dos alunos (acervo da biblioteca escolar; doações de materiais a alunos carentes).

Na manutenção de programas de transporte escolar, afigura-se a compra de veículos para a locomoção do alunado, bem como a manutenção desses veículos.

Tendo em conta essa sintetizada dicção do MEC, resta claro que os gastos com vigilância escolar incluem-se, sim, nos mínimos constitucionais do setor, quer os 25% da educação em geral, quer os 15% específicos do ensino fundamental. Contudo, os vigilantes escolares haverão de estar vinculados, funcional e hierarquicamente, aos órgãos de educação, onerando, somente, as verbas orçamentárias desse setor.

Para inibir desvios e fraudes em despesas de MDE, o recebimento de materiais e serviços deve ser lide atribuída a servidor especialmente designado pelo Secretário ou Diretor Municipal de Educação. Também aqui, os controles social e institucional podem se valer dos métodos de verificação apresentados no já dito manual do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

De outra banda, a norma que tipifica despesas elegíveis em MDE (art. 70, LDB) nada refere à possibilidade tratada na Constituição (art. 213, I e II) e em outra passagem da LDB (art. 77, IV). Assim, ante esse inequívoco amparo legal, aos mínimos da educação podem se somar os auxílios e subvenções dirigidos a certas escolas do setor privado: **as comunitárias, confessionais e filantrópicas**, desde que presentes os requisitos constantes do sobredito regramento (finalidade não-lucrativa, aplicação dos excedentes financeiros em educação, entre outros).

Neste ponto, vale ressaltar: a ajuda financeira àquelas escolas privadas é despesa custeada com recursos diferentes dos vindos do FUNDEF, vez que este só financia a rede pública de ensino (art. 2º da Lei nº 9.424, de 1996).

Em decorrência das vedações do art. 71, LDB e de outros trechos do ordenamento introduzido pela reforma educacional de 1996, não são próprios à educação do Município os seguintes gastos públicos:

- Pesquisa não vinculada ao contexto do ensino (ex: estudo para avaliar o perfil educacional dos servidores da Prefeitura);

- subvenção a instituições assistenciais, desportivas e culturais, sejam públicas ou privadas. Como antes se viu, a aplicação em MDE só comporta subvenções a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas;

- formação de quadros especiais para a administração (ex.: cursos de reciclagem profissional para funcionários públicos em geral);

- gêneros alimentícios e equipamentos utilizados no serviço de merenda escolar;

- programas escolares de assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica;

- obras de infra-estrutura que beneficiam creches e escolas (ex: pavimentação e iluminação de rua em frente à escola);

- qualquer despesa relacionada aos ensinos médio e superior;

- ensino à distância (art. 32, § 4º, LDB e TC 27193/026/98);

- museus, bibliotecas públicas e ginásios de esporte, não privativos do sistema de ensino;

- participação em festas cívicas;

- empenhos não-liquidados, vale dizer, os que não significaram materiais e serviços em prol do ensino;

- empenhos cancelados no exercício posterior.

Além de tudo o que se disse, o Município deve aplicar, no próprio ano de recebimento, todos os recursos provindos do Fundo do Ensino Fundamental, mesmo que isso signifique percentuais maiores que os constitucionalmente estabelecidos. Senão, havendo resíduos não aplicados no ano civil, estar-se-á contrariando o núcleo forte da proposta do FUNDEF: o elementar pressuposto do mesmo valor aluno/ano, bem assim o princípio da anualidade orçamentária; isso tudo, sem falar de afronta à expressa e severa determinação do MEC (v. www.mec.gov.br).

Insta salientar: na apuração dos mínimos constitucionais da educação, o salário-educação, o ganho do FUNDEF (plus), os rendimentos financeiros das contas de MDE, os convênios educacionais, todas essas receitas adicionais haverão de ser excluídas da despesa total do setor, para que, no corpo desta, se afigure a parte exclusivamente financiada por impostos.

Por fim, vale destacar, no expurgo dessas receitas adicionais da educação há de se considerar somente a parcela efetivamente empenhada. É bem assim, pois não pode afastar uma receita que, de fato, não gerou uma despesa.

NOTAS

(1) Art. 35, III da Constituição.

(2) Art. 25, § 1º, IV, "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal.

(3) Art. 5º, § 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

(4) Art. 1º, I, "g" da Lei Complementar nº 64, de 1990.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988, com alterações posteriores.

_____. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.

_____. *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.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

A Contratação de Obras e Serviços de Engenharia por meio de Pregão

Lafaiete Luiz do Nascimento

I. O pregão – O pregão é modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública. Os licitantes apresentam suas propostas de preço por escrito, por lances verbais ou via Internet, independentemente do valor estimado da contratação.

Em princípio, não se aplica à contratação de obras de engenharia, alienações e locações imobiliárias (art. 5º de Decreto nº 3.555/2000).

Tentar-se-á, em rápidas linhas, responder às indagações: a) a contratação de obras e serviços de engenharia poderá ser objeto de licitação na modalidade Pregão?; b) não havendo restrição na Lei nº 10.520/02, existe fundamento de validade nas normas regulamentares que impedem a contratação de obras e serviços de engenharia pelo Pregão? e c) há precedente do Tribunal de Contas da União para a espécie?

A Lei nº 10.520/2002 dispôs:

“Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

O art. 2º foi integralmente **vetado**. Dispunha ele:

“Art. 2º Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disposto em regulamento, qualquer que seja o valor estimado da contratação, na qual a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública, vedada sua utilização na contratação de serviços de transporte de valores e de segurança privada e bancária.”

Lafaiete Luiz do Nascimento é servidor do TCU, especialista em Novo Direito Civil, pós-graduando em Direito Notarial e de Registro

Na mensagem de veto, o chefe do Poder Executivo justificou a medida por que a redação adotada implicaria na proibição da contratação de serviços de vigilância por meio do pregão, com impacto indesejável sobre os custos e a agilidade de procedimentos que estão atualmente em plena disseminação. A utilização do pregão na contratação desses serviços é praticada com sucesso desde sua criação, por Medida Provisória, em agosto de 2000, segundo a mensagem.

Para a doutrina, contudo, permanece, em sua inteireza, o conceito de pregão tal como consta do *caput* do vetado art. 2º.

Posteriormente, o art. 5º do Anexo I ao Decreto nº 3.555/2000 estatuiu:

“Art. 5º A licitação na modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação geral da Administração.”

Por sua vez, o Anexo II do mesmo regulamento, intitulado Anexo II - Classificação de Bens e Serviços Comuns (redação dada pelo Decreto nº 3.784, de 2001), **esclarece que serviços de manutenção de bens imóveis são serviços comuns, podendo, portanto, ser licitados por meio de pregão.**

Samuel Mota Souza Reis¹ ensina que:

a Lei nº 10.520/02 condiciona o uso da modalidade Pregão somente aos bens e serviços comuns, sem excluir previamente quaisquer espécies de serviços e contratações. Lembre-se que os rol de bens e serviços comuns previstos nos decretos regulamentadores é meramente exemplificativo. A existência de bens e serviços comuns deverá ser aferida pelo administrador no caso concreto, por meio de circunstâncias objetivas constantes da fase interna do procedimento licitatório.

Observa-se, então, que a Lei nº 10.520/02 não exclui de antemão, a utilização do pregão para a contratação de obra e serviço de engenharia. O que exclui as obras e serviços de engenharia é o Decreto Federal nº 3.555/00, bem como, no âmbito do Estado de Minas Gerais, o Decreto nº 42.408/02. **É nesse momento que surge o ponto em que devemos ter maior atenção, para evitar a aplicação da lei cegamente, sem observância dos ditames fundamentais do Direito [que é o que interessa], e concluir que as obras e serviços de engenharia estariam definitivamente excluídas do instituto do Pregão.**

Pois bem, em primeiro lugar, lembramos que somente à lei compete inovar o ordenamento jurídico, criando direitos e obrigações para as pessoas, como pressuposto do princípio da legalidade. Nesse sentido, o Decreto não reúne força para criar proibição não necessariamente pressuposta em lei, haja vista a incidência restrita da competência regulamentar, sempre abaixo da lei, com o propósito específico de regrar-lhe a execução e a concretização, nos termos do inc. IV, do art. 84, da CF/88.

Somente em virtude de tais considerações já poderíamos chegar a conclusão de que as normas regulamentares que proíbem a contratação de obras e serviços de engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, porquanto não possuem embasamento na Lei nº 10.520/02. Desta feita, o único condicionamento que a Lei do Pregão estabelece é a configuração do objeto da licitação como bem ou serviço comum. Até podemos admitir que muitas vezes, quando se vai contratar uma obra ou um serviço de engenharia, estes se revestem de uma certa complexidade, que, em princípio poderia ser impeditivo para a utilização do Pregão como modalidade licitatória cabível.

***Pari passu*, verifica-se, ainda, que a despeito do art. 5º, do Decreto Federal nº 3.555/00 vedar a utilização do pregão para obras e serviços de engenharia, o item 20 do Anexo II do mesmo Decreto autoriza a utilização do pregão para a contratação de serviços de manutenção de imóveis, que nada mais é do que um serviço de engenharia. (Grifos nossos.)**

E o que são serviços de engenharia?

Explica-nos Jorge Ulisses Jacoby Fernandes² que “(...) os serviços de engenharia, objeto da aplicação do inciso I do art. 24 da Lei nº 8.666/93, são todos aqueles que a lei exige sejam assinados por engenheiro, dentre aqueles declarados privativos da profissão pela legislação regulamentadora respectiva, além do que, sua execução deve estar voltada para bens imóveis (...)”.

Analisando o conceito de serviços de engenharia sob um sentido estrito, a Consultoria Zênite³ assim se pronunciou:

Por outro lado, em sentido estrito, serviços de engenharia são as atividades de planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, explorações de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária; estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica; ensino, pesquisa, experimentação, e ensaios; fiscalização de obras e serviços técnicos; direção de obras e serviços técnicos; execução de obras e serviços técnicos; produção técnica especializada, industrial ou agropecuária, conforme disciplina o art. 7º da Lei nº 5.194/66.

II. Jurisprudência do TCU – Provocado a manifestar-se, o Tribunal de Contas da União⁴ decidiu que a atividade de manutenção de bens móveis e imóveis, conquanto qualificada como serviço de engenharia, sujeita à fiscalização do CREA, é ao mesmo tempo serviço comum e, por isso, pode ser licitada através de pregão.

Joel de Menezes Niebuhr⁵ registra que o TCU já enfrentou a questão. Inclusive, de acordo com voto do Ministro Adylson Motta, entendeu que serviço de manutenção de prédio não é qualificado como de engenharia, mas apenas como fornecimento de mão-de-obra e, pois, cabível a modalidade pregão.⁶

Já noutra decisão, o tribunal decidiu que a atividade de manutenção de equipamentos industriais, conquanto qualificada como serviço de engenharia, sujeita à fiscalização do CREA, é, ao mesmo tempo, serviço comum e, por isso, pode ser licitada através de pregão. Leia-se trecho elucidativo do voto do Ministro Iram Saraiva:

Temos, então, numa mesma norma jurídica. o Decreto nº 3.555/00, dois dispositivos conflitantes, o Anexo I, art. 5º, que impede o uso do pregão para a aquisição de obras e serviços de engenharia, e o Anexo II, que autoriza serem licitados na modalidade pregão os serviços de manutenção de bens móveis e imóveis. Ensina a boa técnica de interpretação que, em normas do mesmo valor hierárquico, o específico deve prevalecer sobre o geral. Conseqüentemente, a proibição contida no art. 5º sucumbe diante da clara manifestação do Anexo II. Isto é, os serviços de manutenção de imóveis, mesmo sendo serviços de engenharia, podem ser licitados na modalidade pregão⁷.

¹ REIS, Samuel Mota de Souza. In: *A contratação de obras e serviços de engenharia sob o enfoque do pregão*. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n.433, 13 set. 2004. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5683>. Acesso em 18/07/2006.

² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 292.

³ ZÊNITE CONSULTORIA. Orientação Objetiva. *Informativo de Licitações e Contratos*, Curitiba: Zênite, jul.1997.

⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão nº 674/2002*. Plenário. Processo nº TC-015.199/2001-3. Representação. Relator: Ministro Iram Saraiva. Brasília, 19.06.2002. DOU de 08.07.02.

⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. Incidência do pregão. In: _____. *Pregão presencial e eletrônico*. Curitiba : Zênite, 2004, p. 60-62.

⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão nº 343/2002*. Plenário. Processo nº TC-013.749/2001-5. Representação. Relator Ministro Adylson Motta. Brasília, 10.04.02. DOU de 24.04.02.

⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão nº 674/2002*. Plenário. Processo nº TC-015.199/2001-3. Representação. Relator: Ministro Iram Saraiva. Brasília, 19.06.2002. DOU de 08.07.02.

Joel de Menezes Niebuhr finaliza entendendo que,

para o Tribunal de Contas da União, o Decreto Federal nº 3.555/00 veicula duas normas conflitantes sobre a possibilidade de se utilizar o pregão para licitar contratação de obras ou serviços de engenharia. Entre uma e outra, reconhece que a especial, dentro da hipótese prevista nela, deve prevalecer sobre a geral. Melhor explicando: o item 20 do anexo II do Decreto Federal nº 3.555/00 é especial, porque permite especificamente a utilização do pregão para a realização de licitação de manutenção de bens imóveis, qualificado como serviço de engenharia. Já o artigo 5º do mesmo Decreto é geral, dado que proíbe o pregão em obras e serviços de engenharia. Então, em regra, o pregão não deve ser realizado para licitar obras e serviços de engenharia, à exceção da manutenção de bens imóveis, já que prevista em norma especial.

Sem embargo, percebe-se que a Lei nº 10.520/02 condiciona o uso da modalidade pregão somente aos bens e serviços comuns, sem excluir espécies de serviços e de contratações. Quer dizer que a Lei não excluiu, de antemão, a utilização do pregão para a contratação de obra e serviço de engenharia. Se houvesse obra ou serviço de engenharia de natureza comum, simples, sem maiores especificidades, em princípio, seria permitida a adoção do pregão. (Grifos nossos.)

Para Samuel Mota Souza Reis, a referência à decisão do TCU é de grande valia, pois já coloca um importante precedente para análise do tema, qual seja, que a vedação do art. 5º, do Decreto Federal nº 3.555/00 não é absoluta. Se a validade do item 20 do Anexo II do referido Decreto, que se refere à manutenção de bens imóveis foi admitida, e sendo que este serviço consta de uma lista que trata apenas exemplificativamente de bens e serviços comuns, conclui-se, portanto, que outros serviços de engenharia também poderão ser licitados pelo Pregão.

Por isso, é imperativo admitir a utilização de pregão para outras obras ou serviços de engenharia afora os de manutenção predial, desde que comprovada sua natureza comum, independentemente do art. 5º Decreto Federal nº 3.555/00.

Derradeiramente, trazemos ao exame um benefício do Pregão, que poderá ser ressaltado quando for utilizado para as contratações de obras e serviços de engenharia. Estamos nos referindo ao incentivo à realização de licitações parceladas, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. Isso ocorre porque o Pregão já é comprovadamente um procedimento mais ágil e que favorece a competição entre os licitantes.

Por outro lado, a utilização do Pregão para as contratações de obras e serviços de engenharia impede a ocorrência de fracionamentos indevidos, a teor do § 5º, do artigo 23 da Lei nº 8.666/93, uma vez que, no Pregão, não existe escala de valores para a licitação, como é feito nas demais modalidades, mas apenas a qualificação do objeto da licitação, como bem ou serviço comum. Isso significa dizer que o Pregão poderá ser adotado qualquer que seja o valor da contratação, impedindo, assim, a troca de uma modalidade pela outra. (Samuel Mota Souza Reis)

Em outros momentos, a Corte Federal de Contas manteve o entendimento, como se depreende de **trechos do voto** do Ministro-Relator, Augusto Sherman Cavalcanti, no Acórdão 195/2003, apreciado pelo Plenário do TCU em 12.03.2003:

Ora, ante as circunstâncias [relatadas nos autos], não há como contestar que ao menos parte essencial dos serviços licitados eram de engenharia. O ponto, então, é saber se estes serviços de manutenção enquadram-se na vedação do art. 5º do Decreto nº 3.555/2000 ou se pertencem à categoria dos serviços comuns, dentre os quais, segundo o anexo II, encontram-se os serviços de manutenção de bens imóveis e móveis. Di-lo o art. 5º: ‘A licitação na modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação geral da Administração’”(grifei).

[O tribunal já] entendeu que serviços de manutenção de equipamentos de raios x não poderiam ser considerados “serviços de engenharia”, podendo, assim, serem licitados na modalidade “pregão”.

[...]

É de ver que, se considerarmos a orientação da Decisão nº 557/2002, caberia razão ao responsável quando alega que serviços de manutenção de

automóveis são “serviços de engenharia” para fins da Lei nº 8.666/93, uma vez que tais serviços também são fiscalizados pelo Crea, conforme estabelecem a Resolução Confea nº 218/73 e Decisões Normativas Confea nºs 40 e 41/92.

Não satisfeito em pesquisar este assunto na jurisprudência desta Casa, consultei diversos doutrinadores e constatei que nenhum traz a definição objetiva e clara do que seja “serviço de engenharia”, portanto, do ponto de vista doutrinário, concluo que permanece o impasse. (Grifos nossos.)

Em outro julgado, por meio de voto do Ministro Valmir Campelo, a Corte de Contas entendeu que⁸:

a Lei nº 10.520, de 2002, condiciona o uso da modalidade Pregão somente aos serviços comuns, não excluindo previamente quaisquer espécies de serviços e contratações, e o rol de bens e serviços comuns previstos no decreto regulamentar é meramente exemplificativo. Assim, a existência de bens e serviços comuns deverá ser avaliada pelo administrador no caso concreto, mediante a existência de circunstâncias objetivas constantes da fase interna do procedimento licitatório.

Como se vê, a Lei nº 10.520, de 2002, não exclui previamente a utilização do Pregão para a contratação de obra e serviço de engenharia. O que exclui essas contratações é o art. 5º do Decreto 3.555, de 2000. Todavia, o item 20 do Anexo II desse mesmo Decreto autoriza a utilização do Pregão para a contratação de serviços de manutenção de imóveis, que pode ser considerado serviço de engenharia.

Examinada a aplicabilidade dos citados dispositivos legais, recorro que somente à lei compete inovar o ordenamento jurídico, criando e extinguindo direitos e obrigações para as pessoas, como pressuposto do princípio da legalidade. Assim, o Decreto, por si só, não reúne força para criar proibição que não esteja prevista em lei, com o propósito de regrar-lhe a execução e a concretização, tendo em vista o que dispõe o inciso IV do art. 84 da Carta Política de 1988.

⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. ACÓRDÃO Nº 817/2005-TCU-1ª CÂMARA. Relator Ministro Valmir Campelo. Processo nº TC-013.896/2004-5. Representação.

Desse modo, as normas regulamentares que proíbem a contratação de obras e serviços de engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520, de 2002. O único condicionamento que a Lei do Pregão estabelece é a configuração do objeto da licitação como bem ou serviço comum.

III. Pregão eletrônico – O Decreto nº 5.450, de 31.05.2000, consubstancia, atualmente, na órbita federal, o “regulamento do pregão eletrônico”.

O pregão eletrônico realiza-se mediante disputa à distância, em sessão pública, utilizando sistema que promova a comunicação pela Internet (art. 2º).

A regra mais importante do atual decreto, a nosso ver, está no seu art. 42, dispositivo que, como mencionamos anteriormente, não se restringe especificamente ao pregão eletrônico. O *caput* desse artigo estabelece a obrigatoriedade da utilização da modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns pela União. É a seguinte sua redação: “Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.” O art. 42, § 12 complementa esse comando, ao prescrever que “o pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente”.

A regra geral, descrita no art. 42, acima mencionada, deve ser, entretanto, conjugada com o disposto no art. 6º do mesmo Decreto nº 5.450/2005, nos termos do qual **“a licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral”**. Como se vê, essa restrição é especificamente direcionada ao pregão eletrônico.

IV. Conclusão – Assim, considerando que o pregão é comprovadamente uma modalidade licitatória que prestigia o princípio da eficiência, agilizando o processo de contratação da Administração Pública e reduzindo gastos, não pode desenvolver-se com as restrições impostas pelos decretos regulamentares que vedam a contratação de obras e serviços de engenharia, sem, ao menos, a verificação das circunstâncias concretas do caso. E, também, não é sem motivos, tendo em conta que essas prescrições regulamentares referidas afrontam o princípio da legalidade ao inovar a ordem jurídica, o que é vedado pela Constituição.

Em apertada síntese, os serviços de engenharia podem ser licitados por pregão, desde que sejam considerados como serviços comuns. Ou seja, deve-se admitir a utilização de pregão para outras obras ou serviços de engenharia afora os de manutenção predial, desde que de natureza comum, independentemente da vedação contida no art. 5º, do Decreto Federal nº 3.555/2000 e nos decretos estaduais que também contêm normas nesse sentido.

Parcerias Público-Privadas: o Controle Externo atuando em críticas e polêmicas fronteiras

Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos

INTRODUÇÃO

O objetivo deste ensaio é estudar o cenário do controle externo das parcerias público-privadas, questão que se configura como importantíssima e crítica para os tribunais de contas brasileiros das diversas esferas de governo.

Não serão incluídos estudos de casos específicos para determinados tribunais de contas nem estabelecidos vínculos com legislação ou normas que poderão ser modificadas, contornando assim a possibilidade de que tenhamos um estudo muito restrito ou mesmo **datado**.

O que caracteriza, de modo geral, as relações de parceria público-privada? Que reflexos tem este instrumento de rápida e recente evolução para a gestão pública brasileira e como evitar possíveis efeitos sociais, políticos e econômicos nocivos? Qual poderia ser a estrutura básica de planejamento das ações das casas de controle externo no acompanhamento operacional e de legalidade dessa área? Estas são as questões básicas de nosso estudo.

Teremos como fundamentos de análise as seguintes premissas:

- embora as parcerias público-privadas sejam uma tendência inexorável de gestão, não pode o interesse público colocar-se em pedestal inferior a modelos aplicáveis apenas à cultura privada, como o lucro, o imediatismo e a pouca transparência de processos;
- a atuação dos órgãos de controle externo, sempre em patamar de igualdade, deve buscar a assimilação de conceitos da cultura privada que devem ser usados no acompanhamento das parcerias público-privadas;

Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos é servidor do TCU, graduado em Engenharia Eletrônica, especialista em Didática do Ensino Superior e Mestre em Educação pela Universidade Estácio de Sá, Participou de programa de Pós - Graduação em Ética Pública na Universidade Gama Filho pela ação de *Pós nos Estados*, coordenada pelo Instituto Serzedello Corrêa.

- educação, saúde e meio ambiente são áreas estratégicas da gestão pública e acabarão inseridas nas questões das parcerias com o setor privado;
- a soberania nacional, como valor perene e independente de modismos, deve ser colocada como ponto prioritário no difuso terreno das fronteiras entre o público e o privado;
- o controle social, a transferência de tecnologia, o amplo acesso a todas as classes socioeconômicas e a permanência da qualidade do desempenho dos projetos devem ser pilares de sustentação nas parcerias público-privadas.

Acreditamos que estas questões podem deflagrar interessantes e produtivas discussões que extrapolem a mera apresentação de definições e de partes da legislação, iniciando, sim, uma evolução e resultados concretos para os tribunais de contas e, por fim, para o cidadão, como cliente final desse controle sobre a operação das organizações públicas.

2. PONTOS CRÍTICOS DAS FRONTEIRAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

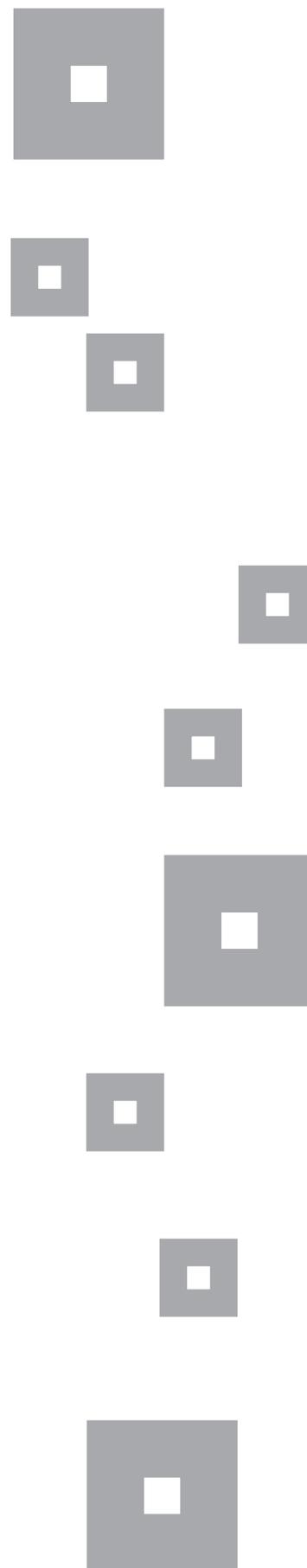
2.1. A DIFICULDADE DE SE ESTABELECEM AS FRONTEIRAS

Não é difícil identificar, já em uma primeira reflexão sobre as parcerias público-privadas, que as fronteiras entre as duas vertentes envolvidas são muito difíceis de serem estabelecidas, tanto em termos de responsabilidades e poderes de gestão, de fontes e aplicações financeiras como também de comprometimento para metas socioeconômicas. É fácil, também, constatar que todos estes cenários de contato têm total correlação com ações de órgãos de controle externo.

Os tribunais de contas diante, muitas vezes, de barreiras de legislação ou de posições restritivas por parte dos responsáveis pelos projetos cobertos por uma PPP, fatores esses que acabam por se realimentarem mutuamente, não conseguem transitar de forma efetiva por essas fronteiras, mesmo quando o que já se afigura difícil, na maior parte dos casos, elas ficam mais seguramente delimitadas (CARDOSO, 1983).

Como veremos adiante, surgem assim questões como:

- Recursos oriundos de fontes essencialmente públicas continuam sendo assim fiscalizados ao ingressar em um projeto de parceria público-privada?
- Projetos que têm, prioritariamente, focos sociais de tangência com áreas de educação, saúde e meio ambiente, passam a ser alvo de ações operacionais de controle externo público?



- O chamado **terceiro setor** é clientela de ações de controle público, por congregar entidades de caráter ou fonte de financiamento mistos?

São pontos que, certamente, acabam por fortalecer uma das premissas básicas de nossa discussão das PPPs, qual seja, a de que o controle externo público brasileiro transita seguramente por fronteiras tênues e dinâmicas, críticas e polêmicas.

2.2. O TERCEIRO SETOR E A CIRCULAÇÃO DE RECURSOS PRIVADOS POR INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

O terceiro setor, que abrange, em uma definição genérica, as instituições com face privada mas com atuação em áreas tipicamente públicas e fontes de recursos com caráter misto, é cenário já tradicional de parcerias público-privadas e pode, certamente, servir de campo de estudo para simulações de ocorrências de gestão que surgirão também nas PPPs, do tipo que mais recentemente surgiram, o qual tem foco de atuação em grandes projetos de infra-estrutura.

Tomando, por exemplo, o caso das organizações não-governamentais (ONGs) e fundações de apoio a universidades e centros de pesquisa públicos, já se identifica toda uma problemática que envolve os órgãos de controle externo.

Muitas situações têm ocorrido, em termos de dificuldades, para criar condições de fiscalização, auditoria e acompanhamento de processos em que recursos financeiros de origem orçamentária ou gerados em atividades desenvolvidas em espaço público foram classificados, quase mesmo **carimbados** como essencialmente privados, o que, segundo alguns, faria com que estivessem fora da área de abrangência desse controle por tribunais de contas, mesmo diante do inegável foco social de efetividade e objetivos dessas ações típicas de **terceiro setor**. Essa posição, crítica em termos de dificuldades para o controle externo, tende a, paradoxalmente, quase que fazer desaparecer essa terceira vertente, pois o enfoque estaria, novamente, voltado a um raciocínio típico de setor privado, a despeito do envolvimento inegável do setor público. (QUASQUE, 1998)

2.3. A QUALIDADE SOCIAL COMO FATOR DE SOLUÇÃO NO IMPASSE DE FRONTEIRAS PÚBLICO-PRIVADAS

Como outra premissa do presente estudo que permeará as considerações feitas nos capítulos adiante desenvolvidos, acreditamos que a identificação do foco social dos projetos das PPPs poderá servir como balizamento e justificativa das ações de controle externo público que devem acompanhar quaisquer ações de gestão nessas novas áreas de administração pública.

Afinal, mais do que as tradicionais formas de busca de qualidade empresarial industrial, comercial ou de serviços, pelas quais os responsáveis pelas PPPs muitas vezes procuram guiar seus objetivos e seus controles, há uma **qualidade social** a ser intensamente buscada pelos gestores públicos, os quais, com certeza, são os mentores originais desses projetos. Essa qualidade social deve se sobrepôr às análises custo/benefício guiadas apenas por resultados a curto e médio prazos e deve também adequar-se às indispensáveis bases de transparência, cidadania e controle social que não são exigíveis, de forma explícita, em questões de gestão essencialmente privada. (ANDERSON, 1998)

3. CINCO PILARES DE SUSTENTAÇÃO NAS ANÁLISES DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

3.1. A FUNDAMENTAÇÃO AMBIENTAL

A questão ambiental ou, como está sendo mais recentemente denominada, a questão da Comunidade da Vida, é um ponto em que a maior parte dos estudiosos qualifica como essencialmente ligada à área pública. Isto se deve ao fato de, apesar dos muitos e frutíferos esforços de conscientização, esta área ainda ser considerada como de peso menor frente às questões meramente econômicas.

Assim, existe forte dependência das ações das instituições públicas para deflagrar efetiva defesa dos valores ambientais que poderiam perecer diante de frias análises custo/benefício oriundas de interesses privados mais imediatistas (LIMA, 2001).

3.2. A NECESSIDADE DA PERMANÊNCIA SOCIAL DOS RESULTADOS DOS PROJETOS

Também derivado do enfoque mais imediatista dos interesses privados envolvidos em uma PPP, surge o quesito da permanência social dos projetos que serão cobertos por essas parcerias.

Isso é algo que deve também fazer parte das análises dos órgãos de controle externo, em especial nas auditorias de natureza operacional em organizações, áreas, projetos e programas de governo que sejam atingidos, direta ou indiretamente, pelas PPPs.

Existe aqui direta conexão com a já mencionada Qualidade Social, ponto que ainda aprofundaremos adiante. Exemplo de inserções da permanência social de um projeto nas matrizes de planejamento e de risco de trabalhos de controle externo em PPPs, são os referentes a taxas de retorno de investimentos, de cálculos de taxas de pedágio em rodovias, custos de utilização de grandes obras ao longo do tempo e custo dos serviços prestados por empreendimentos resultantes de investimentos mistos.

É necessário um criterioso estudo sobre as taxas temporais de lucro esperadas pelos parceiros privados em confronto com os resultados sociais de um simples investimento público ou ainda de uma comparação com empréstimos obtidos pelas instituições públicas amortizados pelas contribuições, taxas e impostos das comunidades atingidas, tudo à luz de comparações cruzadas, adicionalmente com outros fatores críticos citados neste e em outros capítulos deste ensaio (ARAÚJO, 1997).

3.3. GLOBALIZAÇÃO E NACIONALISMO, FALÁCIAS ULTRAPASSADAS OU PARÂMETROS A CONSIDERAR

Embora muitas vezes tratada ideologicamente como algo retrógrado e mesmo como um **pecado** nos estudos de gestão pública atual, a questão que podemos genericamente denominar de **nacionalismo** assume contornos de ponto crítico estratégico quando se fala de parcerias público-privadas.

Afinal, mesmo levando em consideração os indelévels parâmetros de globalização trazidos pela geopolítica atual, é essencial, especialmente para agentes de controle externo público, trazer à mente que empreendedores multinacionais podem não ter, propriamente, uma **sede** formal mas têm, com certeza, pessoas, capitais e interesses com determinadas nacionalidades (ANDERSON, 1998).

Desta forma, apresenta-se aos tribunais de contas uma oportunidade para a verificação de quesitos de segurança para as operações de parcerias público-privadas no que tange à defesa de interesses sociais, políticos e econômicos estratégicos para o País.

É claro que isso traz um desafio adicional para os profissionais de controle externo, pois nem sempre é possível, apenas à luz de critérios de legalidade, vislumbrar os instrumentos de defesa de interesses nacionais. Porém, acreditamos que isso não seja motivo para apenas delegar, tacitamente, essa tarefa para outras instituições que enfrentarão, certamente, as mesmas dificuldades. Muitas ações de controle, em especial as auditorias de cunho operacional, permitem a aferição desses interesses por critérios, por exemplo, de efetividade, publicidade e ética.

O importante é atentar para o fato de que as PPPs são, talvez, o cenário de gestão pública mais propício à ocorrência de interferências viciadas e danosas aos interesses estratégicos do País (RIBEIRO, 1986).

3.4. A TRANSPARÊNCIA COMO PREMISSA BÁSICA

Um outro pilar básico de análise de operações público-privadas é o que se refere à existência de uma efetiva transparência nas fases de elaboração, desenvolvimento e acompanhamento dos acordos e projetos.

Tendo em vista que, como já apontamos, existe nas PPPs a convivência de duas culturas de gestão, pode ocorrer a prevalência da orientação para que nem todas as bases de uma parceria sejam discutidas, aprimoradas, registradas e divulgadas de forma ampla para todos os segmentos da sociedade, em especial os diretamente envolvidos e também os órgãos de controle interno e externo, como preconiza o princípio de publicidade dominante nas operações públicas.

A verificação dessa efetiva transparência torna-se, desse modo, tarefa prioritária nas tarefas de controle externo, preferencialmente aliada a quesitos de controle social, que tenderão a tornar-se mecanismos auto-alimentados de constante acompanhamento (ALMEIDA, 2001).

3.5. O DESAFIO CONSTANTE DAS FRONTEIRAS PÚBLICO-PRIVADAS

Uma quinta e última base de sustentação que julgamos interessante para aqui ser discutida, também já introduzida em tópico anterior, é a da

importância de se ter ações de controle externo que não se rendam a alegações iniciais de barreiras que tenham gênese na possível imunidade de recursos que transitam pelas PPPs às ações de tribunais de contas.

Afinal, qualquer parceria público-privada tem origem em algum ato autorizativo do poder público e tem, fundamentalmente, um foco social envolvido. Assim, os recursos com origem privada ou pública acabam por se mesclar em um projeto que, ainda que se torne uma espécie de **caixa-preta** onde se torna difícil identificar com clareza o nascedouro de fontes financeiras, não traz o impedimento de que exista fiscalização de órgãos públicos de controle, como defensores constitucionais dos interesses da sociedade na utilização de recursos com finalidade pública.

O uso da PPP deve ser motivado por razões de eficiência na prestação do serviço e no uso dos recursos públicos, e não pela aparente solução do problema do financiamento.

4. IDÉIAS E PROPOSTAS PRÁTICAS PARA UMA CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL FRENTE ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

4.1. CRIAÇÃO DE NÚCLEOS DE CONHECIMENTO – SUPORTE

É interessante para as casas de controle externo que sejam implantados núcleos com profissionais especializados em áreas as quais tenham ou possam vir a ter potencial para criação de parcerias público-privadas.

A formação desses grupos pode ser feita a partir da formação de graduação ou pós-graduação do profissional, de organizações onde ele possa ter trabalhado antes de ingressar no seu tribunal de contas, de pesquisas próprias que tenha realizado, de formação autodidata em alguma área de interesse especial e outras formas correlatas.

O importante é que se tenha disponível um banco de conhecimento e de profissionais que possa ser alocado a trabalhos especializados de análise e acompanhamento de PPPs, poupando esforços, recursos e tempo de capacitação.

Algumas áreas que podem constituir temas para esses grupos de suporte são as de obras públicas, energia e petróleo, infra-estrutura aeroportuária, estradas de ferro e rodoviárias, hospitais, escolas e universidades.

4.2. CAPACITAÇÃO COM RELAÇÃO AO MERCADO

É essencial que o profissional de controle externo que venha a lidar com PPPs seja incentivado a procurar capacitação, ou que esta seja a ele levada, em termos de áreas até então estranhas à cultura do controle da administração pública.

Como exemplos temos o *marketing* institucional, a contabilidade ambiental, projetos de engenharia financeira, estudos de financiamentos internacionais, *joint ventures*, segmentação de mercados e estudos de viabilidade e retorno financeiro de negócios.

Os setores de educação profissional dos tribunais de contas ou seus institutos de formação continuada devem prover os instrumentos para essa capacitação externa e posterior multiplicação interna, para uma efetiva adequação ao novo cenário de fiscalização e acompanhamento de PPPs.

4.3. EQUIPES ESTAGIÁRIAS

Uma idéia que pode se mostrar interessante é a criação de **equipes estagiárias**, que fiquem **residentes** por um período de tempo, por meio de acordos de cooperação, em universidades ou organizações públicas ou privadas, assimilando em tempo real e no próprio cenário de operações, conhecimento sobre alguma área potencial de PPPs.

Exemplos dessas áreas foram listados em item anterior e as empresas que poderiam servir de base a essas equipes seriam, é claro, algumas das atuantes em cada área potencial.

4.4. ACOMPANHAMENTO DE NEGOCIAÇÕES

Os tribunais de contas devem envidar todos os esforços possíveis no sentido de acompanhar o desenvolvimento de uma parceria público-privada, para o qual serão, certamente, convocados mais adiante, desde as fases de negociação iniciais.

Esse acompanhamento inicial é crítico para minimizar muitos dos problemas potenciais já aqui apontados e que seriam de solução muito difícil se não abordados nas fases que antecedem os contratos propriamente ditos.

Muitas vezes, essa participação requer um esforço político intenso, a ser deflagrado pela alta direção e pelo colegiado dos tribunais de contas.

4.5. ACOMPANHAMENTO DE DESEMPENHO

O planejamento de auditorias operacionais de desempenho é ação obrigatória no controle externo das PPPs, pois seria utópico um efetivo acompanhamento que se baseasse apenas em informações documentais, em especial diante do fato de se lidar com organizações privadas com naturais interesses de lucro e não necessariamente balizadas pelos princípios constitucionais que regem os parceiros públicos.

É imprescindível que, nesses acompanhamentos, exista a **escuta** dos beneficiários dos projetos da PPP, por meio de entrevistas e indicadores apurados no próprio cenário de operação.

Daí a escolha, como prioritário, do instrumento das auditorias de natureza operacional, em relação aos tradicionais métodos de exame documental de contas e relatórios.

4.6. ACOMPANHAMENTO DE QUESTÕES TRIBUTÁRIAS

Os órgãos de controle externo devem buscar capacitação e posterior formação de grupos especialistas em questões tributárias, vertente que adquire caráter especial ao se tratar de PPPs. Isso permitirá a detecção de lacunas e omissões no funcionamento das estruturas tributárias e de benefícios fiscais, que permitirão a verificação desses sistemas não só no âmbito dos agentes privados envolvidos como também na efetividade do trabalho dos órgãos públicos responsáveis pela arrecadação e gestão dessas taxas, tributos e renúncias fiscais.

4.7. ACOMPANHAMENTO DE QUESTÕES AMBIENTAIS

Como foi bastante enfatizado em capítulos anteriores, a questão ambiental merece, também, a criação de grupos de especialistas nos órgãos de controle externo, principalmente nas atividades ligadas a PPPs, devido à presença de diversos e fortes interesses movidos pelo lucro imediatista e não comprometidos com o desenvolvimento realmente sustentável.

A atuação do controle externo nessa área pode trazer relevante sucesso na tentativa de compatibilizar esses interesses econômicos com os preceitos ideais estabelecidos na legislação, assim como com o enfoque dos valores naturais como patrimônio público e com a contabilidade ambiental.

4.8. ENTREVISTAS COM ATINGIDOS

A inserção de técnicas de entrevista bem elaboradas e realmente abrangentes, em termos de segmentos ligados à PPP, sob análise de um tribunal de contas, deve ser incentivada nas matrizes de planejamento das respectivas auditorias operacionais de desempenho.

Isto requer, além da respectiva capacitação nas metodologias de construção e aplicação de entrevistas, a disseminação da motivação para realmente utilizá-las, vencendo a inércia muitas vezes característica da cultura clássica dos profissionais de controle externo, às vezes conservadores quando se trata de quebrar algumas barreiras de formalismo profissional.

4.9. ESTUDOS CUSTO / BENEFÍCIO

O trabalho de apuração da relação custo/benefício de uma parceria público-privada é algo extremamente complexo, pois combina, além de técnicas estatísticas, econômicas e geopolíticas, importantes quesitos de sensibilidade política e social e, adicionalmente, ponderações qualitativas nem sempre fáceis de compor em conjunto com essas sofisticadas análises.

Essencial é, também, que o numerador relativo aos custos da PPP leve em conta não só parâmetros financeiros, mas alguma espécie de quantificação de custos sociais, ambientais e culturais, por exemplo.

Este é um grande desafio mas também forte fator instigador para os órgãos de controle externo em suas avaliações técnicas de parcerias público-privadas.

4.10. CAPACITAÇÃO EM QUESTÕES SOCIOECONÔMICAS E GEOPOLÍTICAS

A partir de tudo que foi dito, não é difícil notar que é essencial para os setores ou institutos de capacitação e educação institucional dos órgãos de controle externo propiciar, para seus profissionais, cursos que tragam conhecimentos socioeconômicos e geopolíticos avançados, pelo menos para equipes de suporte ao trabalho de fiscalização e auditoria de processos de parcerias público-privadas.

Caso essas instituições se quedem diante das dificuldades em se chegar a conhecimentos tão complexos e ainda um pouco distanciados de seus cenários, não haverá profundidade e credibilidade nos trabalhos técnicos e, mais ainda, estará sendo perdida uma oportunidade de defesa do interesse público e de apoio às organizações, oportunidade esta que talvez seja quase que cativa dos tribunais de contas, devido à sua independência e abrangência administrativa de atuação, certamente fatores críticos de sucesso em se tratando de parcerias público-privadas.

CONCLUSÕES

Esperamos ter conseguido reflexão e delineamento de ações práticas na área de parcerias público-privadas, mais especificamente sobre o controle externo desse instrumento ainda recente no Brasil.

Buscamos dar caráter prospectivo ao estudo, fugindo à simples descrição das leis que regem essas PPPs, à repetitiva e pouco crítica apresentação de vantagens e, também, fugindo à tentação de não ousar propostas evolutivas.



Foram estes os nossos compromissos e alvos maiores do trabalho:

- demonstrar que o interesse público não deve, como ocorre na cultura privada, render-se a paradigmas como o lucro, o imediatismo e a pouca transparência de processos;
- lembrar que é indispensável capacitação técnica dos tribunais de contas para conceitos de gestão privada que devem ser apurados no acompanhamento das parcerias público-privadas, para não deixar de perceber lacunas e indícios de irregularidades;
- ressaltar que a boa condução das áreas de educação, saúde e meio ambiente devem ser cláusulas pétreas da gestão pública e também de suas parcerias com o setor privado;
- relembrar, sem injustificada timidez ou receio de parecer anacrônico, a soberania nacional como valor perene e independente de modismos, em especial no pouco iluminado terreno da fronteira entre o público e o privado;
- apontar o controle social, a transferência de tecnologia, o amplo acesso a todas as classes socioeconômicas e a permanência da qualidade do desempenho dos projetos como princípios das parcerias público-privadas e tarefas de verificação para o controle externo.

Esperamos ter atingido nossos objetivos e, principalmente, ter deixado alguns pontos para que se ouse efetivas experiências nos tribunais de contas brasileiros, na medida em que forem se multiplicando as experiências de parcerias público-privadas. Seria frustrante permanecer nas sementes de idéias sem podermos colher, adiante, frutos das ações.

Ter, enfim, nossos tribunais de contas, que tantos resultados evolutivos já deixaram na gestão pública de nosso país, preparados para agir diante deste grande desafio: o entendimento de que as parcerias público-privadas significam um controle externo atuando em críticas, polêmicas... mas não intransponíveis fronteiras!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. *A renúncia de receita como política pública* : uma análise de efetividade e eficácia. Rio de Janeiro: UFRJ-EPPG, 2001.
- ANDERSON, Perry. *Neoliberalismo* [notas de aula]: origens e conseqüências. 1998. Curso de Especialização em Políticas Públicas.
- ARAÚJO, Marcos Valério de. *Programas de qualidade no serviço público*: em busca do tempo perdido. In: PRÊMIO Serzedello Corrêa 1997: monografias vencedoras. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1997.
- _____. *Auditoria ambiental*: emergente forma de controle do patrimônio público. In: PRÊMIO Serzedello Corrêa 1996: monografias vencedoras. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1997.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Política e sociedade*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1983.
- GUASQUE, Luiz Fabião. *Notas sobre a atuação do Ministério Público junto a fundações e instituições de controle social*. Rio de Janeiro: MPERJ, 1998.
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle do patrimônio ambiental brasileiro*: a contabilidade como condição para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Eduerj, 2001.
- SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida. *Um programa de qualidade e capacitação*: caminho para um TCU preparado para novos desafios. In PRÊMIO Serzedello Corrêa 1996: monografias vencedoras. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1997.



Disponibilidade e uso de informações para Controle Social: o caso do Distrito Sanitário III do Recife

Luiz Geraldo Santos Wolmer,
James Anthony Falk

1. INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde (SUS) estabeleceu, na sua implantação, conselhos de saúde em níveis nacional, estadual e municipal como mecanismos de controle social. Esses colegiados contam com a participação de representantes dos gestores públicos, dos prestadores de serviço públicos e privados, dos trabalhadores em saúde e da população.

Avanços nessa área têm ocorrido com a instalação, e em alguns casos, reativação, de conselhos gestores de unidades públicas de saúde, e com a criação de conselhos distritais naqueles municípios mais populosos, cujos territórios, em termos de gestão da saúde, são segmentados em distritos sanitários.

Diversos estudos sobre a atuação dos conselhos de saúde, contudo, mostraram-se convergentes na apresentação de obstáculos que prejudicam o desempenho dos membros desses colegiados no exercício do controle social. Alguns deles são: não disponibilização de informações adequadas pelos gestores, dificuldades de acesso a informações de saúde em geral e falta de capacidade de compreensão dessas informações. (SILVA, 1997, p. 216, e ALBUQUERQUE, 2000, p. 174)

No Recife, os distritos sanitários correspondem às seis regiões político-administrativas (RPA) da cidade. Os conselhos distritais foram criados a partir da 6ª Conferência Municipal de Saúde, realizada em agosto de 2003. Dentre os seis colegiados criados, destaca-se o Conselho do Distrito Sanitário III (DS-III), cuja área de atuação abrange 29 bairros, contemplando cerca de 300.000 habitantes.

Ante essa inovação, foi realizado um estudo de caso no Conselho do Distrito Sanitário III do Recife. Foi verificado o perfil dos representantes dos trabalhadores em saúde e dos usuários da primeira gestão (2003-2005) e qual era a percepção deles sobre a disponibilidade e grau de facilidade para acesso e compreensão de informações de saúde necessárias ao exercício do controle social

Os resultados obtidos demonstraram divergências e convergências com as constatações de pesquisas anteriores em conselhos municipais e estaduais, e permitiram tirar conclusões e levantar questões quanto ao modelo de participação popular adotado no SUS.

Luiz Geraldo Santos Wolmer é servidor do TCU, Engenheiro Eletrônico pela Universidade de Pernambuco e Mestre em administração pela Universidade Federal de Pernambuco/2005).

James Anthony Falk é PhD em Administração Pública por The University of Geórgia; professor titular do curso de Administração de Empresas (graduação) e do curso de Mestrado Profissional em Gestão Empresarial da Faculdade Boa Viagem/Recife e Professor Colaborador nos Cursos de Mestrado e Doutorado em Administração da Universidade Federal de Pernambuco.

2. CONTROLE SOCIAL NA ÁREA DE SAÚDE

2.1. O CONTROLE SOCIAL

O termo controle social foi empregado inicialmente na Sociologia, no final do Século XIX. Designava os processos de influência da sociedade sobre o indivíduo (CARVALHO, 1995). Para Fichter (1969, *apud* VASCONCELOS, 2001), o controle social é uma extensão do processo de socialização. Socialização significa que o indivíduo aprende e desempenha os padrões esperados. O controle social seria o mecanismo que perpetua esse processo, induzindo e mantendo a conformidade das pessoas ao padrão. Ele é o mecanismo que mantém a conformação do indivíduo às regras do grupo e mantém a coesão do grupo.

Modernamente, na Administração Pública Brasileira, a noção de controle social foi invertida, configurando o controle do Estado pela sociedade. O controle é feito por meio de uma participação social institucionalizada, reconhecida pela “grande maioria das abordagens teóricas, do campo do neoliberalismo ao dWo pós-marxismo”, e que supõe “alguma forma de reconhecimento e representação dos diversos segmentos sociais e seus respectivos interesses e projetos perante o Estado”. (CARVALHO, 1995, p.26)

Dessa forma, a participação social se daria pela inclusão, no arcabouço jurídico institucional do Estado, de estruturas de representação direta da sociedade, investidas de algum nível de responsabilidade de governo. No âmbito da Reforma do Estado, empreendida a partir de 1995 no Brasil, o controle social é aquele pelo qual os cidadãos exercitam formas de democracia direta (BRESSER PEREIRA, 1998 *apud* SILVA, 2002).

Assim, uma série de mecanismos de controle social é relacionada pela literatura da área, tais como: organizações não governamentais, orçamento participativo, audiências públicas, ouvidorias, denúncias aos órgãos de controle interno e externo (tribunais de contas), bem como os colegiados públicos ou conselhos de políticas públicas (SANTOS, 2003).

Segundo Carneiro (2002), os conselhos de políticas públicas locais, estaduais e nacionais constituem experiências de inovação institucional que acenam para a ampliação dos espaços de deliberação pública, uma vez que são estruturas jurídico-constitucionais de caráter permanente, com representação paritária entre Estado e sociedade civil e com amplos poderes de controle sobre a política.

No entanto, Carvalho (1995, p.27) adverte que “o advento dessas formas institucionais de participação, com seu pluralismo, não instaura magicamente a igualdade de oportunidades de acesso ao poder, tampouco elimina as desigualdades de potência reivindicatória entre

os diversos segmentos sociais. Assim, nem os setores dominantes deixam de operar e realizar seus interesses através de canais privativos de acesso e influência (anéis burocráticos, poder econômico, etc.), nem os setores subalternos ou excluídos têm suas necessidades sociais automaticamente atendidas”.

2.2. INFORMAÇÕES PARA CONTROLE SOCIAL

Segundo Chauí (1997), os sujeitos políticos participam da vida social em proporção ao volume e qualidade das informações que possuem. Isto seria, em especial, a partir de suas possibilidades de acesso às fontes de informação e de condições favoráveis de aproveitamento delas, de forma a poderem intervir como produtores do saber.

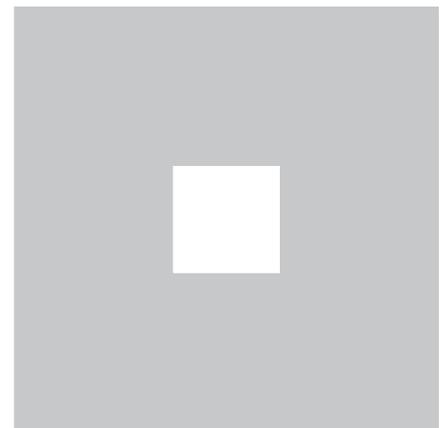
Torres (2004), por sua vez, argumenta que há excesso de otimismo em relação à eficácia da transparência e da informação, considerados importantes mecanismos para aprimorar a implementação de políticas públicas. Isso porque, “uma primeira grande dificuldade surge quanto à capacidade de processamento das informações disponibilizadas pela administração pública. Outro problema importante é o desinteresse do cidadão comum pelos assuntos públicos... Mas o aspecto crucial reside no fato de que, na maioria das vezes, as informações disponíveis são excessivamente técnicas para serem entendidas e processadas pelo eleitor-padrão”.(p.43)

Ao tecer considerações sobre o uso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais, Jannuzzi (2002, p.69-70) defende que a “disponibilidade de um sistema amplo de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis certamente potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas, na medida em que permite, em tese, diagnósticos sociais, monitoramento de ações e avaliações de resultados mais abrangentes e tecnicamente mais bem respaldados”

Entretanto, o autor alerta que o papel e a função dos sistemas de indicadores sociais não devem ser superestimados, porque o “processo de planejamento no setor público ou em qualquer outra esfera está longe de ser uma atividade técnica estritamente objetiva e neutra, conduzida por tecnocratas iluminados e insuspeitos”

Moraes (2002), de maneira correlata afirma que:

O acesso à informação é fundamental e necessário, mas não suficiente para um novo modo de gerir a informação, em face de seu significado nas sociedades contemporâneas, uma vez que a fórmula, historicamente instituída, em essência, não se altera. Ampliam-se as estratégias de difusão de informação, mas não se democratizam as relações de poder e produção de saber implícitas em sua gestão, que permanecem “nas mãos” dos que “entendem”, dos que “sabem”, dos “técnicos” (p.90).



Assim, o estudo realizado do Distrito Sanitário III de Recife, abordou tanto a disponibilidade de informações quanto o seu aproveitamento pelos conselheiros de saúde. Esses insumos são básicos para a atuação desses colegiados, mas não garantem a efetividade na formulação e controle das políticas públicas de saúde, a depender da sua capacidade de compreensão e o interesse em utilizá-las por parte dos representantes da sociedade como base para exercício do controle social.

Conforme observa Carneiro (2002, p.285), para se garantir a qualidade da participação, em especial para representantes da sociedade civil, há de se viabilizar condições, instrumentos e conhecimentos que permitam a discussão e o debate mais informado e, portanto, maior igualdade e paridade na participação. Conclui, assim, que a produção, disponibilidade e acesso à informação são dimensões que não podem estar restritas à discricionariedade do governo, pois a assimetria informacional configura um entrave para um melhor desenvolvimento dos conselhos.

Ante esses argumentos, e diante da intersetorialidade do tema da saúde, que abrange questões sócio-econômicas e de infra-estrutura urbana, entre outras, o estudo buscou também conhecer que outras eventuais fontes de informação os conselheiros distritais utilizavam, além daquelas disponibilizadas pelos gestores da saúde nos níveis distrital e municipal e pelo Governo Federal.

2.3. O CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

O Sistema Único de Saúde (SUS), definido na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90), propõe um sistema de saúde que garanta a integralidade da atenção à saúde, com qualidade e resolutividade, para o conjunto da população brasileira, com os princípios e diretrizes que devem ser observados pela gestão municipal na implementação dos serviços e ações municipais.

No âmbito do SUS, para materializar o controle social, foram concebidos conselhos nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Os conselhos de saúde, nos termos da lei, são órgãos consultivos, deliberativos e de controle social da gestão do sistema de saúde, inclusive dos aspectos econômicos e financeiros (Lei nº 8.080/90, art. 33).

O Conselho Nacional de Saúde (CNS), por meio da Resolução nº 33/92, expediu recomendações para a constituição e estruturação dos conselhos estaduais (CES) e municipais de saúde (CMS). Em novembro de 2003, foi editada a Resolução nº 333 que revogou a norma anterior e trouxe novas “diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos conselhos de saúde”. Essa nova legislação prevê, na sua primeira diretriz, a “ampliação dos conselhos de saúde que ora se estabelecem também em conselhos regionais, conselhos locais, conselhos distritais de saúde, incluindo os conselhos distritais sanitários indígenas, sob a coordenação dos conselhos de saúde da esfera correspondente”.

3. O CONTROLE SOCIAL DE SAÚDE NO RECIFE

O Recife contava, em meados de 2005, com uma rede de conselhos de saúde. O principal colegiado é o Conselho Municipal de Saúde (CMS/Recife). A partir da 6ª Conferência Municipal de Saúde (agosto/2003), estavam sendo implantados conselhos distritais, vinculados a cada um dos seis distritos em que o município está dividido. Simultaneamente, estavam sendo revigorados, naquelas unidades de saúde maiores, e implantados, nas demais, conselhos gestores de unidade de saúde (CGU).

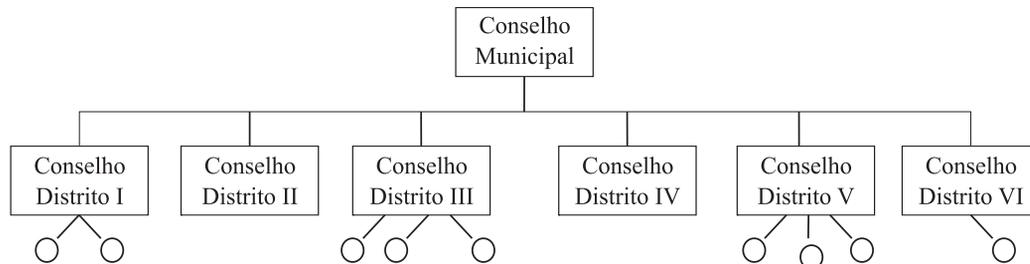


Figura 1 – Rede de conselhos de saúde do Recife em fevereiro/2005

3.1. O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

O Conselho Municipal de Saúde do Recife (CMS/Recife), instituído em 18 de junho de 1993, foi alterado pela Lei nº 16.114, de 11 de novembro de 1995, como um órgão colegiado de caráter permanente, deliberativo, integrante da estrutura básica da Secretária de Saúde do Município. É constituído de 24 membros, sendo 12 representantes dos usuários, 8 representantes dos trabalhadores da área de saúde e 8 representantes dos gestores e dos prestadores de serviços públicos, filantrópicos e privados.

3.2. OS DISTRITOS SANITÁRIOS

Os distritos sanitários correspondem territorialmente às seis regiões político-administrativas (RPA) da cidade. Os distritos, por sua vez, são subdivididos em três microrregiões cada. A implantação dos distritos foi progressiva, tendo sido criados, no decorrer de 1994, apenas dois deles: os Distritos Sanitários III e VI. Com a experiência adquirida nesses distritos pioneiros, foram então implantados, no início de 1995, os DS II, IV e V. Por fim foi instalado, no final de 1995, o DS I.

3.3. OS CONSELHOS DISTRITAIS DE SAÚDE

Os Conselhos Distritais (CD) têm caráter permanente e deliberativo e são formados por doze conselheiros, sendo 50% deles representantes de usuários (moradores e representantes de entidades sociais do distrito), 25% representantes dos trabalhadores em saúde de unidades de saúde distritais, e 25% gestores, ou seja, gerentes distritais e de unidades de saúde do distrito.

O Regimento Interno dos CD, proposto pelo CMS/Recife (CMS, 2003), estabelece dez competências para esses conselhos, que contemplam, em síntese: a) deliberação sobre questões distritais e denúncias recebidas; b) proposição de ações de melhorias nos serviços de saúde prestados e de aprimoramento dos espaços de participação popular e controle social; c) acompanhamento e avaliação do impacto das ações de assistência à saúde e vigilância nos indicadores de saúde local; d) fiscalização da aplicação das políticas e planos de saúde no distrito; e) articulação entre os serviços de saúde e a comunidade; f) organização das eleições para sua renovação; g) discussão e aprovação do plano distrital de saúde, considerando o perfil sanitário e as necessidades de saúde; e h) elaboração de relatório semestral da situação da saúde para o CMS, CD e gestores das unidades.

4. O DISTRITO SANITÁRIO III

O Distrito Sanitário III (DS-III) está localizado na região noroeste da Cidade do Recife correspondendo à 3ª Região Político-Administrativa (RPA-3) do Município. É formado por 29 bairros, com cerca de 7,5 mil hectares. É bastante heterogêneo em topografia (morros e planícies), densidade populacional, renda familiar, infra-estrutura urbana, abastecimento d'água e saneamento. Nele, “os indicadores de saúde refletem o baixo poder aquisitivo e educacional, bem como as precárias condições de moradia e saneamento da maioria da população” (RECIFE, 1997, p.47).

O DS-III foi instalado em 1994, “em reconhecimento à sua importância no contexto urbano e a força das suas organizações comunitárias que estruturam a vida política e social de uma parte da cidade que se costuma chamar de ‘Grande Casa Amarela’”. Com uma população estimada em torno de 300 mil pessoas para o ano de 2005, é o segundo distrito sanitário do Recife em população residente e o primeiro em extensão territorial (ARAÚJO & ALBUQUERQUE, 2005), e se divide em três microrregiões: 3.1, 3.2 e 3.3.

A gerência do distrito é o comando gerencial local e o mais periférico do sistema de saúde, comparável a uma secretaria de saúde, mas com restrições políticas e financeiras. É responsável pela coordenação das ações de saúde no distrito, de acordo com as diretrizes da SMS/Recife (DS-III, 2005).

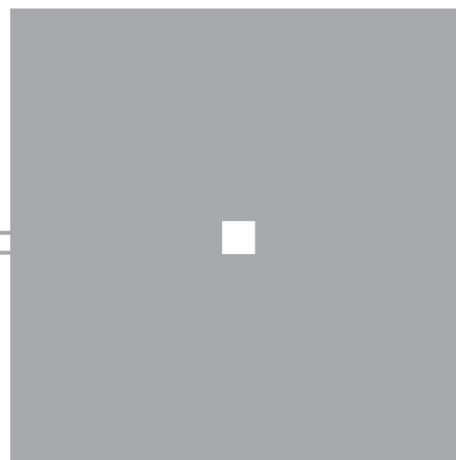
Dos seis conselhos de unidade de saúde do DS-III, dois ainda eram remanescentes das grandes unidades de saúde municipalizadas na década de 90 e quatro foram criados em agosto de 2004. Entre eles estava o único conselho de posto de saúde da família (PSF) existente na cidade.

5. PESQUISAS SOBRE CONSELHOS DE SAÚDE

Dentre as pesquisas prévias verificadas, os estudos de caso sobre o Conselho Estadual de Saúde de Pernambuco (ALBUQUERQUE, 2000) e o Conselho Municipal de Saúde do Recife (SILVA, 1997) foram as mais importantes referências para o presente trabalho. Eles se referem a colegiados da mesma região, e configuram as duas instâncias seqüencialmente superiores (municipal e estadual) do conselho distrital estudado. Ambos convergem ao apontar disponibilização deficiente de informação aos conselheiros por parte dos gestores (em termos de qualidade e tempestividade), e fragilidades tanto na articulação entre os segmentos representados nos conselhos, quanto na relação dos representantes com suas entidades de origem.

Três outros estudos sobre conselhos pertencentes a outras regiões: Ribeirão Preto-SP (GONÇALVES, 1999), Santana do Ipanema-AL (CORREIA, 2000), e Brejo da Madre de Deus e Petrolina-PE (BISPO, 1997), também foram analisados. Apesar de não se concentrarem especificamente na questão da informação para controle social, confirmam dificuldades naquela área e trazem outras constatações importantes

Também foram estudados os resultados de uma pesquisa do Ministério da Saúde de 2003 que avaliou o uso e as condições de acesso aos sistemas de informação em saúde nacionais por conselheiros de saúde.



6. METODOLOGIA DA PESQUISA

Da mesma forma que nos exemplos estudados, optou-se pela realização de um estudo de caso com abordagem qualitativa. A metodologia de coleta de dados foi a seguinte: observação participante nas reuniões do Conselho do Distrito Sanitário III do Recife (entre fevereiro e julho de 2005); aplicação de questionário estruturado para os conselheiros representantes de trabalhadores e de usuários, titulares e suplentes (em março de 2005); realização de entrevistas semi-estruturadas com uma amostra desses conselheiros (junho/julho de 2005) e pesquisa documental das atas, legislação, resoluções, relatórios e outros documentos produzidos e/ou apreciados nesse Conselho desde a sua instalação, em outubro de 2003, bem como sobre as informações disponibilizadas pelo Distrito Sanitário III, pela SMS/Recife e nos sistemas de informação de saúde nacionais mantidos pelo Departamento de Informática do SUS (DATASUS).

Adicionalmente, foram efetuadas pesquisas documentais e entrevistas não estruturadas com dirigentes e técnicos do DS-III e de departamentos da Secretaria Municipal de Saúde para levantamento da disponibilidade de informações que poderiam ser úteis aos conselheiros distritais (março e abril de 2005).

7. PERFIL DOS CONSELHEIROS ENTREVISTADOS

Dos 12 conselheiros entrevistados, 8 eram homens e 4 eram mulheres. Desse total, 3 eram representantes de trabalhadores, 5 eram de entidades e 4 representavam moradores. Quanto à categoria, 6 eram conselheiros titulares e 6 eram suplentes.

No que se refere a localização, a microrregião 3.1 foi representada por 4 membros, 3 membros eram da microrregião 3.2 e os 5 demais membros eram da microrregião 3.3. A microrregião 3.2 foi sub-representada pela perda de dois titulares (um trabalhador e um morador) que haviam deixado o Conselho ainda no primeiro ano de mandato.

Wera um colegiado maduro, visto que as idades variavam de 35 a 69 anos, com média de 48,4 anos e mediana de 45 anos. Todos entrevistados, à exceção

dos dois trabalhadores suplentes, declararam ter vínculos com outros espaços políticos além do Conselho do Distrito III. Seis deles também eram delegados do Orçamento Participativo do Município. Sete eram membros de associações ou conselhos de moradores, nos quais quatro deles ocupavam cargos de direção.

Metade dos pesquisados possuíam uma renda de até três salários-mínimos, três tinham entre três a cinco salários-mínimos e os demais, todos representantes de trabalhadores, apresentavam renda maior que cinco salários-mínimos. A escolaridade e a renda eram nitidamente superiores para os representantes dos trabalhadores. Todos os três representantes desse segmento possuíam pós-graduação.

Entre os entrevistados, as mulheres possuíam proporcionalmente rendimentos e escolaridade maiores do que os homens e, em termos de idade, as mulheres eram também proporcionalmente mais maduras

8. CONCLUSÕES E REFLEXÕES

8.1 QUANTO À ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS

Constatou-se que a participação de suplentes nas reuniões não vinha ocorrendo no caso de impedimento dos respectivos titulares, à exceção de apenas um caso. A participação deles decorria do entendimento que os mesmos faziam de seu papel: ou se colocavam como substitutos, que deveriam comparecer somente em caso de impedimento dos titulares, ou se consideravam participantes naturais das reuniões, na medida de seus próprios interesses, sem levar em conta a presença ou não dos respectivos titulares.^W

A explicação para essa “liberdade” de atuação seria que a candidatura à eleição para o cargo de conselheiro tem sido individual. Não havia chapa eleitoral vinculando titulares a suplentes. Na verdade, o conselheiro titular era aquele mais votado no seu segmento e microrregião de origem, e o seu suplente era o que atingia a segunda colocação. Assim, não eram pressupostos subordinação ou mesmo compromisso de atuação conjunta ou coordenada entre os conselheiros titulares e respectivos suplentes.

Apenas quatro conselheiros que tinham frequência alta e participação considerada “ótima” no primeiro ano, todos eles titulares, as mantiveram no segundo ano de mandato, pelo menos até julho de 2005. Havia um certo equilíbrio entre segmentos nesse “núcleo” atuante, pois um era representante de entidade, dois eram moradores e um era representante de trabalhadores

Os suplentes apresentaram um menor vínculo entre frequência e participação. Quatro deles, mesmo com alta frequência inicial, tiveram suas participações percebidas pela secretária executiva do Conselho como “boa” e “regular” naquele período. Isso porque, embora assíduos, pouco se manifestavam nas reuniões.

Quanto aos segmentos representados, não houve grande diferença quanto à frequência e grau de participação, havendo níveis variados desses fatores nos três segmentos

Em síntese, houve um enfraquecimento da atuação dos membros do CD-III no seu segundo ano de mandato, restando, como sustentáculo do colegiado, o “núcleo” supracitado, permanentemente assíduo e atuante, formado por quatro conselheiros titulares

Para facilitar a comparação do perfil dos entrevistados com o respectivo grau de participação observado no CD-III, de fevereiro a julho de 2005, foi ordenada e dividida a amostra em três grupos, segundo esse mesmo grau de participação, a saber:

- a) Grupo 1: o “núcleo” de quatro conselheiros com participação “ótima”;
- b) Grupo 2: um grupo “intermediário” de quatro conselheiros, com participação “boa” (um conselheiro) e “regular” (demais);
- c) Grupo 3: o grupo “não participante”, dos quatro conselheiros restantes, sendo dois com participação “incipiente” e os outros dois com participação “nula”.

Em que pese existir a previsão regimental de se “discutir e acompanhar a prestação de contas do distrito”, não havia registro de ter sido realizada essa atividade no primeiro ano do conselho, assim como não foi realizada no período da observação participante, ou seja, de fevereiro a julho/2005.

8.2. QUANTO À DISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÕES

Diferentemente dos gestores de saúde analisados nos estudos anteriores, a gerência do distrito apresentou informações epidemiológicas básicas e sobre o desempenho de algumas ações de saúde, em níveis distrital e municipal. No período de fevereiro a julho de

2005, inclusive, forneceu, formalmente ao conselho, o “Relatório de Gestão 2001-2004” (DS-III, 2005), além de informes e respostas aos questionamentos efetuados nas reuniões

Lamentavelmente, não houve qualquer menção a esse último documento nas quatro reuniões seguintes observadas, nem por parte dos gestores, nem pelos demais conselheiros. Apesar de não constarem nele informações financeiras e orçamentárias, havia muitas informações epidemiológicas e sobre a produção de serviços e as ações do gestor da saúde no distrito, as quais poderiam suscitar análises e questionamentos

A ausência de informações financeiras foi justificada pelos gestores pela falta de autonomia do distrito nessa área, que manejava apenas uma pequena dotação mensal para enfrentar pequenos gastos de conservação e compras emergenciais. As discussões sobre incrementos na rede de saúde e alocação de recursos para obras maiores, a exemplo da construção de novas unidades, eram travadas no Orçamento Participativo Municipal. Por esses motivos, então, a gerência distrital assumiu unilateralmente que não haveria interesse dos conselheiros de saúde por esse tipo de informação.

Por fim, merece destaque a construção de uma “sala de situação” no distrito, que estava em andamento por ocasião da pesquisa, contendo 12 (doze) grupos de indicadores, de forma similar à sala de situação proposta pelo Ministério da Saúde. Esse novo instrumento poderia vir a despertar o interesse dos conselheiros e habilitá-los para avaliar, minimamente, a evolução das condições de saúde da população, o desempenho da rede de saúde distrital e os resultados dos planos e ações do gestor distrital.

8.3. QUANTO À PERCEPÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DO CD-III

A maioria dos conselheiros representantes de entidades e de moradores percebiam o conselho como um órgão de defesa de direitos relacionados à saúde das respectivas comunidades e viam a si mesmos como “fiscais da rede de saúde”, em especial das unidades e dos profissionais que atendiam as áreas que representavam

Os representantes de trabalhadores, por sua vez, demonstravam uma visão mais ampla, procurando se atualizar em relação ao que era implantado em outros distritos, de apurar denúncias localmente, junto aos conselhos de unidades e comunidades, antes de envolver o conselho distrital, de participar da educação popular e, naturalmente, de encaminhar denúncias trazidas por trabalhadores da saúde.

Quanto ao agrupamento por grau de participação, temos que o grupo 2 (intermediário) enfatizou o papel do conselheiro como “fiscal” da rede de saúde, enquanto o grupo 1 (mais participativo) foi quase unânime em trazer preocupações “políticas”. O grupo 3, além da visão política, se caracterizou por se concentrar na “solução de problemas” da comunidade.

Constatou-se a grande importância dada à capacitação do conselheiro, em especial ao conhecimento das leis e normas do SUS, devendo ser pró-ativo na busca de informações, participar de eventos, interagir com a comunidade, conselhos gestores de unidades, outros distritos, CMS/Recife, etc. e ainda visitar unidades de saúde. Apesar desse discurso, foi verificada baixa pró-atividade da maioria dos conselheiros, sendo poucas e isoladas as iniciativas de auto-desenvolvimento e de busca de informação em outras instâncias. O estudo revelou, assim, uma grande dependência do distrito e a preferência por se discutir temas pontuais e imediatos.

8.4. QUANTO À PERCEPÇÃO DAS NECESSIDADES DE INFORMAÇÃO

A diversidade na percepção de que informações seriam necessárias, independentemente do grau de participação, assim como o teor da maioria dos itens de pauta das reuniões observadas, mostravam a predominância do interesse dos conselheiros por questões imediatas e pontuais. A preferência foi para informações “administrativas”, quanto ao funcionamento da rede de saúde, sobre a produção de serviços e ações do gestor da saúde. Isso era coerente com o papel de “fiscal” incorporado pela grande maioria deles. Assim, não surpreende a menção das próprias comunidades onde residiam e/ou atuavam como principal fonte de informação alternativa ao distrito.

A preocupação com questões do planejamento e execução das ações de saúde em si e com capacitação (informações técnicas) estava igualmente distribuída nos três grupos. A ênfase na qualidade do atendimento (subentendida no foco em fiscalização) apareceu mais no grupo 3 (não participante). Isso se devia, talvez, ao fato de estarem mais “distantes” da gestão do distrito, pela pouca ou nenhuma participação no colegiado, o que os faria se sentirem mais “usuários” do que atores que pudessem influir na gestão distrital.

Apesar das queixas de três entrevistados quanto à falta de informações sobre a movimentação de recursos financeiros no distrito, não foi presenciada nenhuma cobrança nesse sentido nas reuniões

A dificuldade percebida para se responder à questão sobre “que outras informações o distrito deveria fornecer” pela maioria dos entrevistados - que, ou não soube responder, ou respondeu de forma vaga, ou ainda declarou que “as informações do distrito eram completas” - revelou a grande dependência dos conselheiros em relação ao distrito como fonte de informação. Esse fato foi observado, também, no decorrer das reuniões

Essa situação frustra a expectativa de Carneiro (2002) de que os conselhos de políticas públicas locais constituiriam espaços de deliberação pública de caráter permanente, com representação paritária entre Estado e sociedade civil e com amplos poderes de controle sobre a política.

8.5. QUANTO À PERCEPÇÃO DO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES

A percepção de um alto grau de facilidade de acesso às informações no DS-III era quase uma unanimidade. Se distribuía de forma equilibrada nos três grupos com graus de participação distintos. Foi enfatizada nas respostas, por ocasião das reuniões, a abertura e disposição deles em ajudar os dirigentes distritais. Esse fato foi comprovado pelo pesquisador no decorrer da observação participante, ou quando eram procurados para prestar esclarecimentos no distrito, apesar de estarem sempre “muito ocupados”.

Uma deficiência de acesso a informações apontada por alguns conselheiros está vinculada à falta de infra-estrutura de informática (computador e acesso à Internet). A falta desses recursos impedia, não somente o eventual acesso aos sistemas de informações do DATASUS para aqueles poucos que sabiam de sua existência, como contribuía para que os demais continuassem a ignorá-los.

8.6. QUANTO À PERCEPÇÃO DA COMPREENSÃO DAS INFORMAÇÕES

Em concordância com os resultados das pesquisas anteriores, houve queixas dos conselheiros representantes de usuários acerca da linguagem técnica muitas vezes utilizada pelo distrito, o que dificultava a compreensão das informações, assim como impedia questionamentos e debates pela maior parte dos conselheiros

Essa situação reforça o argumento de Torres (2004) de que há excesso de otimismo em relação à eficácia da transparência e da informação na implementação de políticas públicas, porque “uma primeira grande dificuldade surge quanto à capacidade de processamento das informações disponibilizadas pela administração pública”, pois, “na maioria das vezes, as informações disponíveis são excessivamente técnicas para serem entendidas e processadas pelo eleitor-padrão” (p.43).

Em adição, a submissão de algumas propostas “prontas” pela gestão para aprovação imediata, sem a antecedência necessária a uma avaliação adequada, revelou, nesses casos, o intuito de uso do conselho somente para legitimar as propostas institucionais, como também foi verificado em estudos anteriores e foi apontado por Vasconcelos (2001) que, ao estudar o Conselho Nacional de Saúde, concluiu que aquele colegiado era um órgão “formal”, pois “emitia opiniões sobre diversos assuntos de saúde, colaborava na formulação, mas, efetivamente não controlava a execução das políticas públicas de saúde” (p. 11)

8.7 QUANTO AO MODELO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR ADOTADO

Como foi constatado, o modelo de descentralização da gestão da saúde com participação popular estava materializado no Recife pela rede estabelecida de conselhos de saúde (de gestão de unidades, distritais e o CMS) e pelo processo de preparação da conferência municipal de saúde, a cada dois anos, que incluía a eleição dos conselheiros de saúde nos níveis distrital e municipal.

Em que pese esse caráter ascendente e a transparência e abertura demonstradas pela gestão do DS-III, o estudo mostrou que havia pouca influência do seu conselho distrital no planejamento e no controle das políticas de saúde naquele distrito

Embora houvesse disponibilidade de informação e facilidade de acesso, essas condições não eram suficientes para um desempenho satisfatório do conselho distrital. Verificou-se a falta de capacidade de processamento das informações disponibilizadas, mesmo havendo transparência governamental.

Além da dificuldade alegada por alguns com o linguajar dito “técnico”, o conselho se mostrou pouco pró-ativo e pouco deliberativo, seguindo, em regra, a agenda proposta pela gerência distrital

Diante disso, pode-se questionar se o modelo atualmente adotado, caracterizado pelo estabelecimento de uma rede relativamente hierarquizada de conselhos de saúde, assim como um processo de realização das conferências municipais periódicas, não estaria esgotado como mecanismo eficaz de ampliação do Estado.

Será que, considerando os achados da pesquisa, o planejamento ascendente com participação popular somente seria viável, paradoxalmente, com a intervenção direta do poder executivo, afetando justamente a autonomia dos representantes da sociedade nos conselhos de saúde?

Estaria, então, irremediavelmente prejudicado o caráter deliberativo e pró-ativo dos conselhos, tornando-se os mesmos simples órgãos consultivos, meros legitimadores das propostas e ações dos gestores públicos da saúde?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, M. S. *Comunicação e passivização: um estudo sobre a participação dos representantes de usuários e trabalhadores de saúde na gestão da Política de Saúde no Estado de Pernambuco*. 2000. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2000
- ARAÚJO, A. R. C., ALBUQUERQUE, P. C. *O Programa de Saúde da Família e a atenção a saúde da mulher: análise da sistematização das ações básicas de saúde para as equipes de saúde da família do Distrito Sanitário III do Recife*. Monografia (de Residência), Fundação Oswaldo Cruz - Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Recife, 2005.
- BISPO, E. *A participação nos CMS: a questão da formação dos conselheiros e suas implicações*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1997.
- BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. *Saúde*. Brasília : CNM, 2004. (Coletânea Gestão Pública Municipal, v. 7)
- _____. Ministério da Saúde. *Conselho de saúde: guia de referências para a sua criação e organização*. Brasília: Ministério da Saúde, 1993.
- _____. _____. *Oficina de trabalho: informações em saúde para o controle social*. Brasília, 29 a 30 de maio de 2003. Relatório Final. Disponível em: <http://www.datasus.gov.br>. Acesso em: 18 setembro 2004.
- _____. _____. *Caderno de informações de saúde*. Disponível em: <http://www.datasus.gov.br>. Acesso em: 03 agosto 2005.
- 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.
- CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 36, 2, p.277-292, mar./abr. 2002.
- CARVALHO, A. I. *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadão e controle social*. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.
- CHAUÍ, M. *Cultura e Democracia*. 7. ed. São Paulo : Cortez, 1997.
- CONFERÊNCIA Municipal de Saúde , 6, 2003, Recife. *Relatório Final*. Recife: Secretaria de Saúde do Recife, 2003.
- CORREIA, M. V. C. *Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento*. Rio de Janeiro : Fiocruz, 2000
- GONÇALVES, M. L. *Participação social no sistema único de saúde: a experiência do conselho municipal de saúde de Ribeirão Preto*. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, 1999.
- INFORMAÇÕES em saúde para o controle social [oficina de trabalho]: relatório final. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 12, 2003, Brasília. Disponível em: <http://www.datasus.gov.br>. Acesso em: 18 set. 2004.
- JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.36, n.1, p.51-72, jan./fev. 2002.
- MORAES, I. H. S. *Política, tecnologia e informação em saúde: a utopia da emancipação*. Salvador : Casa da Qualidade, 2002.
- RECIFE. Secretaria de Saúde. Conselho Municipal de Saúde. *Proposta de regimento interno do conselho distrital de saúde : versão aprovada em 02 de outubro de 2003*. Recife : Conselho Municipal de Saúde do Recife, 2003.
- _____. Secretaria de Saúde. *Relatório de gestão 1993-1996*. Recife : Secretaria de Saúde do Recife, 1997.
- _____. _____. Conselho de unidade de saúde. *Cartilha de Controle Social nº 03*. Recife : Secretaria de Saúde do Recife, 2003.
- _____. _____. *Distrito III*. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secsaude/distritoiii>. Acesso em: 18 fevereiro 2005
- _____. _____. Distrito Sanitário III. *Relatório de Gestão 2001-2004*. Recife : Distrito Sanitário III do Recife, 2005.
- _____. _____. *Marcas da gestão: balanço 2003*. Recife : Secretaria de Saúde do Recife, 2004.
- SANTOS, J. L. Tribunal de Contas da União e controles estatal e social da administração pública. Curitiba : Juruá, 2003
- SILVA, A. X. *Representação, participação e defesa de interesses no processo de democratização da gestão da política de saúde: a questão do CMS/Recife*. 1997. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1997
- SILVA, F. C. C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. In: PRÊMIO Serzedello Corrêa 2001: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília : Tribunal de Contas da União, 2002
- TORRES, M. D. F. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro : FGV, 2004
- VASCONCELOS, C. D. G. *Controle social via conselhos de saúde: realidade ou formalismo?* In: ENAMPAD, XXV, 2001, Campinas. Resumos dos trabalhos. Campinas: ANPAD, 2001.

Possibilidades de atuação do Poder Legislativo frente à questão das obras inacabadas

Renato Jorge Brown Ribeiro

INTRODUÇÃO

O tema obras inacabadas é recorrente ao debate legislativo desde o início da década de 90. A CPI do caso PC Farias e dos “Anões do Orçamento” tinham fortes componentes fincados no tema obras públicas e, no primeiro caso, com fortes indícios que obras eram iniciadas com intuito de não serem concluídas.

A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) faz uma série de considerações sobre a previsão orçamentária, projeto básico, custo da obra/serviço, etc., visando minorar os problemas relacionados com irregularidades em obras.

Em 1995 foi instituída uma sub-comissão no âmbito da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal para tratar de obras inacabadas que, apesar de várias deficiências metodológicas e operacionais (vários municípios não responderam aos ofícios e o TCU operou com um valor de corte muito grande para realização de auditorias), conseguiu identificar 2.214 obras inacabadas montando a R\$ 15 bilhões à época. Esse trabalho, até hoje, é emblemático como uma fotografia (mesmo que parcial) do problema, pecou pela falta de continuidade e pelo não desenvolvimento de sistemas de informação adequados para acompanhamento das obras inacabadas e com potencial de se tornarem inacabadas. Nesse mesmo ano a Lei nº 8.987/95 (Lei das Concessões) foi aprovada tendo por justificativa priorizar a conclusão das obras inacabadas consideradas prioritárias.

Em 1997, o TCU montou um Comitê de Apoio Técnico ao Congresso Nacional para acompanhar e apoiar aquela instituição no que tange às obras inacabadas e obras com indícios de irregularidades.

Em 1999, a CPI do Judiciário concentrou-se em um caso emblemático de obra pública (e obra pública inacabada), o Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo.

Renato Jorge Brown Ribeiro é Mestre e doutorando em Administração Pública, especialista em Políticas Públicas, especialista em Administração Financeira, Bacharel em Administração de Sistemas Públicos e Consultor de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Em 2000, a Lei Complementar nº 101/00 instituiu dispositivo que obrigaria aos orçamentos a “dotarem adequadamente” de recursos as obras em andamento.

Em 2001, a Câmara dos Deputados instaurou Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o andamento de obras consideradas inacabadas, CPI esta cujo andamento foi extremamente tumultuado, o relatório final limitou-se a compilar e reproduzir os relatórios do TCU de 2000 e 2001 que versavam sobre o assunto.

Em 2002, o TCU instituiu Unidade Técnica específica para acompanhamento das grandes obras públicas.

Em 2003, foi instalada Subcomissão permanente da CFC do Senado para tratar do assunto de obras inacabadas. Extinta em 2005.

Em 2005, o ato conjunto do Presidente do Senado Federal e da Câmara dos Deputados instituiu grupo de trabalho para analisar a reforma do processo e do sistema orçamentário tendo como um dos focos a questão das obras inacabadas.

O CONCEITO DE OBRA INACABADA E IMPLICAÇÕES OPERACIONAIS

A primeira questão séria é definir o que vem a ser obra inacabada. Na Comissão de 1995 o conceito praticamente abrangeu obras abandonadas e obras que poderiam estar em situação de rescisão unilateral, nos termos da Lei nº 8.666/93 (três meses sem pagamento ou seis meses de suspensão da obra). A CPI das Obras Inacabadas da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná definiu como obra inacabada: “aquela obra onde os trabalhos foram paralisados e não mais foram retomados, seja qual for a etapa em que se encontrava. Pode estar nas fundações, na cobertura ou faltando serviços complementares”.

Esse tipo de conceituação chega a se aproximar do conceito de obra abandonada. Cremos que antes dessa conceituação devemos entender que os problemas que levam obras públicas a se tornarem obras inacabadas são relativos à execução da obra, e nesse sentido podemos classificar a execução da obra em:

- a) obra com execução regular: a obra cuja execução está compatível com o cronograma apresentado na licitação e com o planejado no PPA;
- b) obra com execução irregular: obra cuja execução esteja incompatível com o cronograma de execução e com o PPA; e
- c) obra abandonada: obra cuja paralisação já perdura há um lapso temporal grande o suficiente para que se entenda que a obra perdeu a sua funcionalidade ou que está em estado de deterioração da etapa que foi executada.

O campo do que entendemos como obras inacabadas abrange todas as obras abandonadas e cobre uma boa parte das obras com andamento irregular. O problema é dimensionarmos o tempo de atraso de andamento e os valores a serem controlados para que possamos definir o escopo do que controlaremos mais de perto.

Uma vez definido o universo de trabalho surge um segundo problema operacional, levantar quantas obras são, se estão no escopo do Orçamento da União (quer por execução direta ou por transferência de recursos) e executar alguma forma de acompanhamento. Nesse sentido torna-se necessário instrumentalizar e/ou criar ferramentas informatizadas que possam auxiliar o acompanhamento da execução das obras públicas.

Assim, a implantação e interligação de alguns sistemas informatizados seriam essenciais para o acompanhamento efetivo e possível solução do problema:

- a) interligação entre SIAFI e SIASG e efetiva alimentação e implementação do segundo;
- b) implementação do Sistema ART do CONFEA (que possibilitaria a verificação de obras com grande atraso em todos os níveis federativos e a responsabilidade técnica pela execução da obra);
- c) utilização e interligação do SINAPE e SINCRO, para verificação do custo de obras públicas.

PROBLEMAS QUE LEVAM A OBRAS INACABADAS

Os trabalhos da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, do TCU, indicam como principais fatores que levam a obras inacabadas ou obras com irregularidades:

- a) Deficiências no projeto: projetos mal elaborados ou a ausência de projetos dificultam a boa execução da obra e impossibilitam a responsabilização dos agentes;
- b) problemas no fluxo orçamentário e financeiro: insuficiência de recursos anualmente alocados nos orçamentos ou insuficiência na execução do orçamento (que é autorizativo), quer por motivos

técnicos ou operacionais, quer por motivos políticos;

c) licenciamento ambiental: má elaboração de projetos (que omitem a análise ambiental) ou atrasos na apreciação dos projetos pelos órgãos ambientais competentes;

d) decisões do TCU e paralisações da CMO: hoje 35% das obras constantes no anexo de obras com indício de irregularidades passam mais de 3 exercícios em andamento?, o que produz verdadeiras “obras inacabadas” pela inação dos gestores;

e) decisões da justiça: seja por problemas em licitações e contratos, ou por problemas ambientais, correm anos para serem atendidas e ter os problemas solucionados;

f) controle e fiscalização deficientes: controles e sistemas de fiscalização deficientes e ausência de responsabilização efetiva dos agentes levam a sobrepreços e a erros de execução que acarretam, por vezes, a paralisação da obra por falta de recursos ou por problemas técnicos.

Em interessante trabalho apresentado por CABRAL (2002) é procedida pesquisa no âmbito das obras acompanhadas pelo TCE-PE, onde são analisados 150 contratos de obras públicas em 32 municípios do Estado. Esse trabalho corrobora com uma pesquisa de campo e as análises feitas pelo TCU:

- 38% das obras não possuem projetos básicos compatíveis com Lei nº 8666/93;
- 33,33% das obras não possuem orçamentos estimativos compatíveis com Lei nº 8666/93;
- 28,67% das obras não foram executadas por empresas de engenharia, conforme Lei nº 6.839/80 e Lei nº 5.194/66;
- 46,67% das obras não possuem fiscalização conforme Lei nº 8666/93;
- 45,33% das obras não possuem boletins de medição compatíveis com as obras executadas para liquidação das despesas das mesmas, conforme Lei nº 4320/64.

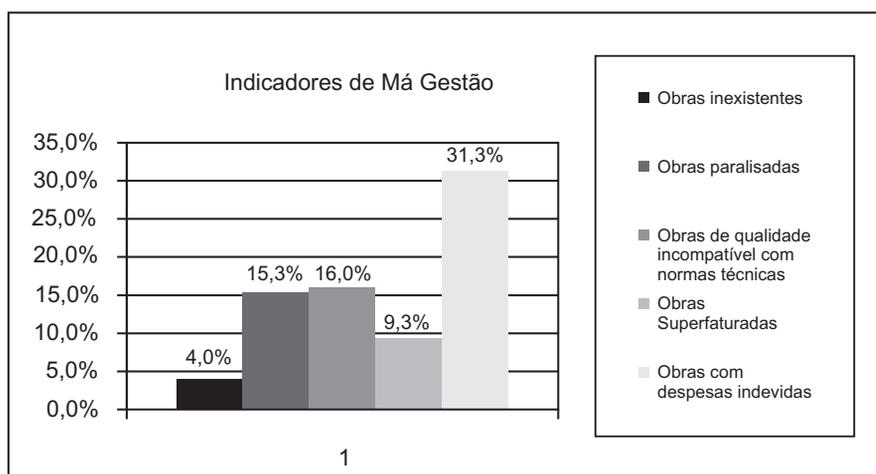


Gráfico 1 – Ineficácia de gestão de obras públicas municipais em 2000

Fonte: TCE-PE

Essa pesquisa deixou claro que quanto maior é o número de falhas no controle (projeto básico, orçamento estimativo, fiscalização, boletins de medição, contratação de empresa habilitada) de uma obra, menor é o percentual de obras compatíveis com as boas normas de gestão e execução de obras públicas.

Gestão	Falhas nos Controles Internos					Total
	0	1	2	3	4	
Obra Compatível	21,33%	14,67%	10,67%	4,00%	2,67%	53,33%
Obras com 0 a 4 falhas na Gestão	4,67%	18,67%	6,67%	11,33%	4,67%	46,67%
Total	26,00%	33,33%	17,33%	15,33%	7,33%	

Quadro 2 – Representação da gestão de obras públicas municipais em face das falhas nos controles internos das obras

Fonte: CABRAL, Analúcia Mota Vianna, Estudo de Modelo de Eficácia da Gestão de Obras Públicas Municipais, Pernambuco: SINAOPÉ, 2002.

O Congresso Nacional, na ação de três CPIs (PC, Anões do Orçamento e Obras Inacabadas) e da Comissão temporária para as obras inacabadas identificou como principais problemas para a existência de obras inacabadas:

- 1- Processo de execução orçamentária desordenado e voltado para produção do superávit primário - que gera problemas no fluxo orçamentário;
- 2- processo de elaboração orçamentária caótica (que possibilita a construção de “janelas orçamentárias” e dificulta os controles);
- 3- dotação orçamentária inadequada para dar o andamento às obras;
- 4- pouco exercício, por parte do Legislativo, da função fiscalizadora e pouco proveito tirado das fiscalizações realizadas pelo Sistema de Controle;

5- deficiência do sistema de controle interno do Poder Executivo e falta de fiscalização de recursos transferidos;

6- inexistência de um sistema de custos adequado e disseminado nos três níveis federados, de forma a evitar o superfaturamento;

7- atraso nos pagamentos por parte dos entes federados;

8- ausência de sistema de contabilidade que possibilite o adequado planejamento, controle e avaliação;

9- existência de dotações globais que possibilitem a existência de esquemas.

Parece-nos que o diagnóstico que está sendo feito há uma década e meia é extremamente preciso e recorrente. O que é espantosa é a falta de concertação política e vontade administrativa de atacar realmente os problemas de caráter estrutural que levam à paralisação de obras.

POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS APONTADOS

Conforme verificamos no item anterior existe uma diversidade de causas possíveis para o problema das obras inacabadas, logo devem existir medidas diversas para seu equacionamento e solução, assim há um conjunto de medidas que podem levar ao aperfeiçoamento do processo, como:

a) **Deficiências no projeto:** melhoria no processo de responsabilização e acompanhamento da responsabilização. Vemos como uma das soluções plausíveis o melhor acompanhamento das Anotações de Responsabilidade Técnica, que imputam responsabilidade (que pode ter conseqüências cíveis e penais aos engenheiros/arquitetos responsáveis) nas obras públicas, para tanto propomos:

1) obrigatoriedade de registro do projeto básico e respectiva ART para realização da licitação da obra pública (inserir dispositivo no § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93);

2) registro do projeto executivo, com a respectiva ART e licença de obra para início da execução do

contrato (inserir dispositivo no art. 67 da Lei nº 8.666/93)

3) baixa na ART para o recebimento definitivo e pagamento da última parcela da obra (inserir dispositivo no art. 73 da Lei nº 8.666/93).

b) Problemas no fluxo orçamentário e financeiro: os problemas de insuficiência de fluxo orçamentário e/ou financeiro podem ser de natureza política ou técnico/financeira. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), no seu art. 45, prevê a inclusão na Lei Orçamentária e nas Leis de Créditos adicionais de projetos novos somente após “adequadamente atendidos” os projetos em andamento, na forma que prever a LDO. **O que nos parece adequado é regular o que pode ser considerado minimamente adequado para a LDO (talvez 50% do previsto no PPA).**

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

c) Licenciamento Ambiental: para prevenir a realização de licitações sem licença ambiental e para impulsionar a tramitação desses processos nos órgãos ambientais acreditamos pertinentes:

1) alterar a Lei de Licitações, obrigando o licenciamento do projeto básico antes da licitação (inserir dispositivo no § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93);

2) estabelecer um prazo máximo de 60 (sessenta) dias para que os órgãos ambientais se manifestem sobre o impacto ambiental das obras públicas.

d) Decisões do TCU e Paralisações da CMO: estipular prazos para que o Congresso anule contrato, caso não tenha sido dada uma solução administrativa, e seja determinado a realização de nova licitação ou realização da obra diretamente pelo Poder Público (Batalhões de Engenharia e Construção do Exército, DERs, etc.).

e) **Controle e Fiscalização Deficientes:** criar mecanismos legais que fortaleçam a troca de informação, os sistemas de controle, o registro no SIASG e sua interligação com o SIAFI e o fortalecimento dos sistemas de custos da Caixa Econômica Federal e do DNIT e utilização de sistemática de repasses similares ao que a Caixa Econômica utiliza, onde o pagamento só é efetuado após a fiscalização do conveniado e da Caixa e os recursos não transitam nas contas do conveniado.

MEDIDAS LEGISLATIVAS ADOTADAS

Os dois grandes avanços, nessa década e meia, que aperfeiçoaram a fiscalização de obras foram a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), criada no espectro da CPI do PC e dos Anões do Orçamento, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00 LRF), que criou mecanismos que, uma vez operacionalizados, podem dificultar a paralisação de obras (em específico o art. 45 da Lei...).

Na falta da tão esperada reforma do processo orçamentário, ainda regido pela Lei nº 4.320/64, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem tentado suprir lacunas como a criação do Anexo de Obras com Índícios de Irregularidades Graves, a tentativa de estabelecer um sistema de custos para a administração pública e a obrigatoriedade de registro dos contratos no SIASG. Esse tipo de instrumento é precário, tendo em vista o período limitado de vigência das Leis de Diretrizes e, por vezes, a descontinuidade dos procedimentos, sujeitos à grandes oscilações das conjunturas políticas dos momentos de tramitação e sanção das Leis de Diretrizes Orçamentárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito. CPI Obras Inacabadas: relatório final. Relator: Anivaldo Vale. Brasília : Câmara dos Deputados, 2001. 213 p.
- 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>

Poucas ações isoladas de fiscalização são propostas e poucas proposições legislativas são feitas no sentido de perenizar normas estruturantes para o sistema orçamentário e financeiro que visem reduzir o problema de forma permanente. Os projetos estruturantes apresentados, como a reforma da Lei de Orçamentos e as alterações na Lei de Licitações tramitam de forma muito lenta por representarem fortes instrumentos de alocação, distribuição e exercício de Poder.

CONCLUSÕES

O problema do controle de obras públicas, em específico das obras inacabadas é um tema que tem mobilizado a sociedade periodicamente e motivado alterações de procedimentos na execução financeira e no processo licitatório, porém as medidas estruturantes que podem realmente modificar o cenário atual ainda estão em maturação, questões centrais como a reforma no processo orçamentário, maior responsabilização dos agentes públicos por resultados, relação entre os entes federados e entre poderes são essenciais para solução da questão de obras inacabadas e obras com indícios de irregularidade grave.

O que resta de importante é o espaço que existe para o Poder Legislativo crescer suas ações nesse campo, quer por meio de medidas voltadas para fiscalização, quer por meio de medidas de aperfeiçoamento da legislação e das instituições existentes.



- Paraná. Tribunal de Contas do Estado. *Manual Nacional de Auditoria Governamental*. Curitiba: TCEPR, 1999. vol. II.
- 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.
- TEIXEIRA, João Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

As distorções na estimativa dos investimentos públicos decorrentes dos critérios de contabilidade dos governos

Sérgio Wulff Gobetti

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo comparar os vários critérios de análise da execução orçamentária, mostrando como o método contábil convencional, baseado nos valores liquidados que constam nos balanços oficiais, tornou-se inapropriado para mensurar a evolução das despesas, sobretudo dos investimentos. Essa inadequação decorre de um procedimento adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e seus pares nas demais esferas da Federação, qual seja, a liquidação automática, na virada de cada ano, de todos os empenhos de despesas que até aquele momento não tenham sido liquidados ou cancelados. A magnitude desse procedimento, aqui denominado “liquidação forçada”, que gera os chamados “restos a pagar não processados”, tem se ampliado nos últimos anos devido à necessidade de ajuste fiscal e, conseqüentemente, do aumento da distância que separa a execução do orçamento pela ótica da competência da execução pela ótica de caixa ou financeira.

Nesse contexto, como é possível verificar, vários investimentos apresentados como liquidados pela União e Estados nunca se concretizam ou só se efetivam em anos posteriores ao seu lançamento contábil, criando-se – mesmo no longo prazo – um viés de superestimativa nas análises baseadas nesse critério¹. É o caso das estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para os investimentos da administração pública em Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), que é uma das variáveis macroeconômicas de maior relevância para a avaliação das Contas Nacionais.

Sérgio Wulff Gobetti é economista e jornalista de O Estado de S.Paulo, especializado em Finanças Públicas, Mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e Doutorando pela mesma instituição.

¹ Quando falamos em efetivação do investimento, não estamos falando do seu pagamento, mas da confirmação de realização do serviço ou obra, conforme a Lei nº 4.320/64.

Recentemente, a STN chegou a publicar um novo manual de elaboração dos relatórios previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), visando a dar maior transparência aos números efetivamente liquidados, em separado dos “restos a pagar não processados”, a partir de 2007. Mas os balanços gerais que servem de insumo para as estimativas do IBGE e para a análise dos órgãos de controle, como TCU e TCEs, seguem sendo elaborados no mesmo formato. A fim de lidar com essas distorções, apresentamos neste artigo um modelo plurianual de análise da execução orçamentária que nos permite estimar o valor de investimento efetivamente executado em cada ano. Aplicando essa metodologia às contas da União, constatamos – após minucioso trabalho de coleta e comparação de dados – que, embora os relatórios oficiais da STN registrem um total de investimento de R\$ 122,3 bilhões entre 1995 e 2006, o valor efetivamente realizado no período foi R\$ 103,5 bilhões – uma diferença a menor de R\$ 18,8 bilhões.

I. ASPECTOS LEGAIS E PRÁTICOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DA CONTABILIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, distingue dois conceitos fundamentais utilizados na execução orçamentária: o empenho e a liquidação. O empenho corresponde à emissão de uma nota pela qual o ordenador da despesa se compromete a realizá-la; no caso dos investimentos, é o sinal para que se proceda ao processo de licitação tendo em vista a contratação de um serviço ou a aquisição de um bem ou equipamento ou, eventualmente, a assinatura de um convênio com outro ente para que ele mesmo realize tal despesa.

A liquidação, por outro lado, é definida no artigo 63 da referida lei e corresponde ao estágio da execução orçamentária em que o governo verifica “o

direito adquirido pelo credor” tendo por base “os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”. Ou seja, há uma nítida distinção entre empenho e liquidação, não justificando-se que ao final do exercício se considerem realizadas todas as despesas empenhadas, sobretudo no caso dos investimentos, em que se verifica considerável lapso de tempo entre o empenho e a conclusão da obra, mesmo quando executada por trechos.

Essa clara distinção entre empenho e liquidação é tão mais importante nos tempos atuais, de ajuste fiscal. Para se adequar às metas de superávit primário e às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) referentes à programação orçamentária e financeira, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento impõem limites aos empenhos e pagamentos de despesas discricionárias no início de cada ano, e os investimentos, por sua natureza, são as despesas mais facilmente contingenciáveis. Na medida em que as receitas superam as estimativas iniciais e as projeções de arrecadação são atualizadas, criam-se condições para uma relativa flexibilização das despesas, mas isso só costuma ocorrer no segundo semestre, o que afeta o ritmo de execução dos investimentos.

Na atual conjuntura, é possível verificar que cada vez menos investimentos empenhados em um ano são efetivamente realizados naquele ano. Entre 1995 e 2006, constatamos que apenas 54,9% dos investimentos empenhados e – contabilmente – liquidados pela União em cada ano foram efetivamente realizados no respectivo ano. Pela Tabela 1, vemos que esse índice cai a partir de 1999, quando se inicia o programa de ajuste fiscal, que implicou cortes nos investimentos para que o governo se ajustasse às metas de superávit primário. Chama a atenção também o fato de que esse índice é mais baixo nos penúltimos anos de mandato presidencial (2001 e 2005), o que tem uma repercussão importante para nossa análise.

² O artigo 73, inciso VI, da Lei nº 9.504/97 diz que é proibido, nos três meses que antecedem ao pleito, “realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado”.

Condicionados pelas restrições fiscais e pelo calendário eleitoral, os investimentos têm sido programados de modo a se concentrar nos dois últimos anos de governo. Mas, como o último ano de governo é mais “curto”, já que a própria lei eleitoral impõe restrições para os gastos no segundo semestre², cria-se um incentivo para que o governo tente antecipar para o penúltimo ano de mandato o processo de execução de alguns investimentos.

Geralmente isso ocorre com o mero empenho dos recursos destinados aos investimentos no último mês do ano. Essa antecipação é ainda mais importante para o governo quando ele prevê que a lei orçamentária será aprovada e sancionada com atraso por motivos de natureza política. Isso, precisamente, foi o que ocorreu com o Orçamento da União de 2006, só aprovado no final de abril e sancionado em maio. Antes da sanção da lei orçamentária, o governo federal não tem autorização para iniciar novos investimentos, mas nada lhe impede de dar prosseguimento ou início aos investimentos empenhados no ano anterior.

Foi por isso que, no final de 2005, prevendo tal fato, o presidente da República editou uma série de medidas provisórias de créditos extraordinários ou suplementares ao Orçamento de 2005, que, de certa forma, anteciparam investimentos previstos na proposta orçamentária de 2006. Além disso, são também no final do ano que se concentram muitos empenhos referentes às emendas parlamentares, fruto de pressões políticas em torno da aprovação do Orçamento.

Tabela 1
Índice de Execução dos Investimentos no ano de competência

Ano	R\$ mil		
	Liquidado(=Empenhado)	Executado	Exec/Liq (%)
1995	4.746.097	3.478.303	73,3
1996	5.727.051	4.304.842	75,2
1997	7.537.834	5.984.186	79,4
1998	8.284.570	7.289.079	88,0
1999	6.955.350	4.307.177	61,9
2000	10.099.094	5.503.215	54,5
2001	14.580.419	6.361.284	43,6
2002	10.126.831	5.907.191	58,3
2003	6.452.131	4.682.592	72,6
2004	10.865.980	5.543.493	51,0
2005	17.322.105	6.541.997	37,8
2006	19.606.612	7.290.783	37,2
1995-2006	122.304.074	67.194.142	54,9

Fonte: Siafi

Notas: o valor de executado corresponde à liquidação efetiva; ou seja, a liquidação contábil menos os "restos a pagar não processados" do exercício, liquidados no sub-item 98.

Já prevenido tal possibilidade, o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que regulamentou a ação da Secretaria do Tesouro Nacional quando da unificação dos seus recursos de caixa, estabeleceu em seu artigo 35 que, ao final de cada ano, os órgãos da administração anulem os empenhos que não tenham sido liquidados até aquele momento, salvo algumas exceções previamente definidas pelo próprio decreto, tais como a existência, ainda, de prazo contratual para o cumprimento da obrigação assumida pelo credor.

Na prática, contudo, os cancelamentos raramente ocorrem e, em vez da anulação dos empenhos, a STN procede à automática liquidação de toda a despesa que não estava liquidada até então. Como o serviço ainda não foi concluído, a despesa é liquidada em uma rubrica específica do SIAFI, criada especialmente para isso, e identificada como sub-item 98, chamado “restos a pagar”. Esse procedimento é conhecido entre os técnicos como “liquidação automática” e tem profundas conseqüências para o trabalho estimativo dos investimentos da administração pública, já que os documentos oficiais do governo produzidos até 2005 não diferenciam, ao final do ano, os valores liquidados automaticamente dos valores efetivamente liquidados, de acordo com requisitos do artigo 63 da Lei nº 4.320.

Não pretendemos discutir aqui a legalidade de tal procedimento, que também é passível de questionamentos, embora seja adotado desde a criação do SIAFI. A maioria dos governos estaduais, orientados pela Portaria nº 516 da STN, de 14/10/2002, modificada pela Portaria nº 633, de 30/08/2006, também passaram a aplicar o mesmo procedimento, que desvirtua o conceito de liquidação associado à efetiva execução de uma despesa, além de dificultar a análise das contas públicas.

O mais grave disso é que, embora existente há muitos anos, esse problema era menosprezado ou desconhecido por vários órgãos de pesquisa do próprio governo. Muitos pesquisadores tomam o valor das despesas liquidadas sem saber que, na realidade, elas não foram realmente liquidadas na totalidade, mas apenas empenhadas. No caso do Orçamento da União de 2005, por exemplo, o governo havia empenhado R\$ 9,5 bilhões entre

janeiro e novembro, enquanto as liquidações no período chegaram a R\$ 3,7 bilhões. Em dezembro, essa situação se inverteu: o governo empenhou R\$ 7,7 bilhões em um só mês, e as liquidações somaram R\$ 13,6 bilhões. Um observador desavisado, ao analisar esses números, diria que o nível de execução dos investimentos em dezembro superou em quatro vezes o nível dos 11 meses anteriores. Mas essa conclusão está equivocada, porque desconhece que uma parte desses R\$ 13,6 bilhões foi liquidado automaticamente pelo SIAFI.

II. A DISTORÇÃO CONTÁBIL-FINANCEIRA: UMA QUESTÃO APENAS DE FLUXO?

Um argumento frequentemente apresentado para minimizar os efeitos da contabilização dos investimentos pelo critério de liquidação (= empenho) é de que os mesmos se anulariam no fluxo das despesas. Ou seja, embora a liquidação forçada antecipe indevidamente um investimento que ainda não se realizou em um determinado ano t , o mesmo ocorreu em $t - 1$ e ocorrerá em $t + 1$. Esse raciocínio peca, inicialmente, por desconsiderar que, como a magnitude dos investimentos e da “liquidação forçada” se altera substancialmente de ano para ano, como pôde ser observado na Tabela 1, então a mensuração dos valores anuais – fundamental para as Contas Nacionais, por exemplo – sofre significativa distorção. Mas essa não é a única falha do raciocínio: se os problemas decorrentes dessa metodologia fossem apenas de fluxo; ou seja, se todos os empenhos realizados em um ano t fossem efetivamente realizados até o período $t + 1$, então, no longo prazo, por mais que o Tesouro postergasse os pagamentos das despesas já realizadas, o volume de desembolsos financeiros se aproximaria do volume de investimentos empenhados.

É verdade que a existência dos restos a pagar relativiza esse problema. Mas é impossível que, permanentemente, o volume de pagamentos esteja abaixo da efetiva realização dos investimentos, porque isso equivaleria ao governo não estar reconhecendo sua obrigação em relação aos restos a pagar e não apenas retardando seu pagamento. A menos que, como é nossa hipótese, uma parte considerável desses restos a pagar nunca seja efetivamente liquidada e seja cancelada mais cedo ou mais tarde.

O Gráfico 1 mostra, em proporções do PIB, como evoluem os empenhos de investimentos e os pagamentos dos mesmos, incluindo de restos a pagar, entre 1995 e 2006. Como pode ser visto, a linha relativa aos investimentos empenhados está quase sempre acima da linha financeira, com exceção de 1998 e 2002, últimos anos de mandato presidencial. A diferença contábil-financeira acumulada nos demais anos, entretanto, é muito maior do que essa compensação verificada em dois anos da série. A média de investimentos pela ótica contábil é de 0,81% do PIB, enquanto pela ótica financeira chega a apenas 0,69%. Ou seja, isso indica que nem todos os empenhos estão se transformando em investimento efetivo, pois os restos a pagar não processados são cancelados ou levam anos até serem liquidados.

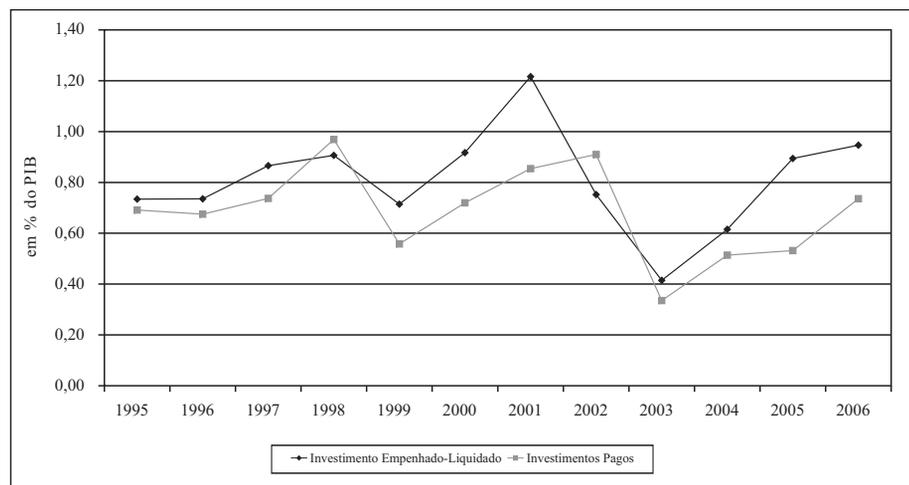
Outra evidência, que confirma parcialmente nossa hipótese sobre a influência do ajuste fiscal, é de que essa distorção é maior no período posterior à adoção de metas de superávit primário, a partir de 1999, como pode ser notado pela área que separa as duas linhas nesse período. Nessa fase, marcada pelo contingenciamento de despesas discricionárias, torna-

se mais fácil cortar ou suspender investimentos do que gastos correntes. Conforme destacam Almeida, Giambiagi e Pessoa (2006), as despesas correntes do governo central apresentaram crescimento nos últimos anos devido aos gastos assistenciais e previdenciários e, nesse contexto, “a elevação do superávit primário se fez em parte através da redução do investimento, o que tende a comprometer a capacidade de crescimento do PIB”.

O aspecto relevante, entretanto, é que a redução dos investimentos pela ótica financeira tenha sido mais acentuada do que a redução pela ótica contábil, relativizando a percepção da queda efetiva desse tipo de despesa. Ou seja, os empenhos criam uma expectativa de investimento, mas essa expectativa não está se concretizando na plenitude.

Esse modo de operar só pode se sustentar no médio prazo se uma boa parte desses empenhos – ou dos restos a pagar decorrentes deles – é posteriormente cancelada, como de fato tem ocorrido. Nessas condições, o empenho deixa de representar uma boa medida de realização da despesa.

Gráfico 1 - Evolução contábil-financeira dos investimentos



III. UM MODELO ESTIMATIVO DOS INVESTIMENTOS EFETIVAMENTE REALIZADOS

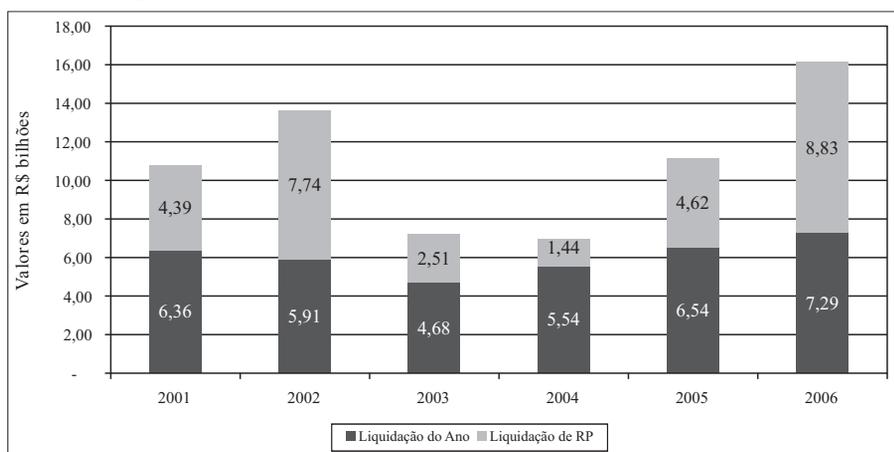
O descompasso entre o empenho e a liquidação e pagamento dos investimentos cria um problema sério para a estimativa dos investimentos do governo pelo critério de competência do orçamento. Embora a Lei nº 4.320 diga, em seu artigo 35, que “pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas”, a adoção do critério de empenho – que equivale ao de liquidado no RREO e ao de realizado no BGU – implica, ora superestimativas, ora subestimativas das despesas que contribuiram para a FBCF da administração pública em cada ano.

Falamos da possibilidade de subestimativas porque, em alguns anos, o governo pode executar mais despesas de exercícios anteriores (empenhadas em exercícios anteriores, mas concretizadas só no ano mencionado) do que transferir “restos a pagar não processados” para o exercício seguinte. Nesse, e somente nesse caso, o valor de empenho (ou liquidado, no sentido amplo) é menor do que o investimento efetivamente realizado pelo conceito econômico. Como será demonstrado mais adiante, situações desse tipo ocorreram em 2002 e 2003. Em todos os demais anos verificou-se uma superestimativa do investimento quando adotado o critério de empenho (= liquidado).

Se, no curto prazo, essas distorções afetam as análises anuais comparativas, no longo prazo, elas não desaparecem. Ou seja, a soma das superestimativas não equivale à soma das subestimativas, porque muitos dos investimentos inscritos em “restos a pagar” são cancelados, até mesmo depois de serem registrados como liquidados pelo SIAFI. Entre 1995 e agosto de 2006, por exemplo, os RREOs da STN mostram que pelo menos R\$ 5,3 bilhões dos R\$ 102,7 bilhões empenhados no período acabaram sendo cancelados. Presumindo-se que os cancelamentos tenham ocorrido porque as despesas não foram realizadas, então há um claro viés de superestimativa na utilização do critério de liquidado (= empenhado).

Por outro lado, a mensuração do investimento puramente pela liquidação do ano, descontando a “liquidação forçada” do SIAFI, conduz a uma subestimativa do ponto de vista econômico. Isso porque desconsidera o importante papel que passa a cumprir a execução dos “restos a pagar não processados”, que constituem hoje quase um orçamento paralelo e concorrente ao do exercício. Como pode ser visto na Figura 1, a liquidação de restos a pagar não-processados (que corresponde à execução de investimentos contabilizados em anos anteriores) tem um peso significativo em comparação com a liquidação das despesas do exercício específico; em 2002, por exemplo, chega a representar 57% do total de investimentos realizados no ano; e em 2004, no menor percentual da série de cinco anos, 21% do total.

Figura 1 - Execução orçamentária dos investimentos da União



Dessa forma, fica evidenciado que a atual metodologia usada pelo IBGE para apurar as despesas de capital fixo da administração pública, baseada no regime de competência e no princípio da anualidade, tornou-se incompatível com a realidade orçamentária brasileira. Mesmo que se corrija o atual procedimento de “liquidação forçada”, ainda assim teremos um dilema a resolver se nos mantivermos presos à análise do exercício orçamentário isoladamente: usar os valores de empenho e incorrer em superestimativas, ou usar os valores liquidados e incorrer em subestimativas, pois, nesse caso, desconsideramos parte dos RPs. Como bem assinala a Secretaria de Política Econômica (SPE 2006b), a mensuração do investimento do ponto de vista econômico deve ser feita pela identificação ampla das liquidações realizadas em cada ano, mesmo que se refiram a orçamentos de anos anteriores (ou seja, restos a pagar que ainda não foram processados). Em outras palavras, isso significa que precisamos romper com o princípio da anualidade do orçamento, já que, na prática, a execução dos investimentos transpassa vários orçamentos anuais ao mesmo tempo, com as despesas do exercício concorrendo com os RP's.

Em nosso modelo, portanto, o investimento estimado tem três componentes principais: a liquidação do orçamento do ano, a execução de RP's. de exercícios anteriores, além dos cancelamentos. Os valores referentes a esses três componentes não estão explicitados nos RREOs e BGUs e devem ser obtidos por meio de uma soma envolvendo contas específicas do SIAFI.

Para chegarmos ao valor efetivamente liquidado no exercício, que nos relatórios e balanços oficiais está inflado pela “liquidação forçada”, podemos seguir dois caminhos alternativos e equivalentes: ou subtrair o valor dos restos a pagar não processados (RPNP) do total empenhado-liquidado, ou somar os pagamentos referentes ao orçamento do exercício com o dos restos a pagar processados (RPP). Ao final do ano T, temos:

$$Liquidado_T \approx Empenhado_T \equiv Pago_T + RPP_T + RPNP_T \quad (1)$$

Dada a definição de liquidação efetiva, podemos reagrupar os termos de (1) tal forma que geramos a seguinte identidade contábil:

$$LiqEf_T \approx Empenhado_T - RPNP_T \equiv Pago_T + RPP_T \quad (2)$$

Ocorre que os dados disponíveis de inscrição de RPs, processados ou não processados, identificados nos RREOs, referem-se a posições de estoque, que incluem despesas de exercícios anteriores e não apenas ao ano corrente. Assim, se estimarmos a liquidação efetiva pela soma de pagamentos e restos a pagar processados, vamos chegar a um valor maior do que o real; e se estimarmos pela subtração dos restos a pagar não processados, encontraremos um valor menor do que o real.

Para lidar com esse problema e estimar a liquidação efetiva, temos duas opções: no caso do critério 1, gerar no SIAFI um relatório de restos a pagar processados que os discrimine de acordo com o ano original de empenho, de modo que possamos selecionar apenas os valores processados no respectivo ano em foco; no caso do critério 2, é possível gerar no SIAFI um relatório de liquidação do subitem 98, que nos fornece exatamente o valor dos restos a pagar não processados que foram liquidados automaticamente.

Na impossibilidade de gerar tais relatórios no SIAFI, como em anos anteriores a 2001, vamos usar os demonstrativos de restos a pagar que fazem parte do RREO para depurar a inscrição de RPs. Nesses demonstrativos, ao final de cada ano, encontramos os valores de exercícios anteriores que terminam o ano sendo classificados como “A Pagar” e que, no caso dos RPs Processados, serão automaticamente transferidos para o exercício seguinte, e, no caso dos não processados, dependerão de prorrogação por decreto. Ou seja, é esse valor, transferido ao exercício do ano seguinte, que precisamos descontar do valor de estoque para que encontremos uma *proxy* do efetivo valor dos restos a pagar processados.

Contudo, é preciso considerar a possibilidade de transformação de restos a pagar não processados em processados durante o ano T, mediante a liquidação desse RP. Essa situação só distorce nossa *proxy* quando parte dos RPs não processados são liquidados, mas não são pagos até o final do ano. Nesse caso, esses RPs permanecerão no RREO de final de ano com a identificação de “não processados” a pagar, embora sejam reinscritos no ano seguinte como “processados”.

Por fim, a estimação da liquidação efetiva pelo método acima descrito não encerra nossa depuração dos dados. É preciso considerar ainda os cancelamentos de restos a pagar processados – investimentos que teoricamente já foram executados e só dependiam de pagamento, mas que, posteriormente, constatou-se não terem sido efetivamente realizados. Se o investimento não se realizou, então precisamos descontar o valor cancelado. Não precisamos fazer isso para os RPs não processados porque os mesmos já foram integralmente descontados e só estão entrando no cálculo no momento de sua liquidação.

Como os RPs processados têm carência de cinco anos, é preciso que identifiquemos e discriminemos, no SIAFI, os cancelamentos de acordo com o ano original de empenho daquele investimento que gerou o RP, de modo a sabermos, precisamente, de qual ano descontar o valor indevidamente contabilizado como realizado. Com esse procedimento, nossas estimativas serão alteradas a cada ano, com base nos novos cancelamentos que surgirão, sempre no horizonte de cinco anos passados.

O modelo se completa com a inclusão da execução plurianual dos restos a pagar. Ou seja, até agora estamos buscando estimar a “liquidação efetiva”, ou seja, os investimentos do orçamento do exercício que efetivamente foram realizados no ano em questão. Mas é preciso que adicionemos a esses investimentos aqueles que se referem a registros contábeis de exercícios anteriores, mas só se concretizaram no ano T. Tratam-se, como já dissemos, dos RPs não processados que são liquidados no ano T. Com esse último acréscimo, nosso modelo assume a seguinte representação:

$$InvEf_T \equiv Pg_T + \left[\sum_0^T RPP_t Ins - \sum_0^{T-1} RPP_t APagar \right] - RPP_T Cancel + RPNP Execut_T \quad (3)$$

No período atual, posterior a 2001, a execução de restos a pagar não processados pode ser obtida mais precisamente por meio de contas do SIAFI que nos informam a liquidação de restos a pagar. Ou seja, conseguimos com isso obter a soma de todas as liquidações realizadas em cada ano, sejam elas de investimentos previstos no orçamento corrente, sejam de investimentos contabilizados em anos anteriores como restos a pagar não processados.

No período anterior a 2001, contudo, não conseguimos obter no SIAFI gerencial nem os valores liquidados de RPs nem os cancelamentos de RPs processados. Essa limitação existe por questões operacionais do SIAFI. Para evitar uma sobrecarga, o sistema só carrega dados de seis anos, incluindo o ano corrente. Uma consulta mais longa só pode ser obtida mediante um pedido especial ao SERPRO, o que não foi possível no presente estudo. Apesar disso, temos pelo RREO e outros relatórios baseados no SIAFI a informação de pagamento de RPs não processados. Todo RP pago, necessariamente, foi liquidado antes, embora nem todo RP liquidado tenha sido pago. Então, o RP pago é parte do RP liquidado e será usado como *proxy* da liquidação de RPs entre 1995 e 2000.

Feitas essas considerações de natureza metodológica, dividimos nossas estimativas anuais em dois períodos: 1995-2000 e 2001-2006. Os resultados obtidos, de acordo com a metodologia proposta anteriormente, estão apresentados na

Tabela 2. O quadro de investimento efetivo é bastante diferente do quadro de investimento liquidado (=empenhado). O valor de R\$ 14,58 bilhões apurado como o investimento de 2001, pela ótica contábil, cai para R\$ 10,51 bilhões com a metodologia proposta neste estudo. Já o valor de R\$ 10,13 bilhões de 2002 cresce para R\$ 13,45 bilhões com os ajustes realizados. As diferenças de ano para ano são muito significativas, como esperávamos.

Além disso, detectamos que o investimento efetivo total, entre 1995 e 2006, é R\$ 18,8 bilhões inferior ao investimento empenhado-liquidado, o que representa uma diferença anual de 0,11% do PIB em média. Nos últimos seis anos, essa diferença chega R\$ 13,9 bilhões, ou 0,13% do PIB. Individualmente, os anos de 2001 e 2005 são os que apresentam a maior discrepância: R\$ 4,15 bilhões (0,35% do PIB) e R\$ 6,17 bilhões (0,32% do PIB). Ou seja, há uma tendência padrão de que os investimentos pela ótica contábil sejam inflados no penúltimo ano de mandato presidencial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, C. M., MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. *Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. 1ª Edição. Brasília: Cidade, 2006.
- ALMEIDA, M.; GIAMBIAGI, F.; PESSÔA, S. Expansão e dilemas no controle do gasto público federal. *Boletim de Conjuntura*, Rio de Janeiro, 73, p. 89-98, junho de 2006.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. *Crescimento, Investimento e Poupança*. Brasília: SPE, 2006a. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2006/p030706.pdf>>.
- _____. _____. _____. *Nota de Esclarecimento sobre Investimento Público*. Brasília: SPE, 2006b. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/fiscal/seminarios/Nota%20de%20Esclarecimento%20-%20SPE%20v4%20revisão.pdf>>.
- _____. _____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Balço Geral da União (1999-2005)*. Brasília: MF, 2006. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp>.
- _____. _____. _____. *Relatório Resumido da execução orçamentária do Governo Federal e outros demonstrativos: 1995-2006*. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp>.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Nota Técnica nº 11/DEAFI/SOF/MP*, de 14 de junho de 2006.
- INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. *Finanças Públicas do Brasil 2002-2003*. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: 2006.

Jurisprudência

PROJETO DE REVOGAÇÃO DO ENUNCIADO Nº 243 DA SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APROVAÇÃO.

O Plenário do Tribunal de Contas da União decidiu revogar o Enunciado nº 243 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União que dispunha que “A vantagem denominada quintos, regulamentada pela Lei nº 8.911/94, não é acumulável com a vantagem do art. 192 da Lei nº 8.112/90”. Tal decisão foi respaldada por diversos julgados recentes dos três colegiados deste Tribunal, oriundos de vários relatores, que estabeleceu novo entendimento à questão, no sentido de ser legal a aludida acumulação, diversamente do expresso na citada súmula.

(Acórdão 14/2006, Plenário, Ata 1, Rel. Min. Guilherme Palmeira, TC 014.186/2001-0, Sessão 18/01/2006).

CONSULTA. POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO DE TEMPO DE SERVIÇO NA ESFERA ESTADUAL PARA FINS DE CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO ADICIONAL E LICENÇA-PRÊMIO NA ESFERA FEDERAL. VALIDADE APENAS PARA O SERVIDOR REGIDO PELA LEI Nº 1.711/52.

Ao responder a consulta formulada pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina –TRE/SC e encaminhada pelo Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, “acerca dos requisitos observados por essa Egrégia Corte em relação a contagem de tempo de serviço prestado perante a esfera estadual e/ou municipal para fins de concessão de licença-prêmio por assiduidade e anuênio”, o Plenário do Tribunal de Contas da União firmou o entendimento de que o requisito a ser observado, na esfera federal, para o cômputo do tempo de serviço prestado na esfera estadual e/ou municipal, para fins de gratificação adicional por tempo de serviço, é que o serviço público efetivo tenha sido prestado sob a égide do Decreto 31.922/52, que regulamenta a concessão da gratificação adicional por tempo de serviço prevista nos arts. 145, item XI, e 146 da Lei 1.711/52, não sendo necessário que a averbação tenha sido feita durante a vigência da referida lei. Estabeleceu-se, também, que não há solução de continuidade entre o término da prestação do serviço na esfera estadual e/ou municipal e seu início na esfera federal, desde que o servidor tenha ingressado no serviço público

federal ainda na vigência da Lei 1.711/52. Por fim, entendeu-se que pode ser computado, para efeito de licença-prêmio por assiduidade, o período mínimo de cinco anos prestado ininterruptamente na esfera estadual e/ou municipal, desde que adquirido na vigência da Lei 1.711/52, e que o servidor tenha ingressado no serviço público federal anteriormente à vigência da Lei 8.112/90.

(Acórdão 44/2006, Plenário, Ata 2, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, TC 003.481/2000-4, Sessão 25/01/2006).

ACOMPANHAMENTO. OBRAS E AÇÕES PREPARATIVAS AOS JOGOS PAN-AMERICANOS DE 2007, NO EXERCÍCIO DE 2005. DÚVIDAS ACERCA DA ADEQUAÇÃO DO VALOR PAGO PELO DIREITO DE CONCESSÃO DE USO REAL DAS INSTALAÇÕES DA VILA PAN-AMERICANA. ACOMPANHAMENTO DA EVOLUÇÃO DAS OBRAS. ATRASO CRÍTICO DA OBRA DO COMPLEXO ESPORTIVO DO AUTÓDROMO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

O Plenário do Tribunal de Contas da União vem procedendo ao acompanhamento do Programa “Rumo ao Pan 2007”, conjunto de ações desenvolvidas pelo Governo para a implantação da infra-estrutura necessária à realização dos Jogos Pan-americanos na cidade do Rio de Janeiro/RJ, em 2007, não apenas pelos custos de sua realização, mas igualmente pela relevância do evento, que extrapola os aspectos meramente financeiros, eis que o Brasil será julgado pela sua capacidade de organização, assim como o foram seus antecessores.

Na segunda fase desse acompanhamento, aquela Corte de Contas verificou que algumas das questões levantadas no Acórdão nº 1.572/2005 – Plenário não apenas persistem como se agravaram com o decorrer do tempo. As dúvidas atinentes à adequação do valor pago pelo direito de concessão de uso real das instalações da Vila Pan-americana somente poderão ser sanadas com a ajuda dos órgãos especializados em perícias dessa natureza, como a Caixa Econômica Federal ou a Bolsa de Negócios Imobiliários do Rio de Janeiro – BNIRJ. O atraso, superior a seis meses, nas obras do Complexo Esportivo do Autódromo, que inclui a Arena Olímpica, o Velódromo e o Centro Aquático, que ainda não teve a construção de suas instalações iniciadas, compromete a sua conclusão

antes do início dos Jogos, caso não sejam de pronto iniciadas, com um ritmo acelerado na sua execução. O atraso, imputado à incapacidade do consórcio que adquiriu o direito de explorar a área em conduzir a obra, acabou por devolver o encargo para a Prefeitura do Rio de Janeiro que, por seu turno, alega não dispor dos recursos necessários. A solução dos problemas ora apontados, como asseverou o Ministro Relator, somente se dará com a conjunção dos esforços da União, Estado e Município, procedendo o Tribunal de Contas da União às determinações e recomendações pertinentes.

(Acórdão 81/2006, Plenário, Ata 3, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, TC 015.223/2004-5, Sessão 01/02/2006).

AUDITORIA. COMPLEMENTAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA GERAL DO CENTRO DE LANÇAMENTO DE ALCÂNTARA NA REGIÃO NORDESTE. INVIABILIDADE LEGAL DE REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE UMA ÚNICA EMPRESA PARA A REALIZAÇÃO DAS OBRAS VOLTADAS À COMPLEMENTAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA DO CENTRO DE LANÇAMENTO DE ALCÂNTARA. POSSIBILIDADE DE SOLUÇÃO ALTERNATIVA: CONSTITUIÇÃO DE GRUPOS LICITATÓRIOS AFINS – PARCELAMENTO DO OBJETO EM BLOCOS” OU “LOTES”.

Ao examinar auditoria que constatou a iminência da realização de um único certame licitatório pela Agência Espacial Brasileira – AEB para a complementação da Infra-Estrutura Geral do Centro de Lançamento de Alcântara – Centro Espacial de Alcântara –, no estado do Maranhão, compreendendo a elaboração dos projetos executivos, reformas, implantações, fornecimentos e instalações de equipamentos e sistemas, controle e garantia de qualidade e ações sócio-ambientais, no valor estimado de R\$ 660 milhões e prazo de execução de 40 meses, entendeu o Plenário do Tribunal de Contas da União pela impossibilidade legal daquela instituição promover licitação única para a contratação de objeto cuja amplitude e complexidade são notórias. Considerando o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, com a redação dada pela Lei 8.883/94, e na Súmula 247 do Tribunal, determinou o TCU à AEB “que realize o parcelamento do objeto da licitação a ser promovida com vistas à contratação das obras, serviços e fornecimentos necessários à Implantação

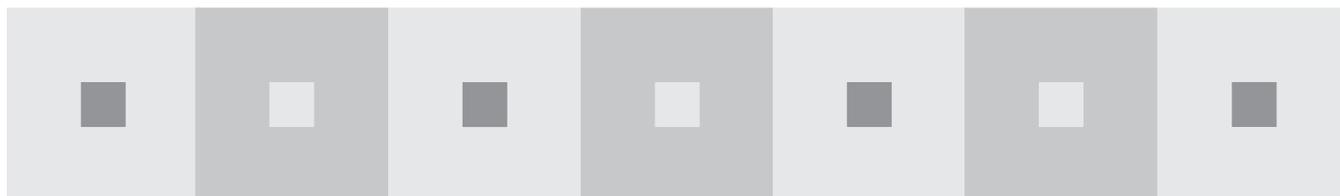
e Complementação do Centro de Lançamento de Alcântara e Centro Espacial de Alcântara, devendo proceder anteriormente, para fundamentar a escolha da forma de configuração dos “blocos” ou “lotes” a serem formados em função do parcelamento, a estudos técnicos que considerem as características de mercado e que indiquem a alternativa de divisão que melhor satisfaz aos princípios da competitividade, da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, respeitadas as limitações de ordem técnica, sem prejuízo de realizar contratação isolada de todo o complexo ou conjunto com um licitante, mas, neste caso, desde que admitida expressamente a participação no certame de empresas em consórcio, como forma de assegurar o parcelamento material do objeto, respeitando as regras prescritas no art. 33 da Lei 8.666/93;”.

(Acórdão 108/2006, Plenário, Ata 4, Rel. Min. Augusto Nardes, TC 006.678/2005-2, Sessão 08/02/2006).

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RETIFICAÇÃO DE ITEM DO ACÓRDÃO RECORRIDO. ESCLARECIMENTOS ACERCA DA VEDAÇÃO DE FIXAÇÃO DE PREÇO MÍNIMO EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E DA POSSIBILIDADE DE PREFIXAÇÃO SALARIAL EM EDITAL.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, ao acolher embargos de declaração com efeitos infringentes, interpostos pela Câmara dos Deputados, entendeu possível o estabelecimento, na contratação de empresa para o fornecimento de mão-de-obra, de valores mínimos para os salários dos empregados, sem que ocorra, com isso, infração ao disposto no art. 40, inc. X, da Lei de Licitações, uma vez que, na contratação em exame, o item do serviço não é composto apenas pelo salário do empregado, que se configura como uma das variáveis do preço daquele serviço. Além dele existem também os custos diretos e indiretos incorridos pelo licitante e a sua margem de lucro. Assim, o estabelecimento de um “salário-paradigma”, a ser pago a determinado profissional, não significaria a fixação de preço mínimo vedada pela norma.

(Acórdão 290/2006, Plenário, Ata 10, Rel. Min. Augusto Nardes, TC 018.028/2004-4, Sessão 15/03/2006).



REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA EM NOME DO PROFISSIONAL. QUANTITATIVOS MÍNIMOS PARA COMPROVAÇÃO DE CAPACITAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL. POSSIBILIDADE. CONTRATAÇÃO, MEDIANTE MODALIDADE DE PREGÃO, DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA NA ÁREA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO. ILEGALIDADE. ANULAÇÃO DO CERTAME. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

Ao apreciar Representação formulada pela empresa Orion Representações Comerciais e Prestação de Serviços Ltda., com base no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666, de 21/06/1993, tratando de possíveis irregularidades no âmbito do Pregão PR-GSG-5.2113, realizado pelas Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A - Eletronorte, suspenso cautelarmente pelo TCU, destinado à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de consultoria e apoio à Entidade, visando à atualização do processo de planejamento estratégico para o ciclo 2006/2010, o Plenário decidiu considerar ilegal a contratação de serviços de consultoria na área de planejamento estratégico via pregão, tendo em vista se tratar de serviço de natureza complexa.

Na oportunidade o TCU definiu como lícita a exigência de atestados de capacidade técnica emitidos em nome dos profissionais envolvidos no contrato como forma de comprovar a capacitação das licitantes, especificamente da parte técnico-profissional e considerou que não afronta o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 a exigência de atestados com quantitativo mínimo, para fins de comprovação de capacitação técnico-profissional, quando este quantitativo reflita características intrínsecas a cada contrato mencionado nos atestados e quando o objeto licitado for de natureza predominantemente intelectual, dificultando, por conseguinte, a aferição dessa capacitação.

Em conclusão, o Plenário deliberou pela fixação de prazo, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 251 do Regimento Interno/TCU, para que a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A - Eletronorte adotasse as providências necessárias à anulação do processo licitatório referente ao Pregão PR-GSG-5.2113, além de expedir determinação àquela entidade no sentido de que se abstenha de utilizar a modalidade Pregão para contratações de serviços de consultoria com nível de complexidade similar ou superior ao do Pregão em questão, esclarecendo, ainda, que essa determinação

não faz supor, necessariamente, que os serviços de consultoria com nível de complexidade inferior possam ser contratados mediante pregão, tendo em vista que esta modalidade somente se aplica aos casos em que seja viável definir com objetividade os padrões de desempenho e qualidade do serviço, conforme rege o art. 1º, caput e parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002.

(Acórdão 492/2006 - Plenário - Ata 13. Rel. Aud. Lincoln Magalhães da Rocha, TC-019.452/2005-4, Sessão 05/04/2006, DOU 07/04/2006).

REPRESENTAÇÃO. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO ENTRE ORGÃOS/ENTIDADES PÚBLICAS, INCLUSIVE DE ESFERAS DIFERENTES DE GOVERNO. POSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO FEDERAL INCIDENTE SOBRE A MATÉRIA QUANDO UM DOS CONVENIENTES FOR ENTIDADE/ÓRGÃO FEDERAL.

O Tribunal, ao julgar representação formulada pela 5ª Secex versando sobre possíveis irregularidades ocorridas na celebração e condução de convênios firmados entre diversos órgãos federais e a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, ambos do Distrito Federal, entendeu de ser juridicamente possível a celebração de convênios entre órgãos e/ou entidades públicos, inclusive de esferas diferentes de governo, desde que o objetivo a ser atingido pelo convênio esteja necessariamente inserido nas finalidades institucionais das entidades/órgãos convenientes e represente o atingimento de um ou mais objetivos comuns a ambos e, ainda, que, os dispêndios financeiros, diretos ou por meio de repasses, efetuados pelos convenientes, assim como os recursos humanos e materiais eventualmente disponibilizados, sejam utilizados exclusivamente para a consecução do objeto conveniado.

Na oportunidade, o relator enfatizou a necessidade de ser observada, na celebração e na condução do convênio, a legislação federal incidente sobre a matéria, sempre que pelo menos um dos convenientes for entidade/órgão federal, ficando, por força dos arts 70 e 71, inciso VI, da Constituição Federal, os convênios celebrados sujeitos à fiscalização deste Tribunal de Contas, incluindo a atuação das entidades/órgãos estaduais e distritais caso venham, por força do convênio, a utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens ou valores federais.

(Acórdão 522/2006 - Plenário - Ata 14, Rel. Aud. Augusto Sherman Cavalcanti, TC-013.234/2000-7, Sessão 12/04/2006, DOU 18/04/2006.)

REPRESENTAÇÃO. APLICAÇÃO IMEDIATA DO DISPOSTO NO ART. 40, § 21, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO BENEFICIÁRIO PORTADOR DE DOENÇA ESPECIFICADA EM LEI. INCIDÊNCIA SOBRE PENSÃO E APOSENTADORIA QUE SUPERE O DOBRO DO BENEFÍCIO MÁXIMO. PROCEDÊNCIA.

O Tribunal, ao analisar representação formulada por sua Diretoria Técnica de Legislação de Pessoal (Dilpe), acerca da aplicabilidade do disposto no § 21 do art. 40 da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, que modifica a base de cálculo da contribuição social das aposentadorias e pensões cujos titulares são portadores de doença incapacitante, firmou entendimento no sentido da imediata aplicação do mencionado dispositivo, ou seja, a partir de 20/5/2004, a contribuição social passou a incidir apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, quando o beneficiário for portador de doença incapacitante especificada em lei.

(Acórdão 565/2006 - Plenário - Ata 15, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, TC-021.183/2005-1, Sessão 19/04/2006, DOU 27/04/2006).

PESSOAL. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. POSSIBILIDADE DE INCORPORAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO DE RAIOS X.

Ao apreciar Incidente de Uniformização de Jurisprudência suscitado pelo MP/TCU, o Tribunal firmou entendimento no sentido de ser legal a incorporação aos proventos de Gratificação de Raios X, com base no art. 34, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.345/1964, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 6.786/1980, à razão de 1/10 por ano de exercício em atividades desempenhadas com aparelhos de Raios X, podendo-se, inclusive, fazer jus à integralidade dessa vantagem após 10 anos de trabalho sob tal situação especial, que, atualmente, corresponde ao percentual de 10% do vencimento básico.

(Acórdão 763/2006 - Plenário - Ata 20, Rel. Min. Valmir Campelo, TC- 001.986/2005-0, Sessão 24/05/2006, DOU 26/05/2006).



PEDIDOS DE REEXAME. PNAE. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE AVISO DE LICITAÇÃO EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO. CONDUTA ORIENTADA PELO EXECUTIVO LOCAL. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DO EX-PRESIDENTE DA CPL EM FACE DO CASO CONCRETO. PROVIMENTO DO RECURSO DE EX-PRESIDENTE DA CPL. CO-RESPONSABILIDADE DO EX-PREFEITO QUE AUTORIZA, HOMOLOGA OU ASSINA ATOS IMPUGNADOS. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO DO EX-PREFEITO.

O Tribunal ao examinar os pedidos de reexame interpostos pelo ex-prefeito de Porto Seguro/BA, e pelo ex-presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL) daquele município, contra o Acórdão nº 965/2005 - Plenário, decidiu excluir a responsabilização deste último tendo em vista que os elementos apresentados comprovaram que a não-publicação dos avisos de licitação em jornais de grande circulação no Estado ou no Município, conforme prescreve o art. 21, inciso III, da Lei nº 8.666/93, irregularidade pela qual estava sendo responsabilizado, decorreu de orientação do executivo local, mantendo inalterados, no entanto, os demais itens do acórdão recorrido, uma vez que na condição de gestor responsável pela autorização, homologação e assinatura dos atos impugnados, o ex-prefeito era co-responsável pela sua prática e não poderia, posteriormente, tentar atribuir a responsabilidade exclusivamente às instâncias executivas inferiores.

(Acórdão 715/2006 - Plenário - Ata 19, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, TC-016.049/2002-9, Sessão 17/05/2006, DOU 19/05/2006).

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DESVINCULAÇÃO DO TCU AO PARECER DA AGU, RATIFICADO PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. DESVINCULAÇÃO DO TCU A DECISÃO JUDICIAL PROFERIDA EM OUTRO CASO CONCRETO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. NEGADO PROVIMENTO.

Na Sessão de 31/05/2006, o Tribunal negou provimento aos embargos declaratórios opostos pela Petróleo Brasileiro S/A, em face do Acórdão 549/2006 - Plenário, tendo em vista a inexistência do vício apontado na decisão embargada. Na oportunidade, o Relator do processo esclareceu que os Pareceres da AGU, ratificados por Despacho Presidencial, embora vinculem, por força do art. 40, § 1º, da Lei Complementar 73, as unidades integrantes do Poder Executivo Federal, não alcançam os julgados do Tribunal de Contas da União, cuja independência e jurisdição estão claramente delineadas na Constituição Federal (arts. 70 a 73 da Carta Magna).

Acerca da alegação de que o STF, em caso análogo, houvera deferido liminar contra outra deliberação do TCU (Decisão 663/2002-Plenário), desobrigando a Petrobrás de observar a Lei 8.666/93, destacou o relator que tal argumento não fora inicialmente ventilado na inicial, o que, do ponto de vista processual, inviabilizaria a interessada de inová-lo em sede de embargos declaratórios. Todavia, à guisa de mera argumentação, esclareceu que a referida decisão liminar aplica-se ao caso concreto analisado naqueles autos, o que não necessariamente vincula a livre apreciação e julgamento pelo Tribunal de Contas da União da regularidade das demais licitações e contratos realizados pela Entidade fiscalizada.

(Acórdão 805/2006 - Plenário, Ata 21, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, TC-020.567/2005-5, Sessão 31/05/2006, DOU 02/06/2006).

CONSULTA. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. POSICIONAMENTO ACERCA DO REAL ALCANCE DA EXPRESSÃO "ASSISTÊNCIA SOCIAL" INSERIDA NAS DISPOSIÇÕES DO ART. 25, § 3º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000, RELATIVAMENTE ÀS AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL, SEGURO-DESEMPREGO E INTERMEDIACÃO DE MÃO-DE-OBRA.

Em resposta à consulta formulada pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, esclareceu o Tribunal que as ações de qualificação social e profissional do Plano Nacional de Qualificação - PNQ e ações de intermediação de mão-de-obra e seguro-desemprego do Plano Nacional do Sistema Nacional de Emprego - Plansine inserem-se entre os objetivos constitucionais da assistência social, aproveitando, portanto, a exceção contida no art. 25, § 3º, da Lei Complementar n. 101/2000. Na oportunidade, foi orientado, também que para a efetivação das transferências voluntárias a que se referem às aludidas ações, deverão ser observadas a existência de dotação orçamentária específica e o disposto no art. 167, inciso X, da Constituição Federal.

(Acórdão 1037/2006 - Plenário, Ata 26, Rel. Aud. Marcos Bemquerer, TC-002.049/2006-0, Sessão 28/06/2006, DOU 30/06/2006).

PEDIDO DE REEXAME. PROCESSO SELETIVO PARA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR AGÊNCIAS REGULADORAS. INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES CAPAZES DE DETERMINAR A ANULAÇÃO DO PROCEDIMENTO. FIXAÇÃO DE CRITÉRIOS CLAROS, OBJETIVOS E PREVIAMENTE DEFINIDOS PARA AVALIAÇÃO DE HABILIDADES. PROVIMENTO PARCIAL.

Ao analisar Pedido de Reexame interposto contra o acórdão 969/2006 - Plenário, o Tribunal

decidiu dar provimento parcial ao pedido para, em consequência, tornar sem efeito a determinação contida no item 9.2.1 que fixava prazo, com base no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, para que a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI adotasse providências no sentido de anular o Edital n. 001/2005, que tratava do processo seletivo destinado à formação de Cadastro de Reserva, por entender que as irregularidades detectadas no procedimento em exame poderiam ser dirimidas mediante a implementação das determinações proferidas no acórdão recorrido.

Admitiu-se, na oportunidade, a avaliação curricular como uma das etapas do processo de seleção de pessoal em questão, tendo vista a convicção no sentido de que a existência de etapa consistente na avaliação de habilidades não compromete o caráter objetivo do processo seletivo, desde que pautada por critérios claros e previamente definidos e divulgados. Em consonância com esse entendimento foi, também, aprovada a alteração do teor da determinação contida no item 9.2.3.1, que passou a vigorar com a seguinte redação:

“9.2.3.1. utilize critérios objetivos de seleção de pessoal, assegurando a isonomia entre os interessados, a impessoalidade, a transparência e a publicidade dos procedimentos; restrinja a avaliação de habilidades dos candidatos, inclusive a avaliação psicológica, àquelas que sejam indispensáveis ao desempenho das funções a serem executadas, adotando sempre critérios claros, objetivos, previamente definidos e divulgados em edital; e suprima a fase de entrevista nas hipóteses em que sua finalidade não for avaliar os conhecimentos dos candidatos por meio de critérios objetivos pré-fixados e com conteúdo programático previamente divulgado em edital; “

(Acórdão 969/2006 - Plenário - Ata 25, Rel. Min. Guilherme Palmeira, TC-004.999/2005-1, Sessão 21/06/2006, DOU 26/06/2006).

AUDITORIA. INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. INDICADORES DE DESEMPENHO. APRIMORAMENTO. RELATÓRIO ANUAL DAS CONTAS DO GOVERNO. ANÁLISE SETORIAL. INCLUSÃO A CRITÉRIO DO RELATOR. ARQUIVAMENTO.

Os resultados dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo de contato formado por representantes da 6ª da Secretaria de Controle Externo - 6ª SECEX, Secretaria

de Macroavaliação Governamental - SEMAG, Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação - SESu e Secretaria Federal de Controle Interno - SFC, com o objetivo de orientar as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES na implantação padronizada do conjunto inicial de indicadores de desempenho, bem como estabelecer plano de ação com vistas a aprimorá-los foram retratados no relatório resultante da Auditoria determinada por meio da Decisão nº 408/2002-TCU-Plenário.

O relator, ao tecer elogiosas referências à atuação do grupo de contato instituído para se desincumbir de tal tarefa, destacou como principais produtos do trabalho desempenhado a elaboração de três versões do Manual de Orientação para o Cálculo dos Indicadores; a criação de *link* no sítio eletrônico da SESu para inclusão dos indicadores pelas IFES e elaboração de planilha consolidada; a definição de metodologia de fiscalização da conformidade dos indicadores; a verificação da conformidade dos indicadores por meio de inspeções conjuntas em todas as IFES do País; a análise da consistência dos indicadores calculados para utilização no Relatório Anual das Contas do Governo dos exercícios de 2003 e 2004; e o aprimoramento da sistemática de cálculo dos indicadores, com redefinição de critérios e melhoria da qualidade dos valores informados.

Identificada oportunidade de aprimoramento dos indicadores de desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior, por meio da ampliação do conjunto de indicadores e segregação das despesas com os hospitais universitários, o Tribunal, em consequência, decidiu, o seguinte:

“9.1. determinar às Instituições Federais de Ensino Superior que passem a informar, no relatório de gestão das contas anuais a partir do exercício de 2006, em atendimento à Instrução Normativa/TCU nº 47, de 27/10/2004, e decisões normativas complementares, os seguintes componentes e indicadores de gestão, ampliados em relação ao conjunto de indicadores definidos pela Decisão nº 408/2002-TCU-Plenário:

9.1.1. componentes:

9.1.1.1. custo corrente incluindo 35% das despesas Hospitais Universitários - HUs;

9.1.1.2. custo corrente excluindo as despesas dos HUs;

9.1.1.3. número de alunos tempo integral;

9.1.1.4. número de professores equivalentes;

9.1.1.5. número de funcionários equivalentes incluindo aqueles a serviço nos HUs; e

9.1.1.6. número de funcionários equivalentes excluindo aqueles a serviço nos HUs;

9.1.2. indicadores:

9.1.2.1. custo corrente/número de alunos tempo integral (a ser apresentado em dois valores: um calculado com os 35% das despesas dos HUs e outro excluindo essas despesas);

9.1.2.2. número de alunos tempo integral / número de professores equivalentes;

9.1.2.3. número de alunos tempo integral / número de funcionários equivalentes (a ser apresentado em dois valores: um incluindo funcionários a serviço nos HUs e outro excluindo esses funcionários);

9.1.2.4. número de funcionários equivalentes / número de professores equivalentes (a ser apresentado em dois valores: um incluindo funcionários a serviço nos HUs e outro excluindo esses funcionários);

9.1.2.5. Grau de Participação Estudantil (GPE);

9.1.2.6. Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG);

9.1.2.7. Conceito CAPES;

9.1.2.8. Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD);

9.1.2.9. Taxa de Sucesso na Graduação (TSG);

9.1.2.10. Taxa de Sucesso na Pós-Graduação;

9.1.2.11. Recursos orçamentários recebidos e efetivamente aplicados na atividade-fim da Instituição;

9.2. determinar também às Instituições Federais de Ensino Superior que informem, na página da Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação, na Internet, em formulário próprio, os dados listados nos subitens 9.1.1 a 9.1.2.9.11 supra, para acompanhamento e análise setorial a ser elaborada por aquela Secretaria;

9.3. recomendar às Instituições Federais de Ensino Superior vinculadas à Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação que apresentem, nos respectivos relatórios de gestão das contas anuais, análises sobre os dados (indicadores e componentes) mencionados nos subitens 9.1.1 a 9.1.2.9.11 acima, consideradas as séries históricas a partir do exercício de 2002, com exame dos aspectos relevantes da evolução constatada;

9.4. recomendar à Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação que:

9.4.1. divulgue os indicadores de gestão das Instituições Federais de Ensino Superior, após realização da auditoria anual sobre os dados brutos utilizados por aquelas IFES no cálculo dos indicadores;

9.4.2. inclua, no seu relatório de gestão das contas anuais, apreciação crítica sobre a evolução dos dados (indicadores e componentes) constantes subitens 9.1.1 a 9.1.2.9 supra, com base em análise consolidada das informações apresentadas pelas IFES, destacando aspectos positivos e oportunidades de melhoria do sistema de rede de instituições federais de ensino superior no País;

9.5. determinar à 6ª SECEX que disponibilize, em sua página na Intranet, os dados informados por todas as IFES, como subsídio para os trabalhos de fiscalização que vierem a ser realizados pelas demais Unidades Técnicas do TCU em suas respectivas clientelas;

9.6 determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental que, a partir do exercício de 2007, passe a incluir no Relatório anual das Contas do Governo a análise setorial do desempenho das Universidades Federais quanto aos indicadores mencionados no subitem 9.1.2. deste Acórdão;

9.7 determinar ao grupo de contato constituído em virtude do subitem 8.3 da Decisão nº 408/2002-TCU-Plenário que, no prazo de 90 (noventa) dias, submeta ao Relator das Contas do Governo relativas ao exercício de 2007 medidas concretas com vistas a evitar:

9.7.1. o descompasso entre a disponibilidade dos indicadores validados e a elaboração do Relatório Anual das Contas do Governo;

9.7.2. a inconsistência dos valores informados;

9.7.3. as distorções na avaliação das atividades do ano civil em curso, quando ocorrerem paralisações das atividades acadêmicas.”

(Acórdão 1043/2006 - Plenário - Ata 26, Min. Rel. Guilherme Palmeira, TC-016.229/1999-1, Sessão 28/06/2006, DOU 30/06/2006).

SOLICITAÇÃO. AUTORIZAÇÃO PARA PAGAMENTO DAS FATURAS DE EMPRESA PRIVADA CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL SOB O REGIME DE MONOPÓLIO QUE SÉ ENCONTRAVA EM DÉBITO COM O INSS.

Ao esclarecer a solicitação da Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba o Plenário do Tribunal de Contas da União firmou o entendimento de que as empresas privadas concessionárias de serviço público essencial sob o regime de monopólio, ainda que inadimplentes junto ao INSS e ao FGTS,

poderão ser contratadas pela Administração Pública Federal, ou, se já prestados os serviços, poderão receber o respectivo pagamento, desde que conte com a autorização prévia da autoridade máxima do órgão, acompanhada das devidas justificativas.

Diante da hipótese acima, a Administração deve informar o Instituto Nacional de Seguridade Social e a Caixa Econômica Federal a respeito dos fatos, a fim de que essas entidades exijam da contratada a regularização de sua situação;

(Acórdão 1.105/2006, Plenário, Ata 27, Rel. Min. Marcos Vileça, TC 002.994/2004-8, Sessão 05/07/2006).

AUDITORIA. RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO REALIZADO NAS OBRAS RODOVIÁRIAS DA BR-163/MS. IMPOSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DE JUÍZO ARBITRAL EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

O Plenário do Tribunal de Contas da União ratificou entendimento exarado na Decisão Plenária TCU nº 286/93, no sentido de ser inadmissível a adoção do juízo arbitral para a solução de conflitos em contratos administrativos, por falta de expressa autorização legal e por contrariedade a princípios básicos de direito público (princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, princípio da vinculação ao instrumento convocatório da licitação e à respectiva proposta vencedora, entre outros). Reforça esse entendimento o fato de que a Lei nº 9.307/1996, que dispõe de modo geral sobre a arbitragem, não supre a necessária autorização legal específica para que possa ser adotado o juízo arbitral nos contratos celebrados. Portanto, não havendo amparo legal para a previsão do instituto da arbitragem, e tratando-se de direitos patrimoniais indisponíveis, não há como tolerar a manutenção de cláusula que aponta o juízo arbitral como critério de solução de conflito nos contratos administrativos celebrados, sendo adequada a determinação de celebração de termo aditivo para sua exclusão.

(Acórdão 1.099/2006, Plenário, Ata 27, Rel. Min. Augusto Nardes, TC 008.402/2005-4, Sessão 05/07/2006).

REPRESENTAÇÃO. EXERCÍCIO ILEGAL DA ADVOCACIA POR PROCURADORES E ADVOGADOS DA UNIÃO.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, ao examinar representação de sua unidade técnica, manifestou o entendimento de que o exercício de advocacia privada por servidores públicos federais

ocupantes dos cargos de Procurador e Advogado da União viola o disposto nos arts. 28, I, da Lei Complementar nº 73/93 (Lei Orgânica da AGU), 38, § 1º, I, da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6.9.2001, 117, inciso XVIII, da Lei nº 8.112/92, e atenta contra os princípios da moralidade e da legalidade insculpidos no art. 37 da Constituição Federal. Em vista disso, determinou à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da União que apure os indícios de ilegalidade cometida por Procuradores Federais e Advogados da União, no exercício da advocacia privada concomitante-mente com os cargos que ocupam nos Estados do Rio Grande do Norte e do Ceará e que promova a abertura de sindicâncias ou instauração de processos administrativos disciplinares, conforme o caso. Determinou, ainda, o encaminhamento de comunicação à Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, para que adote as providências cabíveis, em âmbito nacional, nos termos do art. 70 da Lei nº 8.906/94, caso se confirme a infração disciplinar prevista no art. 34, inciso I, do aludido Estatuto.

(Acórdão 1.526/2006, Plenário, Ata 34, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, TC 014.181/2006-5, Sessão 23/08/2006).

REPRESENTAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA DE AMOSTRAS OU PROTÓTIPOS DOS PRODUTOS NA MODALIDADE PREGÃO. EXIGÊNCIA DE AMOSTRA SOMENTE IMPOSTA AO LICITANTE PROVISORIAMENTE COLOCADO EM PRIMEIRO LUGAR NO CERTAME.

Face a denúncia apresentada contra o Pregão TJDF n. 224/2005, realizado no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios para aquisição e instalação de microcomputadores de mesa e estações de desenvolvimento, entendeu o Plenário do Tribunal de Contas da União que caso a Administração repute indispensável exigir amostras ou protótipos dos produtos a serem licitados, utilize-se das modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/1993, uma vez que não há como impor, no pregão, a exigência de amostras, por ausência de amparo legal e por não se coadunar tal exigência com a agilidade que deve nortear a referida modalidade de licitação. Por fim, posicionou-se no sentido de que a exigência de amostras ou protótipos utilizada nas modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93 deve ser imposta somente ao licitante provisoriamente colocado em primeiro lugar no certame.

(Acórdão 1.598/2006, Plenário, Ata 35, Rel. Min. Marcos Bemquerer, TC 006.984/2006-6, Sessão 30/08/2006).

APOSENTADORIA. PEDIDO DE CONVERSÃO EM PECÚNIA DO SALDO REMANESCENTE DE FÉRIAS NÃO USUFRUÍDAS EM ATIVIDADE.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, ao apreciar a solicitação formulada por auditor aposentado, reconhece o direito de magistrados e de servidores públicos converterem em pecúnia o saldo remanescente de férias não gozadas, por necessidade do serviço, em razão de superveniente aposentadoria, limitada a indenização ao período máximo de acúmulo de férias permitido por lei e observado o prazo prescricional de 05 (cinco) anos para o exercício desse direito, a contar da data de publicação do ato de aposentação. Por fim, reconhece a legalidade do pagamento de indenização em forma de pecúnia ao interessado, relativa a férias não usufruídas por necessidade do serviço, limitado ao máximo de 02 (dois) meses acumulados, observando-se a proporcionalidade do período em que se deu a aposentadoria, em consonância com o disposto ao art. 67, § 1º, da Lei Complementar nº 35/79;

(Acórdão 1.594/2006, Plenário, Ata 35, Rel. Min. Guilherme Palmeira, TC 008.369/2006-6, Sessão 30/08/2006).

REPRESENTAÇÃO. RELAÇÃO DE PARENTESCO ENTRE MEMBRO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO E PROPRIETÁRIO DE FIRMA PARTICIPANTE DE CERTAME NO ÓRGÃO. IMPOSSIBILIDADE. AFRONTA À LEI Nº 8.666/1993 E A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Ao examinar expediente encaminhado a este Tribunal pela Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro acerca de irregularidade na existência de parentesco entre membro da Comissão Permanente de Licitação - CPL e sócio de empresa licitante, posicionou-se o Plenário do Tribunal de Contas da União pela caracterização de afronta à Lei nº 8.666/93 e aos princípios da moralidade e impessoalidade que delimitam a administração pública. Entendeu aquele Colegiado que mesmo que a Lei n. 8.666/93 não possua dispositivo vedando expressamente a participação de parentes em licitações em que o servidor atue na CPL foi cristalina a intenção do legislador, com as disposições do art. 9º da Lei de Licitações, em vedar a prática de conflito de interesses nos certames da Administração.

(Acórdão 1.632/2006, Plenário, Ata 36, Rel. Min. Marcos Bemquerer, TC 015.709/2004-3, Sessão 05/09/2006).

ACOMPANHAMENTO. 1º ESTÁGIO DE OUTORGA DO DIREITO DE EXPLORAÇÃO DE SATÉLITE BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES. METODOLOGIA DE DETERMINAÇÃO DE PREÇOS MÍNIMOS PARA OUTORGA DE CONCESSÃO OU PERMISSÃO DE SERVIÇOS. DISPENSA EXCEPCIONAL DE CUMPRIMENTO DE PRAZO PARA ENCAMINHAMENTO DE ESTUDOS SOBRE A LICITAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

O Plenário do Tribunal de Contas da União vem procedendo ao acompanhamento do primeiro estágio de outorga do direito de exploração de satélite brasileiro para transporte de sinais de telecomunicações. Trata-se de estudo empregado pela Anatel para o estabelecimento de preço mínimo pelo direito de exploração de satélite brasileiro. Devido a inconsistências no estudo o TCU determinou a Anatel que formule, considerando prazo que não comprometa o direito de ocupação do espaço orbital pelo Brasil, estudo alternativo de determinação desse preço mínimo, adotando metodologia consistente e viável, considerando as limitações de obtenção de dados e as informações existentes,

Levando-se em conta a possibilidade de perda do direito de ocupação de espaço orbital pelo país, em caráter excepcional, o prazo de encaminhamento de documentação relativa ao primeiro estágio da licitação, previsto no inciso I do art. 8º da IN/TCU nº 27/1998, não precisará ser cumprido, com vistas à agilização do processo, devendo a documentação ser encaminhada ao TCU em até cinco dias após a publicação do edital de licitação.

(Acórdão 1.744/2006, Plenário, Ata 38, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, TC 016.961/2005-7, Sessão 20/09/2006).

REPRESENTAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE NEGAR APOSENTADORIA A PARLAMENTAR EM RAZÃO DE PERDA DE SEU MANDATO OU RENÚNCIA, EM DECORRÊNCIA DE PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO DE QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, face a representação formulada pelo Procurador-Geral junto ao TCU, acerca de possíveis irregularidades na concessão de aposentadorias à custa da União a parlamentares cassados que praticaram atos incompatíveis com a ética e a moralidade públicas, entendeu inexistir previsão constitucional ou legal para fundamentar a negativa de concessão de aposentadoria a parlamentares cassados ou que

tenham renunciado em razão de processo de investigação de quebra de decoro parlamentar. Tal posicionamento decorre do fato de que a única pena prevista para a quebra de decoro parlamentar está prevista no texto constitucional e resume-se à perda do mandato (inciso II do art. 55 da Constituição Federal). Desta forma, enten-de-se não ser possível anular as aposentadorias concedidas a parlamentares nessas circunstâncias, pois não haveria falar em vício do ato de concessão de aposentadoria.

(Acórdão 1.789/2006, Plenário, Ata 39, Rel. Min. Benjamin Zymler, TC 017.939/2005-0, Sessão 27/09/2006).

RELATÓRIO DE AUDITORIA. PESSOAL. POSSIBILIDADE DE RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS POSTERIORMENTE AO PERÍODO DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE RURAL, DE FORMA INDENIZADA.

Ao analisar a legalidade dos atos de admissão e de concessão cadastrados no sistema Sisac da Câmara dos Deputados, o Plenário do Tribunal de Contas da União firmou entendimento de que é possível a contagem recíproca de tempo de serviço rural, para fins de aposentadoria estatutária, ainda que anterior à Lei 8.213/91, mediante comprovação do recolhimento das contribuições previdenciárias, à época da realização da atividade rural ou, mesmo a posteriori, de forma indenizada, nos termos do art. 96, inciso IV, da Lei 8.213/91 c/c com o art. 45, §§ 3º e 4º, da Lei 8.212/91.

(Acórdão 1.893/2006, Plenário, Ata 41, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, TC 13.835/1999-8, Sessão 11/10/2006).

PROCESSUAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DE PARECERISTA.

O Plenário do Tribunal de Contas da União ao analisar recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão nº 1.715/2004-P, em consonância com a jurisprudência desta Corte de Contas, manteve o entendimento de que a responsabilidade dos recorrentes, na condição de pareceristas, somente poderia ser afastada, se seus pareceres estivessem devidamente fundamentados, se defendessem tese aceitável e se estivessem alicerçados em lição de doutrina ou de jurisprudência. No caso concreto, verificou-se o não atendimento a tais requisitos, motivo pelo qual foi mantida a responsabilidade, uma vez que o parecer do profissional foi de fundamental importância para embasar o posicionamento adotado pelas instâncias decisórias.

(Acórdão 1.923/2006, Plenário, Ata 42, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, TC 12.988/2003-6, Sessão 18/10/2006).

AUDITORIA. PUBLICIDADE E PROPAGANDA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. COMPETÊNCIA DO TCU PARA NEGAR EFICÁCIA DE ATO NORMATIVO.

Ao consolidar as auditorias realizadas no segundo semestre de 2005, em dezessete órgãos e entidades da Administração Pública Federal, para verificar a legalidade das licitações e contratos de prestação de serviços de propaganda e publicidade, relativos ao período de 2001 a 2005, o Plenário do Tribunal de Contas da União considerou ilegal o Decreto 4.563/2002, por introduzir referências não previstas no texto da Lei nº 4.680/65, que disciplina a forma de remuneração das agências de publicidade. O referido decreto transferiu ao Conselho Executivo das Normas-Padrão - Cenp a prerrogativa de fixar os descontos concedidos às agências de publicidade, tornou de obediência obrigatória às Normas-Padrão instituídas pelo Cenp e atrelou a remuneração pelos serviços de criação da agência ao desconto-padrão, fixado por esse mesmo Conselho.

O Tribunal orientou os órgãos e as entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – Sicom, que observem os ditames da Lei 8.666/1993 e os estritos termos da Lei 4.680/1965 com vistas a fixar a remuneração devida às agências de propaganda. Os atos doravante praticados com base no Decreto 4.563/2002, por consequência, serão considerados como irregulares por esta Corte e implicarão a responsabilização pessoal dos agentes que lhes derem causa.

(Acórdão 2.062/2006, Plenário, Ata 45, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, TC 019.444/2005-2, Sessão 08/11/2006).

CONSULTA. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO EM RODOVIAS ESTADUAIS DE RECEITAS ORIUNDAS DA COBRANÇA DE PEDÁGIO EM RODOVIA FEDERAL. LEI Nº 9.277/1996.

O Tribunal respondendo à consulta formulada pelo Ministro de Estado dos Transportes, a respeito da aplicação, em rodovias estaduais, de receitas oriundas da cobrança de pedágio em rodovia federal delegada com base na Lei nº 9.277/1996, esclarece que:

“9.1.1. as disposições do art. 3º, § 2º, da Lei 9.277/1996 aplicam-se exclusivamente à destinação das receitas obtidas em rodovias e portos federais explorados diretamente pelo ente delegatário, visto que a utilização das receitas advindas da exploração indireta por meio de concessão deve ser regida pela legislação específica, como estabelecido no art. 4º do mencionado diploma legal;

9.1.2. a totalidade da receita auferida na forma especificada no art. 3º, § 1º, da Lei 9.277/1996 mediante a exploração direta da rodovia ou do porto pelo ente delegatário deve ser aplicada exclusivamente nas ações constantes do rol apresentado no art. 3º, § 2º, da Lei 9.277/1996;

9.1.3. por imposição do art. 3º, § 2º, da Lei 9.277/1996, a receita auferida em decorrência da exploração direta da rodovia ou do porto deve ser ajustada na exata medida para cumprir as ações arroladas no mencionado dispositivo legal nos níveis de qualidade e quantidades fixados no convênio de delegação, devendo ser readequados os valores cobrados na forma do art. 3º, § 1º, da Lei 9.277/1996 sempre que a receita gerada vier a superar o quantitativo necessário e suficiente para suprir as finalidades previstas no aludido § 2º;

9.1.4. a receita obtida pela exploração direta da rodovia federal delegada pelo ente delegatário pode ser destinada para a realização de obras complementares em trechos rodoviários estaduais que dão acesso à rodovia federal delegada, nos termos do § 2º do art. 3º da Lei 9.277/1996, desde que tal possibilidade esteja prevista no convênio;

9.1.5. as restrições previstas no art. 1º do Decreto 5.621/2005 não se aplicam aos “trechos rodoviários” que dão acesso à rodovia federal delegada previstos no § 2º do art. 3º da Lei 9.277/1996;



9.1.6. acerca das condições e limites da aplicação da receita auferida na forma do § 1º do art. 3º da Lei 9.277/1996, a identificação dos trechos rodoviários que dão acesso à rodovia federal delegada deve ser realizada caso a caso, com base na configuração rodoviária da região;

9.1.7. os investimentos realizados pelo ente delegatário no bem federal delegado não serão objeto de ressarcimento pela União mediante a utilização das receitas obtidas na forma especificada no art. 3º, § 1º, da Lei 9.277/1996, salvo se houver expressa previsão do convênio de delegação e desde que o ressarcimento seja limitado a despesas vinculadas às hipóteses de aplicação de receita arroladas no art. 3º, § 2º, da Lei 9.277/1996;”

(Acórdão 2.198/2006, Plenário, Ata 47, Rel. Min. Augusto Nardes, TC 19.521/2006-1, Sessão 22/11/2006).

REPRESENTAÇÃO. CONCESSÃO DE PATROCÍNIO POR ÓRGÃO E ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

O Plenário do Tribunal de Contas da União ao analisar representação formulada pelo Deputado Federal Luiz Carlos Hauly, acerca de suposto desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos em decorrência do patrocínio da Conferência Nacional Terra e Água, realizada de 22 a 25/11/2004, em Brasília/DF, concedido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, deliberou que nos contratos de patrocínio em andamento e naqueles que vierem a ser concedidos pela Empresa, desenvolva procedimentos minuciosos de forma a obter os documentos comprobatórios acerca do emprego dos recursos públicos pelo patrocinado, e realize a verificação dos resultados obtidos pela empresa por meio da avaliação global de sua política de patrocínio, mediante pesquisas que ponderem o retorno e a aceitação do público em relação aos patrocínios concedidos.

Ainda nesse sentido, exclua a intermediação das agências de propaganda nos repasses alusivos a ações de patrocínio, os quais devem ser realizados, diretamente aos beneficiários, pelos órgãos e pelas entidades concedentes, podendo aquelas agências ser contratadas apenas como consultorias especializadas, sendo remuneradas tão-somente pelas horas de consultoria efetivamente prestadas, até que a Secretaria-Geral da Presidência da República normatize os editais de licitação e os contratos nessa área, em cumprimento ao subitem 9.1.3 do Acórdão nº 2.062/2006 – Plenário.

(Acórdão 2.277/2006, Plenário, Ata 48, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, TC 012.168/2005-6, Sessão 29/11/2006).

REPRESENTAÇÃO. LICENÇA DE USO E ATUALIZAÇÃO DE SOFTWARES DA MICROSOFT. CONTRATAÇÃO EM CONJUNTO COM PRESTAÇÃO DE SERVIÇO TÉCNICOS. INDICAÇÃO DE MARCA.

Ao analisar Representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União para verificar a regularidade dos procedimentos relativo à contratação de licença de uso e de atualização de softwares da Microsoft, o Plenário do Tribunal reiterou o entendimento de que a indicação de marca na especificação de produtos de informática pode ser aceita frente ao princípio da padronização previsto no art. 15, inciso I, da Lei 8.666/93, desde que a decisão administrativa que venha a identificar o produto pela sua marca seja circunstanciadamente motivada e demonstre ser essa a opção, em termos técnicos e econômicos, mais vantajosa para a administração. A contratação para a prestação de serviços técnicos de informática para o ambiente Microsoft (assistência técnica, treinamento e certificação, suporte técnico e consultoria), em conformidade com o que dispõem os arts. 3º, caput e inciso I do § 1º, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993 e jurisprudência desta Corte, deve ser processada mediante licitação distinta da utilizada para a aquisição das licenças de software.

(Acórdão 2.376/2006, Plenário, Ata 49, Rel. Min. Marcos Vinícius Vilaça, TC 014.898/2004-4, Sessão 06/12/2006).



Índice de Assunto

A

Ação civil pública

Governo eletrônico: proposta de método de avaliação
DIAS, Cláudia
Revista 107/2006, 37

Ação Rescisória

A Correição no Tribunal de Contas da União
PEREIRA, Carlos Eduardo de Queiroz
Revista 107/2006, 11

Acesso à informação

Disponibilidade e uso de informações para controle social: o caso do Distrito Sanitário III do Recife
FALK, James Anthony
WOLMER, Luiz Geraldo Santos
Revista 107/2006, 83

Administração pública federal

Acórdão 2.062/2006 Plenário
Auditoria. Publicidade e propaganda em órgãos e entidades da administração pública federal. Competência do tcu para negar eficácia de ato normativo.
Revista 107/2006, 120

Acórdão 2.277/2006 Plenário
Representação. Concessão de patrocínio por órgão e entidade da administração pública federal.
Revista 107/2006, 121

Advocacia-Geral da União (AGU)

Acórdão 805/2006 Plenário
Embargos de declaração. Desvinculação do TCU ao parecer da AGU, ratificado pela Presidência da República. Independência das instâncias. Desvinculação do TCU a decisão judicial proferida em outro caso concreto. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade. Negado
Revista 107/2006, 113

Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)

Acórdão 1.744/2006 Plenário
Acompanhamento. 1º estágio de outorga do direito de exploração de satélite brasileiro de telecomunicações. Metodologia de determinação de preços mínimos para outorga de concessão ou permissão de serviços. Dispensa excepcional de cumprimento de prazo para encaminhamento de estudos sobre a licitação. Recomendação.
Revista 107/2006, 118

Agência Reguladora

Acórdão 969/2006 Plenário
Pedido de reexame. Processo seletivo para contratação de pessoal por agências reguladoras. Inexistência de irregularidades capazes de determinar a anulação do procedimento. Fixação de critérios claros, objetivos e previamente definidos para avaliação de habilidades. Provimento.
Revista 107/2006, 114

Aposentadoria

Acórdão 565/2006 Plenário
Representação. Aplicação imediata do disposto no art. 40, § 21, da Constituição Federal. Contribuição social do beneficiário portador de doença especificada em lei. Incidência sobre pensão e aposentadoria que supere o dobro do benefício máximo. Procedência.
Revista 107/2006, 113

Acórdão 1.594/2006 Plenário
Aposentadoria. Pedido de conversão em pecúnia do saldo remanescente de férias não usufruídas em atividade.
Revista 107/2006, 118

Aposentadoria - Apreciação - Tribunal de Contas

As Concessões de Aposentadoria, o princípio do contraditório, a decadência administrativa e o decurso do tempo
GALLOTTI, Luiz Octavio
Revista 107/2006, 7

Aposentadoria - Concessão

As Concessões de Aposentadoria, o princípio do contraditório, a decadência administrativa e o decurso do tempo

GALLOTTI, Luiz Octavio

Revista 107/2006, 7

Acórdão 1.789/2006 Plenário

Representação. Impossibilidade jurídica de negar aposentadoria a parlamentar em razão de perda de seu mandato ou renúncia, em decorrência de processo de investigação de quebra de decoro parlamentar.

Revista 107/2006, 118

Arbitragem

Acórdão 1.099/2006, Plenário

Auditoria. Relatório de levantamento realizado nas obras rodoviárias da br-163/ms. Impossibilidade de adoção de juízo arbitral em contratos administrativos.

Revista 107/2006, 117

Atestado de capacidade técnica

Acórdão 492/2006 Plenário

Representação. Licitação. Exigência de atestado de capacidade técnica em nome do profissional. Quantitativos mínimos para comprovação de capacitação técnico-profissional. Possibilidade. Contratação, mediante modalidade de pregão, de serviços de consultoria na área de planejamento estratégico. Ilegalidade.

Anulação do certame. Procedência parcial.

Revista 107/2006, 112

Ato concessório

As Concessões de Aposentadoria, o princípio do contraditório, a decadência administrativa e o decurso do tempo

GALLOTTI, Luiz Octavio

Revista 107/2006, 7

Auditoria operacional

Estrutura e aplicações da revisão analítica em auditoria

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho

Revista 107/2006, 48

C**Comissão Permanente de Licitação**

Acórdão 1.632/2006 Plenário

Representação. Relação de parentesco entre membro da comissão permanente de licitação e proprietário de firma participante de certame no órgão. Impossibilidade. Afronta à lei n. 8.666/1993 e a princípios da administração pública.

Revista 107/2006, 118

Concurso Público

Acórdão 969/2006 Plenário

Pedido de reexame. Processo seletivo para contratação de pessoal por agências reguladoras. Inexistência de irregularidades capazes de determinar a anulação do procedimento. Fixação de critérios claros, objetivos e previamente definidos para avaliação de habilidades. Provedimento

Revista 107/2006, 114

Conselho de Saúde

Disponibilidade e uso de informações para controle social: o caso do Distrito Sanitário III do Recife

FALK, James Anthony

WOLMER, Luiz Geraldo Santos

Revista 107/2006, 83

Conselho Municipal de Saúde

Disponibilidade e uso de informações para controle social: o caso do Distrito Sanitário III do Recife

FALK, James Anthony

WOLMER, Luiz Geraldo Santos

Revista 107/2006, 83

Consultoria - Contrato

Acórdão 492/2006 Plenário

Representação. Licitação. Exigência de atestado de capacidade técnica em nome do profissional. Quantitativos mínimos para comprovação de capacitação técnico-profissional. Possibilidade. Contratação, mediante modalidade de pregão, de serviços de consultoria na área de planejamento estratégico. Ilegalidade.

Anulação do certame. Procedência parcial.

Revista 107/2006, 112

Contabilidade pública

As distorções na estimativa dos investimentos públicos decorrentes dos critérios de contabilidade dos governos

GOBETTI, Sérgio Wulff

Revista 107/2006, 101

Contraditório

As Concessões de Aposentadoria, o princípio do contraditório, a decadência administrativa e o decurso do tempo

GALLOTTI, Luiz Octavio

Revista 107/2006, 7

Contratação de obras e serviços

A contratação de obras e serviços de engenharia por meio de pregão

NASCIMENTO, Lafaiete Luiz do

Revista 107/2006, 69



Contrato - Patrocínio*Acórdão 2.277/2006 Plenário*

Representação. Concessão de patrocínio por órgão e entidade da administração pública federal.

Revista 107/2006, 121

Contrato administrativo*Acórdão 1.099/2006, Plenário*

Auditoria. Relatório de levantamento realizado nas obras rodoviárias da BR-163/MS. Impossibilidade de adoção de juízo arbitral em contratos administrativos.

Revista 107/2006, 117

Contribuição previdenciária - atividade rural*Acórdão 1.893/2006 Plenário*

Relatório de auditoria. Pessoal. Possibilidade de recolhimento das contribuições previdenciárias posteriormente ao período do exercício da atividade rural, de forma indenizada.

Revista 107/2006, 119

Contribuição social*Acórdão 565/2006 Plenário*

Representação. Aplicação imediata do disposto no art. 40, § 21, da Constituição Federal. Contribuição social do beneficiário portador de doença especificada em lei. Incidência sobre pensão e aposentadoria que supere o dobro do benefício máximo. Procedência.

Revista 107/2006, 113

Controle de avaliação de qualidade*Governo eletrônico: proposta de método de avaliação*

DIAS, Cláudia

Revista 107/2006, 37

Controle externo*Parcerias Público-privadas: o Controle Externo atuando em críticas e polêmicas fronteiras*

SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida

Revista 107/2006, 75

Controle social*Controle Externo e combate ao nepotismo*

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Revista 107/2006, 19

Disponibilidade e uso de informações para controle social: o caso do Distrito Sanitário III do Recife

FALK, James Anthony

WOLMER, Luiz Geraldo Santos

Revista 107/2006, 83

Convênio*Acórdão 522/2006 Plenário*

Representação. Celebração de convênio entre órgãos/entidades públicas, inclusive de esferas diferentes de governo. Possibilidade. Observância da legislação federal incidente sobre a matéria quando um dos convenientes for entidade/órgão federal.

Revista 107/2006, 112

Correição - Definição*A Correição no Tribunal de Contas da União*

PEREIRA, Carlos Eduardo de Queiroz

Revista 107/2006, 11

D**Dados - Fonte***Estrutura e aplicações da revisão analítica em auditoria*

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho

Revista 107/2006, 48

Dclaração de adequação e compatibilidade*Responsabilidade fiscal: adequação orçamentária e financeira da despesa.*

ARAÚJO, Clézia Freitas dos Santos

CAMPELLO, Cibele Sebba Gontijo

Revista 107/2006, 27

Decadência*As Concessões de Aposentadoria, o princípio do contraditório, a decadência administrativa e o decurso do tempo*

GALLOTTI, Luiz Octavio

Revista 107/2006, 7

Decurso de prazo*As Concessões de Aposentadoria, o princípio do contraditório, a decadência administrativa e o decurso do tempo*

GALLOTTI, Luiz Octavio

Revista 107/2006, 7

Despesa pública*Responsabilidade fiscal: adequação orçamentária e financeira da despesa.*

ARAÚJO, Clézia Freitas dos Santos

CAMPELLO, Cibele Sebba Gontijo

Revista 107/2006, 27



E**Educação - Despesa**

As despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino

JÚNIOR, Flávio Corrêa de Toledo
Revista 107/2006, 64

Embargos de Declaração

Acórdão 805/2006 Plenário

Embargos de declaração. Desvinculação do TCU ao parecer da AGU, ratificado pela Presidência da República. Independência das instâncias. Desvinculação do TCU a decisão judicial proferida em outro caso concreto. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade. Negado

Revista 107/2006, 113

Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)

Acórdão 2.277/2006 Plenário

Representação. Concessão de patrocínio por órgão e entidade da administração pública federal.

Revista 107/2006, 121

Ensino fundamental - Despesa

As despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino

JÚNIOR, Flávio Corrêa de Toledo
Revista 107/2006, 64

Execução orçamentária

As distorções na estimativa dos investimentos públicos decorrentes dos critérios de contabilidade dos governos

GOBETTI, Sérgio Wulff
Revista 107/2006, 101

Exercício profissional - Ilegalidade

Acórdão 1.526/2006 Plenário

Representação. Exercício ilegal da advocacia por procuradores e advogados da união.

Revista 107/2006, 117

F**Férias**

Acórdão 1.594/2006 Plenário

Aposentadoria. Pedido de conversão em pecúnia do saldo remanescente de férias não usufruídas em atividade.

Revista 107/2006, 118

Finanças públicas

As distorções na estimativa dos investimentos públicos decorrentes dos critérios de contabilidade dos governos

GOBETTI, Sérgio Wulff
Revista 107/2006, 101

Função Comissionada - Transformação - Cargo Efetivo - Ilegalidade

Controle Externo e combate ao nepotismo

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 107/2006, 19

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)

Acórdão 1.105/2006 Plenário

Solicitação. Autorização para pagamento das faturas de empresa privada concessionária de serviço público essencial sob o regime de monopólio que se encontrava em débito com o INSS.

Revista 107/2006, 116

G**Gasto educacional**

As despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino

JÚNIOR, Flávio Corrêa de Toledo
Revista 107/2006, 64

Gasto público

As distorções na estimativa dos investimentos públicos decorrentes dos critérios de contabilidade dos governos

GOBETTI, Sérgio Wulff
Revista 107/2006, 101

Gestão pública

Parcerias Público-privadas: o Controle Externo atuando em críticas e polêmicas fronteiras

SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida
Revista 107/2006, 75

Governo eletrônico - Auditoria - Avaliação

Governo eletrônico: proposta de método de avaliação

DIAS, Cláudia
Revista 107/2006, 37

Gratificação Adicional por Tempo de Serviço

Acórdão 44/2006 Plenário

Consulta. Possibilidade de cômputo de tempo de serviço na esfera estadual para fins de concessão de gratificação adicional e licença-prêmio na esfera federal. Validade apenas para o servidor regido pela Lei nº 1.711/52.

Revista 107/2006, 110



Gratificação de raios x

Acórdão 763/2006 Plenário
Pessoal. Incidente de uniformização de jurisprudência.
Possibilidade de incorporação de gratificação de raios x.
Revista 107/2006, 113

Guia de orientação aos conselheiros do FUNDEF - Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

As despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino
JÚNIOR, Flávio Corrêa de Toledo
Revista 107/2006, 64

Indicador de desempenho

Acórdão 1.043/2006 Plenário
Auditoria. Instituições federais de ensino superior.
Indicadores de desempenho. Aprimoramento.
Relatório anual das contas do governo. Análise setorial. Inclusão a critério do relator. Arquivamento.
Revista 107/2006, 114

Informática

Acórdão 2.376/2006 Plenário
Representação. Licença de uso e atualização de softwares da microsoft. Contratação em conjunto com prestação de serviço técnicos. Indicação de marca.
Revista 107/2006, 121

Inspeção - Definição

A Correição no Tribunal de Contas da União
PEREIRA, Carlos Eduardo de Queiroz
Revista 107/2006, 11

Instituição Federal de Ensino Superior (IFES)

Acórdão 1.043/2006 Plenário
Auditoria. Instituições federais de ensino superior.
Indicadores de desempenho. Aprimoramento.
Relatório anual das contas do governo. Análise setorial. Inclusão a critério do relator. Arquivamento.
Revista 107/2006, 114

Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS)

Acórdão 1.105/2006 Plenário
Solicitação. Autorização para pagamento das faturas de empresa privada concessionária de serviço público essencial sob o regime de monopólio que se encontrava em débito com o INSS.
Revista 107/2006, 116

Investimento público

As distorções na estimativa dos investimentos públicos decorrentes dos critérios de contabilidade dos governos
GOBETTI, Sérgio Wulff
Revista 107/2006, 101

J**Jurisprudência**

Acórdão 763/2006 Plenário
Pessoal. Incidente de uniformização de jurisprudência.
Possibilidade de incorporação de gratificação de raios x.
Revista 107/2006, 113

L**Lei de Diretrizes Orçamentárias**

Responsabilidade fiscal: adequação orçamentária e financeira da despesa.
ARAÚJO, Clézia Freitas dos Santos
CAMPELLO, Cibele Sebba Gontijo
Revista 107/2006, 27

Lei de Responsabilidade Fiscal

Responsabilidade fiscal: adequação orçamentária e financeira da despesa.
ARAÚJO, Clézia Freitas dos Santos
CAMPELLO, Cibele Sebba Gontijo
Revista 107/2006, 27
Acórdão 1.037/2006 Plenário
Consulta. Transferência voluntária de recursos.
Lei de responsabilidade fiscal. Posicionamento acerca do real alcance da expressão “assistência social” inserida nas disposições do art. 25, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000, relativamente às ações de qualificação social e profissional, seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra.
Revista 107/2006, 114

Licença de uso - softwares

Acórdão 2.376/2006 Plenário
Representação. Licença de uso e atualização de softwares da microsoft. Contratação em conjunto com prestação de serviço técnicos. Indicação de marca.
Revista 107/2006, 121



Licença-prêmio*Acórdão 44/2006 Plenário*

Consulta. Possibilidade de cômputo de tempo de serviço na esfera estadual para fins de concessão de gratificação adicional e licença-prêmio na esfera federal. Validade apenas para o servidor regido pela Lei nº 1.711/52.

Revista 107/2006, 110

Licitação*Acórdão 108/2006 Plenário*

Auditoria. Complementação da infra-estrutura geral do Centro de Lançamento de Alcântara na Região Nordeste. Inviabilidade legal de realização de licitação para contratação de uma única empresa para a realização das obras voltadas à complementação da infra-estrutura do Centro de Lançamento de Alcântara. Possibilidade de solução alternativa: constituição de grupos licitatórios afins - parcelamento do objeto em "blocos" ou "lotes".

Revista 107/2006, 111

Acórdão 290/2006 Plenário

Embargos de declaração. Retificação de item do acórdão recorrido. Esclarecimentos acerca da vedação de fixação de preço mínimo em procedimento licitatório e da possibilidade de prefixação salarial em edital.

Revista 107/2006, 111

Acórdão 492/2006 Plenário

Representação. Licitação. Exigência de atestado de capacidade técnica em nome do profissional. Quantitativos mínimos para comprovação de capacitação técnico-profissional. Possibilidade. Contratação, mediante modalidade de pregão, de serviços de consultoria na área de planejamento estratégico. Ilegalidade. Anulação do certame. Procedência parcial.

Revista 107/2006, 112

Acórdão 715/2006 Plenário

Pedidos de reexame. PNAE. Ausência de publicação de aviso de licitação em jornal de grande circulação. Conduta orientada pelo executivo local. Exclusão da responsabilidade do ex-presidente da CPL em face do caso concreto. Provimento do recurso de ex-presidente da CPL. Co-responsabilidade do ex-prefeito que autoriza, homologa ou assina atos impugnados. Negado provimento ao recurso do ex-prefeito.

Revista 107/2006, 113

Acórdão 1.744/2006 Plenário

Acompanhamento. 1º estágio de outorga do direito de exploração de satélite brasileiro de telecomunicações. Metodologia de determinação de preços mínimos para outorga de concessão ou permissão de serviços. Dispensa excepcional de cumprimento de prazo para encaminhamento de estudos sobre a licitação. Recomendação.

Revista 107/2006, 118

Licitação - Divulgação*Acórdão 715/2006 Plenário*

Pedidos de reexame. PNAE. Ausência de publicação de aviso de licitação em jornal de grande circulação. Conduta orientada pelo executivo local. Exclusão da responsabilidade do ex-presidente da CPL em face do caso concreto. Provimento do recurso de ex-presidente da CPL. Co-responsabilidade do ex-prefeito que autoriza, homologa ou assina atos impugnados. Negado provimento ao recurso do ex-prefeito.

Revista 107/2006, 113

Licitação - Irregularidade*Acórdão 1.632/2006 Plenário*

Representação. Relação de parentesco entre membro da comissão permanente de licitação e proprietário de firma participante de certame no órgão. Impossibilidade. Afronta à lei n. 8.666/1993 e a princípios da administração pública.

Revista 107/2006, 118

M**Modelo de avaliação do Governo Eletrônico**

Governo eletrônico: proposta de método de avaliação
DIAS, Cláudia

Revista 107/2006, 37

Modelo operacional

Estrutura e aplicações da revisão analítica em auditoria

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho

Revista 107/2006, 48

N**Nepotismo**

Controle Externo e combate ao nepotismo
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Revista 107/2006, 19

O

Obras públicas

A contratação de obras e serviços de engenharia por meio de pregão

NASCIMENTO, Lafaiete Luiz do
Revista 107/2006, 69

Acórdão 108/2006 Plenário

Auditoria. Complementação da infra-estrutura geral do Centro de Lançamento de Alcântara na Região Nordeste. Inviabilidade legal de realização de licitação para contratação de uma única empresa para a realização das obras voltadas à complementação da infra-estrutura do Centro de Lançamento de Alcântara. Possibilidade de solução alternativa: constituição de grupos licitatórios afins - parcelamento do objeto em "blocos" ou "lotes".

Revista 107/2006, 111

Acórdão 1.099/2006, Plenário

Auditoria. Relatório de levantamento realizado nas obras rodoviárias da br-163/ms. Impossibilidade de adoção de juízo arbitral em contratos administrativos.

Revista 107/2006, 117

Obras públicas - Fiscalização

Possibilidades de atuação do Poder Legislativo frente à questão das obras inacabadas

RIBEIRO, Renato Jorge Brown
Revista 107/2006, 95

Acórdão 81/2006 Plenário

Acompanhamento. Obras e ações preparativas aos Jogos Pan-americanos de 2007, no exercício de 2005. Dúvidas acerca da adequação do valor pago pelo direito de concessão de uso real das instalações da Vila Pan-americana. Acompanhamento da evolução das obras. Atraso crítico da obra do complexo esportivo do autódromo. Determinações. Recomendações.

Revista 107/2006, 110

Obras públicas - Irregularidade

Possibilidades de atuação do Poder Legislativo frente à questão das obras inacabadas

RIBEIRO, Renato Jorge Brown
Revista 107/2006, 95

Ordenador de despesa

Responsabilidade fiscal: adequação orçamentária e financeira da despesa.

ARAÚJO, Clézia Freitas dos Santos
CAMPELLO, Cibele Sebba Gontijo

Revista 107/2006, 27

P

Parceria público-privada

Parcerias Público-privadas: o Controle Externo atuando em críticas e polêmicas fronteiras

SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida
Revista 107/2006, 75

Pedágio - Tarifa

Acórdão 2.198/2006 Plenário

Consulta. Possibilidade de aplicação em rodovias estaduais de receitas oriundas da cobrança de pedágio em rodovia federal. Lei nº 9.277/1996.

Revista 107/2006, 120

Pensão - Apreciação - Tribunal de Contas

As Concessões de Aposentadoria, o princípio do contraditório, a decadência administrativa e o decurso do tempo

GALLOTTI, Luiz Octavio
Revista 107/2006, 7

Pensão - Concessão

As Concessões de Aposentadoria, o princípio do contraditório, a decadência administrativa e o decurso do tempo

GALLOTTI, Luiz Octavio
Revista 107/2006, 7

Pensão civil

Acórdão 565/2006 Plenário

Representação. Aplicação imediata do disposto no art. 40, § 21, da Constituição Federal. Contribuição social do beneficiário portador de doença especificada em lei. Incidência sobre pensão e aposentadoria que supere o dobro do benefício máximo. Procedência.

Revista 107/2006, 113

Plotagem de gráficos

Estrutura e aplicações da revisão analítica em auditoria

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho
Revista 107/2006, 48

Poder hierárquico

A Correição no Tribunal de Contas da União

PEREIRA, Carlos Eduardo de Queiroz

Revista 107/2006, 11

Poder Legislativo

Possibilidades de atuação do Poder Legislativo frente à questão das obras inacabadas

RIBEIRO, Renato Jorge Brown
Revista 107/2006, 95

Preço mínimo*Acórdão 290/2006 Plenário*

Embargos de declaração. Retificação de item do acórdão recorrido. Esclarecimentos acerca da vedação de fixação de preço mínimo em procedimento licitatório e da possibilidade de prefixação salarial em edital.

Revista 107/2006, 111

Pregão*A contratação de obras e serviços de engenharia por meio de pregão*

NASCIMENTO, Lafaiete Luiz do

Revista 107/2006, 69

Acórdão 492/2006 Plenário

Representação. Licitação. Exigência de atestado de capacidade técnica em nome do profissional. Quantitativos mínimos para comprovação de capacitação técnico-profissional. Possibilidade. Contratação, mediante modalidade de pregão, de serviços de consultoria na área de planejamento estratégico. Ilegalidade. Anulação do certame. Procedência parcial.

Revista 107/2006, 112

Acórdão 1.598/2006 Plenário

Representação. Impossibilidade de exigência de amostras ou protótipos dos produtos na modalidade pregão. Exigência de amostra somente imposta ao licitante provisoriamente colocado em primeiro lugar no certame.

Revista 107/2006, 117

Pregão eletrônico*A contratação de obras e serviços de engenharia por meio de pregão*

NASCIMENTO, Lafaiete Luiz do

Revista 107/2006, 69

Prestação de serviço*Acórdão 2.376/2006 Plenário*

Representação. Licença de uso e atualização de softwares da microsoft. Contratação em conjunto com prestação de serviço técnicos. Indicação de marca.

Revista 107/2006, 121

Programa Governo Eletrônico (Programa E-gov)*Governo eletrônico: proposta de método de avaliação*

DIAS, Cláudia

Revista 107/2006, 37

Publicidade e propaganda*Acórdão 2.062/2006 Plenário*

Auditoria. Publicidade e propaganda em órgãos e entidades da administração pública federal. Competência do tcu para negar eficácia de ato normativo.

Revista 107/2006, 120

Q**Quintos***Acórdão 14/2006 Plenário*

Projeto de revogação do Enunciado nº 243 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Aprovação.

Revista 107/2006, 110

R**Reforma - Apreciação - Tribunal de Contas***As Concessões de Aposentadoria, o princípio do contraditório, a decadência administrativa e o decurso do tempo*

GALLOTTI, Luiz Octavio

Revista 107/2006, 7

Reforma - Concessão*As Concessões de Aposentadoria, o princípio do contraditório, a decadência administrativa e o decurso do tempo*

GALLOTTI, Luiz Octavio

Revista 107/2006, 7

Responsabilidade civil - parecer*Acórdão 1.923/2006 Plenário*

Processual. Responsabilidade civil de parecerista.

Revista 107/2006, 119

Revisão analítica*Estrutura e aplicações da revisão analítica em auditoria*

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho

Revista 107/2006, 48

Rodovia federal*Acórdão 2.198/2006 Plenário*

Consulta. Possibilidade de aplicação em rodovias estaduais de receitas oriundas da cobrança de pedágio em rodovia federal. Lei nº 9.277/1996.

Revista 107/2006, 120

S

Saúde

Disponibilidade e uso de informações para controle social: o caso do Distrito Sanitário III do Recife

FALK, James Anthony

WOLMER, Luiz Geraldo Santos

Revista 107/2006, 83

Serviço público eletrônico

Governo eletrônico: proposta de método de avaliação

DIAS, Cláudia

Revista 107/2006, 37

Serviço técnico

Acórdão 2.376/2006 Plenário

Representação. Licença de uso e atualização de softwares da microsoft. Contratação em conjunto com prestação de serviço técnicos. Indicação de marca.

Revista 107/2006, 121

Sistema Único de Saúde (SUS)

Disponibilidade e uso de informações para controle social: o caso do Distrito Sanitário III do Recife

FALK, James Anthony

WOLMER, Luiz Geraldo Santos

Revista 107/2006, 83

T

TCU - Acompanhamento

Acórdão 81/2006 Plenário

Acompanhamento. Obras e ações preparativas aos Jogos Pan-americanos de 2007, no exercício de 2005. Dúvidas acerca da adequação do valor pago pelo direito de concessão de uso real das instalações da Vila Pan-americana. Acompanhamento da evolução das obras. Atraso crítico da obra do complexo esportivo do autódromo. Determinações. Recomendações.

Revista 107/2006, 110

TCU - Auditoria

Acórdão 108/2006 Plenário

Auditoria. Complementação da infra-estrutura geral do Centro de Lançamento de Alcântara na Região Nordeste. Inviabilidade legal de realização de licitação para contratação de uma única empresa para a realização das obras voltadas à complementação da infra-estrutura do Centro de Lançamento de Alcântara. Possibilidade de solução alternativa: constituição de grupos licitatórios afins - parcelamento do objeto em "blocos" ou "lotes".

Revista 107/2006, 111

TCU - Corregedoria - Competência

A Correição no Tribunal de Contas da União

PEREIRA, Carlos Eduardo de Queiroz

Revista 107/2006, 11

Telecomunicação

Acórdão 1.744/2006 Plenário

Acompanhamento. 1º estágio de outorga do direito de exploração de satélite brasileiro de telecomunicações. Metodologia de determinação de preços mínimos para outorga de concessão ou permissão de serviços. Dispensa excepcional de cumprimento de prazo para encaminhamento de estudos sobre a licitação. Recomendação.

Revista 107/2006, 118

Tempo de serviço

Acórdão 44/2006 Plenário

Consulta. Possibilidade de cômputo de tempo de serviço na esfera estadual para fins de concessão de gratificação adicional e licença-prêmio na esfera federal. Validade apenas para o servidor regido pela Lei nº 1.711/52.

Revista 107/2006, 110

Transferências Voluntárias

Acórdão 1.037/2006 Plenário

Consulta. Transferência voluntária de recursos. Lei de responsabilidade fiscal. Posicionamento acerca do real alcance da expressão "assistência social" inserida nas disposições do art. 25, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000, relativamente às ações de qualificação social e profissional, seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra.

Revista 107/2006, 114

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT)

Acórdão 1.598/2006 Plenário

Representação. Impossibilidade de exigência de amostras ou protótipos dos produtos na modalidade pregão. Exigência de amostra somente imposta ao licitante provisoriamente colocado em primeiro lugar no certame.

Revista 107/2006, 117

V

Valores objetos

Estrutura e aplicações da revisão analítica em auditoria

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho

Revista 107/2006, 48

Índice de Autor

A

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Controle Externo e combate ao nepotismo
Revista 107/2006, 19

ARAÚJO, Clézia Freitas dos Santos

*Responsabilidade fiscal: adequação
orçamentária e financeira da despesa.*
Revista 107/2006, 27

B

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho

*Estrutura e aplicações da revisão
analítica em auditoria*
Revista 107/2006, 48

C

CAMPELLO, Cibele Sebba Gontijo

*Responsabilidade fiscal: adequação
orçamentária e financeira da despesa.*
Revista 107/2006, 27

D

DIAS, Cláudia

Governo eletrônico: proposta de método de avaliação
Revista 107/2006, 37

F

FALK, James Anthony

*Disponibilidade e uso de informações para controle
social: o caso do Distrito Sanitário III do Recife*
Revista 107/2006, 83

G

GALLOTTI, Luiz Octavio

*As Concessões de Aposentadoria, o
princípio do contraditório, a decadência
administrativa e o decurso do tempo*
Revista 107/2006, 7

GOBETTI, Sérgio Wulff

*As distorções na estimativa dos investimentos
públicos decorrentes dos critérios de
contabilidade dos governos*
Revista 107/2006, 101

J

JÚNIOR, Flávio Corrêa de Toledo

*As despesas de manutenção e
desenvolvimento do ensino*
Revista 107/2006, 64

N

NASCIMENTO, Lafaiete Luiz do

*A contratação de obras e serviços de
engenharia por meio de pregão*
Revista 107/2006, 69

P

PEREIRA, Carlos Eduardo de Queiroz

A Correição no Tribunal de Contas da União
Revista 107/2006, 11

R

RIBEIRO, Renato Jorge Brown

*Possibilidades de atuação do Poder Legislativo
frente à questão das obras inacabadas*
Revista 107/2006, 95

S

SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida

*Parcerias Público-privadas: o Controle Externo
atuando em críticas e polêmicas fronteiras*
Revista 107/2006, 75

W

WOLMER, Luiz Geraldo Santos

*Disponibilidade e uso de informações para controle
social: o caso do Distrito Sanitário III do Recife*
Revista 107/2006, 83

Endereços do TCU

DISTRITO FEDERAL

Telefone: (61) 3316-7202/3316-7203/3316-7206
Fax: (61) 3316-7502
E-mail: segepres@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria da Presidência
Setor de Administração Federal Sul, Quadra 04, Lote 01
Edifício-Sede, Sala 249
CEP: 70042-900, Brasília - DF

ACRE

Telefone: (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 Coronel José Galdino, 495
Térreo e Salas 201 a 206 - Bosque
CEP: 69909-760, Rio Branco - AC

ALAGOAS

Telefone: (82) 3221-5686
Fax: (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

Telefone: (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, 501 - Centro
CEP: 68906-260, Macapá - AP

AMAZONAS

Telefone: (92) 622-2692/622-8169/622-7578
Fax: (92) 622-1576
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, 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
Avenida Valmir Pontes, nº 900 - Bairro Edson Queiroz
CEP: 60.812-020, 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) 255-9233
Fax: (62) 255-3922
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: 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) 3644-2772/3644-8931/3644-8925
 Fax: (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

Telefone: (67) 382-7552/382-3716/383-2968
 Fax: (67) 321-3489
 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

Telefone: (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

Telefone: (91) 3226-7955/3226-7758/3226-7966
 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 1574 - Bairro do Marco
 CEP: 66085-220, Belém - PA

PARAÍBA

Telefone: (83) 3208-2000/3208-2004
 Fax: (83) 3208-2006/3208-2016
 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) 362-8282
 Fax: (41) 362-8645
 E-mail: secex-pr@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná
 Rua Dr. Faivre, nº 105 - Centro
 CEP: 80060-140, Curitiba - PR

PERNAMBUCO

Telefone: (81) 3424-8100/3424-8109
 Fax: (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 - Bairro Santo Amaro
 CEP: 50100 070, Recife - PE

PIAUI

Telefone: (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, 1.904 - Centro Administrativo
 CEP: 64018-000, Teresina - PI

RIO DE JANEIRO

Telefone: (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: 20030-010, Rio de Janeiro - RJ

RIO GRANDE DO NORTE

Telefone: (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, 909, Morro Branco
 CEP: 59075-300, Natal - RN



RIO GRANDE DO SUL

Telefone: (51) 3228-0788
Fax: (51) 3228-0788 Ramal: 8
E-mail: secex-rs@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria de Controle Externo no
Estado do Rio Grande do Sul
Rua Caldas Júnior, nº 120 - 20º andar, Ed. Banrisul - Centro
CEP: 90018-900, Porto Alegre - RS

RONDÔNIA

Telefone: (69) 3223-1649/3223-8101/3224-5703
Fax: (69) 3224-5712
E-mail: secex-ro@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia
Rua Afonso Pena, nº 345 - Centro
CEP: 78900-020, Porto Velho - RO

RORAIMA

Telefone: (95) 3623-9411/3623-9412
Fax: (95) 3623-9414
E-mail: secex-rr@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima
Avenida Ville Roy, nº 5.297 - Bairro São Pedro
CEP: 69306-000, Boa Vista - RR

SANTA CATARINA

Telefone: (48) 222-4622
Fax: (48) 224-8954
E-mail: secex-sc@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Santa
Catarina
Rua São Francisco, nº 234 - Centro
CEP: 88015-140, Florianópolis - SC

SÃO PAULO

Telefone: (11) 3228-2329/3315-2805
Fax: (11) 3277-0388
E-mail: secex-sp@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo
Avenida Prestes Maia, nº 733 - Ed. do Ministério da Fazenda 21º
andar, Sala 2101 Ala Prestes Maia - Bairro Luz - Centro
CEP: 01031-001, São Paulo - SP

SERGIPE

Telefone: (79) 3259-2767/3259-2773/3259-3106
Fax: (79) 3259-3079
E-mail: secex-se@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe
Avenida Dr. Carlos Rodrigues da Cruz, nº 1.340
Centro Administrativo Augusto Franco - CENAF
CEP: 49080-903, Aracaju - SE

TOCANTINS

Telefone: (63) 3215-1190
Fax: (63) 3225-1362
E-mail: secex-to@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins
103 Norte - Rua NO-05, Lote 13 - Ed. Ranzi
Plano Diretor Norte
CEP: 77001-020, Palmas - TO

