

# REVISTA DO TCU

ANO 35 . NÚMERO 105 . JUL/SET 2005



© Copyright 2005, 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](http://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

---

**Lucas Rocha Furtado**

Até o início da década de 1980, as pesquisas científicas acerca da corrupção eram desenvolvidas basicamente nas áreas da sociologia, do direito criminal, da administração pública, da história e da ciência política. O fundamento básico até então apontado para intensificar o combate à corrupção era o fato de que ela seria criticável do ponto de vista da ética: devia-se combater a corrupção não somente porque ela não se adequava aos princípios da moralidade ou aos padrões éticos. As pesquisas até então desenvolvidas no âmbito econômico acerca da corrupção a consideravam um problema exclusivo do setor público, cujos efeitos seriam indiferentes para a economia e, em algumas situações, até benéficos, na medida em que algumas empresas poderiam obter tratamento favorecido ou maior celeridade em determinados processos administrativos, o que poderia resultar em ganhos ou benefícios econômicos individuais. A partir da década de 1980 novas pesquisas científicas acerca da corrupção revelaram os reais efeitos econômicos que dela decorrem, no sentido de que o desempenho das economias dos países e das próprias empresas seria fortemente influenciado pelos impactos negativos gerados pela corrupção. A constatação de que a corrupção deve ser combatida, não apenas porque é reprovável do ponto de vista ético, mas também em razão dos maléficos efeitos econômicos e sociais que produz, conferiu ao tema importância que jamais lhe havia sido dada antes e criou, no cenário internacional, o ambiente propício para que se procurasse combatê-la, tendo em vista interesses reais e efetivos relacionados à obtenção de vantagens econômicas para os países e para o setor empresarial. Enfim, o combate à corrupção sofreu impulso fundamental quando a discussão acerca da necessidade de combatê-la abandonou o campo da Ética, da Sociologia e do Direito e ganhou o terreno da economia e das finanças internacionais.

Diante desse contexto, em que o combate à corrupção passa a ser uma das principais missões das sociedades avançadas, o papel assumido pelos Tribunais de Contas ganha relevo especial. Os artigos publicados nesta edição da Revista do TCU ilustram o plexo variado de atribuições que a Constituição Federal confere a esta Corte de Contas. São apresentados trabalhos acerca de importantes aspectos relacionados à legalidade – de que é bom exemplo o texto elaborado pelo Min. Walton Alencar Rodrigues sobre o Tribunal de Contas da União, Lei de Responsabilidade Fiscal e Municípios – e ao controle operacional da atividade administrativa do Estado. Merece destaque o trabalho escrito pela Analista de Controle Externo do TCU Evelise Quadrado de Moraes, sobre Gestão do Conhecimento. Ou seja, como um dos mais importantes órgãos para a defesa da legalidade e da efetividade da atividade do Estado, o TCU – e seus Tribunais congêneres nos Estados e Municípios – assume papel especial como órgão dotado de competência jurídica para o combate à corrupção – o que jamais poderá ser feito sem a efetiva parceria com os demais órgãos do controle (Ministério Público, AGU, CGU etc.).

Este constitui importante aspecto da atividade do TCU, o que será realizado pela leitura dos interessantes artigos publicados nesta edição.

# Sumário

---

<b>Destaque</b>	<b>7</b>
<b>Tribunal de Contas da União, Lei de Responsabilidade Fiscal e municípios</b>	<b>7</b>
Walton Alencar Rodrigues	
<b>Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção</b>	<b>17</b>
Ubiratan Aguiar	
<b>Aprendizagem nos entes públicos: uma análise dos instrumentos legais concernentes à obrigatoriedade e à forma de contratação</b>	<b>29</b>
Bernardo Leôncio Moura Coelho	
<b>Doutrina</b>	<b>29</b>
<b>O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar</b>	<b>42</b>
Cláudia Vieira Pereira Paulo, Henrique Ramos Medeiros	
<b>Uma introdução sobre Gestão do Conhecimento</b>	<b>55</b>
Evelise Quadrado de Moraes	
<b>A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das instituições de controle</b>	<b>60</b>
Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt	
<b>Valoração econômica do recurso e do dano ambiental aplicada à quantificação de débito imputado pelo Tribunal de Contas da União</b>	<b>77</b>
Flávia Dinelli Pontes Leite, Josimar Ribeiro de Almeida	
<b>Da licitação como instrumento para uma gestão condizente com o interesse público: o problema do formalismo exacerbado na frustração desse fim e a importância da participação popular para implementar a efetividade do seu controle</b>	<b>91</b>
Maria Cecília Mendes Borges	
<b>Subsídios para seleção de auditorias de desempenho no Tribunal de Contas da União</b>	<b>101</b>
Valdir Lavorato	

---

---

<b>Notícias</b>	<b>113</b>
Falta de informação atrasa troca	113
TCU suspende licitação de rodovias federais	114
Uma seqüência de falhas	115
Gratificações irregulares	116
TCU divulga na internet indicadores para avaliação de gestão pública	118
BrT: novo despacho do TCU desvincula put de troca de gestão da cia	119
TCU decide auditar cartões corporativos	119
TCU suspende pagamento da Petrobras à Setal	120
Petrobras: TCU aponta irregularidades em contratos	121
TCU: Anatel falha na fiscalização e na discussão da revisão tarifária com as operadoras	122
Desperdício no metrô	124
Auditoria alerta para limite dos depósitos radioativos	126
TCU vê irregularidades em salários	127
TCU pede explicações sobre contrato com SMP&B	128
Verbas Públicas: Levantamento do TCU mostra que 40% dos projetos fiscalizados entre os últimos meses de março e julho apresentam problemas de execução — custo elevado dos contratos é uma das falhas identificadas	129
Tribunal de Contas de olho em obras do DF	131
<b>Jurisprudência</b>	<b>132</b>
<b>Índice de Assunto</b>	<b>136</b>
<b>Índice de Autor</b>	<b>142</b>
<b>Endereços do TCU</b>	<b>144</b>

---



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

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

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

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

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

O elemento curvo em concreto e vidro que se sobrepõe ao prédio é detalhe da passarela suspensa que conecta o edifício aos dois edifícios anexos.

## Tribunal de Contas da União, Lei de Responsabilidade Fiscal e municípios<sup>1</sup>

Walton Alencar Rodrigues

### 1. OBJETIVOS GERAIS DA LRF

A gestão financeira irresponsável, no caso dos entes privados, é devidamente apenada pelo próprio mercado, conduzindo-os à perda de clientes e, eventualmente, à própria falência e desaparecimento, consoante normas de direito comercial e civil. Dessa forma, a empresa ineficiente, na sua administração financeira, é substituída por outra, com maior aptidão para realizar controle e planejamento mais consistentes de sua gestão, em vista das oportunidades do mercado.

Na órbita pública, os desequilíbrios são supridos ou com o aumento da carga fiscal, onerando o setor produtivo, ou por meio de financiamentos, com a emissão de títulos públicos e o incremento do endividamento. De forma diversa do setor privado, no âmbito público, não há a seleção natural dos entes ineptos. Considerando a complexidade das questões envolvidas, a falta de transparência na gestão dos recursos públicos, em relação a alguns entes, e o reflexo diferido no tempo da gestão temerária, há grave miopia no controle popular, realizado pelas urnas eleitorais, no aspecto da gestão financeira e orçamentária.

Para combater a possibilidade de ausência da devida cautela dos gestores públicos, fomentando prezável situação de estabilidade e crescimento econômico sustentado, foi editada a Lei Complementar 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Walton Alencar Rodrigues é Ministro do Tribunal de Contas da União

---

<sup>1</sup> Palestra proferida em seminário promovido pela APREMERJ – Associação de Prefeitos e dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Esse diploma legislativo está fundamentado em quatro principais vetores: planejamento, transparência, controle e responsabilização<sup>2</sup>. Para sua elaboração, foram utilizadas experiências estrangeiras, no caso, o *Fiscal Responsibility Act*, da Nova Zelândia; o Tratado de Maastricht, da Comunidade Econômica Européia; e o *Budget Enforcement Act*, dos Estados Unidos<sup>3</sup>.

Sua matriz constitucional está concentrada nos arts. 163 a 169. Foram estabelecidas normas de finanças públicas em todas as esferas governamentais, voltadas para a transparência e a responsabilidade na gestão fiscal, incluindo a dívida pública externa e interna, a concessão de garantias pelas entidades públicas, a emissão e o resgate de títulos da dívida pública, bem como a elaboração dos orçamentos.

A LRF tem, portanto, objetivo específico: o manejo das contas públicas, visando a objetivos macroeconômicos - nível geral de preços, dos juros, empregos, dentre outros - e a superação de entraves financeiros que possam comprometer a continuidade e a eficiência dos serviços públicos. Seus pilares são a valorização do processo de planejamento orçamentário, a transparência da aplicação do dinheiro público, a formulação de política tributária previsível e controlada, a diminuição do estoque da dívida em nível equivalente à capacidade de geração de receita do ente público federado, a prevenção de déficits imoderados e injustificados e, por fim, a preservação do patrimônio público.

A LRF estabeleceu sérios condicionamentos aos gastos de governo, para que não houvesse descontrole das finanças estatais e crescimento desordenado da dívida pública consolidada, o que certamente resultaria em novas necessidades de financiamento do setor público, via Tesouro Nacional, por meio da renegociação das dívidas com estados e municípios, e da realização de novas operações de crédito.

Daí a razão de impor aos destinatários da lei limites de endividamento em seus mais variados aspectos, tais como: restrição aos gastos de pessoal, com base na Receita Corrente Líquida (RCL); limitação às renúncias de receitas; circunscrição das antecipações de receitas orçamentárias; proibição de financiamento recíproco entre entes federados, à exceção das instituições financeiras públicas.

Entre esses pontos, mereceu especial realce o cuidado no estabelecimento de limites aos gastos com pessoal, fundamental para a gestão austera dos recursos públicos e para possibilitar ajuste estrutural efetivo. A origem desses limites encontra fundamento constitucional, constituindo-se em regulamentação do já mencionado art. 169.

<sup>2</sup> CUÉLLAR, Leila. A Lei de Responsabilidade Fiscal e Convênios entre Entes da Federação. In: Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal / coordenador Valdir de Oliveira Rocha. São Paulo: Dialética, 2001, p. 182.

<sup>3</sup> NASCIMENTO, Edson Ronaldo e DEBUS, Ilvo. Lei Complementar 101/2000: entendendo a Responsabilidade Fiscal. Brasília: ESAF, 2002, p. 14.





Observa-se, portanto, que todas essas medidas têm em mira estabelecer os contornos precisos das ações de gestores públicos que possam repercutir nos agregados econômicos das contas nacionais.

Trata-se, por conseguinte, de legislação voltada a recuperar a capacidade financeira do Estado, para cumprir suas finalidades precípuas, consistentes na prestação de serviços públicos à população, por meio da implantação de sistemas de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal.

Nesse contexto, a transparência nas Administrações é fundamental. As prestações de contas à sociedade apresentam requisitos novos, exigindo o fornecimento de informações documentadas e viabilizando o acompanhamento efetivo da gestão fiscal da Prefeitura pela população.

## **2. APLICAÇÃO DA LRF EM RELAÇÃO AOS MUNICÍPIOS (ESPECIFICIDADES)**

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu uma série de limites e restrições quanto à gestão dos diversos agentes públicos dos entes federados. No que concerne aos municípios, podem ser citados alguns impactos:

- restrição ao endividamento por Resolução do Senado Federal;
- vedação à União para assunção de dívida dos governos municipais;
- limitação para despesa com pessoal e encargos sociais (60% da Receita Corrente Líquida);
- limites para gastos das Câmaras Municipais e para a remuneração dos vereadores;
- compensação orçamentária para reajustar despesas continuadas (duração superior a um ano), e também para a concessão de benefícios fiscais;
- restrições, no último ano do mandato, consistentes em vedação de reajustes salariais nos últimos seis meses, de realização de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) e de efetivação de despesas que não possam ser pagas até o final do ano.

Com o intuito de conferir eficácia ao vetor transparência, a LRF estabeleceu algumas obrigações quanto à elaboração de leis, relatórios e prazos para sua divulgação. No que concerne ao Plano Plurianual, há necessidade de constar o Anexo de Política Fiscal. Quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias, há necessidade de elaboração do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais, de estabelecimento de limite referencial para as despesas com juros, e de parâmetros para as

despesas correntes, incluídas as relativas a serviços de terceiros, tanto da Prefeitura, quanto da Câmara dos Vereadores. O Anexo de Metas Fiscais deve compreender metas relativas a receitas, despesas, resultado primário e montante da dívida pública para os três exercícios seguintes. Já o Anexo de Riscos Fiscais deve apresentar a avaliação dos passivos e riscos que possam afetar as finanças do município. Na Lei Orçamentária Anual, deve estar consignada reserva de contingência para fazer face aos restos a pagar que excederem as disponibilidades de caixa.

No que concerne a operações de crédito entre entes da federação, por força do art. 35 da LRF, estão vedadas. A proibição abrange novações e operações de refinanciamento. Há duas exceções, consistentes na autorização para os Municípios poderem comprar títulos da União (art. 35, § 2º) e realizar operações com bancos estatais. Entretanto, mesmo em relação a esse permissivo legal, há o condicionamento de que essas operações não podem ser contratadas para financiar despesas correntes ou dívidas contraídas junto a outros bancos (art. 35, § 1º).

Considerando que alguns municípios não possuíam estrutura administrativa suficiente para a elaboração de tais demonstrativos, há dispositivo expresso na Lei de Responsabilidade Fiscal dispondo que a União deve prestar assistência técnica e cooperar financeiramente para a modernização da administração das finanças municipais.

### 3. ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM RELAÇÃO À LRF

Cabe aos sistemas de controle interno das Prefeituras, às Câmaras de Vereadores e aos Tribunais de Contas a fiscalização do cumprimento das metas estabelecidas pela LRF.

O art. 59 da LRF traz rol exemplificativo da atuação dos sistemas de controle:

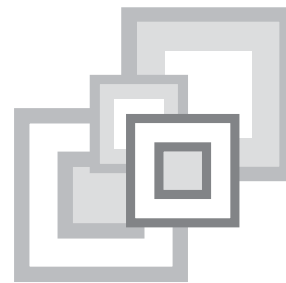
- cumprimento de metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

- obediência aos limites para operações de crédito e para inscrição em restos a pagar;
- destinação de recursos oriundos da venda de bens do patrimônio do município;
- adoção de medidas para fazer retornar as despesas com pessoal (art. 59, § 2º) e o montante da dívida aos seus limites próprios.

Especificamente em relação à limitação para despesa com pessoal e encargos sociais (60% da Receita Corrente Líquida), o controle pelos Tribunais de Contas deve ser feito também de forma preventiva, pois abrange a emissão de alerta caso o montante total das despesas com pessoal ultrapasse 90% do limite, chamado limite prudencial<sup>4</sup> (art. 59, § 2º).

É importante salientar que os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as prestações de contas dos prefeitos, sendo que essa tarefa deve ser cumprida no prazo de sessenta dias. Para municípios que não são capitais e possuem menos de 200 mil habitantes, o prazo estabelecido é maior, no caso, 180 dias. Pendente a apreciação dessas prestações de contas, o Tribunal de Contas não poderá entrar em recesso.

No âmbito do TCU, para regulamentar as competências atribuídas pela LRF, foi editada a Resolução 142, de 30 de maio de 2001. Entretanto, não há disposições específicas acerca de controle de finanças municipais por parte do TCU. Isso decorre do fato de que esse controle há de ser feito, em regra, pelos Tribunais de Contas Estaduais ou, onde houver, pelos Tribunais de Contas dos Municípios.



<sup>4</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho e FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Responsabilidade Fiscal. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 131.

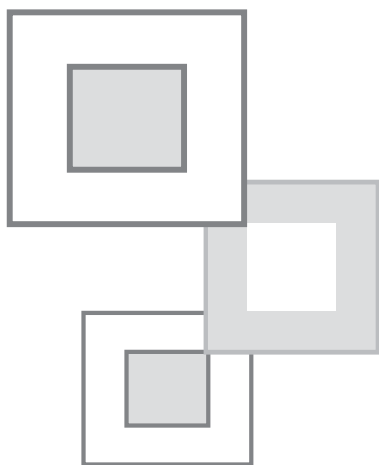
#### 4. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

O tema da presente palestra está focado na interseção de três objetos de estudo: as obrigações consignadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, a aplicação de recursos por parte dos Municípios e o controle realizado pelo Tribunal de Contas da União. Após tecer considerações acerca da LRF, do seu impacto em relação aos municípios e da atuação dos órgãos de controle, no que concerne ao cumprimento dos dispositivos desse diploma legislativo, adentro na questão da fiscalização exercida pelo TCU, em relação aos municípios, no que concerne às obrigações da LRF.

Como a atuação do TCU está restrita à fiscalização de recursos federais, a delimitação temática conduz à análise da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres aos municípios.

São as denominadas transferências voluntárias, definidas no *caput* do art. 25 da LRF, que consoante lição de Leila Cuéllar,<sup>5</sup> consistem no:

[...] repasse espontâneo de verbas (recursos corrente ou capital) entre níveis de governos, sem que para tanto haja imposição legal ou constitucional. A transferência, portanto, se concretiza no intuito de “cooperação, auxílio ou assistência financeira”.



É importante salientar que o referido dispositivo estabeleceu limitação quanto ao seu âmbito de abrangência, não atingindo recursos transferidos por determinação constitucional, legal ou do Sistema Único de Saúde. A administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece o âmbito de aplicação do dispositivo:<sup>6</sup>

O dispositivo excluiu expressamente do conceito de transferência voluntária as entregas de recursos que decorram de determinação constitucional, legal ou destinados ao SUS. Por isso mesmo é que a transferência é denominada voluntária, o que não seria adequado se decorresse de imposição da Constituição ou da lei. Assim, ficam de fora do conceito, por exemplo, as transferências efetuadas com base nas normas constitucionais que tratam da repartição das receitas tributárias (arts. 157 a 162) e os recursos para a seguridade social, inclusive os destinados ao Sistema Único de Saúde, bem como qualquer outro recurso cuja transferência seja imposta pela Constituição ou por lei.

O Tribunal de Contas da União já realiza a fiscalização desses recursos, sendo inúmeras as Tomadas de Contas Especiais instauradas em razão da omissão do dever de prestar contas, ou em virtude da ausência de comprovação da aplicação dos recursos públicos federais.

A inovação da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto às transferências voluntárias consistiu na instituição de novos requisitos para viabilizar essas transferências.

O próprio art. 25 estabelece alguns desses requisitos. Assim, os municípios devem comprovar que:

- estão em dia com os pagamentos de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor;
- cumprimento dos limites constitucionais relativos aos gastos com saúde e educação;

<sup>5</sup> CUÉLLAR, Leila. Op. cit., p. 189.

<sup>6</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. In: Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal / Ives Gandra da Silva, Carlos Valder do Nascimento, organizadores. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 171.

- respeito aos limites relativos ao pessoal, dívidas e operações de crédito, bem como as condições para inscrição em restos a pagar;
- previsão de contrapartida no seu orçamento.

Há a obrigação de instituir e arrecadar todos os impostos de sua competência constitucional, sob pena do não recebimento de transferências voluntárias (art. 11). Para cumprimento do parágrafo único do art. 11, entende-se por efetiva arrecadação dos impostos o efetivo ingresso dos recursos nos cofres públicos. A instituição de impostos com alíquota zero e a aprovação apenas de lei tributária federal, estadual e municipal não configura condição suficiente ao pleno atendimento do dispositivo legal.

Especificamente no que concerne ao limite de despesas com pessoal (art. 70), a verificação será quadrimestral por cada um dos poderes, com base nos últimos 12 meses (art. 2º, § 3º). A comparação das despesas com o limite fará parte do Relatório de Gestão Fiscal de cada Poder, a ser amplamente divulgado em até 30 dias após o encerramento de cada quadrimestre. O não cumprimento do prazo para divulgação acarreta o impedimento de receber transferências voluntárias (art. 55, §3º).

Se o limite de despesas com pessoal for ultrapassado após oito meses, o município ficará proibido de receber transferências voluntárias, obter garantia e contratar operações de crédito (art. 23, § 3º). Sendo que as sanções aplicam-se aos Municípios qualquer que seja o Poder que ultrapassar os limites.<sup>7</sup>

Também está consignada proibição de recebimento de transferências voluntárias, no caso de vencimento do prazo de doze meses para a recondução da dívida consolidada ao limite máximo fixado pelo Senado Federal (art. 31); no caso de o município não promover o cancelamento de operação de crédito com instituição financeira, na qual não haja a comprovação das exigências legais para a realização da operação (art. 23, § 3º); na hipótese de descumprimento do prazo para divulgação do Relatório Resumido, de periodicidade bimestral (esse relatório demonstra resumidamente o comportamento da arrecadação e a execução da despesa - art. 52, § 2º); e caso não seja publicado, no prazo legal, o Relatório de Gestão Fiscal, quadrimestral, que presta contas de tudo que está sujeito a limites e condições (art. 55, § 2º).

As mencionadas proibições não podem ser aplicadas às transferências relativas às ações de saúde, educação e assistência social (art. 25, § 3º). A representatividade desse item pode ser extraída do seguinte trecho de Nascimento e Delbus:<sup>8</sup>

Neste sentido, o Governo Federal vem transferindo, a cada ano, cerca de R\$ 3 bilhões, a título de transferências voluntárias, principalmente para ações nas áreas de educação (alimentação escolar), assistência social (bolsa criança-cidadã, atendimento de criança em creche) e trabalho (qualificação profissional do trabalhador).

Cumprindo ressaltar que aquelas transferências voluntárias constantes do § 3º, do inciso IV do artigo 25 (exceções no caso de suspensão – educação, saúde e assistência social) correspondem a dois terços do total de transferências voluntárias repassadas anualmente (cerca de R\$ 2 bilhões). Desta forma, em termos de valores, as punições fiscais aplicam-se a um volume de recursos igual a R\$ 1 bilhão a cada ano (dados de 1999).

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Wéder de. Lei de Responsabilidade Fiscal – Principais aspectos concernentes aos municípios. Texto disponível no site da Câmara dos Deputados, p. 11.

<sup>8</sup> NASCIMENTO e DELBUS, op. cit., pp. 49-50.

Ainda quanto a este ponto, destaco que foi objeto de consulta ao TCU a possibilidade de os entes federativos, em situação de inadimplência, receberem transferências de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) (TC 016.991/2003-0). Após debates, por maioria, venceu a proposta que incluía no citado permissivo, em adição às áreas de saúde, educação e assistência social, a de segurança pública. O trecho do voto de desempate, proferido pelo Presidente, à época, do TCU, Ministro Humberto Souto, deixou consignado esse entendimento (Acórdão 1.640/2003-Plenário):

Do exame dos referidos dispositivos (§ 3º do art. 25 da LRF e arts. 5º e 144 da CF/1988), ficou-me a convicção de que a vontade do legislador está melhor interpretada no sentido de garantir a continuidade das ações de educação, saúde e assistência social, mas principalmente a continuidade das ações de segurança pública, que, ao assegurarem a incolumidade das pessoas, preservam o inviolável direito de todos à vida.

Alerto que, por força do art. 169, inciso X, da CF, não pode haver transferência voluntária de recursos para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas.

Também é importante salientar que o § 2º do art. 25 da LRF veda a utilização dos recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada. Trata-se do denominado “desvio de finalidade”. É previsão que já constava do item 6.4 da Instrução Normativa 12 da Secretaria do Tesouro Nacional, de 27 de outubro de 1988; da alínea “c” do inciso XI do art. 7º da Instrução Normativa 2, de 19 de abril de 1993, também da STN; e da alínea “c” do inciso XII do art. 7º da Instrução Normativa 1, de 15 de janeiro de 1997.

Por conseguinte, houve apenas a positivação, em lei complementar, de norma que possuía força em dispositivos infralegais.

No âmbito do TCU já foi realizada a reprovação da conduta condizente em aplicar os recursos em objeto diverso do pactuado. No seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 391/2000-1ª Câmara, alertei para as conseqüências funestas de tal prática:

Neste caso, houvesse sido significativa a mudança do objeto, ou tivesse ocorrido desvio de finalidade, não hesitaria em julgar as contas irregulares e condenar o prefeito em débito, porquanto não cabe aos convenientes discricionariedade na execução ou não dos convênios, mas, sim, adimpli-los tal qual estipulados.

No voto condutor do Acórdão 466/2002-2ª Câmara, também ressaltai que somente o desvio de finalidade já seria bastante para justificar a irregularidade das contas e a aplicação de multa.

Por fim, para regulamentar o cumprimento das exigências previstas na LRF para as transferências voluntárias, a Secretaria do Tesouro Nacional editou a Instrução Normativa 1, de 4 de maio de 2001. Também foi instituído o Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias (CAUC), subsistema vinculado ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). No CAUC ficam registrados os entes federados que entregaram a documentação pertinente, estando habilitados a receber transferências voluntárias

***"No CAUC ficam registrados os entes federados que entregaram a documentação pertinente, estando habilitados a receber transferências voluntárias."***

O objetivo da citada Instrução Normativa é simplificar procedimentos, consoante lição de Nascimento e Delbus:<sup>9</sup>

A IN nº 01/01 tem por objetivo a desburocratização e a simplificação das análises que deverão ser realizadas pelos diversos órgãos públicos concedentes de transferências voluntárias. Isto porque a contratação destes convênios ocorre de forma descentralizada, a partir de cada Ministério. Neste caso, cada um dos órgãos públicos que firmarem convênios poderão utilizar as informações disponíveis no CAUC. Além disso, a IN nº 01/01 define o atendimento dos artigos segundo e terceiro, como suficientes para a contratação de convênios.

Recentemente, esse normativo foi revogado pela Instrução Normativa 1, de 17 de outubro de 2005, com escopo similar.

## 5. PRECEDENTES

Como último tópico, selecionei alguns precedentes do TCU nos quais foi salientada a necessidade de os municípios cumprirem os ditames da LRF.

Esta Corte, nos autos do TC 009.636/2002-3, que tratou de Auditoria nas obras de adequação do sistema viário de Santos e São Vicente, observou que a Prefeitura Municipal de Santos não estimara o impacto orçamentário nas contas municipais do exercício pertinente e nos seguintes, pois a contratação do empreendimento representaria acréscimo de despesas, além da necessidade de desapropriação de lotes urbanos.

Assim, na Decisão 1.035/2002, o Plenário, em processo de fiscalização de obras, determinou à Prefeitura de Santos/SP que:

8.1.1 - mantenha a suspensão da Concorrência nº 13.901/2000, Processo nº 15.906/2002-73, objetivando a contratação de obra viária interligando o bairro do Castelo ao do Marapé, até a regularização das seguintes pendências:

a) seja elaborada estimativa do impacto orçamentário-financeiro neste e nos próximos exercícios com a contratação do empreendimento e com as desapropriações para ele necessárias, em atendimento ao exigido no art. 16, inciso I e parágrafo 4º, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000);

[...]

8.1.2 - somente dar início ao procedimento licitatório quando:

a) atendidos o art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000, e o art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93, no que diz respeito à existência de previsão orçamentária que assegure o pagamento das obrigações contratadas;

[...]

Nos autos do TC 005.762/2005-5, o Tribunal analisou solicitação do Congresso Nacional para avaliar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal por parte dos municípios, no que concerne às operações de crédito no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Eficiente (Reluz).

<sup>9</sup> NASCIMENTO e DELBUS, op. cit., p. 53.

Entendeu o Relator que as operações efetivadas no âmbito do Reluz eram operações de crédito, pois os entes estão obrigados a restituir os valores emprestados com incidência de juros e correção monetária, em número preestabelecido de parcelas, devendo, por conseguinte, obediência aos ditames da LRF.

Entretanto, foi verificado que a maioria das operações de crédito não havia sido submetida ao controle prévio previsto no art. 33 da LRF, que prevê que o ente da federação, interessado em contratar operação de crédito, formalize o pleito perante o Ministério da Fazenda, que deve verificar o cumprimento dos limites e condições fixados pelo Senado Federal.

Assim, foi prolatado o Acórdão 1.563/2005–Plenário, que, cautelarmente, suspendeu a celebração de novos contratos com entes da federação em desacordo com a LRF, até o julgamento de mérito da questão, além de determinar a oitiva dos responsáveis.

Nos autos do TC 005.590/2003-2, o TCU realizou auditoria nas obras de enchente no Estado de São Paulo, especificamente no município de Avaré. Naquela oportunidade, por meio do Acórdão 95/2004, o Plenário desta Corte determinou à Prefeitura Municipal de Avaré que adotasse providências, no caso de obras realizadas com recursos federais, para incluir previsão orçamentária, no tocante à reserva de contrapartida, nos termos da alínea “d”, do inciso IV do art. 25 da LRF.

Por meio do Acórdão 585/2005-2ª Câmara (TC 006.517/2003-7), foi determinado ao Fundo Nacional de Saúde que exigisse dos convenentes a comprovação formal de que os recursos transferidos, bem como a contrapartida, fossem incluídos em suas peças orçamentárias, com vistas a demonstrar a observância das disposições contidas no art. 35 da Lei nº 10.180/2001 e no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “d”, da LRF.

Nos autos do TC 011.308/2004-6, que tratou de Auditoria de Natureza Operacional realizada no Programa Banco de Alimentos, a Coordenação do Programa, instada a se manifestar acerca da baixa eficácia do programa, enfatizou como principal entrave à celebração dos convênios a não disponibilização pelas prefeituras dos relatórios fiscais na forma e periodicidade exigidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Foi alegado que, muitas vezes, havia necessidade de contatar o proponente para informá-lo sobre a obrigatoriedade da apresentação dos relatórios fiscais nos projetos básicos e, em alguns casos, até mesmo instruí-lo sobre como elaborá-los.

Por meio do Acórdão 1.550/2003-2ª Câmara (TC 009.979/2003-5), em auditoria no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a Corte determinou à Caixa Econômica Federal que se abstivesse de liberar recursos provenientes de transferências voluntárias ao município que:

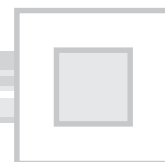
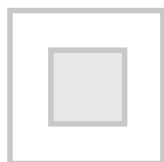
9.1.8.1. não apresente a documentação hábil para comprovar a observância do disposto na Lei Complementar 101/00, art. 25, § 1º, IV, b;

9.1.8.2. não publique, na forma devida, o Relatório de Gestão Fiscal, conforme determina a IN/STN 01/01, art. 3º, II, d, e LRF, arts. 54, 55 e 63, II, b, e § 1º ;

9.1.8.3. não apresente, na forma devida, suas contas à Secretaria do Tesouro Nacional de acordo com a IN/STN 01/01, art. 3º, II, g, e LRF, arts. 50 e 51, § 1º, I e II;

9.1.8.4. esteja inadimplente com a prestação de contas de recursos anteriormente recebidos, consoante a IN/STN 01/01, art. 3º, I, a; IN/STN 05/00, art. 1º, § 1º, e LRF, art. 25, § 1º, I;

[...]



Nos autos do TC 013.827/2004-8, que tratou de auditoria realizada na Prefeitura de Maracanaú/CE, com o objetivo de verificar a regular aplicação de recursos federais decorrentes de convênios e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (merenda escolar), a 2ª Câmara do TCU prolatou o Acórdão 1.805/2005, no qual foi determinado ao Município que ao utilizar recursos federais, observasse fielmente o comando contido no § 5º do art. 5º da LRF.

Foi realizada auditoria na Prefeitura Municipal de Santa Quitéria, com o intuito de avaliar a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Desenvolvimento do Magistério (Fundef) (TC 014.545/2001-0). O Plenário do TCU, ao apreciar esse processo, prolatou a Decisão 1.596/2002, na qual foi consignada determinação à mencionada Prefeitura para que observasse os ditames da LRF, em especial, o estatuído no art. 42, parágrafo único, que dispõe acerca da obrigatoriedade de disponibilidade de caixa para contrair obrigação de despesa, nos dois últimos quadrimestres do mandato do titular de Poder ou órgão.

Por ocasião da prolação do Acórdão 1.336/2003-Plenário, em processo de auditoria nas obras de implantação, aparelhamento e adequação de unidades de saúde do SUS – Hospital de Urgências e Traumas, em Petrolina/PE, foi determinado ao Município, entre outros, que, em futuros convênios, apresentasse declaração do ordenador de despesas quanto à adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO, conforme comandos contidos na LRF (arts. 15 e 16, inciso II e § 4º, inciso I).

## 6. CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que a LRF é o mais importante instrumento já criado para estimular e assegurar o planejamento das finanças públicas, além de possibilitar a transparência dos registros e facilitar o controle, tanto por parte dos órgãos competentes, quanto pela própria sociedade, em benefício desta e das gerações futuras.

Instituiu-se toda uma série de obrigações e restrições novas aos municípios, para dar efetividade aos objetivos da lei. Os ônus são, todavia, pequenos, comparados com os benefícios.

Os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios são, dentre outros, órgãos com atribuição de analisar o cumprimento dessas obrigações. No caso específico do Tribunal de Contas da União, pretende-se realizar o acompanhamento do cumprimento da LRF pela União e, no caso de transferências voluntárias de recursos aos municípios, verificar se as vedações estabelecidas pela LRF foram desrespeitadas.



# Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção

**Ubiratan Aguiar**

A “Aquele que não conhece o inimigo, nem a si mesmo, perderá cem batalhas; aquele que conhece a si mesmo, mas não conhece o inimigo, poderá ganhar como perder, com chances iguais para vitória ou para a derrota, mas aquele que conhece a si mesmo e também ao inimigo, vencerá todas as batalhas.”

(SUN TZU, estrategista e general chinês que viveu no século quarto a.C.)

I

A corrupção se alastra pelo tecido social de um país como uma praga de difícil controle. Afeta seu desempenho econômico, debilita as suas instituições democráticas, desestabiliza sua ordem social, destruindo a confiança da sociedade no Estado de Direito e dando azo à proliferação do crime organizado, do tráfico de drogas, do contrabando de armas e da lavagem de dinheiro, dentre outras mazelas.

Segundo o representante da ONU, Giovanni Quaglia, o crime organizado movimentava 2 trilhões de dólares por ano, estimando-se que 1 trilhão seja produto da corrupção. Este número é preocupante, considerando que, de acordo com os dados colhidos junto à entidade Transparência Internacional – que divulga os Índices de Percepção de Corrupção (IPC) apurados em pesquisas realizadas por institutos independentes junto a empresários, analistas de mercado e cidadãos, sobre sua percepção de corrupção no setor público – os países menos corruptos (aqueles que obtêm pontuações mais altas), como a Dinamarca que alcançou o primeiro lugar, são, na sua grande maioria, aqueles considerados desenvolvidos. O Brasil ficou na 45ª colocação, num universo de 85 países pesquisados.

A conclusão lógica é que a corrupção atinge de forma mais profunda os países mais necessitados, como a República dos Camarões que apareceu em último lugar. Em outras palavras, ela aflige de forma desproporcional as pessoas dos países em desenvolvimento, afetando suas vidas diárias de diferentes maneiras, e contribuindo de forma decisiva para sua condenação ao empobrecimento permanente, ao negar-lhes o direito de compartilhar os recursos econômicos ou a assistência social vital.

**Ubiratan Aguiar** é Ministro do Tribunal de Contas da União

A corrupção tem como efeito tornar inalcançáveis os serviços públicos básicos para aqueles mais necessitados, ao desviar os recursos a eles destinados, inviabilizando a satisfação de necessidades fundamentais como a alimentação, a saúde e a educação. Conseqüentemente, estimula a segregação social e fomenta a iniquidade e a injustiça. É, portanto, um obstáculo intransponível para garantir a estabilidade política e o desenvolvimento social e econômico de um país.

Cabe, porém, à sociedade civil organizada, ao Ministério Público, às diversas polícias, aos cidadãos em geral e, principalmente, aos órgãos governamentais incumbidos do controle dos gastos públicos viabilizarem as ferramentas e os mecanismos necessários para, frente a esse desafio incomensurável, erradicar ou minimizar os riscos de corrupção na área pública.

## II

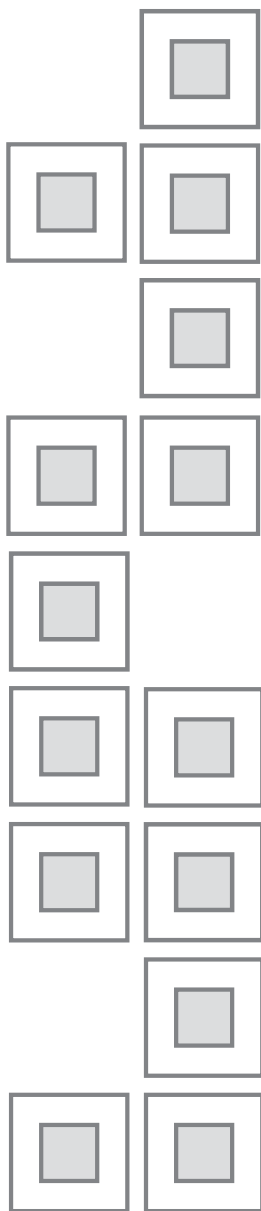
Nos últimos anos o Tribunal de Contas da União conscientizou-se de que o combate à fraude e à corrupção constitui o desafio maior, a essência do desenvolvimento das competências constitucionais e legais que lhe foram atribuídas. Esse desafio somente pode ser enfrentado mediante a obtenção da excelência no desempenho de seus diversos papéis, a partir da busca contínua do aperfeiçoamento dos muitos elos que compõem sua cadeia de controle.

Primeiramente o que deve ser aperfeiçoado, matéria-prima original que possibilita o desenvolvimento de toda a corporação, é o corpo técnico de servidores. Para evitar riscos de corrupção interna, um dos principais pilares para um órgão público é a garantia do preenchimento integral dos seus quadros a partir de concurso público de alta complexidade. Essa exigência constitucional precisa ser elastecida, em termos de percentuais do quadro, ao máximo em cada órgão, principalmente em órgãos de controle, pois evita indicações políticas e, com isso, o pouco comprometimento desse servidor com a instituição, já que essa instabilidade funcional o deixa mais vulnerável às tentativas de suborno ou outros benefícios pessoais. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, por lei, estabelece um número reduzido de funções a serem preenchidas por servidores não efetivos e impede, de forma peremptória, que os não concursados exerçam funções nos altos escalões técnicos e administrativos.

Junto a essa providência, não se pode olvidar da necessária, e mesmo imprescindível, existência de uma política clara e ostensiva de continuada capacitação profissional, independentemente do já elevado nível técnico dos seus quadros. Os desafios constantes surgidos no mundo contemporâneo, onde se estima que todo o conhecimento da humanidade seja duplicado a cada cinco anos, não mais permitem a existência de servidores que permanecem sem a reciclagem de seus conhecimentos profissionais por longos períodos, sob o pressuposto de que já detêm suficiente capacitação.

**"A corrupção tem como efeito tornar inalcançáveis os serviços públicos básicos para aqueles mais necessitados, ao desviar os recursos a eles destinados, inviabilizando a satisfação de necessidades fundamentais como a alimentação, a saúde e a educação."**

Essas políticas de capacitação devem abranger a aquisição de conhecimentos teóricos, a realização de experiências comparativas (*benchmarking*) e a experimentação de treinamentos aplicados em ambientes de trabalho (treinamento *in job*). Nossos servidores têm que se sentir capacitados para debater questões atinentes a nosso cotidiano de trabalho a qualquer hora, em qualquer fórum, em qualquer parte do mundo. É necessário que os dispêndios realizados com a capacitação de pessoal sejam vistos não como gastos, mas como investimentos. Infelizmente não existe, no Brasil, uma cultura de capacitação profissional, uma política que reserve parcela significativa dos recursos geridos pelos órgãos públicos para a aplicação compulsória em ações de treinamento.



O Tribunal de Contas da União, por meio do Instituto Serzedello Corrêa, seu órgão de capacitação profissional, vem desenvolvendo significativos esforços para superar as barreiras da estagnação. Estão sendo implementadas fortes ações, para que nossos servidores adquiram conhecimentos nas áreas prioritárias, passando desde a participação em pequenos seminários e fóruns de debates nacionais e internacionais, estes a partir de parcerias com outras Entidades de Fiscalização Superiores estrangeiras, até a realização de cursos de pós-graduação em áreas específicas que geram conhecimentos corporativos.

Essa efetiva qualificação permanente dos servidores do Tribunal de Contas da União está nos possibilitando iniciar o desenvolvimento de estratégias direcionadas ao aumento da capacidade de detecção e de investigação de indícios de fraudes com recursos públicos, quase sempre associadas ao fenômeno da corrupção. O incremento dessa capacidade encontra-se calcado em quatro pilares ou linhas de ação: desenvolvimento de um sistema de inteligência; utilização de avaliações de risco; aperfeiçoamento dos procedimentos de auditoria e atuação em redes de controle.

Principiando pelo desenvolvimento de um sistema de inteligência, é certo que a ação contra a fraude e a corrupção no serviço público requer cada vez mais o processamento de informações de diferentes fontes, sejam elas provenientes ou não de sistemas informatizados (SIAPE, SIAFI, SICRO, CPF, SIDOR etc.), de forma que seja possível conhecer seus mecanismos. A partir desses conhecimentos pode-se orientar, de forma objetiva, o processo de fiscalização para áreas mais sensíveis ou que tenham indícios de tentativas ou perpetração de fraudes, aumentando-se assim o potencial de detecção e de apuração desses eventos. O aumento da capacidade de concentrar e de cruzar as informações tanto dos sistemas já existentes na administração pública, como de outras fontes, permitirá conhecer melhor os mecanismos de fraude e de corrupção em andamento, possibilitando o desenvolvimento de estratégias preventivas e minimizando seus riscos de ocorrência, potencializando nossos recursos humanos e materiais.

No âmbito do TCU, pretende-se estruturar uma sistemática de inteligência que utilize dados de fontes internas (dados gerados em auditorias, levantamentos e exame de processos de prestação de contas) e externas, inclusive as informações provenientes dos sistemas informatizados da Administração Pública. Nessa linha, já está em andamento o Projeto Síntese – Sistema de Inteligência e Suporte ao Controle Externo, que consiste na estruturação de um *datawarehouse*, espécie de banco de dados capaz de cruzar as informações dos diversos sistemas que contêm informações úteis ao TCU, a exemplo do Siafi e do Siasg.

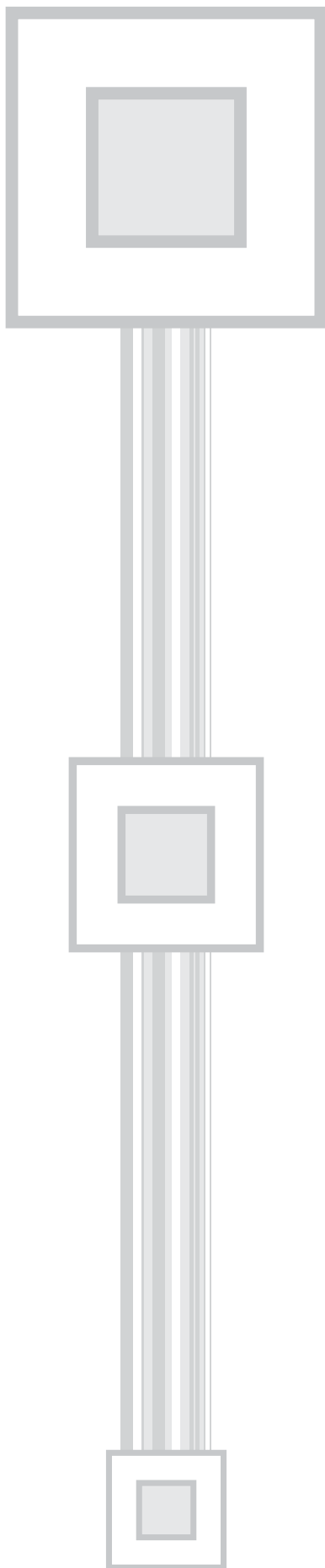
É importante frisar, ainda no que concerne ao desenvolvimento de um sistema de inteligência, que há cerca de dois meses foi firmado convênio entre o TCU e a Agência Brasileira de Inteligência – Abin, tendo por objeto a conjugação de esforços na capacitação mútua dos corpos técnicos de ambas as Casas. Planeja-se, portanto, já para o início do próximo exercício, a formação de servidores do TCU por profissionais da Abin que detêm a *expertise* na área de inteligência.

No tocante a outra linha de ação referenciada, a utilização de avaliações de risco, o TCU constituiu grupo de trabalho, cujos servidores foram encarregados de pesquisar a fundo a bibliografia e as técnicas utilizadas em diversas Entidades de Fiscalização Superiores, para o desenvolvimento de metodologia de planejamento da atividade-fim do Tribunal, considerando as tendências mundiais no processo de planejamento de auditorias. Como primeira ferramenta desse projeto, elaborou-se a Matriz de Risco, que consiste na identificação de fatores de relevância, de risco e de materialidade inerentes a determinado órgão/entidade sujeito à fiscalização do Tribunal. Esses fatores, ponderados por critérios objetivos desenvolvidos pelo grupo, permitem a classificação das unidades jurisdicionadas por ordem de prioridade para realização de auditorias.

Essas estratégias de minimização de riscos, ora em desenvolvimento, não descartam ou enfraquecem a necessidade do fortalecimento dos Controles Internos. A existência de controles internos sólidos, consistentes e que sejam realmente utilizados pelos órgãos públicos é condição básica para prevenir eventuais práticas de corrupção. O TCU já vem oferecendo aos seus órgãos e entidades jurisdicionados recomendações pontuais, visando à melhoria dos controles internos nos trabalhos que faz rotineiramente. Entretanto, acredita-se que seja necessário o aumento dessa atividade mediante a realização de trabalhos específicos que tenham por escopo a avaliação dos controles internos, oferecendo um diagnóstico abrangente que oriente e induza os gestores ao seu aperfeiçoamento e à sua efetiva utilização pelos órgãos e entidades. Como exemplos desse tipo de atuação do TCU podem ser citados diversos trabalhos no INSS que procuraram fortalecer os sistemas de controle interno na área de pagamento de benefícios. (VIDE ANEXO I)

Esses trabalhos realizados pelo TCU, para o fortalecimento dos Controles Internos, estão inseridos em um contexto maior que é o “Aperfeiçoamento da Infra-Estrutura de Controle”, que consiste na utilização das ações do TCU com vistas a estimular a adoção de práticas, de procedimentos e de sistemáticas de melhoria das infra-estruturas dos controles dos órgãos e entidades da Administração Pública. A partir dessa melhoria da infra-estrutura, é possível reduzir os riscos de desvios na aplicação dos recursos, o que ensejará a mudança de cultura nos órgãos e proporcionará informações aos gestores que auxiliem a evitar a corrupção. Cinco linhas de ação estão compreendidas nessa estratégia: fortalecimento dos controles internos, já mencionado; a valorização da ética; o incentivo aos sistemas de acompanhamento de preços e contratos; o auxílio no desenvolvimento do controle social e na segurança dos sistemas informatizados.

***"A existência de controles internos sólidos,  
consistentes e que sejam realmente utilizados  
pelos órgãos públicos é condição  
básica para prevenir eventuais  
práticas de corrupção."***



No que tange à valorização da Ética, modernamente admite-se que os relacionamentos ilegítimos entre os representantes do setor público e do setor privado resultam de desvios éticos em busca de ganhos econômicos por parte dos agentes envolvidos. Nesse contexto, ganha importância a gestão da ética no serviço público, que objetiva construir um ambiente não suscetível a desvios de conduta por parte dos agentes públicos, constituindo, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, um dos pilares para uma boa governança. Várias medidas, adotadas ao longo dos anos, vêm refletindo a preocupação com a questão da ética no setor público brasileiro, podendo-se citar, como exemplos recentes, a criação da Comissão de Ética Pública e a aprovação do Código de Conduta da Alta Administração Federal.

O TCU vem se preparando, mediante o desenvolvimento de metodologia própria, para a realização de auditorias de ética que visam, em última instância, apoiar esse processo de implantação da gestão da ética no Setor Público, avaliando a situação dos órgãos da Administração Direta e Indireta, chamando a atenção para a importância do tema e sugerindo medidas para a sua efetiva utilização no âmbito da Administração Pública brasileira.

Ao mencionar a linha de ação de incentivo aos sistemas de acompanhamento de preços e contratos, pretende-se evitar o conluio entre empresas contratantes e administradores públicos nas compras e contratações de serviços que resultem em preços superfaturados nas licitações. Nesse intuito, é muito importante a existência de sistemas governamentais de registro e acompanhamento de preços e de contratos. O TCU vem estimulando o registro das transações dos órgãos públicos em sistemas eletrônicos de dados que possibilitem a formação de bancos de preços e que sirvam de critério de comparação tanto para o gestor quanto para o auditor.

Embora, no Brasil, ainda exista um longo caminho a ser percorrido na construção de sistemas que permitam acompanhar os preços das licitações realizadas, o TCU vem utilizando, com sucesso, em seus trabalhos, dados de preços de insumos de obras contidos nos sistemas SICRO, do DNIT, e SINAPI, da Caixa Econômica Federal, para citar dois exemplos. Não se pode olvidar que mesmo esses sistemas oficiais precisam ser auditados, com vistas a ser auferida sua fidedignidade pelos órgãos de controle, como já determinado por este Tribunal ao examinar processo envolvendo sistema de preços de barragem do DNOCS (TC-013.971/2001-7 – Acórdão nº 1.428/2003 – Plenário). Isto, também, é prevenir risco de fraudes e de corrupção.

O auxílio ao desenvolvimento e ao fortalecimento do Controle Social, que é imprescindível para prevenir atos de improbidade com dinheiro público, está sendo desenvolvido pelo TCU, dentro de suas limitações de pessoal e de recursos materiais, de duas formas:

A primeira é realizando trabalhos que permitam ao Congresso e ao próprio Executivo saber como estão funcionando os conselhos sociais criados justamente para funcionarem como instrumentos institucionais de fiscalização e controle das verbas empregadas na área social. Com efeito, nos últimos cinco anos, o TCU realizou trabalhos de fiscalização com a finalidade de avaliar a atuação dos conselhos no Sistema Único de Saúde (SUS), no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e nos conselhos de assistência social dos estados e municípios.

A segunda forma de atuação nasceu da preocupação com os resultados justamente do trabalho relativo ao PNAE que constatou, entre outras coisas, o despreparo dos conselheiros dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAEs, relativamente à falta de treinamento, de estrutura física e de tempo. Ao deliberar sobre a matéria, o Colegiado do Tribunal, no Acórdão nº 158/2003 – TCU – Plenário, determinou à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) que:

“como iniciativa de estímulo ao controle social e promoção de ações pedagógicas, avalie a conveniência e oportunidade de adotar medidas em conjunto com o Instituto Serzedello Corrêa que visem a contribuir para a capacitação dos membros dos Conselhos de Alimentação Escolar, especialmente com orientações acerca de procedimentos de controle”.

Como resultado, já em 2004, o TCU está distribuindo cartilha de orientação da atuação dos membros dos CAEs e realizando eventos de sensibilização e capacitação dos conselheiros em questão no âmbito do Projeto de Diálogo Público, promovido pelo TCU com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Além disso, essa estratégia atualmente encontra-se normatizada por intermédio da Portaria nº 176, que disciplina o fortalecimento do controle social no âmbito do TCU, constituindo iniciativa pioneira em entidades de controle do Brasil.

A outra vertente de atuação no aperfeiçoamento dos controles internos refere-se à segurança dos sistemas informatizados, que decorre da conscientização crescente da necessidade do incremento das auditorias realizadas na área de tecnologia da informação, em face do aumento da utilização desses sistemas nas diversas searas dos órgãos públicos. Na medida em que aumenta o volume de transações informatizadas realizadas na área pública, faz-se imprescindível a obtenção de garantias de que esses sistemas tenham um nível de controle e de segurança compatíveis com o volume de recursos financeiros processados e com a relevância das operações realizadas.

Nesse sentido, o TCU criou um Projeto de Desenvolvimento de Auditoria em Tecnologia de Informação – TI, já tendo contribuído com o aperfeiçoamento de vários sistemas da Administração Pública como o Siafi, o Siape e os sistemas previdenciários administrados pela Dataprev, entre outros.

Ainda nessa linha de atuação, outra iniciativa que merece ser destacada foi a edição, pelo TCU, de uma cartilha de Boas Práticas em Segurança da Informação, envolvendo aspectos relacionados a políticas de segurança das informações, controles de acessos lógico e físico e planos de contingências, já distribuída e ainda disponível a todos os órgãos públicos.

Para que a atuação deste Tribunal seja perfeita na área, há que ser dado amplo acesso aos servidores do Tribunal para investigarem os sistemas corporativos. Sou obrigado a levantar essa questão, que já deveria estar amplamente pacificada no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta, em razão de recentes negativas de obtenção de senha de acesso irrestrito aos servidores deste Tribunal, no pleno exercício de suas competências legais e constitucionais, aos sistemas geridos pela empresa Petróleo Brasileiro SA – PETROBRAS, sob alegação de sigilo comercial. Esse tipo de atitude em nada ajuda o desenvolvimento dos trabalhos de um órgão sério como o Tribunal de Contas da União e impõe restrições incompatíveis com os objetivos principais do país: minimizar riscos de corrupção e de fraude, ocorrências essas que nenhum órgão ou entidade está imune, por mais respeitado que seja.

Retornando aos pilares que sustentam a atuação do TCU no combate à fraude e à corrupção, afirmo que o conceito de minimização de risco, juntamente com o de fortalecimento do controle interno e de inteligência, é fundamental para que os esforços da fiscalização sejam direcionados para questões de maior relevância e materialidade, maximizando-se assim a utilização dos quase sempre escassos recursos humanos e materiais.

Atento a essa realidade, o TCU vem, desde 2001, implantando metodologia de análise de risco mediante a realização de auditorias-piloto em entidades de grande porte, a exemplo da Infraero, da Anvisa, do BNDES, do Banco do Nordeste do Brasil, da Companhia Hidroelétrica do São Francisco, da Caixa Econômica Federal e do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes. A mesma metodologia vem sendo empregada na auditoria de programas de governo, como o Fome Zero.

Espera-se que, com a conjugação das avaliações de risco e dos procedimentos de inteligência, o TCU tenha em alguns anos um referencial abrangente em termos de mapeamento de áreas sensíveis, que possibilite efetivamente a descoberta, a investigação e a erradicação dos esquemas de fraude na Administração Pública.

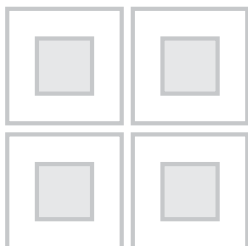
De nada adianta, contudo, a existência de um sistema de inteligência e de análise de risco se os procedimentos de auditoria (papéis de trabalho e técnicas de conduta em campo) utilizados para a concretização dos trabalhos *in loco* se mostrarem obsoletos. Para uma atuação mais efetiva contra a ocorrência de fraude e de corrupção, é imprescindível a acumulação de conhecimentos que permitam detectar as falhas/irregularidades (ocorrências) nos trabalhos de fiscalização realizados. Nessa linha, embora os procedimentos de auditoria em vigor no TCU sejam considerados de excelente nível, faz-se necessário o seu aperfeiçoamento constante no sentido de refletir o estado da arte e do conhecimento acumulado ao longo dos anos nos trabalhos de fiscalização que trataram de casos de fraude e corrupção.

Assim, encontra-se em curso no TCU o desenvolvimento de procedimentos específicos de auditoria que possibilitem detectar e apurar fraudes e corrupção em maior escala, intensificando seu combate nas áreas de licitações e contratos, de transferências voluntárias, de demonstrações financeiras e de pagamento de pessoal.

Outro pilar em que vem se calcando o TCU para aumento da capacidade de detecção e investigação é sua inserção e atuação em redes de controle.

A atuação conjunta dos órgãos envolvidos no combate à corrupção e às fraudes mostra-se cada vez mais premente, para que se alcance a eficácia no enfrentamento às grandes redes de corrupção. Somente a existência de um sistema orgânico, no modelo de rede, do qual façam parte o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público, a Polícia Federal, a Receita Federal, a Controladoria-Geral da União e os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, possibilitará a maximização das potencialidades dos órgãos envolvidos, na direção de uma apuração abrangente dos esquemas e redes de corrupção.

Nesse sentido, vale lembrar que os trabalhos desenvolvidos pelo TCU, de forma isolada, possibilitam apurar a existência de fraudes, mas não de corrupção, uma vez que esta só se comprova por meio da confirmação do beneficiamento individual dos corruptíveis e corruptores. Essa comprovação se dá por meio da quebra dos sigilos bancário e fiscal, inacessíveis ao Tribunal de Contas da União. Não se pode esperar deste órgão, portanto, que faça mais nessa direção do que já é atualmente feito, porque não lhe são disponibilizados os meios que possibilitem a produção de provas. Assim, somente a atuação conjunta dos diversos órgãos públicos possibilitará a detecção das fraudes, por meio da realização de auditorias, e a comprovação da corrupção a elas associada, mediante a quebra dos sigilos constitucionalmente assegurados.



O TCU tem buscado sua inserção em trabalhos conjuntos, como, por exemplo, na apuração das fraudes de aposentadorias de servidores públicos, em que foi aproveitada sua experiência na área de auditoria de tecnologia da informação, uma vez que ilicitudes nessa área, em geral, ocorrem mediante a utilização indevida de sistemas informatizados.

Por fim, toda essa gama de estratégias e novas linhas de atuação no combate à fraude e à corrupção tem de se encontrar intimamente relacionada com a concomitância do controle. Inequivocamente, para que o controle seja mais efetivo, ele deve ser efetuado simultaneamente à realização das contratações, das despesas e das diversas ações governamentais. O Tribunal já vem desenvolvendo linhas de atuação que têm como pressuposto ações preventivas em diversos campos. Podem ser citados como exemplos a atuação do TCU relativa às obras públicas, e, mais genericamente, à interposição de medidas cautelares em situações que exista grave ameaça de risco de dano ao Erário.

Não se pode deixar de abordar, no tocante a este tema, a importância da apenação dos gestores, dos servidores e de particulares (pessoas físicas ou jurídicas) que dão ensejo às ocorrências nefastas que tanto flagelam nosso país. Nesse mister, o TCU tem consciência do potencial que a maior rapidez no julgamento dos processos que envolvam o ressarcimento de débitos traria para desestimular a corrupção. Contudo, essa ação não tem se dado com a agilidade necessária para a efetiva melhoria do controle.

Destaca-se, como um dos entraves à sua pronta atuação, o problema da demora na cobrança judicial dos débitos imputados no âmbito dos tribunais de contas. Essa demora corrobora para o sentimento de impunidade percebido pela sociedade e pelos infratores, e precisa ser enfrentada. Várias vezes os jornais já noticiaram o problema, chamando a atenção para o pequeno percentual dos débitos e multas resultantes das condenações do TCU que conseguem ser cobrados, passando-se, por vezes, a idéia equivocada de que o Tribunal é responsável pela situação. É um problema que persiste e cuja solução, infelizmente, está fora da esfera de competência do Tribunal de Contas.

A Advocacia Geral da União, órgão que a representa judicialmente, tem sob sua responsabilidade mais de 5 milhões de processos, nos quais a União figura como ré ou autora, e conta com um quadro limitado de profissionais para satisfazer essa enorme demanda. A solução ideal é dotar o TCU de meios próprios de cobrança junto ao Poder Judiciário. Nesse sentido, encontra-se em tramitação, no âmbito do Congresso Nacional, proposta de Emenda Constitucional que prevê a criação de órgão de representação jurídica do TCU, que poderia assumir esse papel, o que consistiria em grande avanço para a construção de um sistema com maior capacidade de recuperação de dinheiros públicos desviados por esquemas de fraude e corrupção.

Ademais, o sucesso na implantação de processos de investigação de ocorrências, envolvendo fraude e corrupção, deve ser acompanhado, necessariamente, pela utilização mais célere e sistemática dos procedimentos de responsabilização e de recomposição do Erário, os quais o TCU já dispõe. Estes precisam ser aprimorados, sob pena de se aumentar, na sociedade, a sensação de impunidade e de ineficiência das instituições envolvidas no combate à corrupção.

Note-se que se compararmos as prerrogativas legais que o TCU dispõe em relação a Entidades de Fiscalização Superiores de outros países, percebemos que, em termos de poder judicante, a EFS brasileira possui um leque considerável de instrumentos, tais como:

- afastamento provisório e cautelar de responsáveis que na continuidade do exercício do cargo possa obstruir fiscalização em andamento ou provocar novos danos ao Erário;
- condenação do responsável ao pagamento do débito;
- aplicação de multa de até 100% do valor do dano;





- possibilidade de aplicação de multa de até R\$ 26.840,06, por ilegalidades e/ou irregularidades que não ensejem dano ao Erário;
- inclusão do nome do responsável no Cadastro de Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares;
- remessa de lista de gestores cujas contas foram julgadas irregulares pelo Tribunal Superior Eleitoral, para fins de inelegibilidade;
- declaração de inabilitação dos responsáveis condenados, nos casos considerados graves, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por período de 5 a 8 anos;
- inclusão, de responsáveis condenados em débito, no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN;
- remessa da documentação ao Ministério Público Federal para adoção das devidas ações civis e penais, nos casos de dano ao Erário por ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, e de desfalque de recursos públicos;
- declaração de inidoneidade de licitante para licitar com a Administração Pública Federal, quando comprovada fraude à licitação ou ao contrato; e
- decretação de indisponibilidade de bens.

Os instrumentos de que dispõe o TCU, acima listados, se adequadamente empregados, podem contribuir para a melhoria dos processos de responsabilização/punição e de reparação de danos ao Erário. Nessa linha, o TCU está discutindo, no âmbito do seu planejamento estratégico, a adoção de medida no sentido de uma maior utilização desses mecanismos legais, tendo como meta ampliar a efetividade das ações de controle relativas ao combate à corrupção, ao desvio e à fraude.

## III

Conforme assinalei no início do texto, a corrupção é um câncer, que se não extirpado em seu início, contamina as células sadias da sociedade e comprometem os sistemas vitais do Estado.

Passamos, no âmbito do Tribunal de Contas da União, por um momento de singular preocupação e constrangimento, motivado pelas recentes denúncias que levaram a Polícia Federal a desencadear ações preventivas contra possível corrupção que envolveria servidores do próprio TCU.

Não por acaso, mencionei as palavras milenares do mestre chinês *SUN TZU*: não adianta conhecermos o inimigo, se não conhecemos a nós próprios.

Felizmente, as apurações que vêm sendo levadas a efeito trazem-nos a boa perspectiva de que não existem fundamentos para os fatos alardeados naquele primeiro momento e de que as hipóteses de formação de uma grande rede de corrupção com o envolvimento de servidores do TCU não se revelem verdadeiras.

O TCU está apurando os fatos com o rigor merecido e apenas o tempo nos mostrará a extensão dessas verdades. De qualquer modo, o episódio, procedente ou não, mostrou-nos a necessidade de não descuidarmos de nossos assuntos internos.

Situação semelhante, que reforça a tese de que a corrupção não estabelece fronteiras, nem escolhe entidades, ocorreu no âmbito da Organização das Nações Unidas – ONU, que menos de um ano após a assinatura da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, da qual participaram mais de 191 países, reconheceu publicamente o envolvimento de seus funcionários em uma milionária rede de corrupção, em que funcionários do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados estariam cobrando propinas dos próprios refugiados, para que pudessem receber seus auxílios financeiros.



Não podemos deixar que denúncias pontuais e, muitas vezes, não comprovadas posteriormente, afetem a reputação de órgãos que, com seriedade, desenvolvem seu trabalho. Vejo essas manchetes, independentemente de sua confirmação ou não, como sinalizador de que estamos começando a incomodar e a ser eficientes. Estamos lidando com interesses que envolvem pelo menos 1 trilhão de dólares em termos mundiais e, é claro que as pressões e as ações para desacreditar as instituições, que os querem combater, vão se fazer sentir.

Essas lições, ocorridas no âmbito do TCU e da ONU, no entanto, mostram que os mesmos cuidados adotados pelas entidades fiscalizadoras com seus entes jurisdicionados devem existir em relação aos corpos internos dessas entidades. Por muitas vezes descuidamos de nossos servidores em função das crescentes demandas oriundas do ambiente externo. Relegamos a chamada área-meio em detrimento do maior aperfeiçoamento do pessoal da área-fim. Esse cenário não pode prosperar: nosso primeiro apoio tem que ser dado aos nossos próprios servidores.

Minhas palavras, insisto em frisar, no sentido de assegurar um maior apoio a nossa área-meio, não significam o reconhecimento do comprometimento de nossos servidores em qualquer esquema de corrupção. Ao contrário da ONU, o TCU ainda não possui qualquer indício concreto de que exista esse vínculo espúrio. Como já afirmei, as apurações que se encontram em curso nos acenam, até agora, pela não ocorrência dos fatos, nos termos e na extensão divulgada.

Busquemos o conhecimento, interno e externo, e passemos a saborear a vitória de nossas batalhas.

## ANEXO I

### EXEMPLOS PRÁTICOS

#### Avaliação de Controles Internos – Acórdãos do INSS

#### Decisão 1.098/2002 – Plenário

##### Identificação:

- Auditoria no INSS e Dataprev realizada no 1º semestre/2001.

##### Objetivo:

- Verificar o grau de confiabilidade dos sistemas da Previdência Social, em particular o de Atualização Especial de Benefícios (AEB), e o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

##### Principais Achados:

- insuficiência da atuação da auditoria do INSS na área de sistemas;
- estrutura organizacional deficiente, que compromete o desenvolvimento de sistemas;
- controle inadequado de funções restritas;
- descumprimento de previsões orçamentárias;
- dificuldades na identificação e responsabilização de fraudadores;
- possibilidade de acessos indevidos (abertura a fraudes e ações evasivas);
- possibilidade de perda de informações;
- falta de classificação de informações.

##### Principais Determinações:

- acompanhamento, pelo TCU, da implantação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação;
- unificação de cadastro de servidores, sistemas de controle de acesso e ferramentas de concessão de acesso;
- estabelecimento de procedimentos efetivos de controle de acesso;
- elaboração de metodologia para classificação de informações.



**Acórdão 314/2003 – Plenário****Identificação:**

- Auditoria no INSS realizada no 2º semestre/2002.

**Objetivo:**

- Avaliar os controles internos adotados na concessão de benefícios previdenciários.

**Principais Achados:**

- falta de segregação de funções (atendimento, conferência da documentação, alimentação do sistema, concessão do benefício e homologação);
- falta de verificação de consistência pelos sistemas;
- ausência de um sistema integrado de controle interno.

**Principais Determinações:**

- definição de competências e responsabilidades (inclusive segregação de funções);
- detalhamento e padronização de procedimentos;
- estabelecimento de procedimentos efetivos de controle de acesso;
- elaboração de metodologia para classificação de informações;
- criação de sistema integrado de controle interno, que atue mediante análise de risco;
- criação de ferramentas que possibilitem verificações de consistência pelos sistemas;

- automação de rotinas;
- fortalecimento da Corregedoria.

**Acórdão 1.921/2003 – Plenário****Identificação:**

- Auditoria no INSS e Dataprev realizada no 1º semestre/2003.

**Objetivo:**

- Avaliar a ocorrência de fraudes nas bases de dados de benefícios da Previdência Social.

**Principais Achados:**

- benefícios creditados em conta-corrente não pertencentes ao beneficiário;
- acúmulo irregular de benefícios previdenciários e estatutários;
- pensões com data de início anterior ao nascimento do titular;
- carência de controles quanto aos representantes de entidades de amparo a idosos e a deficientes;
- pagamento de benefícios a pessoas falecidas;
- reativações de benefícios já cassados por morte do titular;
- cadastramentos decorrentes de decisões judiciais sem informação da ação judicial;
- utilização do CPF de servidores do INSS para cadastramento de benefícios em nome de terceiros.

**Principais Determinações:**

- interligação e batimento com os dados do sistema CPF da Receita Federal;
- cessação e cobrança de ressarcimento dos pagamentos indevidos identificados na auditoria;
- exigência de comprovação, pelo beneficiário, da titularidade da conta-corrente;
- aprimoramento dos controles de pagamentos via cartão magnético;
- modificações no sistema de benefícios para:
- suspender benefícios sem indicação de CPF;
- exigir o registro da matrícula do servidor que cadastre ou altere benefício;
- vedar emissão de PAB em benefício próprio;
- exigir informações sobre a ação judicial que originou o benefício.

**Acórdão 791/2004 – Plenário****Identificação:**

- Auditoria no INSS realizada no 2º semestre/2003.

**Objetivo:**

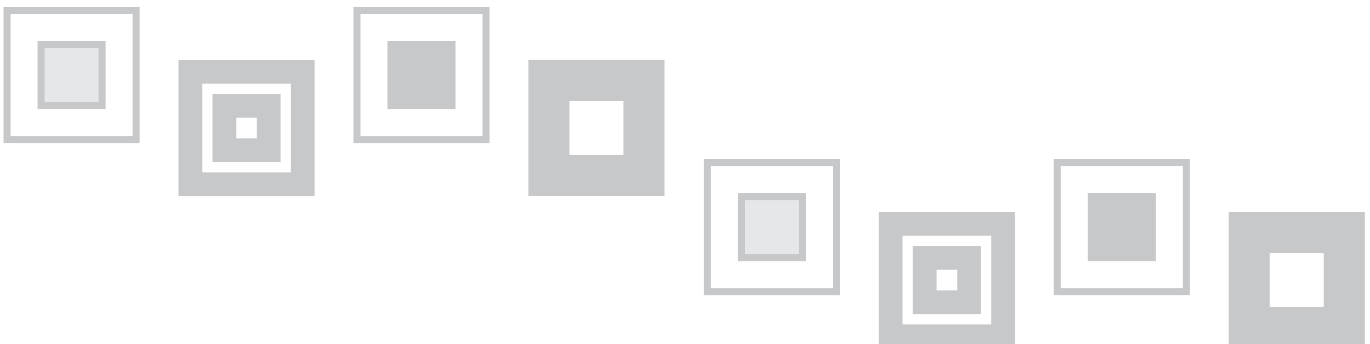
- Verificar a legalidade nas concessões de pensões, aposentadorias e outros benefícios previdenciários.

**Principais Achados:**

- pagamento de benefícios após a morte do titular;
- fragilidade dos sistemas informatizados;
- continuidade do pagamento de concessão sabidamente irregular;
- acumulação indevida de benefícios;
- desdobramento de benefício a dependente de classe excluída;
- divergências entre dados dos sistemas do INSS e da Receita Federal;
- instituição de benefício com base em documento com indício de fraude;
- cadastramento de benefícios com dados insuficientes;
- deficiências no pagamento por cartão magnético.

**Principais Determinações:**

- ressarcimento dos danos apurados e responsabilização funcional dos envolvidos;
- revisão dos critérios para suspensão de benefícios pelo Sisben;
- correção do sistema para impedir que a mesma pessoa emita e valide o PAB;
- atualização dos dados cadastrais dos benefícios ativos.



# Aprendizagem nos entes públicos: uma análise dos instrumentos legais concernentes à obrigatoriedade e à forma de contratação

**Bernardo Leôncio Moura Coelho**

## 1. INTRODUÇÃO

*E*ste estudo, ancorado nos princípios constitucionais da moralidade e da legalidade, na normatização da aprendizagem profissional e na interpretação da doutrina da proteção integral, pretende abordar o ingresso de aprendizes nos entes públicos, decorrente do comando legal contido no artigo 429 da Consolidação das Leis do Trabalho.

O enfrentamento de tal questão, bastante delicada, origina-se de nossa atuação profissional como Procurador do Trabalho e membro do núcleo especializado no combate ao trabalho infantil da Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região, no qual ocupamos a coordenação. Não encontramos trabalhos doutrinários que analisem esse assunto, nem mesmo decisões judiciais em que o tema tenha sido abordado, o que reforçou o nosso interesse pelo mesmo.

O tema da proteção à criança, durante sua trajetória histórica, apresentou mudanças que determinaram novos rumos em sua orientação e interpretação. Até o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), as crianças e os adolescentes eram considerados objetos de direito, passivos e sem consideração frente ao Direito, que os orientavam de acordo com os interesses e estipulações apenas dos adultos. O próprio Código de Menores, de 1979, consentâneo com esta orientação, adotava a doutrina da situação irregular, na qual as crianças e os adolescentes eram considerados sujeitos de direito “quando se encontrem em estado de patologia social” (art. 2º do Código de Menores de 1979).

**Bernardo Leôncio Moura Coelho** é Procurador do Trabalho – MPT/PRT 15ª Região, Especialista em Interesses Difusos e Coletivos pela Escola Superior do Ministério Público, Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da UFMG, Docente da Escola Superior do Ministério Público da União.

A partir da Constituição Federal de 1988 e do ECA, quando houve a adoção da doutrina da proteção integral, as crianças e adolescentes alcançaram o *status* pleno de sujeitos de direito, em qualquer situação na qual se encontrem, devendo sempre ser considerado o papel por eles desempenhado, sua condição de pessoas em desenvolvimento e os direitos que lhes foram assegurados constitucionalmente.

O comando legal que determina o cumprimento da cota de contratação de aprendizes, contida no artigo 429 da Consolidação das Leis do Trabalho, assim se enuncia:

Art. 429. Os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional.

Nossa análise se foca na obrigação de contratação de aprendizes, decorrente da norma emanada do Direito do Trabalho, com interfaces no Direito Comercial, com a definição de estabelecimento e empresa dentro do novo Código Civil, e com o Direito Administrativo, dentro da organização legal dos servidores públicos, sempre capitaneados pelos princípios constitucionais que devem sempre reger esta interpretação.

Nossa principal proposição será elaborar as diretrizes norteadoras da atuação dos entes públicos quanto à aprendizagem, utilizando-se de conceitos para classificar os entes públicos de acordo com a sua destinação legal e constitucional, sendo este o objetivo do tópico que se segue.

Ao largo desta análise, pinçamos algumas noções acerca da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) em face da conduta de contratação adotada pelo dirigente público.

Ao final de nosso estudo, buscaremos demonstrar a impossibilidade dos entes públicos, vinculados à administração direta, de realizar a cota de contratação de aprendizes.

## 2. A ADMISSÃO DE APRENDIZES PELOS ENTES PÚBLICOS

Esta questão revela-se de ampla aplicação na prática, posto que a maioria das entidades que tem por objetivo a proteção aos adolescentes, às vezes meramente intermediando mão-de-obra, admitem-nos em entes públicos, sob o rótulo de contrato de aprendizagem.

O instituto da aprendizagem profissional passou por uma ampla reformulação em nosso país através da edição da Lei nº 10.097/2000, alterando os artigos da Consolidação das Leis do Trabalho que orientavam a contratação dos aprendizes.

Para continuarmos nosso trabalho, é necessário retomarmos a determinação legal que estipula o sistema de cotas nas empresas e que se encontra estampado no novo artigo 429:

Artigo 429. Os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional.

a) revogada;

b) revogada;

§ 1º. O limite fixado neste artigo não se aplica quando o empregador for entidade sem fins lucrativos, que tenha por objetivo a educação profissional.

§ 2º. As frações de unidade, no cálculo da percentagem de que trata o caput, darão lugar à admissão de um aprendiz.

Ocorre que aos entes públicos, especialmente aqueles integrantes da Administração Pública direta, não lhes foi imputada carga de contratação de aprendizes, posto que existe norma constitucional, prevista no artigo 37, que lhes impõe, entre outros regramentos, o ingresso apenas através de concurso público.

Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Determinando a Constituição Federal, em seu artigo 37, que o ingresso no serviço público deverá ser precedido de concurso público, constitui a colocação destes adolescentes, em última instância, em burla ao princípio constitucional.

Os entes públicos não detêm legitimidade para promover dentro de seus quadros a aprendizagem, posto que a finalidade da aprendizagem consiste em promover a inserção do adolescente no mercado de trabalho e qualificar mão-de-obra. (SANTOS, 2003, p. 20).

Importante ressaltar que, quanto à inserção do adolescente no mercado de trabalho, há um desdobramento para constituir-se o fim teleológico da aprendizagem, visto a possibilidade de contratação definitiva do adolescente pelo estabelecimento onde ocorre a aprendizagem. Contudo, este fim da aprendizagem não será alcançado, uma vez que existe a barreira intransponível do concurso público para ingresso nos entes públicos.

Como bem salienta Santos:

Esse é um dos motivos pelos quais a obrigação de contratar está relacionada com o número de empregados do estabelecimento cujas funções demandem aprendizagem.

O aproveitamento do adolescente no próprio estabelecimento em que ocorre a aprendizagem constitui uma finalidade da lei. Não se trata de uma finalidade que deva necessariamente ser alcançada, pois o empregador não está obrigado a contratar o adolescente ao final da aprendizagem. Trata-se de uma expectativa, uma conseqüência desejada, que inspirou o legislador – e é nesse sentido que constitui uma finalidade. (SANTOS, 2003, p. 22).

A dicção do artigo 429 da Consolidação das Leis do Trabalho é bem clara ao determinar que “**os estabelecimentos de qualquer natureza** são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional.” (grifo nosso).

O ente público, ou qualquer de seus órgãos, não se confunde com o estabelecimento, que é definido pelo Novo Código Civil Brasileiro, que adotou novo conceito empresarial, em seu artigo 1.142, *in verbis*:

Artigo 1.142 – Considera-se estabelecimento todo complexo de bens organizado, para exercício da empresa, por empresário, ou por sociedade empresária.

Como bem salientado na Mensagem nº 160, de 10.06.1975, quando foi encaminhado ao Congresso Nacional o projeto do novo Código Civil Brasileiro, este tinha como uma de suas diretrizes fundamentais “a compreensão do Código Civil como **lei básica, mas não global, do Direito Privado.**” (grifo nosso).

Esta definição é coerente com o pensamento de famosos comercialistas que estamparam as seguintes definições:

Estabelecimento comercial é o complexo de meios materiais e imateriais, pelos quais o comerciante explora determinada espécie de comércio. (J. X. Carvalho de Mendonça).

Estabelecimento comercial é o complexo de bens, materiais e imateriais, que constituem o instrumento utilizado pelo comerciante para exploração de determinada atividade mercantil. (Oscar Barreto Filho).

Insistimos, também, que ao conceito de estabelecimento mercantil corresponde o de *azienda* dos italianos, caracterizada pelo complexo orgânico dos meios materiais de produção – capitais, atividades em instrumento de trabalho – e dos meios imateriais – crédito, aviamento, reputação – com particular destinação à produção e à circulação de riqueza.

A partir das definições já mencionadas, ficam claros os elementos de um estabelecimento, que serão:

- complexo ou conjunto de bens;
- integrado por bens materiais (corpóreos) e imateriais (incorpóreos);
- reunidos, criados e organizados **por iniciativa e risco do empresário;**
- necessários ao **exercício da atividade empresarial;**
- com a finalidade **de gerar lucros para a remuneração do capital investido.**





Atualmente o conceito de estabelecimento comercial é mais amplo: empresa que produz bens e serviços para o mercado. Assim, o clássico conceito de mercancia, centrado nos critérios subjetivos (figura do comerciante) e objetivos (prática de atos de comércio), deu lugar à doutrina, finalmente consagrada no artigo 966 do Novo Código Civil, que classifica a sociedade como empresária pelo modo de exploração de seu objeto social.

Lembra Coelho que:

Por critério de identificação a sociedade empresária elegeu, pois, o direito, o modo de exploração do objeto social. [...] Assentadas essas premissas, a sociedade empresária pode ser conceituada como a pessoa jurídica de direito privado não-estatal, que explora empresarialmente seu objeto social ou a forma de sociedade por ações. (COELHO, 2003, p. 111, grifo nosso).

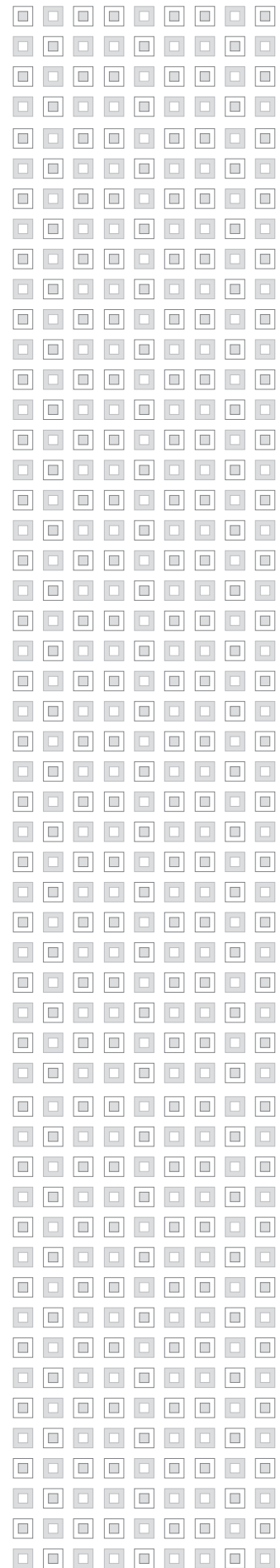
Nesse contexto, Pacheco nos fornece o conceito de estabelecimento comercial ou industrial, que é “o complexo de meios idôneos, pelos quais o comerciante explora determinada espécie de comércio; é o organismo econômico para o exercício do comércio.” (PACHECO, 1997, p. 499).

Ainda, segundo os termos da Mensagem nº 160, empresa é “a unidade econômica de produção, ou a atividade econômica unitariamente estruturada para a produção ou a circulação de bens ou serviços.”

Verifica-se, portanto, que a legislação que determina a obrigação de contratar aprendizes dirige-se, apenas, às empresas, não se constituindo em norma aplicável aos entes públicos. O conceito de empresa como ente que visa o lucro não abarca, e nem pode abarcar ou dirigir, as atividades do ente público que são realizadas por outorga constitucional, indelegáveis, em sua maioria, ou indeclináveis, prevalecendo-se de regras específicas de interpretação em sua atuação.

O ente público visa, contrariamente à empresa, ao atendimento do interesse público, razão pela qual deve balizar sua atuação aos rígidos contornos constitucionais, sob pena de sofrer a aplicação das normas de punição previstas a ele e aos seus dirigentes.

Encontra-se inscrito dentre as normas constitucionais o princípio da legalidade, previsto no inciso II, do artigo 5º e no *caput* do artigo 37, aplicável aos entes públicos.



Segundo Moraes, o princípio da legalidade “aplica-se normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois **o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei** nas demais espécies normativas, inexistindo incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba.” (MORAES, 2002, p. 99, grifo nosso).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho ressalta que, apesar do desprestígio da lei, o “princípio da legalidade subsiste e é a cúpula do sistema jurídico dos Estados de derivação liberal, como o Brasil.”

O mesmo entendimento vem sendo estampado por Mello, ao trazer que:

Michel Stassinopoulos, em fórmula sintética e feliz, esclarece que além de não poder atuar contra *legem* ou *praeter legem*, a Administração só pode agir *secundum legem*. Aliás, no mesmo sentido é a observação de Alessi, ao averbar que a função administrativa se subordina à legislativa não apenas porque a lei pode estabelecer proibições e vedações à Administração, mas também porque esta só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza. Afonso Rodrigues Queiró afirma que a Administração “é a longa manus do legislador” e que “a atividade administrativa é a atividade de subsunção dos fatos da vida real às categorias legais.” (MELLO, 1993, p. 48-49).

Verifica-se, pois, e com solar clareza, que a administração é atividade subalterna à lei; que se subjugam inteiramente a ela; que está completamente atrelada à lei; que sua função é tão-só a de fazer cumprir lei preexistente.

Como nos lembra o saudoso Meirelles, “na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, **na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza**. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’.” (MEIRELLES, 1993, p. 82-83, grifo nosso).

Trilhando o mesmo posicionamento, Mello leciona que:

O princípio da legalidade, no Brasil, significa que **a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina**. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover os interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do direito, agregam níveis maiores de concreção ao que já se contém abstratamente nas leis. (MELLO, 1993, p. 52).

Os órgãos públicos, totalmente vinculados ao princípio da legalidade, têm quadro de pessoal organizado, escalonado em cargos e funções, que são ocupados pelos servidores públicos concursados ou aqueles contratados em comissão, nos termos preconizados pela Constituição Federal.

Com efeito, as entidades estatais são livres para organizar o seu pessoal, visando o atendimento do interesse público, razão de sua existência, mas subordinam-se a regras fundamentais para tal. Interessa-nos aquela atinente a observação de normas constitucionais pertinentes.

Quando organiza seu funcionalismo, a Administração Municipal cria, dentre outros, cargos e funções. Cargo público, na definição de Meirelles, “é o lugar instituído na organização do funcionalismo, com denominação própria, **atribuições específicas** e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular”, sendo função “a atribuição ou o conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional, ou comete individualmente a determinados servidores para a execução de serviços eventuais.” (MEIRELLES, 1993, p. 359, grifo nosso).



Não existe, na estrutura organizacional do ente público, cargo sem função, ou seja, a todas as pessoas são acometidas funções que fazem parte da estrutura administrativa.

A inserção destes adolescentes em funções que não demandam aprendizagem e exercendo as funções típicas de um servidor público municipal, configura, claramente, burla ao princípio do concurso público e da moralidade, pois impedem a contratação de novos servidores para gerenciar a máquina administrativa. Estes adolescentes encontram-se substituindo, de forma barata, eventuais servidores públicos.

As atividades a serem desempenhadas pelos adolescentes nos entes públicos são desempenhadas por outros servidores públicos. Veja-se, por exemplo, quando se encarregam os adolescentes aprendizes de “entrega e coleta de correspondência, papéis, documentos e processos”, caracteriza-se esta como atividade de mensageiro (*office-boy*), não passível de aprendizagem, como bem observa Oliveira:

[...] vulgarmente, e às vezes por conveniência, qualifica-se como aprendiz o adolescente que começa a trabalhar exercendo qualquer atividade que não comporte profissionalização, como a de office-boy, estafeta, mensageiro, empurrador de carrinho ou ensacador de compra em supermercado. (OLIVEIRA apud CURY, 1992, p. 183).

O tema da contratação de adolescentes pelos entes públicos já foi objeto de análise em alguns acórdãos deste Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 962/2004-Plenário; Acórdão nº 1386/2003-1ª Câmara; Acórdão nº 3053/2005-1ª Turma), tendo sido admitida tal contratação.

No entanto, como ressaltado no Acórdão 962/2004, “entendo que este Tribunal, buscando sempre contribuir para a melhoria do funcionamento da Administração Pública em todos os aspectos, deva sugerir à Casa Civil da Presidência da República que estude a regulamentação de um programa de contratação de menores aprendizes no âmbito da Administração Federal”, verificando se existe alguma divergência quanto a esta contratação.

Outro problema vem ser aquele referente ao pagamento de taxas de administração para as entidades, o que vem sendo vetado pelo Tribunal de Contas da União, como ressaltado no citado acórdão que concluiu em “suspender os pagamentos a título de taxa de administração ou similar a qualquer entidade conveniente, por estarem em desacordo com o inciso I do art. 8º da IN/STN 01/97, sendo tal suspensão imediata para quaisquer convênios e alcançando inclusive eventuais taxas incidentes sobre os desembolsos relativos aos valores rescisórios de contratos de trabalho dos menores.”

Tal orientação também consta do Decreto Estadual nº 45.038, de 4 de julho de 2000, que alterou o modelo-padrão de Convênio constante do Anexo integrante do Decreto Estadual nº 44.143, de 27 de julho de 1999, em sua cláusula 5.3, *in verbis*:

5.3. É vedado ao (Nome da Instituição):

5.3.1. contratar pessoas para funções ou atividades que não estejam nas normas da IN 001/97, Resolução 194 do CODEFAT e normas do MTE que vierem a ser editadas em substituição;

5.3.2. utilizar os recursos em finalidades diversas das estabelecidas no Plano de Trabalho, ainda que em caráter de emergência;

5.3.3. **realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;** (grifo nosso).

### 3. A PROTEÇÃO DESTINADA ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES

A legislação tutelar, destinada a crianças e adolescentes, remonta ao século XVIII e encontra sua origem nos países industrializados, onde se buscou vedar seu trabalho em locais perigosos, insalubres, diminuir a jornada de trabalho, entre outras normas protetivas.

A preocupação com a preservação dos direitos das crianças, em decorrência de sua imaturidade física e mental, já foi objeto de deliberação da Organização das Nações Unidas (ONU), através da Declaração dos Direitos da Criança, de 1924, e da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nos vários Estatutos das agências especializadas e organizações internacionais interessadas no bem-estar da criança, encontramos o estabelecimento de princípios protetivos.

A Constituição Federal foi a primeira constituição a albergar em seu seio os princípios da proteção integral destinada às crianças e adolescentes, mesmo antes da promulgação pela Organização das Nações Unidas. Ela enfoca o compromisso do Estado com os direitos da criança e do adolescente, destacando-se o papel concernente à família e à sociedade.

O epicentro da proteção integral destinada às crianças e aos adolescentes está no artigo 227, incluído por emenda popular, prescrevendo a Constituição Federal que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão.

A partir da adoção da doutrina da proteção integral, a atuação na área da criança e do adolescente deixou de ser assistencialista, merecendo uma releitura por meio da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei Orgânica da Assistência Social, para verificar se o programa desenvolvido encontra guarida na nova legislação.

Antes da vigência da nova ordem constitucional, as crianças e os adolescentes eram apenas considerados objetos de direito, mercedores apenas das políticas assistenciais no momento em que se encontravam no estado de patologia definido pelo Código de Menores.

***"A Constituição Federal foi a primeira constituição a albergar em seu seio os princípios da proteção integral destinada às crianças e adolescentes, mesmo antes da promulgação pela Organização das Nações Unidas. Ela enfoca o compromisso do Estado com os direitos da criança e do adolescente, destacando-se o papel concernente à família e à sociedade."***

A mudança de paradigma constitucional elevou as crianças e adolescentes ao *status* de sujeitos de direito, ou seja, todas as ações devem ser pautadas nas conseqüências do ato para eles – não mais podem ser tratados como objetos passivos de controle. Não se admitem programas assistencialistas apenas para gerar renda para os adolescentes. Os programas necessitam de um *plus*, “uma pitada de cidadania” para se enquadrar no novo conceito de trabalho.

A Constituição de 1988 apontou para uma mudança no caráter do padrão brasileiro de proteção social, apontando para a possibilidade de uma transição do modelo meritocrático-particularista para um mais próximo do institucional-redistributivo, ou seja, para um padrão de proteção social mais igualitário e universalista. (COSTA apud CARVALHO, 2002, p. 35).

Na esteira do texto Constitucional, o ECA, promulgado pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, regula muitas das conquistas consubstanciadas pela Carta Magna em favor da infância e da juventude. O Estatuto introduz inovações importantes no tratamento dessa questão, sintetizando mudanças, deslocando a tendência assistencialista prevalente em programas destinados ao público infante-juvenil para o âmbito sócio-educativo, de cunho emancipatório.

O ECA redefiniu o conteúdo, método e gestão das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, definidos agora como sujeitos de direito.

As atividades desenvolvidas pelos adolescentes junto aos entes públicos não se caracterizam como aprendizagem, pois apenas substituem mão-de-obra que deveria ser contratada através de concurso público.

O trabalho infantil é um fenômeno complexo, principalmente quando consideradas as contingências culturais, econômicas e sociais predominantes atualmente em nosso país.

A idéia prevalecente, no âmbito de nossa sociedade, consiste em manter o adolescente inserido no mercado de trabalho, como forma de contribuir para o aumento da renda familiar e evitar seu ingresso na marginalidade.

O que os entes públicos necessitam realizar, dentro de suas atividades legais, é dotar as crianças e adolescentes de políticas públicas que os insiram e os mantenham na escola de qualidade, para colocá-los no mercado de trabalho apenas após o seu amadurecimento e com mais possibilidades de manutenção do emprego.

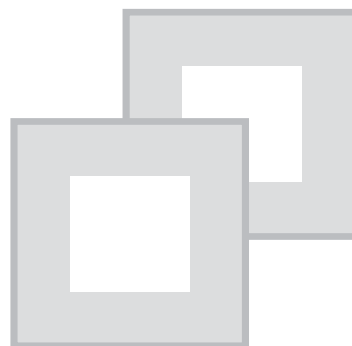
#### 4. A INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL

Verifica-se, a princípio, um aparente choque entre as normas constitucionais do artigo 227, que prevê a primazia do atendimento do adolescente, com o artigo 37, que prevê o ingresso no serviço público apenas através de concurso público, enumerando as hipóteses de exceção à regra e determinando a obediência aos princípios da moralidade e da legalidade.

Toda e qualquer interpretação constitucional deverá ser feita no cotejamento de todo o *corpus* constitucional, frente ao choque de princípios.

A interpretação dos princípios constitucionais segue parâmetros definidos pela hermenêutica, sendo oportuno trazer a definição de Ráo:

A hermenêutica tem por objetivo investigar e coordenar por modo sistemático os princípios científicos e leis decorrentes, que disciplinam a apuração do conteúdo, do sentido e dos fins das normas jurídicas e a restauração do conceito orgânico do direito, para efeito de sua aplicação e interpretação, por meio de regras e processos especiais procura realizar praticamente, estes princípios e estas leis científicas; a aplicação das normas jurídicas consiste na técnica de adaptação dos preceitos nela contidos assim interpretados, às situações de fato que se lhe subordinam. (RÁO apud MORAES, 2002, p. 22).



Portanto, se faz necessário o cotejamento das normas de proteção à criança e ao adolescente com as demais normas constitucionais, ressaltando-se a necessidade de uma interpretação constitucional, em especial em relação aos direitos humanos mais latentes da comunidade.

Analisando a Constituição Federal, o saudoso mestre da Casa de Afonso Penna, professor Horta aponta a precedência, em termos interpretativos, dos Princípios Fundamentais da República e a enunciação dos Direitos e Garantias Fundamentais, dizendo que:

É evidente que essa colocação não envolve o estabelecimento de hierarquia entre as normas constitucionais, de modo a classificá-las em normas superiores e normas secundárias. Todas são normas fundamentais. A precedência serve à interpretação da Constituição, para extrair dessa nova disposição formal a impregnação valorativa dos Princípios Fundamentais, sempre que eles forem confrontados com atos do legislador, do administrador e do julgador, motivo pelo qual classifica-se de **Constituição plástica**. (HORTA, 1995, p. 239-240).

O ilustre constitucionalista português Canotilho enumera diversos princípios interpretativos das normas constitucionais, podendo ser elencados os seguintes:

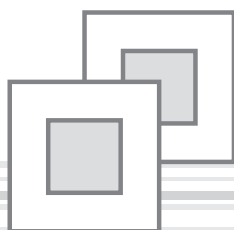
- da unidade da Constituição: a interpretação deve ser realizada de maneira a evitar contradições entre suas normas;
- do efeito integrador: na resolução dos problemas jurídico-constitucionais deverá ser dada maior primazia aos critérios favorecedores da integração política e social, bem como ao reforço da unidade política;

- da máxima efetividade ou da eficiência: a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe conceda;
- da justeza ou da conformidade funcional: os órgãos encarregados da interpretação da norma constitucional não poderão chegar a uma posição que subverta ou perturbe o esquema organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido pelo legislador constituinte originário;
- da concordância prática ou da harmonização: exige-se a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício total de uns em relação a outros;
- da força normativa da Constituição: dentre as interpretações possíveis, deve ser adotada aquela que garanta maior eficácia, aplicabilidade e permanência das normas constitucionais. (apud MORAES, 2002).

Para Moraes, esses princípios são perfeitamente complementados por algumas regras propostas por Jorge Miranda, podendo-se ressaltar que “a contradição dos princípios deve ser superada ou mediante a redução proporcional do âmbito de alcance de cada um deles, ou, em alguns casos, mediante a preferência ou a prioridade de certos princípios.” (MORAES, 2002, p. 25).

A legislação ordinária garantiu aos adolescentes o ingresso, através de cota de preenchimento obrigatório, em todos os **estabelecimentos comerciais**, em sentido amplo, conforme explanado e, também, nos casos previstos no artigo 173 da Constituição Federal.

Caso o ente público da Administração Direta (União, Estados, Municípios e Autarquias) queira atuar na aprendizagem, esta atuação será efetivada por meio da criação de escolas técnicas, subvencionando entidades que promovam cursos de aprendizagem, alocando verbas na educação e saúde, desestimulando, assim, o ingresso precoce no mercado de trabalho.



Não há conflito entre as normas, posto que o artigo 227 tratou da proteção integral que deve ser dispensada às crianças e aos adolescentes, **quando inseridos dentro das hipóteses legais de admissão ao emprego**, ou mesmo quando se negligenciam seus cuidados.

Também, analisando-se a questão sob o ângulo do bloco de constitucionalidade, teremos a mesma conclusão, pois a Constituição deve ser analisada como um todo e todo choque de princípios deve ser afastado.

Como já tivemos a oportunidade de escrever, entendemos que o bloco de constitucionalidade tem sua origem “na teoria do *Überrecht*, ou superdireito, como traduzido para o português, mas trazida para o âmbito do direito público, em suas análises não só sobre regras de colisão, mas fundamentalmente sobre suas regras de interpretação.” (COELHO, 1994, p. 263).

Também constitui superdireito o método das fontes e interpretação das leis, porque determina a formação de regras e o alcance lógico-conceitual e proposicional, bem como aquele conjunto de regras que dizem qual o momento em que entram em vigor.

O bloco de constitucionalidade está inserido naquele posicionamento que considera o parâmetro constitucional mais vasto do que as normas e princípios constantes das leis constitucionais escritas, devendo alargar-se, pelo menos, aos princípios reclamados pelo “espírito” ou pelos “valores” que informam a ordem constitucional global. O bloco de constitucionalidade excede a constituição escrita, buscando os valores maiores que servirão de orientação para as normas constitucionais escritas.

Ressalte-se, contudo, que não existe hierarquia entre os “princípios de valor constitucional” em função de sua origem, e que, em caso de contradição entre eles, devem ser conciliados, não se excluindo uns aos outros.

Não se pode atender ao direito individual em face dos princípios de ordem pública que reclamam, de toda a coletividade, obediência e observância, sob risco de termos uma entropia sistêmica que abalará toda a ordem jurídica.

Os entes privados, vinculados ao lucro, devem fornecer a sua parcela de contribuição, tendo sido criada para esta finalidade a cota de aprendizes, não se podendo colocar sob a responsabilidade do ente público mais esta obrigação.

Quando analisamos sob o enfoque da doutrina da proteção integral, devemos nos lembrar que o artigo 227 da Constituição Federal, cerne de seu entendimento, proclama ser dever da família, da sociedade e do Estado a proteção às crianças e aos adolescentes.

Desta forma, entendemos que a conciliação entre estes princípios, considerando-se a primazia da proteção integral e os princípios constitucionais da moralidade e legalidade administrativa, passa pela não contratação de aprendizes pelo ente público.

## 5. A DECORRENTE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa significa o exercício de função, cargo, mandato ou emprego público sem a observância dos princípios administrativos da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade e da eficiência.

A colocação de adolescentes trabalhando junto aos entes públicos caracteriza-se como ato de improbidade administrativa, posto que se trata de uma infração ao princípio da legalidade.

A conduta do administrador público em desrespeito ao princípio da moralidade administrativa enquadra-se nos denominados **atos de improbidade**, previstos pelo artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, e sancionados com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, permitindo ao Ministério Público a propositura da ação civil pública por ato de improbidade, com base na Lei nº 8.429/92, para que o Poder Judiciário exerça o controle jurisdicional sobre lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.



Prevê a Constituição Federal, em seu § 4º, do artigo 37, que:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Também, nos termos do artigo 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, caracteriza-se como ato de improbidade administrativa:

Artigo 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente: [...]

Nos termos do artigo 2º, da citada lei:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Os agentes públicos são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos. Atentar contra os princípios jurídicos é muito mais grave do que violar regras, pois significa agredir todo o sistema, causando-lhe uma entropia que deverá ser corrigida.

Como bem salienta Fazzio Júnior:

Os princípios constitucionais da Administração são fontes do ordenamento jurídico positivo; traçam as feições da Constituição nesse aspecto. Esta nada mais é senão sua anfitriã instrumental que, simultaneamente, informa o programa de Estado neles proposto e enuncia sua operatividade. Estão nela para serem aplicados, constituem seu núcleo emulador de validade. (FAZZIO JÚNIOR, 2001, p. 174).

No mesmo sentido Rocha:

Postos para serem determinantes de comportamentos públicos e privados, não são eles arrolados como propostas ou sugestões: formam o Direito, veiculam-se por normas e prestam-se ao integral cumprimento. A sua inobservância vicia de mácula insanável o comportamento, pois significa a negativa dos efeitos a que se deve prestar. Quer-se dizer, os princípios constitucionais são positivados no sistema jurídico básico para produzir efeitos e deve produzi-los. (ROCHA, 1994, p. 50).

Ao admitir a contratação de aprendizes, ao arrepio da legislação, o administrador público viola o princípio da legalidade, posto que não há autorização legal para tal ato, tornando-se passível da aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

## 6. CONCLUSÕES

O histórico de nossa aprendizagem profissional sempre esteve vinculado ao preenchimento de cotas nas empresas privadas, tendo sido criado para esta finalidade o Sistema Nacional de Aprendizagem, mantido pelas associações patronais. A nova legislação não alterou este quadro regulatório, não tendo conferido aos entes públicos a possibilidade de contratação de aprendizes.

O princípio da legalidade e da moralidade, sempre presentes em nossas Constituições, prevêm a contratação apenas através de regular concurso público, bem como a obediência às normas prescritivas autorizadas de sua atuação. Como perspicazmente observa a doutrina “na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”, não havendo espaço para atuação discricionária do administrador público.



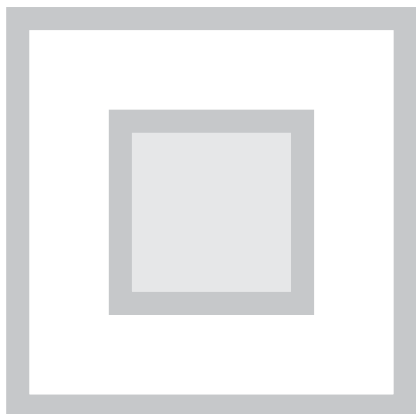


É necessário romper a tradição assistencialista que irrompia dos antigos textos legais para que se possa aplicar em toda a sua extensão a doutrina da proteção integral. É preciso que os entes públicos façam políticas públicas concretas voltadas para a criança e o adolescente, não apenas o mero assistencialismo de colocá-los dentro do serviço público, furtando de outros cidadãos a possibilidade de adentrar ao mesmo por meio de regular concurso público, bem como frustrando a principal finalidade da aprendizagem que é a preparação de mão-de-obra especializada para a empresa.

Sob qualquer ângulo em que se faça a interpretação constitucional dos princípios em análise, ver-se-á que não se pode privilegiar a aplicação de direitos individuais em detrimento de direitos públicos, sob pena de termos uma entropia da ordem jurídica, balizamento de toda a sociedade.

A contratação dos aprendizes pelos entes públicos, em detrimento dos princípios legais e constitucionais, poderá ocasionar a perda do cargo público do agente público pela inobservância das regras constitucionais da moralidade e da legalidade.

Pelas razões expostas, entendemos, S.M.J., que aos entes públicos não se reservou lugar para a contratação dos aprendizes, guardando a ordem constitucional outro lugar para os mesmos, na formulação de políticas públicas que podem se voltar ao fomento de contratação pelas entidades privadas, desiderato da legislação.



## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COELHO, Bernardo Leôncio Moura. O bloco de constitucionalidade e a proteção às crianças. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 31, n. 123, jul./set., p. 259-266, 1994.
- \_\_\_\_\_. As alterações no contrato de aprendizagem: considerações sobre a Lei n. 10.097/2000. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal. Ano 38, n. 150, abr./jun., p. 211-223, 2001.
- COELHO, Fábio Ulhôa. *Manual de direito comercial*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. As mudanças na agenda das políticas públicas no Brasil e os desafios da inovação. In: CARVALHO, Alysson et alli. (coords.) *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.
- CURY, Munir et alli. (coords.) *Estatuto da criança e do adolescente: comentários jurídicos e sociais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa e crimes de prefeitos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.
- PACHECO, José da Silva. *Processo de falência e concordata*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- SANTOS, Caio Franco. *Contrato de trabalho do adolescente aprendiz: a aprendizagem de acordo com a Lei n. 10.097/2000*. Curitiba: Juruá, 2003.

# O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar

**Cláudia Vieira Pereira**

**Paulo Henrique Ramos Medeiros**

## 1. INTRODUÇÃO

A reforma administrativa brasileira iniciada em 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), cuja proposta era implantar um modelo gerencial para a administração pública, a fim de torná-la mais eficiente, trouxe como uma de suas orientações a descentralização, para estados e municípios, da execução de políticas públicas, juntamente com a previsão do controle social.

Essa descentralização acarretou dificuldades no acompanhamento e fiscalização da gestão dos recursos públicos pelos órgãos de controle, dadas as dimensões continentais do país, que possui 5.560 municípios. Tal fato corrobora a necessidade e importância de se preparar a sociedade para colaborar ativamente no exercício do controle.

Na área de educação, a execução da maioria dos programas foi descentralizada e, para seu acompanhamento e fiscalização, foram instituídos os chamados conselhos de acompanhamento e controle social, os quais apresentam, em sua composição, representantes da sociedade civil. Esses conselhos são responsáveis pela aprovação dos gastos públicos efetuados, podendo ser citado, por exemplo, os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), que, além de fiscalizar a qualidade da merenda oferecida, atestam a regularidade da aplicação dos recursos relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

No entanto, auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em programas de governo que exigem a atuação de conselhos demonstraram que eles ainda estão despreparados para exercer suas funções (BRASIL, 2002, 2003, 2004).

**Cláudia Vieira Pereira** é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, lotada na 6ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal, em Brasília. Especialista em Controle Externo - Área de Análise e Avaliação da Gestão Pública pelo Instituto Serzedello Corrêa/TCU.

**Paulo Henrique Ramos Medeiros** é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, lotado na 6ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal, em Brasília. Mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB).

Em grande parte, os conselhos são constituídos por pessoas sem formação para o exercício da atividade, não possuem sede própria nem infra-estrutura adequada para realização de suas atividades e seus membros não recebem treinamento para que tenham condições mínimas de controlar o uso dos recursos públicos.

Diante desse cenário, abre-se a oportunidade para que o TCU estimule o controle social, vez que um controle concomitante, efetuado pelos próprios beneficiários do serviço público prestado, se bem conduzido, pode ser muito mais profícuo e pode servir, ainda, como subsídio para que o Tribunal atue tempestiva e efetivamente no caso de eventuais denúncias acerca de irregularidades praticadas por gestores públicos.

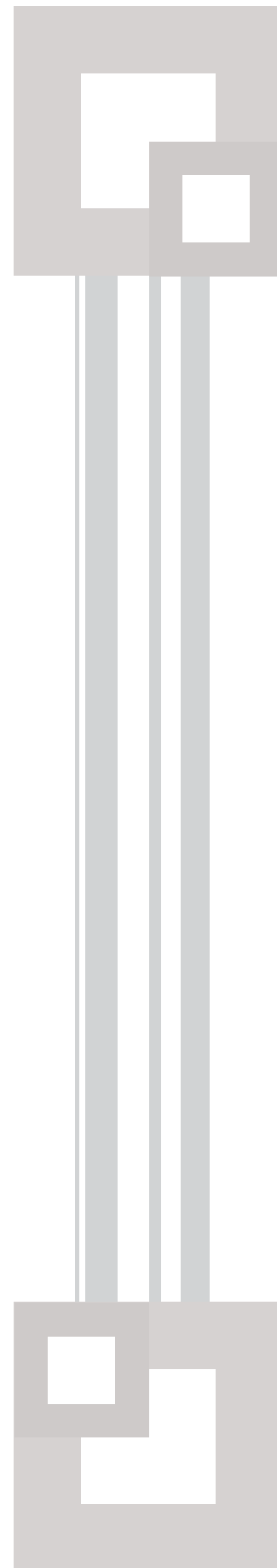
Assim, este trabalho pretende, com base em levantamento bibliográfico e em estudo de caso realizado nos Conselhos de Alimentação Escolar, identificar e propor meios pelos quais o TCU possa auxiliar e fortalecer o controle social, promovendo, dessa forma, um controle externo mais efetivo, para que os recursos públicos sejam efetivamente utilizados em prol da sociedade.

## **2. A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1995 E AS IMPLICAÇÕES PARA O EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE CONTROLE**

O período que abrange as três últimas décadas do século XX foi marcado por fortes crises econômicas, sociais e políticas na ordem mundial. Crise fiscal, redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego, elevados índices de inflação, aumento da pobreza, além de novos desafios impostos pela democracia e pela globalização constituíram razões para se repensar qual deveria ser o papel do Estado. Nesse contexto, tornou-se premente focar na questão da reforma ou reconstrução do Estado, que já não conseguia atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social.

No Brasil, a ênfase no modelo gerencial ou pós-burocrático para a Administração Pública se deu com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), em 1995, o qual incorporou as bases da administração pública gerencial - ou Nova Administração Pública (*New Public Management*), valendo-se das experiências de outros países, com o objetivo de tornar a Administração Pública mais eficiente.

O modelo burocrático clássico, adotado até então, caracteriza-se, entre outros, pelo formalismo, centralização das decisões, hierarquia baseada no princípio da unidade de comando, adoção de estruturas piramidais de poder, rigidez e impessoalidade das rotinas e controle dos processos administrativos, controle este fortemente marcado pela legalidade e realizado *a priori*.



O modelo gerencial proposto pelo Plano Diretor, por sua vez, introduziu algumas modificações em relação ao modelo burocrático clássico, entre as quais podemos destacar a descentralização das funções públicas, redução dos controles formais, incremento da autonomia de gestão, incentivo à criatividade e introdução à competição administrada. Nesse novo modelo, o controle passa a ser sobre os resultados da Administração Pública (*a posteriori*) e a sociedade passa a ser peça fundamental na fiscalização dos atos dos gestores públicos, por meio do controle social.

Segundo Silva (2002), depreende-se, da análise do modelo gerencial, que o controle dos recursos públicos mostra-se uma questão fundamental para o sucesso da reforma da Administração Pública brasileira. Isso porque as orientações para a reforma trazem grandes implicações para o controle. De acordo com Bresser Pereira (1998, apud SILVA, 2002), a Reforma Gerencial atende a três orientações básicas, quais sejam:

- a) Orientação Técnica: que percebe a mudança de foco do controle dos procedimentos para o controle de resultados;
- b) Orientação Econômica: que identifica o controle por quase-mercados ou competição administrada como o principal instrumento da administração gerencial; e
- c) Orientação Política: que soma os controles de resultados e de competição administrada, definindo o controle direto pela sociedade como uma das principais características da Reforma Gerencial.

A partir da análise dessas orientações do modelo gerencial, Silva (2002) identificou uma série de pressuposições do ambiente que precisariam estar compatíveis com a realidade brasileira para que surtisses os efeitos desejados. Segundo esse autor, a orientação técnica, com a mudança de foco para os resultados, pressupõe uma capacitação da Administração Pública que só pode ser conseguida a longo prazo, enquanto que a orientação econômica, com o estabelecimento de quase-mercados, pressupõe uma possibilidade de competição em um ambiente altamente dominado pela manipulação política. A orientação política, por sua vez, partindo da previsão teórica de controle social, pressupõe uma sociedade capaz de suprir de forma preponderante a redução dos controles formais.

**Como, então, controlar a Administração de forma efetiva?** Os controles formais não têm se mostrado suficientes e sabe-se que é necessário um controle de resultados. O modelo gerencial proposto pela reforma administrativa pressupõe a redução dos controles formais, o incremento do controle de resultados e uma participação mais ativa da sociedade (controle social).

Nesse sentido, Silva e Macedo (1998, p. 12) afirmam que a mudança de foco para os resultados depende de mudanças na estrutura e nos procedimentos da Administração e que o controle social pressupõe uma sociedade organizada e consciente de seus direitos, que conheça os caminhos da burocracia para que tenha condições efetivas de fiscalizá-la.

Nota-se, portanto, que a reforma administrativa proposta pelo Plano Diretor, com introdução de alterações na estrutura e funcionamento da máquina administrativa, trouxe uma nova perspectiva para o exercício do controle, principalmente em virtude da descentralização adotada, que acentuou a necessidade e a importância da participação da sociedade no controle dos gastos públicos.

### 3. DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

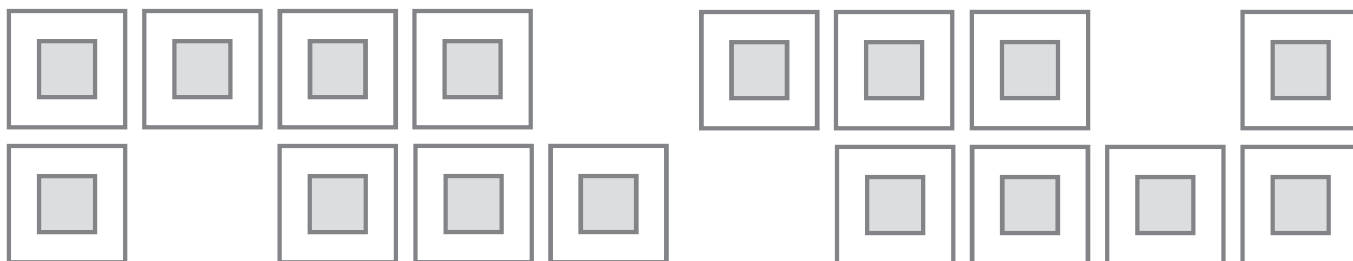
A descentralização tornou-se um dos pontos mais discutidos no âmbito da reforma administrativa e tem obtido grande importância no debate político, acadêmico e governamental. Para Abrucio (2002, p. 207-208), são necessários alguns pressupostos para a compreensão do processo recente de descentralização no Brasil, entre os quais destacam-se:

- 1) havia um legado descentralizador, fruto dos primeiros passos tomados na redemocratização – especialmente com a eleição de governadores opositoristas em 1982 – e aprofundado com a Constituição de 1988;
- 2) a descentralização deve ser compreendida num contexto de relações intergovernamentais em que, muito mais do que qualquer hierarquia federativa, o fundamental é garantir coordenação, cooperação e um controle mútuo não predatório entre os níveis de governo.

Ainda de acordo com Abrucio (2002), para analisar o caso brasileiro, pode-se dizer que existem pelo menos quatro condições que favorecem a combinação da descentralização com a democracia e/ou com a eficiência. A primeira se relaciona com a estrutura política, administrativa e financeira presente no plano local. Para Abrucio (2002, p. 210), “a capacidade governativa vincula-se à qualidade da burocracia, de modo que esta se torna fundamental para o sucesso do processo descentralizador”.

A segunda condição diz respeito ao desenho institucional das políticas de descentralização, ou seja, são as regras que norteiam o processo, tais como o sistema tributário e a divisão de receitas; as competências constitucionais; a autonomia e o poder político de cada ente em comparação aos demais; as normas particulares das políticas públicas, entre outros. Abrucio (2002) ressalta, ainda, que o sucesso da descentralização depende também das relações intergovernamentais – terceira condição – e, por último, que, no Brasil, a descentralização é fortemente afetada pelo caráter federativo do País.

Em suas ponderações acerca da reforma gerencial brasileira, Bresser Pereira (2002, p. 15) afirma que descentralização e *accountability* social são partes da reforma, mas com ela não se confundem. Nesse sentido, assevera que “a reforma gerencial, ou a reforma da gestão pública, envolve mais do que a descentralização política: envolve também a descentralização dentro de cada esfera de governo”. Ainda de acordo com Bresser Pereira (2002), a descentralização envolve geralmente o aumento da participação política, ou seja, o uso do controle social ou de mecanismos sociais de *accountability*.



A *accountability*, segundo Campos (1989), trata da relação da burocracia e das elites políticas com a sociedade e o controle que esta deve exercer sobre os administradores públicos. Em português, *accountability* abarca as idéias de transparência na condução das ações, efetiva prestação de contas na utilização dos recursos públicos e responsabilização dos gestores públicos, tanto por suas ações como omissões. (MEDEIROS, 2004).

Percebe-se, pois, que a busca de alternativas para a modernização da gestão pública brasileira tem sido altamente influenciada pelas idéias de participação e descentralização. Segundo Motta (1994), a descentralização constituiria o primeiro passo para conceder mais poder a atores políticos locais, os quais se encontravam numa situação de submissão e dependência do poder central. Além disso, “a descentralização facilitaria novas formas de participação democrática por permitir a articulação e a agregação de interesses comunitários antes desconsiderados pelo sistema político.” (MOTTA, 1994, p. 174).

Quanto aos resultados da descentralização no Brasil, existem duas perspectivas opostas: uma positiva e outra negativa. Pires (2002, p. 2), ao lembrar que o processo de descentralização teve destaque na Constituição Federal de 1988, ressalta os benefícios da descentralização: “a Constituição de 1988 impulsionou e formalizou um processo de descentralização que, grosso modo, logrou ampliar a autonomia administrativa, política e financeira dos municípios, uma vez que estes passaram a ser tratados e reconhecidos como entes federativos.”

Por outro lado, Motta (1994, p. 190) entende que “a descentralização constitui-se ainda na mera cessão de um espaço de execução de serviços, em que o poder central mantém recursos financeiros e possui forte influência na tomada de decisões importantes”. Esse autor conclui que “a descentralização aparece como um remédio para resolver insatisfações diversas em relação ao Estado autoritário, ao déficit dos serviços públicos prestados e a dificuldades financeiras e ineficiências administrativas.” (MOTTA, 1994, p. 190).

### 3.1 O CONTROLE SOCIAL E A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS

O termo controle social significa uma particularização da função de controle, que tem sido entendida como a atuação de grupos sociais no controle da execução das ações governamentais e da administração dos gestores públicos e que envolve uma ampla discussão acerca das relações entre Estado e sociedade civil (GARCIA, 2003, p. 139). Essa atuação da sociedade trata, de acordo com Medeiros e Matias Pereira (2003), da disponibilização de condições para que os cidadãos possam avaliar os serviços de atendimento que lhes são oferecidos e cobrar do Estado a melhoria desses serviços.

No Brasil, a maior participação da sociedade na condução dos assuntos governamentais, preconizada pela Constituição Federal de 1988 como forma de exercício democrático da cidadania, ganhou maior expressão com o processo de discussão sobre a reforma do Estado e suas novas modalidades de relações interinstitucionais, em que se valorizam conceitos como co-responsabilidade, controle social, parcerias, integração e articulação entre setor público, setor privado e terceiro setor. (NORONHA et al., 1997, p.9).

Nesse sentido, Carvalho (1998) destaca que, após a Constituição de 1988, houve uma apropriação e generalização, por parte do Estado e dos partidos no poder, das propostas de gestão participativa e de controle social formuladas pela sociedade e pelos parlamentares. Como consequência, houve grande oferta de canais institucionais de participação, a exemplo dos conselhos.

Essa tendência, aliada à reconhecida relevância do papel do município no processo de desenvolvimento nacional - ressaltada também pela Constituição de 88 -, fez surgir, ao longo dos últimos anos, vários órgãos de participação popular, sob a forma de conselhos, sobretudo na esfera municipal. (NORONHA et al., 1997, p. 10).



O quadro atual relativo ao grande número de órgãos colegiados instituídos nos governos locais responde, em parte, a uma série de dispositivos legais. O arcabouço legal, a própria democratização do País, aliados a certo descrédito nas formas de representação tradicionais e/ou a crença de que estas representações são insuficientes, e a já existência de diversos movimentos da sociedade civil organizada, criaram as condições para a constituição de numerosos Conselhos Municipais a partir da última década (IBGE, 2003).

Os conselhos criados a partir da Constituição Federal de 1988 foram concebidos como um canal de participação da sociedade, nas três esferas de governo, desde o planejamento até o controle da execução de políticas públicas, e possuem caráter deliberativo, como formuladores de políticas, a exemplo dos conselhos da área da saúde (UnB, 2003).

A partir da metade da década de 90, foi criado um outro tipo de conselho, cujo foco de atuação reside na perspectiva de envolvimento da comunidade no combate aos vícios históricos do clientelismo e ao desvio de verbas na Administração Pública, garantindo transparência à utilização dos recursos públicos (UnB, 2003). Nesse tipo de situação, a execução da política (programas/ações) é transferida aos municípios e o controle dos recursos permanece sob a responsabilidade do Governo Federal, sendo que, para garantir sua correta aplicação, é criado um conselho municipal - cuja natureza não se confunde com a dos conselhos deliberativos - para acompanhar a implementação da política e o uso dos recursos transferidos (UnB, 2003).

Em seu entendimento acerca da questão, Oliveira (1998, p. 17) afirma que a questão da participação da sociedade na gestão das políticas públicas, à medida que foi incorporada à Constituição Federal, constituições estaduais e leis orgânicas municipais, encontra-se presente também no discurso dos governantes descomprometidos com qualquer proposta de democratização do poder. Segundo essa autora, tal fato freqüentemente ocorre em virtude de a implementação de canais de participação ser um pré-requisito para a liberação de recursos do nível federal para o estadual ou municipal, constituindo-se, assim, no mero cumprimento de uma formalidade.

#### **4. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), também conhecido como “Programa da Merenda Escolar”, é o mais antigo programa de suplementação alimentar do país, tendo sido criado em 1954, sob responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentos. São atendidos pelo PNAE os alunos matriculados na educação infantil oferecida em creches e pré-escolas, no ensino fundamental da rede pública de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União, e ainda, das escolas indígenas, que constam no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação no ano anterior ao do atendimento.

Ao longo dos anos, ocorreram várias modificações no Programa, sendo que a mais significativa diz respeito à alteração da sua forma de execução. Desde sua concepção até 1993, o PNAE foi executado de forma centralizada, sendo da responsabilidade das instituições que o gerenciavam as operações de compra e distribuição dos gêneros alimentícios. Em 1994, o Governo Federal instituiu a descentralização da execução do Programa, por meio de convênios com estados, Distrito Federal e municípios, denominados de Entidades Executoras, para repasse de recursos financeiros, transferindo a essas entidades a responsabilidade pela aquisição e distribuição da merenda.

A partir de 1998, no entanto, os repasses passaram a ser feitos diretamente - sem formalização de termos de convênio - pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às Entidades Executoras, por meio de contas específicas. As Entidades Executoras, por sua vez, puderam descentralizar a execução do Programa por intermédio da transferência dos recursos às escolas de sua rede, procedimento denominado “escolarização”.

Diante dessa forte descentralização do Programa, surgiu a necessidade de intensificar os mecanismos de acompanhamento e controle da utilização dos recursos destinados ao PNAE. Assim, com o objetivo de fiscalizar, acompanhar e assessorar a utilização dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, a legislação do Programa previu a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar, no âmbito de cada Entidade Executora, cujo funcionamento constitui condição essencial para as liberações dos recursos.

#### 4.1 O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é composto de, no mínimo, sete membros titulares, sendo um representante do Poder Executivo, um representante do Poder Legislativo, dois representantes dos professores, dois representantes dos pais de alunos e um representante da sociedade civil, indicados para um mandato de dois anos, permitida a recondução por mais um mandato. Esse quantitativo poderá ser até três vezes maior, caso haja mais de 100 escolas sob a jurisdição do estado, do município ou do Distrito Federal. O exercício do mandato de Conselheiro do CAE é considerado serviço público relevante e não é remunerado.

A partir do ano 2000, os CAEs assumiram, além das competências descritas a seguir, a responsabilidade pela análise da prestação de contas elaborada pela Entidade Executora (EE) e pelo envio ao FNDE do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira, com emissão de parecer conclusivo a respeito da regularidade da aplicação dos recursos relativos ao PNAE, transformando-se, assim, no mais importante ponto de controle da execução do Programa.

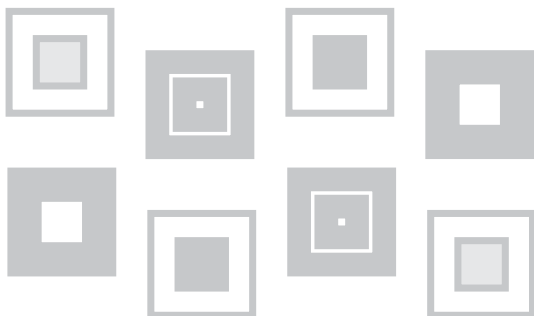
As competências atribuídas ao Conselho de Alimentação Escolar são as seguintes:

- I) acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNAE;
- II) acompanhar e monitorar a aquisição dos produtos adquiridos para o PNAE, zelando pela qualidade dos produtos, até o recebimento da refeição pelos escolares;
- III) orientar sobre o armazenamento dos gêneros alimentícios, seja em depósitos da EE e/ou escolas;



- IV) comunicar à EE a ocorrência de irregularidades em relação aos gêneros alimentícios, tais como: vencimento do prazo de validade, deterioração, desvios e furtos, entre outros, para que sejam tomadas as devidas providências;
- V) divulgar em locais públicos os recursos financeiros do PNAE transferidos à EE;
- VI) acompanhar a execução físico-financeira do Programa, zelando pela sua melhor aplicabilidade;
- VII) noticiar qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE ao FNDE, à Secretaria Federal de Controle Interno, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União;
- VIII) receber e analisar a prestação de contas do PNAE enviada pela EE e remeter posteriormente, ao FNDE, o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, com parecer conclusivo.

Para auxiliar o funcionamento dos Conselhos, a legislação obriga as Entidades Executoras a garantir aos CAEs infra-estrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho e disponibilidade de equipamento de informática e transporte para deslocamento dos seus membros aos locais relativos ao exercício de sua competência. Entretanto, a simples previsão legal desse apoio por parte dos estados e municípios (EEs) não tem garantido aos CAEs as condições necessárias ao cumprimento de suas obrigações, conforme verificado em auditoria realizada pelo TCU (BRASIL, 2003).



#### 4.2 AUDITORIA REALIZADA PELO TCU NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Em 2002, o TCU, com o objetivo de avaliar a regularidade da execução e a adequação da sistemática de controle do PNAE, efetuou a consolidação dos resultados de auditorias realizadas em 67 prefeituras e secretarias de educação de 21 estados (BRASIL, 2003), cujo critério de seleção se deu da seguinte maneira: 13 entidades executoras foram selecionadas por apresentarem o modelo de escolarização; duas prefeituras, por terceirizarem o fornecimento de merenda e as 52 demais foram escolhidas com base em critérios de materialidade e risco. Esse trabalho compreendeu também fiscalização no FNDE, gestor do programa.

As constatações acerca da atuação dos CAEs dão conta de que as principais atribuições desses conselhos não são exercidas a contento. Do total de 67 conselhos fiscalizados, 43 % tiveram sua atuação considerada insatisfatória. Entre aqueles conselhos considerados de atuação parcial ou totalmente satisfatória, observou-se que havia predominância na verificação de pontos qualitativos do Programa, tais como armazenamento e conservação dos gêneros alimentícios adquiridos, condições de higiene no preparo, cardápio e aceitabilidade da merenda. Essa constatação pode estar relacionada ao fato de que esses procedimentos são de simples observação, não demandando, portanto, muito tempo para análises nem conhecimentos técnicos especializados.

Por outro lado, quanto aos procedimentos licitatórios para compra dos alimentos - um dos pontos críticos do PNAE, dada a ocorrência de muitas irregularidades, verificou-se que 57% dos CAEs auditados não efetuam análises dessa natureza. Ressaltou-se, em relação a esse aspecto, que, foram evidenciadas falhas, que extrapolavam o aspecto formal, em licitações de 21 entidades executoras auditadas. Não obstante as irregularidades constatadas, as contas dessas 21 EEs haviam obtido o parecer do CAE pela regularidade e já haviam sido aprovadas pelo FNDE, demonstrando, assim, a fragilidade do controle exercido por esses órgãos.

No que concerne à logística disponibilizada aos conselhos para a realização de reuniões e guarda de documentos, o quadro foi considerado insatisfatório por 25 dos 67 colegiados auditados, que afirmaram não dispor de local adequado para essas finalidades. Desses 25 conselhos, somente cinco fizeram alguma solicitação à entidade executora para solucionar o problema, o que denota, também, uma falta de interesse dos conselheiros em exercer suas atribuições.

No tocante à capacitação dos conselheiros, fornecida pelo FNDE, cerca de 58% dos CAEs informaram não ter recebido qualquer tipo de treinamento, sendo que em alguns municípios os membros treinados não disseminaram o conhecimento para os demais, conforme previsto. Ressalte-se ainda que a capacitação promovida pelo FNDE focaliza os aspectos qualitativos da merenda em detrimento dos procedimentos de controle fiscal, financeiro e licitatório.

Em síntese, constatou-se que a atuação do CAE é fragilizada pela falta de conhecimento técnico dos conselheiros, repercutindo no parecer enviado ao FNDE, que, invariavelmente, conclui pela aprovação das contas. O FNDE, por sua vez, não dispõe de instrumentos próprios suficientes para acompanhar a execução do programa de forma autônoma. O resultado é que a atual sistemática de controle é formal e inefetiva, sendo incapaz de assegurar a correta execução do Programa, especialmente quanto aos aspectos de economicidade e legalidade.

Em relação aos pontos destacados, a auditoria ressaltou que as falhas e fragilidades apontadas em relação ao CAE são semelhantes às verificadas nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, com o agravante de que a responsabilidade dos CAEs é maior, pois, além da fiscalização da aplicação dos recursos e de assessoramento junto à entidade executora, este conselho também ficou incumbido de manifestar-se conclusivamente, mediante parecer, sobre as contas do PNAE. Assim, como não tem havido um acompanhamento coordenado de ações, não há garantias de que as conclusões emitidas reflitam as principais características da execução local do Programa.

***"...a atual sistemática de controle é formal e inefetiva, sendo incapaz de assegurar a correta execução do Programa, especialmente quanto aos aspectos de economicidade e legalidade."***

A auditoria concluiu que a necessidade de aprimoramento do controle social transpassa o âmbito colegiado, vindo a reclamar medidas por parte dos gestores públicos – especialmente os prefeitos municipais – e da sociedade civil, no sentido de fortalecer esse importante instrumento democrático. Além de exigir o cumprimento, pelos executores, dos normativos que garantem a instrumentalização dos CAEs e de manter, e se possível incrementar, a política de treinamentos do FNDE, seria importante implementar ações complementares para acelerar o processo de fortalecimento dos conselhos.

##### **5. O TCU E O FOMENTO À ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL**

Em 2003, atento às mudanças introduzidas pela reforma administrativa, as quais repercutiram diretamente na atividade de controle externo, o TCU incluiu, entre suas estratégias de atuação, o estímulo ao controle social. Como uma das principais medidas, o Tribunal criou, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Projeto “Diálogo Público: o TCU em conversa com o cidadão.”

Trata-se de um conjunto de ações sistematizadas de relacionamento, divulgação e intercâmbio de conhecimentos e experiências entre o TCU, o Congresso Nacional, os gestores públicos e privados, os segmentos sociais com interesses diretos e indiretos na atuação do Tribunal e a sociedade civil, destinatária última e principal dos serviços prestados pela administração pública. Uma dessas ações consiste no estímulo ao controle social.

Assim, no decorrer de 2004, o TCU realizou, no âmbito do Projeto Diálogo Público, eventos em diversos estados da federação, com a participação de políticos, gestores públicos, organizações não-governamentais e sociedade em geral, com vistas a trocar informações e aproximar o Tribunal da sociedade.

Além da realização desses eventos, considerando a importância da participação da sociedade na atividade de controle, o TCU, diante da constatação de que os conselhos de controle social encontram muitas dificuldades para exercer suas atribuições, promoveu também encontros com os CAEs. Inicialmente foram visitados, além do Distrito Federal, os CAEs de cidades do entorno de Brasília. Esses encontros atualmente estão ocorrendo em vários estados da federação, com a participação das unidades técnicas do Tribunal localizadas nas capitais dos estados.

Durante as visitas, é apresentada a cartilha elaborada pelo TCU para os conselheiros do CAE, cujo objetivo é destacar a importância deles e dar orientações gerais sobre o trabalho de acompanhamento e análise da prestação de contas do PNAE. Entre as orientações constam informações sobre o funcionamento do PNAE, composição e atribuições dos CAEs, noções de licitação para compras, como analisar uma prestação de contas, o que deve constar do parecer do CAE, entre outras. No tocante ao conteúdo da cartilha, convém ressaltar que o Tribunal buscou utilizar linguagem clara e simples, tendo em vista que os conselhos são compostos por pessoas de todos os níveis de escolaridade, até mesmo não-alfabetizadas.

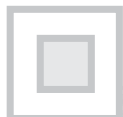
Algumas constatações feitas nas auditorias do TCU e corroboradas nesses encontros merecem destaque. Alguns conselheiros não sabiam quais eram suas atribuições e sequer a que segmento estavam representando, se pais de alunos, sociedade civil ou professores, demonstrando que o conselho era apenas formal. A maioria deles pensava que o conselho era um “braço” do Poder Executivo: quando eram informados de que deviam, na realidade, acompanhar e fiscalizar como a prefeitura estava gerenciando o Programa, ficavam surpresos.

Também não sabiam que podiam solicitar da prefeitura documentos referentes à execução do Programa, sendo que, na maioria dos casos, era o representante do Poder Executivo quem presidia o Conselho, o que intimidava os demais no exercício de suas funções.

Outro aspecto observado e que deve ser ressaltado diz respeito à falta de noção de cidadania. Como a criação do conselho decorre de imposição legal, ou seja, não foi originada de mobilização social, eles não se sentem motivados para exercer as atribuições nem se dão conta de que essa é uma atividade que vai beneficiar a própria comunidade. Nesse sentido, alguns conselheiros afirmaram ser muito difícil convencer as pessoas a participar do conselho, pois, segundo eles, além de ter que deixar seus afazeres, família e trabalho para participar das reuniões do conselho, “a gente não ganha nada para isso”. O fato de o mandato de conselheiro ser considerado serviço público relevante e não ser remunerado afasta o interesse das pessoas em compor o conselho.

Assim, com base nessas experiências, o TCU disciplinou o desenvolvimento de ações para o fortalecimento do controle social. Entre essas ações, estão previstos encontros de natureza educativa com segmentos organizados da sociedade civil, a exemplo de conselhos, associações e organizações não-governamentais; a promoção de eventos de Diálogo Público; a divulgação de cartilhas e outras publicações que visem ao estímulo do controle; a divulgação de informações de interesse da sociedade civil em locais acessíveis e com formato de fácil compreensão; e a divulgação de canais pelos quais os cidadãos possam oferecer informações ao TCU acerca de indícios de irregularidades no uso de recursos públicos.

Por fim, o TCU propôs a realização de parcerias junto aos demais órgãos de controle, órgãos e entidades do Governo Federal responsáveis pela execução de programas sociais, organizações não-governamentais e outros segmentos da sociedade civil visando à realização das ações de fortalecimento do controle social, de forma a potencializar o seu alcance e otimizar seus resultados.



## 6. CONCLUSÃO

A reforma administrativa de 1995 apresentou como uma de suas premissas a adoção de mecanismos de controle social, considerados indispensáveis para a transparência da ação estatal, principalmente em virtude da descentralização das políticas públicas, também inserida no âmbito da reforma.

Percebe-se que a descentralização preconizada e ressaltada pela reforma administrativa, na prática, vem se desenvolvendo por intermédio da transferência aos estados e municípios, pelo governo central (União), de responsabilidades e atribuições cada vez maiores, relativas principalmente à prestação de serviços públicos, sem a correspondente concessão de meios necessários (poder, recursos financeiros e capacitação técnica) para que os entes subnacionais possam desempenhar satisfatoriamente seu papel e atender com eficiência a sociedade.

A descentralização, portanto, pode não ser tão benéfica quanto possa parecer à primeira vista, exatamente pela falta de preparo dos entes subnacionais para assumir as responsabilidades que lhes foram outorgadas a partir da Constituição Federal de 1988. Disso decorre a necessidade de estimular e aperfeiçoar constantemente os mecanismos de controle social, pois o controle estatal, por si só, não tem sido capaz de zelar pela correta aplicação dos recursos públicos.

Os trabalhos efetuados pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2002, 2003, 2004) mostraram que a atual forma de funcionamento do controle social no país, como uma espécie de serviço voluntário prestado por cidadãos comuns, não parece ser a mais adequada. Os custos envolvidos nas ações de controle devem ser considerados e há necessidade de apoio logístico para o efetivo desempenho das atividades dos conselhos.

Dessa forma, é fundamental que os órgãos de controle se aproximem da sociedade civil organizada, estimulando o exercício do controle social, para que sejam superadas as dificuldades impostas ao controle público estatal, que, não podendo ser onipresente, fica impossibilitado de tomar conhecimento de todas as irregularidades praticadas no âmbito da Administração Pública.

Contudo, os conselhos criados para assegurar a regularidade da gestão dos recursos federais destinados à implementação de políticas públicas, a exemplo dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), nem sempre têm conseguido cumprir sua finalidade. As principais dificuldades encontradas por esses colegiados para exercer as competências que lhes foram atribuídas dizem respeito à falta de capacitação dos conselheiros, falta de apoio logístico e ingerência do Poder Executivo local nas atribuições dos conselhos.

A simples previsão formal de um controle social, por meio de imposição legal, sem que sejam fornecidos os meios necessários ao seu funcionamento, não tem garantido a efetividade desses conselhos. Na realidade, as possibilidades de gerar controle social de cima para baixo, por determinação legal, como no caso dos CAEs, são limitadas. Em muitos casos, esses conselhos acabam reproduzindo o processo de dominação política existente no Poder Executivo e não cumprindo sua finalidade.

O envolvimento da sociedade no controle da execução das ações governamentais requer, portanto, o efetivo exercício da cidadania e exige mudanças culturais, que não ocorrem da noite para o dia. Com efeito, é preciso que as pessoas tenham consciência da importância da atividade de controle e se sintam parte integrante desse sistema. Não se trata de transferir para a comunidade toda a responsabilidade sobre o controle dos gastos públicos, mas, sim, de transformá-la em aliada, a fim de somar esforços para evitar desvios e malversação de recursos públicos.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando L. A experiência de descentralização: uma avaliação. In: SEMINÁRIO BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL - A NOVA GESTÃO PÚBLICA, Brasília, ago. 2002. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/reforma\\_gerencial/gestao\\_publica/Balanço da Reforma do Estado no Brasil.pdf](http://www.enap.gov.br/reforma_gerencial/gestao_publica/Balanço da Reforma do Estado no Brasil.pdf)> Acesso em: 25 abr. 2004. p. 207-222.
- BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). Decisão Plenária nº 995, de 7 de agosto de 2002. Consolidação de auditorias no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 ago. 2002.
- \_\_\_\_\_. TCU. Acórdão Plenário nº 158, de 26 de fevereiro de 2003. Auditoria integrada no FNDE: avaliação da execução e da sistemática de controle do PNAE. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2003.
- \_\_\_\_\_. TCU. Acórdão Plenário nº 700, de 9 de junho de 2004. Auditoria operacional nos Conselhos de Assistência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jun. 2004.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a Reforma Gerencial brasileira na perspectiva institucional*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1998.
- \_\_\_\_\_. *Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina*. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n. 1, jan./mar. 2002. p. 5-26.
- CAMPOS, Anna Maria. Public Service Accountability in Brazil: The Missing Concept. In: JABBRA, Joseph G.; DWIVEDI, O. P. (Org.) *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press, 1989. p. 201-213.
- CARVALHO, Maria do C. *Participação social no Brasil hoje*. Pólis Papers n. 2, 1998. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicações/papers/19982.html>> Acesso em 3 fev. 2004.
- GARCIA, Leice M. Controle Social dos Gastos Públicos: Fundamentação, Limites e Possibilidades. In: BUGARIN, Maurício S.; VIEIRA, Laércio M.; GARCIA, Leice M. *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. p. 139-178.
- IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros - gestão 2001*. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2003.

- MEDEIROS, Paulo Henrique R.; MATIAS PEREIRA, José. Controle Social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 34, n. 98, p. 63-72, out./dez. 2003.
- MEDEIROS, Paulo Henrique R. *Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança*. 2004. 315 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Administração, Universidade de Brasília, Brasília.
- MOTTA, Paulo R. Participação e Descentralização Administrativa: lições de experiências brasileiras. *Revista de Administração Pública*, v. 28, n. 3, jul./set. 1994. p. 174-194.
- NORONHA, Rudolf de et al. Introdução. In: NORONHA, Rudolf de et al. (Org.). *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro: IBAM: IPEA, 1997. p. 9-13.
- OLIVEIRA, Iris M. (Coord.). *Relatório de pesquisa - Perfil dos Conselhos Municipais de Gestão Participativa no Rio Grande do Norte nas Áreas de Saúde, Educação, Assistência Social e Criança e Adolescente*. Natal: Arquidiocese de Natal; Pastoral da Criança; Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1998.
- PIRES, Roberto R. *A Avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neoinstitucional: avanços e validade*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 26., 2002, Salvador. Anais eletrônicos... Rio de Janeiro: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), 2002.
- SILVA, Francisco C. *Controle social: reformando a administração para a sociedade*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002. (Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública).
- SILVA, Francisco C.; MACEDO, Cláudio F. Controle e reforma administrativa no Brasil. In: ENANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 1998.
- UnB. O funcionamento dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Escola: uma avaliação qualitativa. In: Fundação Universidade de Brasília (UnB) - Centro de Pesquisa de Opinião Pública (DATA UnB). *Avaliação do Programa Bolsa Escola*. Brasília: UnB, 2003.



# Uma introdução sobre Gestão do Conhecimento

**Evelise Quadrado de Moraes**

## CONTEXTUALIZAÇÃO

O Tribunal de Contas da União tem envidado esforços em práticas relacionadas à Gestão do Conhecimento na busca da modernização da gestão e da otimização de seus recursos com vistas ao cumprimento de sua missão. Recentemente, foram premiadas cinco monografias no Prêmio Serzedello Corrêa que versavam sobre o assunto. Em levantamento sobre as ações do Tribunal que tinham relação com Gestão do Conhecimento, foram observadas aproximadamente 38 ações ou projetos. Além disso, 35 servidores da Casa concluíram um curso de especialização no assunto. Porém, os melhores frutos desse processo somente poderão ser colhidos e aproveitados com a oferta de maior informação a respeito. O texto que se segue apresenta noções básicas sobre Gestão do Conhecimento para auxiliar na compreensão da abrangência dos conceitos e aplicações nessa área.

## INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da humanidade, o conhecimento mostra-se como fator fundamental da sobrevivência humana, tanto naquela época para fazer fogo, fabricar armas ou utensílios quanto nos tempos atuais, para a produção de bens de alta tecnologia. Isso, por si só, seria suficiente para garantir a sobrevivência da raça e exercer o poder sobre os demais animais.

Com o passar de milhares de anos permanecem inseparáveis as palavras: conhecimento, poder e prosperidade.

Diversas são as formas de transmissão de informações e conhecimentos, sejam elas as pinturas rupestres do início dos tempos, o famoso quadro de Pedro Américo no Grito do Ipiranga ou as facilidades da eletrônica dos nossos dias.

**Evelise Quadrado De Moraes** é Analista do Tribunal de Contas da União, Diretora do Centro de Documentação do Instituto Serzedello Corrêa. Formada em Biblioteconomia pela Universidade de Brasília. Mestre em Educação pelo Framingham State College, MAS - EUA. Especialista em Gestão do Conhecimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

A partir da era industrial, quando a produção mundial foi alavancada pela demanda desenfreada dos povos, ávidos por consumo, a vantagem econômica esteve ao lado dos países possuidores de fartos recursos naturais e mão-de-obra barata. Com o desenvolvimento tecnológico e a produção de conhecimento nas mais variadas áreas, o poder econômico foi paulatinamente sendo transferido dos braços para os bytes. O domínio passou, então, a ser cada vez mais daqueles que detêm o conhecimento, não obstante os altos custos de mão-de-obra e a quase inexistência de recursos naturais, como é o caso, por exemplo, do Japão.

De outra parte, quando se aliam elevados níveis de conhecimento e recursos naturais abundantes, permite-se o surgimento de grandes potências, como é o caso dos Estados Unidos da América.

Saber absorver a informação, analisá-la, armazená-la, desenvolvê-la e distribuí-la é o desafio da gestão do conhecimento.

#### **MAS, O QUE É, AFINAL, GESTÃO DO CONHECIMENTO? O QUE ELA TEM A VER COM TUDO ISSO?**

De uma forma bem simplificada, Gestão do Conhecimento é um modelo de administração voltado para empresas do mundo globalizado, que perceberam não ser suficiente a obtenção e guarda da informação. Informação, dados ou fatos precisam ser analisados por pessoas, as quais os transformam em conhecimento. Mas como saber o que a organização sabe? Afinal, as organizações são compostas por pessoas que sabem ou que precisam saber.

A inteligência organizacional exerce importante papel para as instituições desta era. Ela permite monitoramento e análise sistemáticos de informações ou dados que auxiliarão a pessoa certa, com as informações certas a tomar decisões adequadas e tempestivas quanto aos rumos da empresa. Ela auxilia a vislumbrar riscos e ameaças à sobrevivência da organização em tempos de altíssima concorrência.

Na Gestão do Conhecimento são levantados os macroprocessos de uma instituição. A partir deles identificam-se as áreas de competência necessárias para a empresa e o perfil adequado das pessoas que deverão ser alocadas em cada uma dessas áreas. Isso tem permitido, por meio de instrumentos próprios, o estabelecimento das trilhas de aprendizagem necessárias ao atingimento dos objetivos da instituição e a identificação de lacunas de competência dos empregados da empresa.

Nesse modelo de administração, baseado na gestão por competências, aqui entendidas como conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, uma pessoa só é verdadeiramente competente se, além de ser detentora do conhecimento, ela souber fazer o trabalho de uma forma apropriada para os objetivos da empresa e tiver comportamento adequado para execução daquele serviço.

As competências podem ser desenvolvidas pela área de capacitação da empresa, que cuida da Educação Corporativa. O desenvolvimento das competências para o trabalho pode se dar de várias formas, sendo as mais usuais a educação à distância (EaD), aulas presenciais, *benchmarking*, entre outras.

***"A inteligência organizacional exerce importante papel para as instituições desta era. Ela permite monitoramento e análise sistemáticos de informações ou dados que auxiliarão a pessoa certa, com as informações certas a tomar decisões adequadas e tempestivas quanto aos rumos da empresa. Ela auxilia a vislumbrar riscos e ameaças à sobrevivência da organização em tempos de altíssima concorrência."***



As bibliotecas físicas e virtuais também são partes integrantes do processo de capacitação. Nelas podem-se desenvolver programas de disseminação seletiva da informação, além do direcionamento da composição do acervo de acordo com os objetivos estratégicos da instituição. Todos os esforços nessa área se justificam porque a agilidade do acesso à informação é fator primordial para o sucesso das empresas.

Nesse cenário, percebe-se que o capital intelectual é o bem mais precioso de qualquer organização. A empregabilidade dentro e fora das instituições torna-se fator de busca permanente por parte dos colaboradores (capacitação continuada). Para isso, é necessário um investimento consciente na educação formal para que o trabalhador do conhecimento possa ingressar no mercado de trabalho e formação contínua para sua atualização e manutenção no emprego.

Além dos aspectos formais da educação corporativa, que é praxe em toda organização, há a preocupação com a capacitação dos *stakeholders*, isto é, todos os envolvidos nos processos de trabalho da organização. Vê-se uma maior preocupação não apenas com empregados, como também com fornecedores, clientes, vizinhos da instituição e concorrentes – o mundo externo à organização.

Internamente à organização, forma bastante usual para agilizar processos é o uso do gerenciamento eletrônico de documentos (GED). Trata-se de ferramenta que monitora a criação, o armazenamento, a localização e a recuperação dos documentos em formato digital desde sua origem ou digitalizados posteriormente. Além disso, ferramentas de GED buscam as informações contidas no corpo dos documentos. Essa tecnologia permite, também, a guarda de dados eletrônicos isolados que não façam parte de um documento. Seu acesso independe da localização física dentro da empresa. Para utilização dessa ferramenta é necessário um adequado ambiente de rede de computadores.

Peter Drucker, grande teórico da gestão, tem apresentado em vários de seus livros, mudanças do mundo globalizado. Destaca que essas mudanças afetam diretamente a economia mundial e são derivadas do desenvolvimento do conhecimento produzido pelos “trabalhadores do conhecimento”. O perfil atual do trabalhador é diferente daquele existente há três décadas, verificando-se, hoje, em sua maioria, trabalhadores externos à organização, temporários ou com dedicação parcial.

Muitas organizações optam por terceirizar etapas da produção ou outras áreas do negócio, considerando o fato que os detentores do conhecimento muitas vezes não estão concentrados em um único lugar. Por exemplo, a empresa americana Nike tem seus principais sites de manufatura na Ásia. Além disso, a contratação de vários funcionários, que detenham todo o conhecimento necessário, torna os negócios pouco rentáveis. Há que se considerar, também, que o cliente é mais bem informado atualmente e que a necessidade de domínio de diversas tecnologias para um só produto tornou-se inviável em uma única instituição.

conhecimento

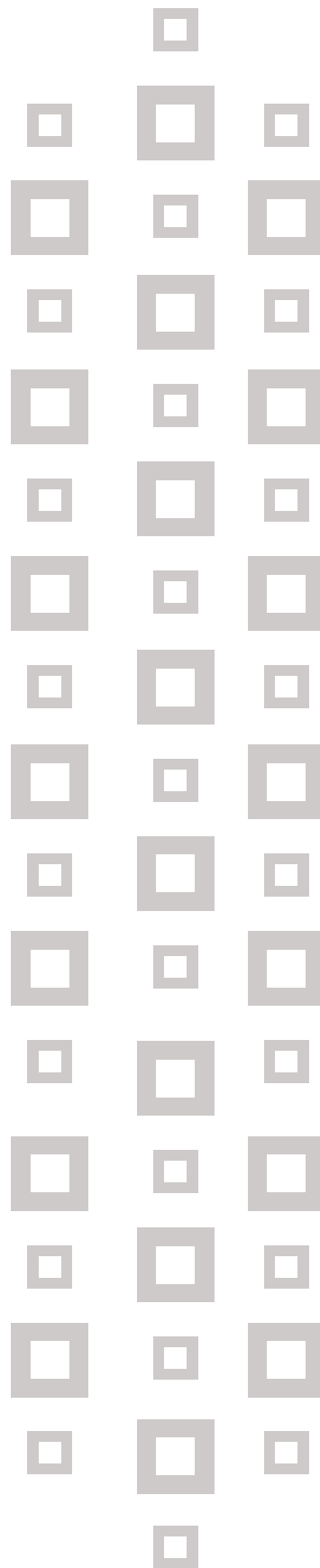
Com o advento da Sociedade do Conhecimento, o grupo que representará a força de trabalho será o dos trabalhadores do conhecimento. As características básicas desse tipo de trabalho serão a inexistência de fronteiras, mobilidade ascendente decorrente de educação formal e potencial tanto para o fracasso como para o êxito.

A Gestão do Conhecimento afeta o homem e suas relações com o trabalho. A cadeia produtiva é toda impactada, principalmente ao vermos o comércio eletrônico. Isso estimula a globalização e o desenvolvimento da economia não é mais problema de um ou de outro país, mas sim, mundial. Bom exemplo disso foi a crise econômica mundial dos anos 90 provocada pela bolsa de valores asiática. Naquele instante, ficou patente para o mundo que a estabilidade é relativa e que problemas ocorridos em um lado do mundo podem repercutir de forma positiva ou negativa no outro.

O crescimento da importância do comércio eletrônico nos dias atuais afetou a Revolução da Informação da mesma forma que a ferrovia impulsionou a Revolução Industrial, tendo sido os dois processos inesperados e inovadores. Os benefícios da Tecnologia da Informação – TI, foram imprescindíveis para isso. O Homem hoje é dependente das novas tecnologias da informação e da comunicação, por mais que ele não saiba nem mesmo usar um computador. Quem tem maior acesso à informação, tem maior probabilidade de produzir mais e melhor, e de colher os benefícios decorrentes.

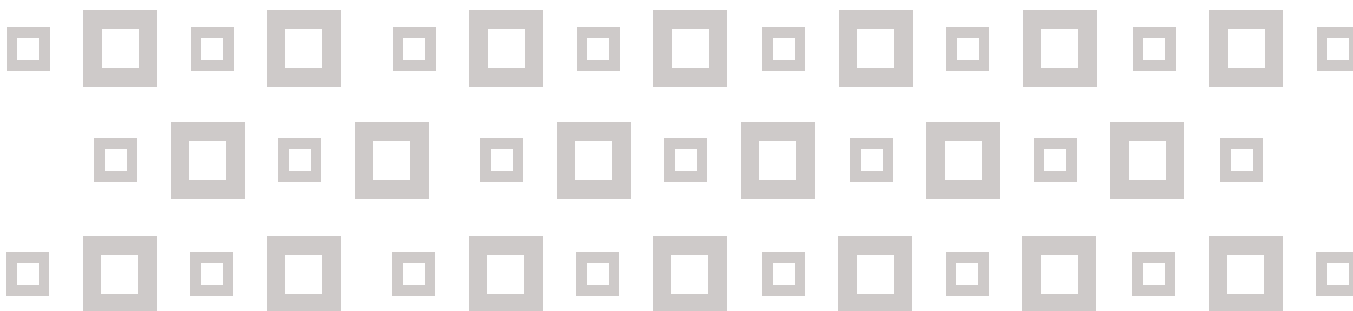
O trabalho, antes visto como meio de vida, tende a ser considerado um modo de vida, pois o trabalhador do conhecimento é o proprietário da principal ferramenta de trabalho: o conhecimento. Por outro lado, as empresas ou organizações mais vulneráveis a esse poder necessitarão adequar-se ao mercado e criar diferenciais competitivos, não só para conquistar os clientes, como também para seduzir o trabalhador dessa nova sociedade, introduzindo recompensas nem sempre pecuniárias, como reconhecimento pela alta administração, promoção de eventos de capacitação, reestruturação da forma de gestão nas empresas privilegiando a gestão por competência, incentivo a um maior envolvimento do trabalhador no destino da organização etc.

Não há, portanto, como ignorar a Sociedade do Conhecimento fechando-se para as mudanças que, queiramos ou não, são trazidas por ela. O mundo já mudou, as pessoas também, e a expectativa dos clientes de qualquer instituição, seja ela pública ou privada, possui componentes dessa sociedade. Mister se faz compreender e praticar a Gestão do Conhecimento nas instituições para que elas possam aprender, evoluir e cooperar para construção de um mundo melhor.



## REFERÊNCIAS

- BORGES, Mônica Erichsen Nassif. A informação como recurso gerencial das organizações na sociedade do conhecimento. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 24, n. 2, p. 181-188, maio/ago. 1995.
- BARROSO, Antonio Carlos de Oliveira; GOMES, Elisabeth Braz Pereira. Tentando entender a gestão do conhecimento. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 147-170, mar./abr. 1999.
- CAVALCANTI, Marcos; GOMES, Elisabeth; PEREIRA, André. *Gestão de empresas na sociedade do conhecimento: um roteiro para a ação*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001. 170 p.
- DRUCKER, Peter. *A administração na próxima sociedade*. São Paulo: Nobel, 2003. 211 p.
- DUTRA, Joel Souza. *Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas*. São Paulo: Atlas, 2002. 210 p.
- EBOLI, Marisa. *Educação corporativa no Brasil: mitos e verdades*. São Paulo: Gente, 2004. 278 p.
- A GESTÃO do conhecimento na prática. *Revista HSM Management*, ano 8, n. 42, p. 53-59, jan./fev. 2004. Disponível em: <<http://www.hsmmanagement.com.br/resumen/resumenejecutivo.jsp?id=2811>>. Acesso em: 21 set. 2005.
- LASTRES, Helena M. M.; ALBAGLI, Sarita (Org.). *Informação e Globalização na Era do Conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. 318 p.
- NINA, Gisela; TEIXEIRA FILHO, Jayme. Comunidades virtuais de práticas. *Informal Informática*, Rio de Janeiro, set. 2003. Seção Artigos. Disponível em: <[http://informal.com.br/artigos/a14022002\\_001.htm](http://informal.com.br/artigos/a14022002_001.htm)>. Acesso em: 19 set. 2003.
- STEWART, Thomas A. *Capital Intelectual: a nova vantagem competitiva das empresas*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998. 237 p.
- TERRA, José Cláudio Cyrineu. *Gestão do conhecimento: o grande desafio empresarial: uma abordagem baseada no aprendizado e na criatividade*. 2ª ed. São Paulo: Negócio, 2001. 313 p.
- TERRA, José Cláudio Cyrineu; GORDON, Cindy. *Portais corporativos: a revolução na gestão do conhecimento*. São Paulo: Negócio, 2002. 453 p.
- ZABOT, João Batista M.; SILVA, L. C. Mello da. *Gestão do conhecimento: aprendizagem e tecnologia construindo a inteligência coletiva*. São Paulo: Atlas, 2002. 142 p.



# A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das instituições de controle<sup>1</sup>

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

## 1. INTRODUÇÃO

Quanto mais minha observação vai além de uma mera descrição ou opinião sobre o objeto e chego a um estágio em que começo a conhecer a razão de ser que explica o objeto, tanto mais eu sou rigoroso. (Paulo Freire)<sup>2</sup>

A auditoria operacional tem-se tornado uma tendência crescente, senão a tendência central, das atividades de controle governamental a nível internacional.<sup>3</sup> Esta é uma constatação relativamente corrente no meio profissional das instituições de controle público.

A mera constatação desse fato, porém, é insuficiente para orientar o posicionamento estratégico dessas organizações. Não é suficiente assistir à emergência de novas frentes de trabalho, ou acompanhá-las inercialmente. Para uma organização de auditores, deve estar sempre presente a advertência clássica de Mautz & Sharaf de que:

a função que o auditor atribui a si próprio pode ser aceita ou rejeitada pela sociedade, assim, ou o grupo encontra um papel aceite pela sociedade ou desaparece. A sociedade, em constante mudança, pode não aceitar papéis formalmente aceitáveis, pelo que os grupos profissionais devem estar em constante alerta e receptivos à modificação e à revisão de seu papel.<sup>4</sup>

Desta forma, devem as instituições de controle examinar essa tendência sob todos os pontos de vista. Não apenas de uma perspectiva estritamente jurídico-formal (que não obstante é sempre necessária quando se trata da atividade governamental), mas também – e principalmente – observando as linhas de força desse movimento social, em busca daquilo que as sociedades modernas vêm esperando e demandando de suas instituições de controle. Este trabalho pretende levantar, em caráter preliminar, algumas hipóteses que auxiliem esta desafiadora tomada de consciência por parte dessas instituições.

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt é Analista do Tribunal de Contas da União.

## 2. A AUDITORIA COMO DEMANDA SOCIAL

Para tanto, devemos em primeiro lugar, e brevemente, contextualizar a demanda social pela auditoria em geral: seria possível (mediante generalizações empíricas que certamente terão caráter tentativo e provisório) descrever o que se demanda, o que se vem pedindo à auditoria? Neste sentido, a moderna sociedade ocidental tem vivido, na opinião de alguns autores,<sup>5</sup> uma “explosão da auditoria”:

No fim dos anos 80 e começos dos anos 90, a palavra 'auditoria' começou a ser usada na Inglaterra com frequência crescente numa ampla variedade de contextos. Além da regulação da contabilidade da empresa privada pela auditoria financeira, práticas de auditoria ambiental, auditoria de desempenho, auditoria de gestão, auditoria forense, auditoria de sistemas de informação, auditorias de propriedade intelectual, auditoria médica e auditoria da tecnologia emergiram e, em graus variados, adquiriram um certo patamar de aceitação e estabilidade institucional. Um número crescente de indivíduos encontrou-se sujeito a novas ou mais intensas exigências de contabilidade e auditoria. Em resumo, uma crescente população de 'auditados' começou a experimentar uma onda de verificações formalizadas e detalhadas sobre o que eles fazem.<sup>6</sup>

Esta é a acepção de auditoria que nos importa considerar aqui: a “auditoria como demanda.”<sup>7</sup> Toda prática social pode ser caracterizada por aspectos **programáticos** (normativos) e **tecnológicos** (operacionais). Os elementos programáticos são as idéias a respeito da missão ou finalidade daquela prática, idéias que têm o (crítico) papel de vincular essa prática aos objetivos sociais mais amplos que circulam na esfera política. Nessa visão “programática” da auditoria, são formuladas demandas amplas aos auditores em geral, e de alguma maneira presume-se que a prática deles é capaz de atender a tais demandas. Já a “tecnologia” da auditoria compõe-se das tarefas e rotinas mais ou menos concretas que são levadas a cabo pelos praticantes – amostragens, *checklists*, revisões analíticas, etc.<sup>8</sup>

E como “demanda” a auditoria é, supostamente, toda forma de abertura das organizações a um escrutínio externo independente, que se destina a fornecer uma base de recursos de informação para o controle efetivo dessas organizações<sup>9</sup> por todos aqueles que tenham direito a exercê-lo.<sup>10</sup>

Assim, a cada percepção de fraude ou problemas em algum ramo de atividade, surge o clamor por “mais auditoria”, reforçando as expectativas sociais em torno de algum agente verificador que, por procedimentos mais ou menos claros, possa “regularizar” ou “moralizar” esse setor. Curiosamente, a constatação de fracassos das auditorias em atender a estas intenções em casos individuais não dá margem a uma quebra na confiança “programática” na auditoria como meio de prevenção de fraudes ou irregularidades, mas tão somente abre espaços para demandas por mudanças ou reformas visando a uma auditoria “melhor” (“Auditores são censurados, conferências são organizadas, artigos são publicados e, com muita frequência, novas orientações de auditoria são editadas. As coisas então 'acomodam-se' até a próxima ocorrência.”<sup>11</sup>).

Essa prevalência de expectativas recorrentes quanto a soluções que venham, genericamente, da “auditoria”, pode ser ilustrada exatamente pelo mais estrondoso fracasso de qualquer intenção de controle e prevenção de fraudes no mundo corporativo da época recente: os escândalos contábeis ocorridos no mercado de capitais mundial (especialmente no norte-americano) a partir de 1999. Diante da constatação de um elenco enciclopédico de fraudes de toda natureza,<sup>12</sup> a reação coletiva (tanto dos governos quanto dos mecanismos de auto-regulação dos mercados financeiros e capitais, assim como da imprensa e opinião pública em geral) vem no sentido de estabelecer mais e mais rigorosas normas e novos critérios para as práticas de auditoria. A materialização quase simbólica da reação da economia mundial aos episódios de fraude e manipulação corporativa é a lei federal norte-americana *Sarbanes-Oxley*, logo reproduzida em legislações ao redor do mundo.<sup>13</sup> E *Sarbanes-Oxley* nada mais é que a criação de novas regras e estruturas para a prática da auditoria contábil e da produção da informação contábil que é publicada e auditada.<sup>14</sup>



O apelo programático da “auditoria como solução” é tão impactante, então, que a resposta a um autêntico colapso de todos os mecanismos de controle (regras e auditoria) é exatamente ... mais auditoria!

### 3. A AUDITORIA OPERACIONAL

Diante desse peso crescente da auditoria na agenda pública, em todas as suas modalidades, qual a medida da especificidade da auditoria operacional? Mais precisamente, qual a lógica do crescimento dessa modalidade específica de auditoria?

#### 3.1 ORIGENS HISTÓRICAS

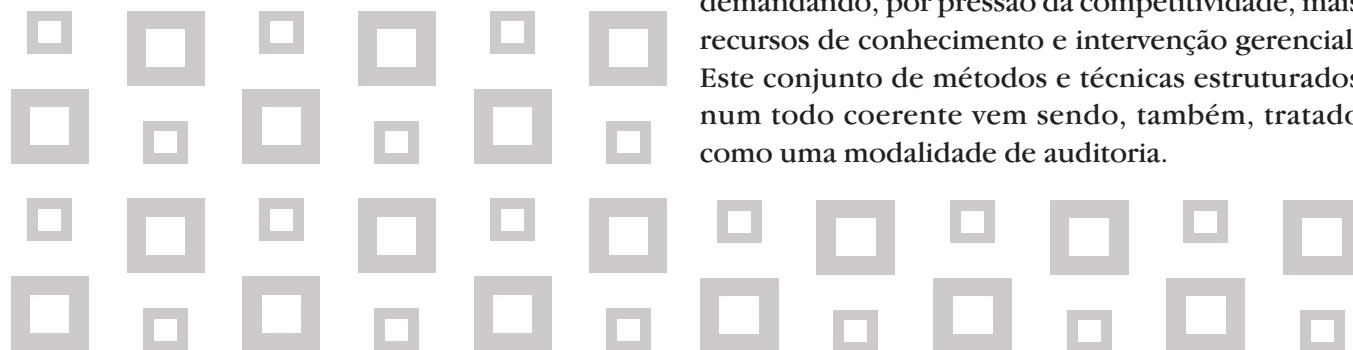
As duas últimas décadas do século XX testemunharam o aparecimento, no mundo ocidental, de novos “estilos” ou demandas programáticas em relação à gestão pública: abrigadas sob um rótulo generalizante de “*New Public Management*” (NPM) estão uma larga coleção de iniciativas e direcionamentos que alcançaram em maior ou menor medida quase todos os governos (dos quais os países anglo-saxões são exemplo paradigmático, a começar pelo Reino Unido – que teve a precedência histórica com as iniciativas dos governos Thatcher na década de 1980 – e pela Nova Zelândia – que levou esse paradigma de gestão aos seus limites extremos). Ainda mais amplamente que na prática governamental, esse movimento implantou-se nas teorias, nos discursos, nas doutrinas e nas técnicas de administração pública contemporâneas, mesmo naqueles países que permaneceram mais próximos a uma administração clássica burocrático-weberiana, resistindo à implementação do compromisso programático do (NPM) em suas legislações.

Este novo paradigma gerencial não é uma prática unificada, mas uma variedade de elementos programáticos (muitas vezes superpondo-se entre si) tomados de empréstimo ao universo conceitual da administração privada:

[...] controle de custos, transparência financeira, autonomização de sub-unidades organizacionais, descentralização da autoridade gerencial, criação de mecanismos de mercado e quase-mercado separando as funções de aquisição e produção [de bens e serviços públicos, FMRB] e a sua vinculação através de contratos, e o reforço da responsabilidade (*accountability*) perante os clientes pela qualidade do serviço através da criação de indicadores de desempenho.<sup>15</sup>

Cada um desses elementos traz consigo um aumento na intensidade e volume dos fluxos de informação financeira e não-financeira, bem como na formação de arranjos contratuais. Este é, como vimos, o fator essencial na demanda por serviços de auditoria em geral. E não mais de uma natureza apenas monetária, pois o que se tem que verificar não são apenas os números contábeis mas os processos e produtos que um governo cada vez mais reduzido (na realidade ou no objetivo) “encomenda” ou “contrata” com terceiros (empresas privadas, autoridades locais, agências independentes ou semi-independentes, organizações não-governamentais). Na busca de preencher essa necessidade, as instituições de auditoria pública dos países centrais foram desenvolvendo (e disseminando tanto aos seus níveis locais de governo quanto aos demais países) uma nova prática de auditoria que avança sobre os aspectos finalísticos da gestão pública.<sup>16</sup>

Também as organizações privadas vêm demandando, por pressão da competitividade, mais recursos de conhecimento e intervenção gerencial. Este conjunto de métodos e técnicas estruturados num todo coerente vem sendo, também, tratado como uma modalidade de auditoria.



Desta maneira, dirigentes e consultores necessitam de métodos que possibilitem melhor conhecimento da organização e de seu entorno, que permitam identificar os pontos fortes e fracos de sua configuração atual, que ajudem a encontrar novos objetivos e desenhos mais eficazes e eficientes e, por último, demandam técnicas que consigam implementar estes desejos de mudança.<sup>17</sup>

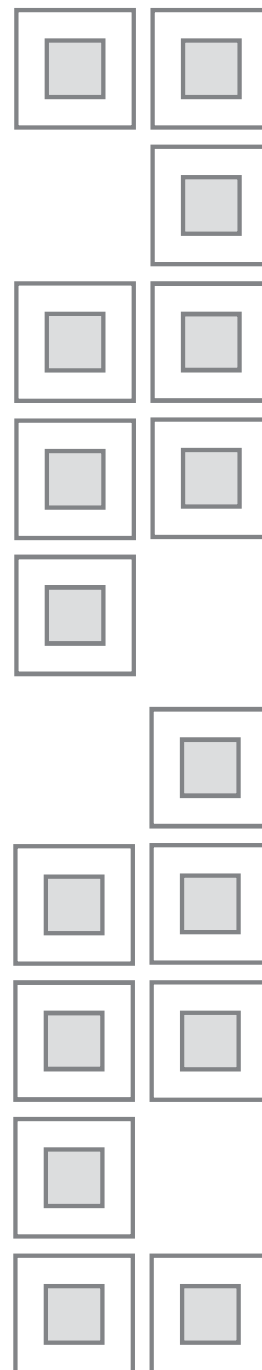
Esta demanda pela extensão do conhecimento e da prática auditorial para áreas vinculadas à gestão das organizações em sentido *lato*, mas incomparavelmente mais amplas que a simples gestão financeira ou legalidade, é tão intensa que reflete-se na grande quantidade de denominações que assume (várias delas com sentidos diferentes para os mesmos termos). Nos estudos voltados ao setor privado, pode-se encontrar referências a auditoria operacional, auditoria operativa, auditoria gerencial, auditoria administrativa, auditoria de operações, auditoria organizativa<sup>18</sup>. Já naquelas obras enfocando o setor público, a variedade não é menor: auditoria de desempenho ou de performance, com suas subdivisões de auditoria de economia e eficiência e auditoria de programas; auditoria de natureza operacional, divididas em auditoria de desempenho operacional e avaliação de programas; controle financeiro de programas; *value-for-money audit*.<sup>19</sup>

### 3.2 DEFINIÇÃO CONCEITUAL

Portanto, para tentar uma aproximação rigorosa desse fenômeno de proliferação de nomes e metodologias, é conveniente precisar qual ou quais implementações práticas desse conceito genérico se vai utilizar. Isto não só para fins de clareza, mas principalmente porque o próprio conteúdo dessas práticas é que determina o seu papel na inserção social das instituições de controle.

Inicialmente, a taxonomia desenvolvida do GAO norte-americano<sup>20</sup> é a matriz da maioria das definições atualmente em uso, que em geral para ela convergem atualmente. Segundo o *Yellow Book*, trata-se da auditoria de desempenho, que compreende dois subtipos distintos:

- a) a auditoria de economia e eficiência, destinada a verificar se a entidade auditada adquire, protege e usa seus recursos de forma econômica e eficiente, as causas de eventuais práticas antieconômicas ou ineficientes e o cumprimento das normas legais e regulamentares referentes a economia e eficiência;<sup>21</sup> e
- b) a auditoria de programas, voltada para determinar a extensão do atingimento dos objetivos fixados para a ação pública em cada programa ou atividade auditada, por parte da autoridade política ou legislativa, a efetividade das atividades auditadas e o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis ao programa ou atividade.<sup>22</sup>



Não obstante a obrigatória referência à nomenclatura do GAO como ponto de partida, devemos partir para uma especificação um pouco diferente das diferentes atividades de auditoria operacional com as quais trabalharemos. Esta definição inclui na auditoria de desempenho operacional (e não na auditoria de programas) a análise da eficácia (atingimento de objetivos), e exclui também da auditoria de programas a apreciação do cumprimento de normas legais a ele pertinentes. Esta divisão parece-nos mais razoável em função das especificidades da avaliação de programas e de efetividade, que adiante veremos. Esta definição de auditoria operacional, ainda, superpõe-se com mais precisão ao conceito usual deste tipo de auditoria na empresa privada<sup>23</sup>. Por fim, ao corresponder à nomenclatura do Tribunal de Contas da União, insere-se com mais facilidade no amplo movimento de disseminação desse tipo de trabalho que o referido Tribunal vem promovendo no setor público brasileiro.

Assim, adotamos para os fins propostos uma definição em tudo similar à que expõe o Tribunal de Contas da União em documento de trabalho. Nele, a Auditoria de Natureza Operacional (ANOp) é a avaliação sistemática dos programas, projetos, atividades e sistemas de uma organização, decompondo-se em:<sup>24</sup>

- I) Auditoria de Desempenho Operacional, que é a modalidade de auditoria voltada para o exame da ação da entidade ou atividade auditada quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia, examinando para tanto:
  - a) como a entidade adquire, protege e utiliza seus recursos;
  - b) as causas de práticas antieconômicas e ineficientes;
  - c) o cumprimento das metas previstas; e
  - d) a obediência aos dispositivos legais aplicáveis aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da gestão.
- II) Avaliação de programas, que tem por objetivo examinar a efetividade dos programas e projetos, isto é, em que medida as ações implementadas lograram produzir os efeitos pretendidos pelos seus empreendedores.

Essas duas definições têm o efeito de cobrir em seu escopo as demandas programáticas feitas à auditoria como ferramenta de conexão entre a formulação e a implementação descentralizada da política pública, que é a exigência principal feita aos auditores pela disseminação da ideologia do *New Public Management*.



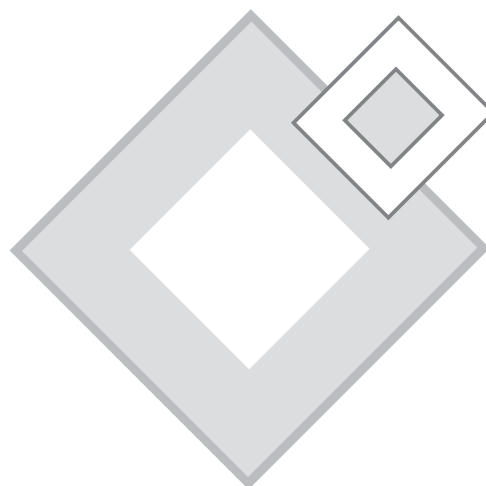
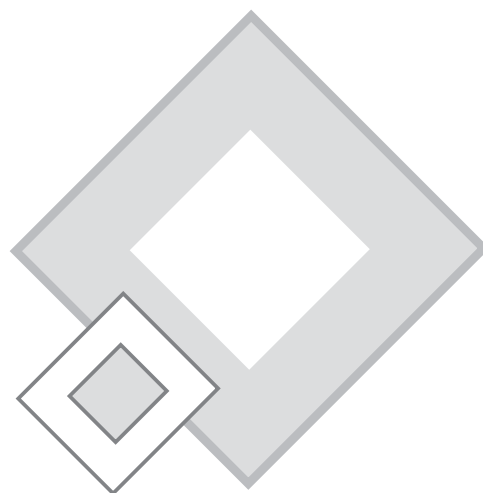
De fato, a variedade de possibilidades que um esforço neste sentido abre é muito rica. Uma Auditoria de Desempenho Operacional pode, por exemplo, verificar se uma entidade:<sup>25</sup>

- segue práticas adequadas e vantajosas de aquisição de bens ou serviços;
- adquire recursos com a especificação, qualidade e na quantidade adequadas, no momento necessário, ao custo mais baixo possível;
- protege e mantém adequadamente seus recursos;
- evita duplicação de esforços por empregados e a realização de trabalhos que têm pouca ou nenhuma utilidade para a organização;
- evita a ociosidade e o excesso de pessoal;
- usa procedimentos operacionais eficientes;
- usa a quantidade mínima de recursos (pessoal, equipamentos e instalações) para produzir e entregar bens e serviços em qualidade e quantidade apropriadas, no tempo adequado;
- atinge os objetivos previstos ou planejados por ela na execução de seus programas de trabalho, referidos em termos de volume de produtos ou serviços ofertados;
- tem sistemas adequados de medição e prestação de contas no que se refere a economia, eficiência e eficácia.

Já uma Avaliação de Programas pode, por exemplo, analisar:<sup>26</sup>

- se os objetivos de um programa proposto, recém-iniciado ou em andamento são adequados ou relevantes;
- a extensão em que um programa atinge os resultados desejados, referidos em termos dos benefícios sociais decorrentes dos produtos ou serviços por ele ofertados;

- a efetividade de um programa ou de seus componentes individuais;
- se os gestores desenvolveram e consideraram alternativas para a oferta do programa que poderiam gerar os resultados desejados com mais efetividade ou a um custo menor;
- se um programa complementa, duplica, superpõe-se ou entra em conflito com outros programas relacionados;
- as maneiras de um determinado programa obter melhores resultados;
- se os sistemas de medição e prestação de contas, no que se refere a efetividade, são adequados.



## 3.3 AS DIMENSÕES DO DESEMPENHO

Naturalmente, em sendo as definições tão dependentes da conceituação das dimensões do desempenho, é necessário expor com clareza, também, o significado dos conceitos de economicidade, eficiência e eficácia. Se apresentamos acima a noção de critérios de auditoria, padrões aplicáveis a cada caso que se examina,<sup>27</sup> podemos tratar as dimensões do desempenho como categorias que organizam os critérios individuais, ou mais ousadamente como “meta-critérios” que categorizam o foco ou a perspectiva que cada critério procura alcançar.

A especificação dos conceitos vem também da mesma fonte:

Economicidade – minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade:<sup>28</sup>

Eficiência – relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados, em um determinado período de tempo;<sup>29</sup>

Eficácia – grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.<sup>30</sup>

Efetividade – relação entre os resultados alcançados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados) que motivaram a atuação institucional<sup>31</sup>.

Nesta última dimensão, estão incorporadas, possivelmente, as maiores dificuldades em todo o universo da ANOp, uma vez que não se lida apenas com variáveis internas ou instrumentais (recursos aplicados, produção mensurada), mas com os efeitos que a ação da entidade auditada causa no seu ambiente externo. Em primeiro lugar, pelo que se refere aos efeitos em si.<sup>32</sup> Identificar com precisão e quantificar os efeitos (não a produção planejada e medida) de qualquer ação não é nunca uma tarefa simples, inclusive porque os efeitos desejados são, amiúde, enunciados de maneira qualitativa e normativa, em termos gerais e abstratos, tais como “a segurança em uma coletividade.”<sup>33</sup> Além disso, podem existir externalidades positivas ou negativas geradas pela ação auditada em outras áreas da vida social, que provavelmente deixarão de ser examinadas na sua auditoria, mas representam um componente da efetividade do programa. Por outro lado, e principalmente, há o problema da causalidade: os efeitos observados na variável-objeto do programa analisado podem ter vindo de outras políticas públicas ou de fatores exógenos da vida social que não têm correlação com o próprio programa.<sup>34</sup>

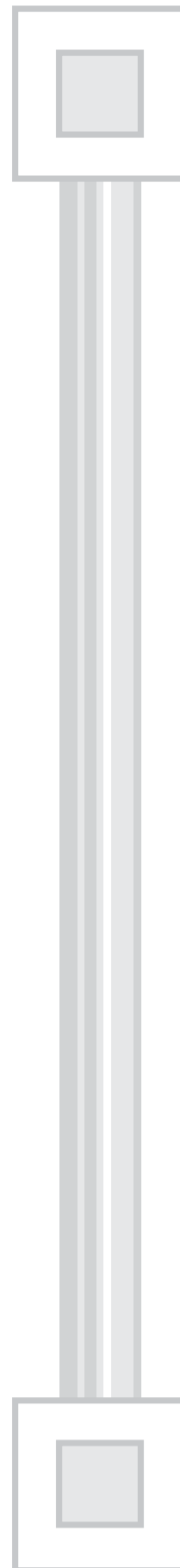
Também não se pode deixar de reconhecer a emergência de novos parâmetros de desempenho para a ação das organizações (em particular no âmbito público) que ainda não alcançaram sua posição na formalização normativa. São o reflexo concreto de novos problemas que ingressaram na agenda pública desde então, quer seja por expressarem carências objetivas da sociedade, quer por veicularem a decisão subjetiva de grupos ou parcelas que, em nome da sociedade como um todo, qualificam-nos como um problema social.<sup>35</sup> Referimo-nos a dimensões tais como:

- a equidade (de que trataremos logo adiante);
- a transparência e a responsabilização (o grau em que uma determinada ação permite a visibilidade e a prestação de contas de seus recursos e objetivos, bem como a atribuição clara de responsabilidades aos diferentes agentes nela envolvidos);

- a participação social (a abertura que uma determinada política pública contempla para que nela se veiculem as opiniões e preferências dos interessados, o que não apenas é instrumental mas tem um valor por si próprio – como mecanismo pedagógico de auto-organização popular);
- sustentabilidade (num sentido mais estrito, a compatibilidade de uma ação com a sua inserção no meio-ambiente natural que a cerca e que deve abrigá-la; num sentido lato, a capacidade dessa ação gerar por si própria os recursos – financeiros, materiais e naturais – que lhe assegurem a continuidade).

Dentre esses novos atores na arena da avaliação de programas, projetos e entidades, há um que é praticamente inescapável, e corresponde à demanda política contemporânea (especialmente no Brasil): a equidade. Com várias definições possíveis, pode-se tratá-la como a medida da possibilidade de acesso aos benefícios de uma determinada ação, por parte dos grupos sociais menos favorecidos em comparação com as mesmas possibilidades da média do país. Avaliar a equidade significa examinar se há uma distribuição igualitária dos recursos entre os que tem direito a recebê-los.<sup>36</sup> No Brasil, o princípio da equidade está contemplado em sede constitucional, quando o art. 3º inc. III da Carta Magna insere como objetivo fundamental da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, secundado pelo art. 170 inc. III que fixa como princípio da ordem econômica a “redução das desigualdades regionais e sociais”.

Se consolidada está em sua legitimidade, porém, muito falta ao conceito de equidade para ganhar consenso em sua operacionalização (circunstância esta, aliás, que afeta em maior ou menor grau todas as demais dimensões do desempenho). Em primeiro lugar, em um nível de grande abstração teórica, a busca da equidade é, às vezes, entendida como potencialmente contraditória com as condições de eficiência econômica, por opor-se em última instância às possibilidades de desigualdade que representariam indispensável incentivo à busca de eficiência por parte dos agentes econômicos individuais<sup>37</sup>. Ainda que esta discussão possa prosperar no nível da sociologia, ou da filosofia econômica, não deve, porém, afetar demasiadamente a ordem de preocupações da avaliação de programas; esta atividade até pode, em algum momento, discutir o mérito da fixação de tais ou quais objetivos para uma ação, mérito este que pode alcançar o suposto *trade off* equidade vs. eficiência; no entanto, raramente uma avaliação concreta alcança níveis de generalidade tão grande em que esse *trade off* seja uma preocupação potencial (a trajetória mais provável é o estudo de um programa, projeto ou entidade específico, cuja dimensão não tem o potencial de provocar isoladamente diferenças estruturais que alcancem tal generalidade).



Já a segunda discussão tem mais repercussão na prática da avaliação: trata-se de qual é o fundamento da equidade: se a igualdade de oportunidades (ou de acesso aos recursos de um dado programa) ou a igualdade de resultados (ou de recebimento dos benefícios do programa).<sup>38</sup>

A igualdade de oportunidades pretende colocar todos os indivíduos na mesma situação inicial, procurando que as recompensas sejam dadas de acordo 'com os méritos'. [...] A igualdade de resultados pretende alcançar uma distribuição final igualitária, independentemente do desempenho dos indivíduos e de sua contribuição à sociedade.<sup>39</sup>

A concepção de igualdade de resultados é combatida até mesmo com alguma violência por grande parte da ciência social:

A posição dominante aceita o princípio da igualdade no ponto de partida, outorgando oportunidades similares a todos, ao mesmo tempo em que pretende que a distribuição final, que será desigual, se mantenha dentro de certas margens consideradas aceitáveis em cada contexto social.<sup>40</sup>

É preciso, porém, não perder de vista estas duas dimensões ao discutir os méritos de critérios de equidade: se a igualdade de oportunidades parece razoável para a maior parte dos fenômenos econômicos (ex: oferecer a todo estudante que o deseje a mesma qualidade de ensino profissionalizante, deixando ao mérito de cada um a sua inserção no mercado de trabalho e a conseqüente geração de renda), não se pode conceber uma desigualdade de resultados no oferecimento de direitos sociais básicos (ex: atendimento médico em situações de risco de vida, ou acesso à justiça com igualdade de condições entre as partes), desigualdade esta que é, talvez, o mais intolerável traço do subdesenvolvimento brasileiro.

**"...se a igualdade de oportunidades parece razoável para a maior parte dos fenômenos econômicos ..., não se pode conceber uma desigualdade de resultados no oferecimento de direitos sociais básicos ..., desigualdade esta que é, talvez, o mais intolerável traço do subdesenvolvimento brasileiro."**

#### 3.4 AUDITORIA OPERACIONAL VERSUS AUDITORIA DE CONFORMIDADE - UMA FALSA POLÊMICA

A verdade, permito-me eu comentar agora, só pede olhos que a vejam. O pior é quando as pessoas teimam em olhar para outro lado.<sup>41</sup>

Neste ponto, é útil estender-nos um pouco sobre as diferenças entre a auditoria convencional (de conformidade ou financeira) e a ANOp. Estas diferenças suscitam não poucas angústias e reações dos auditores já experientes, especialmente no setor público, que temem algo como uma descaracterização (ou perda de poder) do papel de suas organizações.

Quanto aos fundamentos legais no direito brasileiro, a atribuição de competências às instituições públicas de controle deriva da Constituição Federal e é explícita em incluir ambos os tipos de verificações. Os princípios constitucionais de administração pública incluem tanto a legalidade e moralidade quanto a eficiência (art. 37 da Constituição Federal). O mandato das instituições públicas de controle (interno ou externo) na Constituição alcança a verificação da legalidade, legitimidade e economicidade da ação pública (art. 70), podendo o sistema de controle externo auditar a ação nos âmbitos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional (art. 71 inc. IV). Já o sistema de controle interno tem a responsabilidade explícita de avaliar o cumprimento das metas do planejamento governamental (art. 74 inc. I) e de avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão (art. 74 inc. II). Tais mandatos constitucionais são válidos tanto para o nível federal quanto nas administrações regionais (art. 75). Existe, portanto, desde a matriz de todo o ordenamento jurídico, a previsão e a demanda do trabalho auditorial sobre as dimensões do desempenho da ação pública.

Os critérios sobre os quais efetuar a ação de controle representam a primeira diferença significativa: no trabalho de legalidade, são explícitos na lei e regulamentos, não cabendo outros.<sup>42</sup> Já os critérios para a auditoria de natureza operacional têm de ser construídos *ad hoc* praticamente em cada auditoria, com origem nas mais diversas fontes (na própria legislação, quando existente, nos padrões técnicos da área profissional auditada; no desempenho histórico do ente auditado; no desempenho de entidades semelhantes, em práticas gerenciais ou operacionais aceitas pelo auditado como aplicáveis; nos objetivos fixados ao ente auditado por ele próprio ou pelo poder público correspondente, ou nos termos de contratos que vinculem o auditado).

No que se refere às conseqüências da ação de controle, também há diferenças destacadas: o mandato legal para a auditoria de legalidade e financeira fala em julgar e responsabilizar, permitindo exigir responsabilidades pecuniárias e impor sanções; para os aspectos operacionais, fala em avaliar, emitir pronunciamentos de natureza opinativa. Assim, uma auditoria de legalidade poderá conter determinações de cumprimento coercitivo pelo auditado,

fundamentada na obrigatoriedade da legislação em que se fundamenta. Já uma auditoria de natureza operacional terá critérios muito menos imperativos sobre os quais consolidar-se. Ainda que o mandato legal permita a avaliação nessas dimensões, conceitos como eficiência, eficácia, efetividade ou equidade não são normas específicas e inequívocas que prescrevem comportamentos predeterminados. No sentido jurídico, são normas programáticas, de aplicação diferida e não imediata, a serem materializadas pela atividade do legislador (elaborando normas e regulamentos) e do administrador (através dos atos de gestão). Emitem “preceitos a serem cumpridos pelo Poder Público, como ‘programas das respectivas atividades, pretendendo unicamente a consecução dos fins sociais pelo Estado’.”<sup>43</sup> Desta forma, o ente controlador está funcionando como um interlocutor mais nessa materialização da intenção constitucionalmente consagrada, situando-se numa posição de co-participação nessa produção dos objetivos sociais pela Administração. Desta forma, não existe o fundamento legal que permite a atuação coercitiva do ente controlador, que tem de recorrer à capacidade de persuasão de seus argumentos técnicos objetivamente lançados em seus relatórios. Assim, os produtos essenciais da auditoria operacional são a opinião do auditor acerca do desempenho na atividade examinada e as eventuais recomendações fundamentadas que sua análise permita formular. Algumas propostas metodológicas chegam a incluir como etapa da auditoria operacional, após a emissão de propostas ou recomendações, uma verdadeira negociação entre os auditores e os responsáveis pela entidade ou programa examinados, de forma a atingir os resultados preconizados pelas recomendações.<sup>44</sup>

Alguns poderão ver nisto uma “diminuição” dos poderes ou do papel dos órgãos de controle. Entendemos que não procede esse temor. Em primeiro lugar, porque a dimensão operacional foi acrescentada pela Constituição de 1988 às missões do controle, sem que as demais atribuições de legalidade fossem excluídas de sua competência. Em segundo lugar, porque não se deve, de modo algum, subestimar o efeito que a simples disseminação da informação objetiva sobre a gestão pública tem no sistema sócio-político, sendo capaz de influenciar vigorosamente a própria condução das ações em questão (a demanda por informação e análise chega a preceder e pautar as iniciativas das instituições de controle, como vimos

no início da seção 4.6.1). Num contexto institucional democrático, a discussão técnica fundamentada dos assuntos públicos é por si própria uma fonte considerável de poder; uma organização de controle capaz de abordar com segurança os problemas de sua clientela do ponto de vista técnico-gerencial, oferecendo análises objetivas, corretas, bem apresentadas – e portanto persuasivas – conquista um espaço de intervenção adicional em relação às suas competências de fiscalização estritamente jurídico-formais.

Em função dessas mesmas características, a auditoria operacional pressupõe a existência de algumas características na atividade sob exame e na relação entre o auditor e os gestores sob auditoria. Os mecanismos de gestão (especialmente orçamentários, estatísticos e contábeis) devem ter consistência e abrangência tais que permitam, ao menos em um nível mínimo, a análise da realidade relativa àquele programa ou instituição. Caso não possuam potencialidade suficiente para isto, esta constatação será possivelmente a conclusão mais importante da auditoria, que poderá então indicar a necessidade e as condições de criação de mecanismos hábeis à gestão da atividade auditada<sup>45</sup>. Existem mesmo metodologias de auditoria operacional que incluem, como parte essencial de sua intervenção, uma negociação prévia com a entidade objeto da auditoria para definir, em conjunto, um sistema previamente concertado de planejamento, estabelecimento de objetivos e produção de indicadores.<sup>46</sup>

Outro imperativo para o sucesso de uma auditoria operacional é o relacionamento cooperativo que se espera seja estabelecido entre o auditor e o seu cliente.<sup>47</sup> Não se está tratando de simples constatação de não-conformidades frente a um padrão objetivo predefinido e obrigatório, como a auditoria de legalidade, que pode ser feita (e muitas vezes tem exatamente de ser feita) num contexto de maior distanciamento e mesmo conflito de interesses. A natureza dos dados a serem captados, a construção dos critérios, a comparação entre uns e outros, são freqüentemente sujeitos a lacunas e ambigüidades que dificilmente são superáveis sem uma postura cooperativa de ambas as partes. Isto requer uma postura institucional e pessoal dos responsáveis pela auditoria que, longe de representar uma diminuição de sua condição de trabalho, evidencia (e exige) um grau maior de profissionalismo e garante, quando atingido, um respeito ainda maior à instituição de controle. Lembra oportunamente Speck que “os processos de avaliação de políticas públicas não ganham legitimidade por meio de regras de processualidade, como no caso de julgamentos, mas sim através da competência e da operacionalidade dos resultados do controle.”<sup>48</sup>

Por fim, existem algumas outras distinções entre ambas as modalidades que merecem a reflexão:<sup>49</sup>

- as auditorias de regularidade podem abranger uma grande entidade e utilizar mais intensamente os mecanismos de amostragem; as auditorias operacionais têm de limitar-se a um alcance mais limitado (uma sub-unidade da organização, um determinado processo gerencial, um programa de governo, etc.);
- as auditorias de regularidade podem, em alguns casos, referir-se de maneira global a uma entidade ou programa (ex: detectada uma diferença materialmente relevante nos balanços de uma sub-unidade, todo o balanço de uma organização pode ser classificado de incorreto ou inadequado); as auditorias operacionais exigem, em geral, a identificação mais precisa possível dos elementos (programas, funções, sub-unidades) que geraram uma opinião adversa sobre o desempenho;
- as auditorias de regularidade podem referir-se a um horizonte temporal delimitado e esgotar-se na opinião sobre ele (p. ex., as contas ou a gestão de um determinado exercício); esta limitação faz pouco sentido na auditoria operacional, uma vez que o seu objetivo é exatamente encontrar os meios de melhorar o desempenho; em geral, as auditorias operacionais requerem sucessivas verificações para acompanhar o grau de implementação das recomendações realizadas e o efeito que tiveram;
- as auditorias de regularidade usam basicamente evidências documentais (quando muito, acrescidas de levantamentos físicos como contagens de caixa, inventários de estoque, etc.), que têm características mais diretas e conclusivas; o universo de evidências necessário à análise da auditoria operacional é no mais das vezes muito mais amplo, incluindo fortemente componentes analíticos e narrativos (entrevistas, observações diretas), que podem ter natureza mais circunstancial e controversa.



#### 4. A INSERÇÃO DA AUDITORIA OPERACIONAL NA FUNÇÃO SOCIAL DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE

La demanda por un sector público eficiente, que responda a las políticas públicas acordadas en el plano político, es cada vez mayor. También resulta evidente el afán por consolidar la estabilidad que la mayoría de los países han logrado o van logrando. A esto, se agrega una creciente preocupación por dar al manejo de la cosa pública una adecuada transparencia. Bajo esa óptica cobra relevancia la forma en que se asignan los recursos en el sector público y cómo se controla su uso.<sup>50</sup>

A evolução dos sistemas políticos democráticos levou a relação de *accountability* (a obrigação de prestar contas à cidadania dos recursos e das atividades públicas) à posição de valor central nos mecanismos da democracia,<sup>51</sup> e sua importância já se cristalizou na consciência das sociedades modernas.<sup>52</sup> Como vimos acima, este movimento geral refletiu-se diretamente sob a forma de uma maior demanda por serviços de auditoria em toda a sua variedade, e em particular na demanda por auditoria nos fluxos de informação envolvidos na formulação e execução de políticas públicas e da atividade governamental em geral.

É para isto que os distintos ordenamentos jurídicos nacionais conferem às Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) o mandato institucional de garantir o cumprimento pelo Estado dessa obrigação de *accountability*. De fato, ao longo de toda a imensa variedade de formas institucionais por elas ostentada, a função essencial de todas essas Entidades é manter e fomentar a obrigação de prestar contas (o que inclui também promover boas práticas de gestão econômico-financiera).<sup>53</sup> Já expusemos detalhadamente que as funções jurisdicionais de algumas Entidades têm também o objetivo de que a EFS garanta, por essa via, que qualquer um que conduza operações com bens e valores públicos preste contas das mesmas e esteja,

neste sentido, sujeito a sua jurisdição. Por isto mesmo, esta autoridade jurisdicional representa, nas realidades nacionais em que ocorre, missão de indissolúvel complementariedade em relação à missão de auditoria, sendo considerada pelo próprio coletivo dessas instituições como “parte da lógica dos objetivos gerais que persegue a auditoria externa.”<sup>54</sup>

Ora, é neste sentido que, com a ampliação dos critérios pelos quais se exige resultados da ação governamental, estendendo-se a dimensões tão amplas como as que viemos de mencionar, expande-se em velocidade análoga o universo de questões sobre as quais as instituições de controle têm de debruçar-se para elevar o valor da informação oferecida à sociedade pelo Estado. É este o espaço que tem a preencher a auditoria operacional.

Esta inserção de garante da *accountability* num universo muito mais amplo de temas é potencializada pela vinculação particular que alimentam as Entidades Fiscalizadoras Superiores com os Parlamentos

Nacionais: a demanda dos representantes do eleitorado também transcende o aspecto meramente contábil para abranger uma pauta muito mais ampla de questões como insumo aos processos legislativo e de controle inerentes à missão parlamentar.<sup>55</sup>

No entanto, o núcleo central dessa tendência excede a simples relação inter-institucional frente a Parlamentos ou Executivos. A exigência de que as instituições de controle governamental ampliem o horizonte de sua análise para todas estas dimensões vem sobretudo de uma demanda do conjunto da sociedade pela abertura das organizações públicas e privadas à transparência e à difusão da informação. Identificar esta demanda (que ainda hoje é formulada com bastante imprecisão) e atendê-la (inclusive antecipando-se e oferecendo meios e estruturas concretas para veiculação dessa informação imprecisamente desejada), é a perspectiva de legitimidade e sobrevivência com que se defrontam as organizações de controle governamental neste início de milênio.

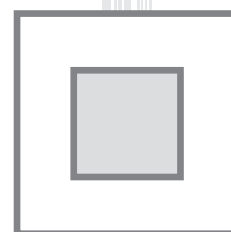


## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Bruno José Machado. Análise comparativa das filosofias de auditoria. *Revista de Contabilidade e Finanças*, São Paulo, 37, jan./mar. 2005.
- ANGLÈS, Ferran Termes i. *L'auditoria de performance*. Barcelona: Sindicatura de Comptes de Catalunya, 1999.
- BERGAMINI JR., Sebastião. A crise de credibilidade corporativa. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, 9, 18, dez. 2002.
- BITTENCOURT, Fernando. Os critérios de auditoria e a auditoria operacional. *Revista do TCU*, Brasília, 31, 83, jan./mar. 2000.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria de natureza operacional*. Brasília: TCU, 2000.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- ESPAÑA. Intervención General de la Administración del Estado. *Normativa sobre control interno: disposiciones e informes complementarios*. Madrid: Ministerio de Hacienda, 2001.
- ESTADOS UNIDOS. General Accounting Office. *Government Auditing Standards = Normes d'Auditoria del Sector Públic*. Barcelona: Sindicatura de Comptes de Catalunya, 1992.
- FERNANDEZ-MOLINA, Jesús del Barco. El control de eficacia: significado y contenido del control financiero de programas. *Presupuesto y gasto público*, Madrid, n. 18 (El control de la actividad económico-financiera), pp. 173-188, 1996.



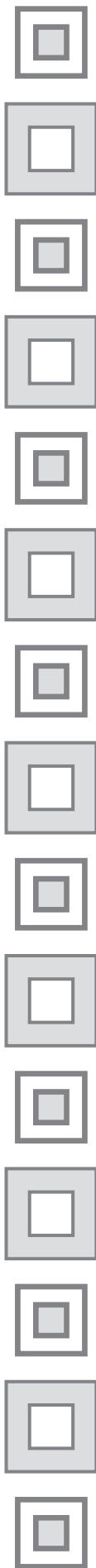
- FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. *Medo e ousadia: o cotidiano do professor*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- HERNANDEZ, Jose Carlos Alcalde; LOPEZ, Angel Jurado-Centurión. La auditoría de procedimientos en la gestión pública: bases metodológicas. *Presupuesto y gasto público*, Madrid, n. 18 (El control de la actividad económico-financiera), pp. 113-126, 1996.
- INTERNATIONAL Organization of Supreme Audit Institutions. *Auditing standards*. Cairo: INTOSAI, 1995.
- LORINC, John. After Enron. CA Magazine. Disponível em: <[http://www.camagazine.com/ondex.cfm/ci\\_id/10954/la\\_id/1/camagazine/1/print/true.htm](http://www.camagazine.com/ondex.cfm/ci_id/10954/la_id/1/camagazine/1/print/true.htm)>. Acesso em: 24/05/2004.
- MÁS, Jordi; RAMIÓ, Carles. La auditoría operativa en la práctica: técnicas de mejora organizativa. Barcelona : Boixareu, 1997.
- McCONNEL Jr., Donald; BANKS, George. How Sarbanes-Oxley will change the audit process. *Journal of Accounting*, Sept. 2003. Disponível em: <<http://www.aicpa.org/pubs/jofa/sep2003/mcconn.htm>>. Acesso em: 24/05/2004.
- MENY, Yves; THOENIG, Jean Claude. Las políticas públicas. Barcelona:Ariel, 1992.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2000.
- NEWTON, Enrique Fowler. Cuestiones fundamentales de auditoría. Buenos Aires : Ediciones Macchi, 2001.
- OLMO, María del Sol Hernández. ¿ Devolverá Sarbanes-Oxley la confianza en los inversores ? ESPANHA. Intervención General de la Administración del Estado. *Cuenta con IGAE 5*, Madrid, Octubre 2001.
- PENTLAND, Brian T. Will auditors take over the world ? Program, technique and the verification of everything. *Accounting, Organizations and Society*, London, 25, 2000.
- PEREZ JUNIOR, José Hernandez. Auditoria de demonstrações contábeis: normas e procedimentos. São Paulo: Atlas, 1998.
- PETREI, Humberto. Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina. Washington : Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- POGOSSIAN, Norair. O status jurídico da Câmara de Contas da Federação da Rússia. *Revista do TCU*, Brasília, v. 3, n. 76, pp. 61-67. abr./jun. 1998.
- POWER, Michael. *The audit society : rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1999.



- SARAMAGO, José. Cadernos de Lanzarote II. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SPECK, Bruno. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- SUÉCIA. Swedish National Audit Office. *Handbook in performance auditing: theory and practice*. Estocolmo: RRV, 1999.
- VALDERRAMA, José Luiz Sánchez Fernández. Teoría y práctica de la auditoría I: concepto y metodología. Madrid: Ediciones Pirámide, 1997.
- ZYMLER, Benjamin. Questões de controle. Controle das finanças públicas no Brasil : visão atual e prospectiva. *Revista do TCU*, Brasília, v. 3, n. 76, pp. 15-42, abr/jun 1998.

### Notas

- <sup>1</sup> Tese Submetida ao XXIII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil e I Congresso Internacional dos Sistemas de Controle Externo Público – Gramado - RS - Outubro 2005.
- <sup>2</sup> Freire & Shor, 1987, p. 104.
- <sup>3</sup> Dentre alguns relatos de experiências nacionais, podemos destacar a Rússia, já pós-soviética (Pogossian, 1998, p. 63), a Espanha (Hernandez & Lopez, 1996, p. 113; Fernandez-Molina, 1996, p. 174) e o Brasil (Zymler, 1998, p. 42). Para uma compilação internacional dessa tendência, veja-se Petrei, 1997 (especialmente pp. 444-446).
- <sup>4</sup> Almeida, 2005, p. 91, citando Mautz, R. & Sharaf, H. The philosophy of auditing. (American Accounting Association, 1961). p. 2 .
- <sup>5</sup> Power, 1999, pp. 3-9 (a obra de Michael Power é seminal para essa vertente do estudo da auditoria); Pentland, 2000, pp. 307-309.
- <sup>6</sup> Power, 1999, p. 3.  
During the late 1980s and early 1990s, the word ‘audit’ began to be used in Britain with growing frequency in a wide variety of contexts. In addition to the regulation of private company accounting by financial audit, practices of environmental audit, value for money audit, management audit, forensic audit, data audit, intellectual property audit, medical audit, and technology audit emerged and, to varying degrees, acquired a degree of institutional stability and acceptance. Increasing numbers of individuals found themselves subject to new or more intensive accounting and audit requirements. In short, a growing population of ‘auditees’ began to experience a wave of formalized and detailed checking up on what they do.
- <sup>7</sup> Traduzimos por “auditoria como demanda” as expressões “audit as program” e “programmatic demand fo audit” originais de Power (1999). Uma primeira opção havia sido “auditoria como programa”, mas o uso didático de versões anteriores deste texto revelou que essa opção causa entre muitos leitores confusão entre o conceito de que se trata e a noção instrumental de “programa de auditoria”, de uso corrente na terminologia técnica de auditoria, e que denota exatamente o contrário (é um componente da “auditoria como tecnologia”).
- <sup>8</sup> Power, 1999, p. 6. Observe-se que a distinção entre “programa” e “tecnologia” foi formulada em caráter geral para qualquer prática social (Rose & Miller, 1992), e é utilizada nos mesmos termos por Pentland (2000, p. 309).
- <sup>9</sup> Note-se que por “organizações” podemos entender uma empresa comercial, uma entidade governamental, uma política pública, um conjunto de prestadores de serviço ou qualquer empreendimento conjunto entre pessoas.
- <sup>10</sup> Estas partes com interesses legítimos no empreendimento já foram contempladas no debate público (técnico e político) com a denominação *stakeholders*.



- <sup>11</sup> Power, 1999, p. 33 "Auditors are censured, conferences are organized, articles are published and, very often, new audit guidance is issued. Things settle down until the next time."
- <sup>12</sup> Listados de maneira didática em Bergamini Jr., 2002.
- <sup>13</sup> Bergamini Jr., 2002, p. 44; Olmo, 2001, pp. 21-22; McConnel & Banks, 2003; Lorinc, 2004.
- <sup>14</sup> De una primera lectura puede deducirse que no se trata de una Ley sistemática, al menos si nos atenemos a la gran heterogeneidad de los aspectos que aborda, relativos al mercado de valores, a la supervisión de los auditores externos, al funcionamiento de las sociedades y a las responsabilidades de sus administradores y gestores. (Olmo, 2001, p. 22).
- <sup>15</sup> "[...] cost control, financial transparency, the autonomization of organizational sub-units, the decentralization of management authority, the creation of market and quasi-market mechanisms separating purchasing and providing functions and their linkage via contracts, and the enhancement of accountability to customers for the quality of service via the creation of performance indicators." Power, 1999, p. 43.
- <sup>16</sup> Esta seção está amplamente baseada em Power, 1999, pp. 43-52.
- <sup>17</sup> De esta manera, directivos y consultores necesitan unos métodos que posibiliten un mejor conocimiento de la organización y de su entorno, que permitan identificar los puntos fuertes y débiles de su configuración actual, que ayuden a encontrar nuevos objetivos y diseños más eficaces y eficientes y, por último, requieren unas técnicas que consigan implementar estos anhelos de cambio. Mas & Ramió, 1997 pp. XV-XVI.
- <sup>18</sup> Mas & Ramió, 1997, pp. 29-30; Newton, 2001, p. 61, Valderrama, 1997, p. 27-27.
- <sup>19</sup> Anglès, 1999, p. 11; GAO, 1992, p. 2-3; TCU, 2000, pp. 15-20; Power, 1999, pp. 49-50; RRV, 1999, p. 17; IGAE, 2001, pp. 219-220; Fernández-Molina, 1996, pp. 173-175).
- <sup>20</sup> Contida no Yellow Book do GAO, a que já nos referimos acima (GAO, 1993).
- <sup>21</sup> GAO, 1993, pp. 2-3; esta posição (economy and efficiency audits) pretende ainda abarcar uma nomenclatura utilizada pelo NAO inglês e muito difundida, a value-for-money audit (VFM).
- <sup>22</sup> GAO, 1993, pp. 2-3; naturalmente, pode-se incluir serviços, funções ou entidades como objetos de auditoria, ao lado de programas e atividades.
- <sup>23</sup> El alcance del trabajo de auditoría administrativa consiste en el análisis de las distintas áreas de trabajo en la empresa, de las funciones que desarrollan, de las responsabilidades establecidas y de los objetivos marcados, tanto en lo referente a la evaluación de los mismos y su adecuación con los objetivos generales de la empresa, como a su cumplimiento o control operativo. (Valderrama, 1997, p. 26).
- Auditoria interna ou operacional - Ação e objetivo: Exame dos controles internos e avaliação da eficiência e eficácia da gestão; Finalidade: promover melhoria nos controles operacionais e na gestão de recursos. (Perez Junior, 1998, p. 15).
- <sup>24</sup> TCU, 2000, pp. 15-18; apenas retiramos aqui a referência a ações, entidades ou órgãos "públicos", "governamentais" ou "jurisdicionados", por entender que, em nível conceitual, inexistirá diferença em função da natureza pública ou privada do ente auditado.
- <sup>25</sup> Adaptação de GAO, 1993, pp. 2-3 a 2-5.
- <sup>26</sup> Adaptação de GAO, 1993, pp. 2-3 a 2-5.
- <sup>27</sup> Para uma apresentação mais extensa do tema "critérios de auditoria": Bittencourt, 2000.
- <sup>28</sup> TCU, 2000, p. 107; no mesmo sentido com ligeiras alterações de léxico, INTOSAI, 1995, p. 149 e RRV, 1999, p. 29.
- <sup>29</sup> TCU, 2000, p. 108, ficando claro que a relação entre os produtos e os custos deve ser verificada "em um determinado período de tempo", o que não consta da definição de INTOSAI, 1995, p. 150; em RRV, 1999, p. 29, existe a menção a dois tipos de eficiência utilizados na linguagem corrente (aquela relacionando custo e produto e a que limita-se a verificar a relação pessoal empregado/produto).

- <sup>30</sup> TCU, 2000, p. 108, onde fica claro que o conceito independe dos custos implicados. Em outra definição (INTOSAI, 1995, p. 149), esta dimensão está omissa. Esta independência da eficácia em relação aos custos é criticada em RRV, 1999, p. 32. No entanto, em face da existência do conceito de eficiência, entendemos adequada a utilização da definição mencionada. Claro fica, ainda, que a auditoria operacional tal como aqui definida deixa para a auditoria de programas as considerações de efetividade (a relação entre os resultados – impactos observados- e os objetivos – impactos esperados – de uma ação pública, TCU, 2000, p. 107).
- <sup>31</sup> TCU, 2000, p. 107. RRV, 1999, p. 32-33 enxerga a efetividade como os “efeitos comparados com os objetivos e relacionados aos recursos usados para atingir os objetivos”. Reconhecendo que esta definição afasta-se do modelo padrão da INTOSAI (refletido no conceito usado pelo TCU), alegando que não é suficiente para focar simultaneamente os resultados e o uso dos recursos, sendo insuficiente como medição do value for money.
- <sup>32</sup> RRV, 1999, pp. 31-35.
- <sup>33</sup> Meny & Thoenig, 1992, p. 94.
- <sup>34</sup> Meny & Thoenig, 1992, p. 95; Cano, 2002, p.p. 16-17.
- <sup>35</sup> Meny & Thoenig, 1992, p. 119.
- <sup>36</sup> Anglès, 1999, p. 19.
- <sup>37</sup> Cohen & Franco, 1993, p. 23.
- <sup>38</sup> Esta dicotomia é também tratada, por vezes, como o dilema “igualdade” versus “equidade”.
- <sup>39</sup> Cohen & Franco, 1993, p. 23.
- <sup>40</sup> Cohen & Franco, 1993, p. 25.
- <sup>41</sup> Saramago, 1999, p. 168.
- <sup>42</sup> O que não quer dizer, de maneira alguma, que a interpretação e aplicação da lei e regulamentos não seja uma tarefa muitas vezes cheia de dúvidas e ambigüidades.
- <sup>43</sup> Moraes, 2000, p. 41.
- <sup>44</sup> Mas & Ramió, 1997, pp. 42-47.
- <sup>45</sup> Anglès, 1999, pp. 25-26.
- <sup>46</sup> IGAE, 1997, pp. 14-17 e 79-92.
- <sup>47</sup> Anglès, 1999, pp. 27-28.
- <sup>48</sup> Speck, 2000, p. 210.
- <sup>49</sup> Anglès, 1999, pp. 30, realiza um inventário bastante sugestivo das diferenças entre os dois tipos de auditoria.
- <sup>50</sup> Petrei, 1997, p. xvii.
- <sup>51</sup> While not allways specified by law, this accountability concept is inherent in the governing processes of this nation. (GAO 1993, p. 1-3).
- <sup>52</sup> INTOSAI, 1995, p. 17.
- <sup>53</sup> INTOSAI, 1995, p.25.
- <sup>54</sup> INTOSAI, 1995, p.25; no mesmo sentido, para o caso brasileiro, Speck, 2000, pp. 208-209.
- <sup>55</sup> Petrei, 1997, pp. 444-445.



# Valoração econômica do recurso e do dano ambiental aplicada à quantificação de débito imputado pelo Tribunal de Contas da União<sup>1</sup>

**Flávia Dinelli Pontes Leite**  
**Josimar Ribeiro de Almeida**

**Flávia Dinelli Pontes Leite** é Analista de Controle Externo do TCU/SECEX-MG, Bacharel em Direito pela FUMEC, Especialista em Auditoria Externa pela FACE-UFMG e Especialista em Auditoria e Perícia Ambiental pela ECOBUSINESS/COPPE-UFRJ.

**Josimar Ribeiro de Almeida** é Pós-Doutorado em Engenharia de Produção USP, Pós-Doutorado em Engenharia Ambiental pela COPPE-UFRJ, Doutor em Ciências Biológicas pela UFPR, Professor Adjunto da UFRJ.

## 1. INTRODUÇÃO

A fiscalização ambiental é atividade recentemente introduzida no âmbito do TCU, a partir da adaptação de metodologias provenientes da auditoria tradicional, que examina a conformidade da gestão às leis ou normas e da auditoria de natureza operacional, cujo escopo abrange também os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

O objetivo deste trabalho é identificar e examinar os diversos métodos e técnicas utilizados para a valoração do bem e do dano ambiental, de modo a contribuir com o aprimoramento dos procedimentos de auditoria ambiental utilizados no TCU. A aproximação entre as contribuições da teoria econômica e os procedimentos de auditoria ambiental, a partir da familiarização com metodologias de valoração já experimentadas, possibilita a consideração de critérios técnicos na valoração. O conhecimento das metodologias propiciará a escolha daquela que melhor se ajuste às especificidades do caso concreto, tendo em vista os seguintes parâmetros: objetivo da valoração, disponibilidade de dados e do conhecimento científico a respeito da dinâmica ecológica do objeto em questão e custo envolvido.

<sup>1</sup> Trabalho apresentado e aprovado pela Comissão Técnica e Plenário do XXIII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil e I Congresso Internacional dos Sistemas de Controle Externo Público realizado em Gramado/RS, em outubro de 2005. (versão atualizada).

## 2. RESPONSABILIDADE CIVIL NA REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL

O texto constitucional de 1988, em seu artigo 225, §§ 2º e 3º, define expressamente que a responsabilidade civil pelo dano ambiental é objetiva. Conforme Baracho Júnior (2000), o artigo 14, § 1º da Lei nº 6.938/81, que define a Política Nacional do Meio Ambiente, tem sido considerado como recepcionado pelo § 3º do artigo 225 da Constituição. Assim estabelece o dispositivo legal:

Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

O novo Código Civil Brasileiro, no parágrafo único de seu artigo 927 determina a aplicação da responsabilidade objetiva sempre que "a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem."

A aplicação da responsabilidade civil objetiva é importante instrumento de proteção do meio ambiente, porque a reparação do dano é exigida independentemente da caracterização de ter o causador agido com culpa. Assim, não cabem às vítimas provas periciais caras ou mesmo estabelecer o nexo causal em função da inversão no ônus da prova.

Pelas atribuições que possui o Estado de preservar e reparar os recursos naturais, não resta dúvida quanto a sua responsabilidade objetiva para a reparação do dano ambiental. Também a regra geral de responsabilidade no que concerne ao Poder Público estabelecida no artigo 37, § 6º da Constituição é clara no sentido de que o Estado pode figurar como sujeito passivo nas demandas reparatórias de dano ambiental.

Conforme Leite (2003): "Com efeito, percebe-se que todas as atividades de risco ao ambiente estão sob controle do Estado e, assim sendo, em tese, o mesmo responde solidariamente pelo dano ambiental provocado a terceiros".

Segundo Mancuso (2000): "Já no tocante às lesões ao meio ambiente [...], cremos que remanesce íntegra a responsabilidade objetiva e solidária de todos os que concorrem para o resultado, ressalvada entre eles a via regressiva".

Todavia, podemos encontrar entre os doutrinadores algumas ponderações em relação à responsabilidade civil do Estado por danos ambientais.

***“A aplicação da responsabilidade civil objetiva é importante instrumento de proteção do meio ambiente, porque a reparação do dano é exigida independentemente da caracterização de ter o causador agido com culpa.”***

Para Leite (2003) “não se deve adotar irrestritamente a regra da solidariedade do Estado pelo dano ambiental, pois responsabilizando irrestritamente o Estado, quem está arcando com o ônus, na prática, é a própria sociedade”. No mesmo sentido, Milaré (2002) postula que só se responsabilize o Estado, conjuntamente, quando este tenha, efetivamente, atuado de maneira não justificável em relação à ocorrência do dano. O Estado, então, somente ficaria obrigado a arcar solidariamente com os custos do dano ambiental praticado por terceiro, se restar cabalmente demonstrada sua atuação com culpa grave ou omissão injustificável na sua função fiscalizadora e preventiva do dano ambiental. Por outro lado, caso a ação lesiva seja exclusivamente de atividade do Estado, este responde objetiva e integralmente pelo dano ambiental.

Conforme Lima (2001) são os maus gestores que devem pagar pelo prejuízo que sua ação ou omissão produziu no patrimônio público ambiental. A punição patrocinada pelo TCU seria tipicamente administrativa e não provocaria conflito entre as esferas autônomas de atuação (administrativa, civil e criminal).

Prevalece, pois, o entendimento no sentido da responsabilidade civil do Estado ou do particular por danos ambientais objetivos, fundada na teoria do chamado risco integral, não admitindo, portanto, qualquer hipótese excludente do dever de indenizar.

### 3. A IMPORTÂNCIA DE QUANTIFICAÇÃO DE DÉBITO

A Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92) prevê as hipóteses em que o Tribunal julgará irregulares as contas de um responsável e autorizará a cobrança do débito. O Regimento Interno do TCU prevê duas formas de apuração do débito, ou seja, mediante verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido, ou mediante estimativa, quando, por meios confiáveis, apura-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido. Na prática, nos casos de irregularidades relacionadas à execução de convênio, o valor do débito já é conhecido

e corresponde à parcela de recursos repassados, que não teve regular aplicação ou a devida comprovação no respectivo processo de prestação de contas. No caso dos danos ambientais surge a necessidade de se adotar métodos e técnicas para a quantificação do dano ao patrimônio ambiental, com vistas à definição do valor a ser imputado ao mau gestor.

Nogueira<sup>2</sup> traz importante contribuição à reflexão sobre punição do infrator ambiental. Defende que o valor e a possibilidade de punição do infrator são condições essenciais para que haja redução dos impactos negativos da atividade humana sobre a base natural onde ela se realiza. Assim os agentes responsáveis por fazer cumprir a lei precisam ser eficazes. Caso o infrator não reconheça essa eficácia, ele se sentirá motivado a manter o comportamento ilegal. Se o ganho ao cometer um ato ilícito for maior que a probabilidade de ser identificado e o valor de reparação mais acréscimo pecuniário a título de valor de desestímulo, de modo a dissuadir o responsável da prática de nova infração, o poluidor continuará poluindo. Surge então a necessidade de avaliar adequadamente o valor de um dano ambiental para a sociedade e aumentar a capacidade desta de impor ao infrator o custo do dano.

Por analogia à lei econômica da demanda, espera-se que o aumento do custo da sanção para o infrator provoque uma diminuição de uma conduta indesejada. Parte-se do princípio de que aqueles indivíduos que violam a lei são racionais como os tomadores de decisão. O aumento das vantagens de cometer um ato ilegal pode incentivar indivíduos à prática da ação. Se houver desvantagens haverá desestímulo. Pode-se pensar num crime ambiental com o objetivo de ganho pecuniário. A primeira ponderação do infrator tomador de decisão racional é sobre a incerteza da punição. Ele avalia a probabilidade de ser flagrado mais as punições que receberá e compara com o benefício potencial da infração.

Em síntese, é necessária avaliação adequada do custo de um dano ambiental para a sociedade e que o Estado seja capaz de punir uma infração.

<sup>2</sup> Trabalho apresentado no II Congresso Nacional de Direito Ambiental da OAB-MG e IBCJ, em novembro de 2003.

#### 4. MENSURAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS

##### 4.1 OBSERVAÇÕES INICIAIS

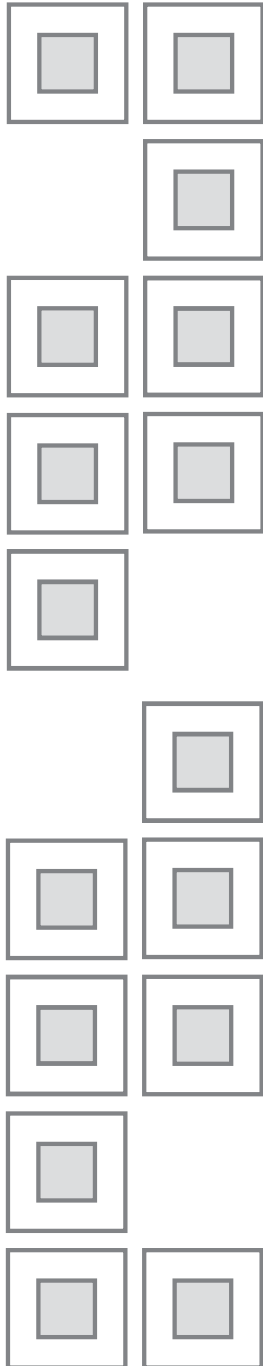
Nos EUA o acidente com o Exxon Valdez foi o evento de maior importância no debate sobre a mensuração de danos ao meio ambiente. Aquele acidente possibilitou a inclusão de todos os tipos de lesões decorrentes do dano ao meio ambiente, acarretando uma responsabilização por danos patrimoniais e não patrimoniais. O direito ambiental norte-americano reputa importante reconhecer o valor integral dos recursos naturais e não apenas seu valor de uso.

De acordo com o *Oil Pollution Act*, a medida dos danos a bens naturais é o custo da restauração, reabilitação, substituição ou aquisição do equivalente ao bem natural lesado, acrescido da diminuição no valor do bem natural lesado, enquanto se processa a reparação, e do custo da mensuração dos danos.

O dano ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante ou aos elementos naturais que compõem o todo, como água, florestas, ar etc. O dano ambiental divide-se em duas espécies: dano patrimonial e dano extrapatrimonial ou moral. O dano patrimonial existe quando os bens lesados são bens materiais, exigindo-se, portanto, a restituição. Quando o prejuízo for não material, porque foram lesados bens imateriais, o dano é extrapatrimonial ou moral. O dano diferencia-se do impacto, sendo este interferência nos sistemas sócio-ambientais.

Em geral, as principais consequências do dano ambiental são a perda de produção de bens e a perda de serviço ambiental. Serviço ambiental é todo serviço gerado pelo capital natural que não corresponde ao uso do recurso natural na forma de insumo. Podem ser considerados os seguintes serviços ambientais: controle de distúrbios climáticos; armazenagem de água em bacias hidrográficas; produção de pescado, caça, produtos extrativistas; regulação dos níveis de gases atmosféricos poluentes; regulação de fluxos hidrológicos; fonte de matérias primas como combustíveis fósseis e minerais; regulação dos gases que afetam o clima; controle de erosão e armazenagem de sedimentos; controle biológico; proteção de *habitats*; fonte de material genético; e intemperismo de rocha e formação do solo.

O ordenamento jurídico brasileiro privilegia a reintegração (art. 4º, inc. VII da Lei nº 6.938/81) do bem lesado (retorno ao *status quo ante*). Contudo, a reintegração nem sempre se faz possível e, quando for, referir-se-á certamente a um bem patrimonial. Tanto para os danos patrimoniais insuscetíveis de reintegração, como para todos os danos extrapatrimoniais, resta, apenas, a compensação, seja através da substituição por equivalente, de forma que o patrimônio





natural permanença, no seu todo, qualitativa e quantitativamente inalterado, seja por pecúnia. Primeiramente deve-se buscar a reconstrução ou recuperação do bem lesado, ainda que seja esta a forma mais onerosa. Caso essa via não seja tecnicamente possível, utiliza-se então, subsidiariamente, a indenização pecuniária revertida a um fundo para reconstrução dos bens lesados.

Ocorre que na maioria dos danos ambientais é impossível o restabelecimento do *status quo ante*. A possibilidade de reparação do dano extrapatrimonial ambiental é útil em três aspectos: tornar a reparação mais completa e integral; tornar possível alguma forma de compensação, quando não há qualquer forma de reparação do dano, como no caso de poluição sonora; e tornar certa a responsabilização do causador do dano.

A figura do dano moral ambiental vem contribuir com o princípio da reparabilidade integral do dano ambiental, decorrente do artigo 225, § 3º da CF/88 e do artigo 14, § 1º da Lei nº 6.938/81, que não restringiram a extensão da reparação. No caso do dano moral, a agressão ao meio ambiente implica em diminuição na qualidade de vida e uma ofensa a valores culturais, históricos, estéticos e afetivos de uma comunidade.

A indenização pecuniária destina-se ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, regulamentado pelo Decreto nº 1.306, de 9/11/94.

#### 4.2 JURISPRUDÊNCIA JUDICIAL RELATIVA AO DANO MORAL AMBIENTAL

Decisão pioneira concedendo indenização por dano moral coletivo resultou de ação civil pública movida pelo Município do Rio de Janeiro contra réu que realizou corte de árvores com supressão de sub-bosque, próximo a Unidade de Conservação Ambiental, e iniciou construção não licenciada pela Prefeitura. O juiz monocrático condenou o réu a desfazer a obra irregular, a retirar os entulhos e a plantar 2.800 mudas de espécies nativas no prazo de 90 dias. O Município do Rio de Janeiro apelou ao Tribunal de Justiça com vistas a garantir o pagamento de danos morais causados à coletividade pela degradação ambiental. A desembargadora relatora condenou o réu, além do plantio de 2.800 mudas e do desfazimento da obra irregular, ao pagamento de 200 salários mínimos a título de danos morais ambientais, revertidos em favor do fundo para recuperação dos bens lesados. De acordo com o voto:

A condenação imposta com o objetivo de restituir o meio ambiente ao estado anterior não impede o reconhecimento de reparação do dano moral ambiental.

[...]

Uma coisa é o dano material consistente na poda de árvore e na retirada de sub-bosque cuja reparação foi determinada com o plantio de 2.800 árvores. Outra é o dano moral consistente na perda de valores pela coletividade.

[...]

A cobertura arbórea, além do seu valor ecológico/paisagístico para o local, tem como funções importantes tamponar os impactos gerados nas zonas ocupadas contribuindo para amenizar microclima local; conter a erosão do solo; reter poluentes e ruídos; servir como porta-sementes, atrair a fauna entre outros aspectos relevantes, para uma área próxima a uma Unidade de Conservação Ambiental.

A indenização à coletividade por danos morais coube em função do lapso temporal para a restauração ecológica que é de 10 a 15 anos, no mínimo. Durante esse período de tempo a coletividade sofrerá perda da qualidade de vida. Assim os 200 salários mínimos da indenização deveriam ser aplicados no ambiente próximo à degradação.



## 5. VALORAÇÃO ECONÔMICA DO RECURSO E DO DANO AMBIENTAL

### 5.1 DISCUSSÃO SOBRE A VALORAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E COMPONENTES DO VALOR TOTAL

Preservar o meio ambiente a qualquer preço tem como objeção que a gestão ambiental é principalmente pública e envolve recursos escassos. No entanto, não se pode admitir sacrifício do ambiente que supere o rendimento econômico, tampouco negar a importância dos benefícios ambientais, a qual supera o que se deixa de ganhar economicamente.

Várias são as ressalvas encontradas em relação à valoração econômica de bens ambientais. Uma crítica relevante enfoca o reducionismo econômico, em que o econômico dita o comportamento da sociedade, sendo que o resultado dessa prática prolongada não trouxe resultados satisfatórios.

O crescimento econômico com má distribuição de renda possui um efeito perverso no cenário social. É paradoxal, mas reconhecido, que os menores consumidores de recursos naturais são aqueles que suportam a maior parte dos danos ambientais. Não é difícil de perceber que no entorno das cidades mais industrializadas e com melhor desempenho econômico formam-se os piores bolsões de miséria.

Outra crítica é no sentido de que a valoração econômica sugere substitutibilidade dos recursos naturais e também não considera a incomensurabilidade destes bens. Critica-se também a atribuição de valor monetário a seres vivos ou mercantilização dos bens naturais, desconsiderando a valoração ético-social de que o bem é passível quer para a geração contemporânea, quer para as gerações vindouras.

Também a complexidade e precariedade do procedimento de valoração, que é marcada por incerteza, são complicadores. A valoração exige simplificações e esconde problemas originados da inter-relação entre vários fatores que atuam em conjunto.

A valoração de ativos ambientais cria um valor de referência para a tomada de decisão sobre a utilização dos recursos ambientais.

Valoração do meio ambiente constitui-se em um conjunto de métodos e técnicas que têm por finalidade estimar os valores dos atributos ambientais. Segundo o CONAMA (1996), quando se quer dar valor ao meio ambiente é necessário encontrar alguma maneira de expressar a disposição a pagar pelo ambiente (DAP).

O valor da biodiversidade representa um assunto polêmico na literatura teórica e aplicada na economia de recursos naturais e do meio ambiente. No Brasil, o Ministério do Meio Ambiente disponibiliza os valores atribuídos aos biomas e/ou serviços naturais, com base em 56 estudos de casos identificados.

A legislação brasileira não conceituou expressamente dano ambiental.

Conforme o Manual de Valoração Econômica da Diversidade Biológica, do MMA, produzido em 1998, por Ronaldo Serôa da Motta, o valor econômico do recurso ambiental compreende valor de uso direto (VUD), valor de uso indireto (VUI), valor de opção (VO) e valor de não-uso ou valor de existência (VE).

O valor econômico do recurso ambiental (VERA) pode ser expresso sinteticamente pela seguinte fórmula:

$$\text{VERA} = \text{VUD} + \text{VUI} + \text{VO} + \text{VE}$$

Um tipo de uso pode excluir outro tipo de uso do recurso ambiental. Por exemplo, o uso de uma área para agricultura exclui seu uso para conservação da floresta que cobria o solo. Assim, o primeiro passo será identificar estes conflitos de uso. O segundo passo será determinar os valores.

Valor de uso é o atribuído diretamente ao ambiente pelas pessoas que usam, de fato, ou às vezes apenas usufruem de recursos naturais, pagando ou não por isso, degradando-os ou não. O ambiente tem valor de uso para qualquer um que habite a face da terra. Costuma ser dividido em uso produto e uso consumo. O valor uso produto é dos recursos naturais negociados no mercado. O valor de uso consumo é dos bens consumidos, sem passar pelo mercado. Por exemplo, a caça e a pesca garantem a subsistência de populações; a lenha é combustível importante e pode ser contabilizada monetariamente. Outros produtos extraídos diretamente da natureza são: palmito, látex, lenha, castanha do Pará, óleo de carnaúba.

O valor de uso direto é atribuído ao produto que pode ser consumido diretamente, como alimentos e biomassa ou aos benefícios que o bem pode proporcionar, como a produtividade de um rebanho.

O valor de uso indireto corresponde aos benefícios que o bem produz ou às funções ecológicas que desempenha, por exemplo: controle de enchentes, proteção do solo contra erosão, estabilidade climática decorrente da preservação das florestas, produzindo algum efeito positivo sobre outros recursos.

Valor de opção é um valor indireto, atribuído ao ambiente com base no risco da perda dos benefícios que o ambiente proporciona às pessoas ou mesmo aos seus herdeiros. No caso dos recursos genéticos, o valor de opção significa o quanto se deseja pagar hoje para poder ter o direito sobre a exploração desses recursos no futuro. Por exemplo, uma planta da Amazônia, ainda não classificada, pode conter o princípio ativo de um remédio que poderia vir a ser a cura de uma grave doença que venha a assolar a humanidade. O valor de opção de um bem ambiental é aquele atribuído pelos indivíduos que, sem utilizá-lo no presente, pretendem conservá-lo para potencial uso futuro tanto para si mesmos como para as futuras gerações. É também denominado valor de legado, conforme Tolmasquim, citado por Lima (2001).

Valor de quase-opção é utilizado pelo Banco Mundial como o que decorre da possibilidade de que algo que hoje não aparente ter um valor significativo, possa vir a tê-lo no futuro, em virtude de novas informações ou descobertas científicas.

Valor de não-uso, de existência ou intrínseco é a parcela mais difícil de se conceituar, pois representa um valor atribuído simplesmente pelo fato do meio ambiente possuir certas qualidades, independentemente delas possuírem valor de uso atual ou futuro. Por exemplo, uma pessoa que nunca viu um determinado animal exótico no seu ambiente pode obter alguma utilidade pelo simples conhecimento da existência dele. Isto é válido para animais em extinção ou outros ativos ambientais que podem estar muito distantes do cotidiano das pessoas. Existem pessoas dispostas a pagar pela sua preservação. Deriva-se de uma posição moral, cultural, ética ou altruística em relação aos direitos de existência de espécies não humanas ou preservação de outras riquezas naturais. Um exemplo é o apelo da opinião pública para salvamento de baleias ou sua preservação em regiões remotas do planeta, que a maioria das pessoas nunca visitará. Também considerando o valor intrínseco do ambiente, o desmatamento imposto a uma floresta não pode ser reduzido ao valor comercial da madeira, pois desprezaria o valor da biodiversidade e a importância do bem para a qualidade ambiental global.

Os métodos e técnicas apresentados a seguir procuram quantificar economicamente os valores, embora, na maioria dos casos, não seja possível avaliar separadamente as suas parcelas. Quando existe mercado para o bem, as metodologias tomam por base a valoração direta do bem. Quando não existe mercado para o bem, as metodologias baseiam-se na valoração indireta, em mercados substitutos ou hipotéticos, pesquisas de opinião, custos evitados ou benefícios perdidos devido às mudanças ambientais ocorridas.

Cada um dos métodos apresenta vantagens e deficiências.

Apesar das limitações é necessário caminhar em direção ao aperfeiçoamento metodológico da valoração dos recursos naturais.

## 5.2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE VALORAÇÃO ECONÔMICA

Os autores divergem ao tentar agrupar as metodologias conhecidas. Este trabalho baseou-se na classificação apresentada por Paraíso (1997), que identifica as quatro categorias de técnicas abordadas a seguir.

### 5.2.1 TÉCNICAS BASEADAS EM PREÇOS DE MERCADO

#### A) DIFERENCIAL DE PRODUTIVIDADE

Verifica-se a diferença entre a situação de preços que existe com e sem o contexto atual de utilização dos recursos naturais.

O desenvolvimento de um projeto pode afetar a produção de um bem qualquer, positiva ou negativamente. Por exemplo, desmatamentos provocam aumento da produção agrícola em um primeiro momento e no momento seguinte ocorre o aumento na erosão do solo que, por seu turno, aumenta a deposição de sedimentos nos rios e barragens, causando efeitos negativos secundários ou indiretos na produção agrícola (pela diminuição da fertilidade do solo), na produção de energia elétrica, no fornecimento de água para irrigação

(assoreamento dos rios com diminuição do seu potencial hidroelétrico) e no aumento do alcance das cheias (diminuição da calha dos rios). Os efeitos provocados pelo desmatamento podem ser mensurados através do diferencial da produtividade. Para isso deve-se obter valores das produções na época anterior e posterior ao desmatamento, tomando-se o cuidado de ter o resultado de vários anos para que a análise torne-se consistente.

No caso da poluição das águas e manguezais, quando a pesca é afetada, pode-se comparar os preços de mercado atual e o valor da receita no passado.

A maior dificuldade dessa abordagem é reconhecer todos os efeitos indiretos relacionados à exploração dos recursos. Quando o monitoramento desses dados for uma medida corriqueira a ser tomada para o controle ambiental, a técnica torna-se muito prática e eficiente.

#### B) PERDA DE GANHOS OU RENDA

Algumas mudanças na qualidade ambiental causam danos à saúde.

Existem perdas de renda em decorrência de mortes, doenças, ausências do trabalho e despesas médicas.

Pode-se mensurar a perda de renda e gastos com remédios e assistência médica e equipará-los aos investimentos necessários à melhoria da qualidade de vida das pessoas.

A vida humana tem um valor infinito, não havendo preço para ela no mercado. Indiretamente, na prática, a sociedade atribui valores finitos à vida e à saúde humana quando toma decisões sobre projetos que afetam a qualidade do ambiente, segurança ou saúde de populações. Cada grande obra construída atribuiu determinado valor à vida quando escolheu o nível de segurança. O valor da vida humana pode ser o valor do salário projetado para o futuro. É necessário considerar essa difícil avaliação ao invés de negar sua existência.



### 5.2.2 TÉCNICAS BASEADAS EM MERCADOS SUBSTITUTOS OU HIPOTÉTICOS

Para os bens e serviços ambientais que não passam pelo mercado, procura-se ou cria-se mercado similar, o mais próximo possível, e tomando para análise os preços neles determinados. Por exemplo, a lenha utilizada como combustível nas comunidades próximas às florestas pode ser avaliada em relação a outro combustível, como gás e carvão. Mas para um bem que hoje não tem preço, não se pode considerar que existirá a mesma demanda numa situação em que esse bem tiver preço. Quanto mais adequado for o substituto do produto, mais precisão terá a análise. Nos casos em que a substituição não for próxima, poderão ser feitos ajustes.

#### A) TÉCNICA DOS PREÇOS HEDÔNICOS

Calcula-se a diferença de preços de propriedades em locais similares, sendo afetados diferentemente por atributos ambientais, tais como poluição atmosférica e sonora, trânsito, acesso e distância de áreas verdes e qualidades de água. Procura-se, assim, estimar um valor dos benefícios da qualidade ambiental ou estimar o custo de sua deterioração. Por exemplo, a diferença entre o preço de uma casa com um bosque ao lado e o preço de uma casa semelhante, com um terreno degradado ao lado, pode conduzir a um valor para o bosque. No Brasil, acredita-se que não há uma demanda significativa por qualidade ambiental, limitando-se às classes média e de alta renda.

O principal problema é a multiplicidade de atributos. Também ocorre que preços de propriedade podem ser subestimados por razões fiscais, distorcendo o resultado da valoração. É um dos métodos mais antigos e mais utilizados.

#### B) MÉTODO DO CUSTO DE VIAGEM

Calcula-se o quanto um indivíduo despense para usufruir das atividades recreativas de determinado local. Deve-se partir da premissa de que o único condicionante da viagem é usufruir das atividades recreativas do local.

Destina-se especialmente à valoração de áreas protegidas, como parques e bosques. Para a utilização dessa técnica há necessidade de tabulação de uma quantidade muito grande de dados, o que onera sua aplicação.

A avaliação dos custos de viagem apreende apenas os valores de uso dos bens naturais e ignora valores existenciais ou intrínsecos.

O método não alcança as pessoas pobres ou trabalhadores de baixa renda, os quais não possuem recursos para viagens.

Alguns entrevistados podem estar visitando um local como parte de uma viagem mais longa, durante a qual outros locais ambientalmente relevantes também serão visitados. A questão que se coloca é a seguinte: qual a parcela dos gastos deve ser efetivamente alocada para o local sob estudo?

#### C) DIFERENCIAL DE SALÁRIO

Pressupõe-se ser necessário um salário mais alto para atrair trabalhadores para regiões poluídas ou trabalhar expostos, de forma constante, a riscos em virtude das condições ambientais do local de trabalho.

### 5.2.3 TÉCNICAS BASEADAS EM PESQUISA DE OPINIÃO - TÉCNICA DE VALORAÇÃO CONTINGENTE - CONTINGENT VALUATION METHOD (CVM)

Indivíduos possuem diferentes graus de preferência por um bem ou serviço ambiental. Define-se valor como sendo a expressão de preferências individuais humanas, tomando-se as preferências conforme expressas pelos preços dos ativos. Na falta de preferências reveladas através do mercado, os economistas criam uma situação hipotética e procuram obter informações sobre as preferências dos consumidores, propondo questionamentos diretos sobre o desejo de pagar pelo benefício oriundo de um recurso ambiental e/ou o quanto eles estariam dispostos a aceitar para abrir mão do benefício proveniente de um bem ambiental.



É uma forma de abordagem semelhante à criação de mercados substitutos.

O método pode ser utilizado para avaliar qualquer recurso do ambiente (uma bela vista, melhoria na qualidade da água, do ar, uma área de vegetação natural), inclusive bens considerados intangíveis.

Os autores Pearce e Markandya, citados por Paraíso (1997), comparando o método CVM com outro, baseado em preços de mercado, encontraram grande superposição entre eles.

Utilizam-se métodos estatísticos de amostragem e técnicas de pesquisa de opinião que permitem determinar a média da opinião das pessoas.

Uma crítica dirigida ao método é baseada em estudos que indicam que as opiniões expressas por algumas pessoas em pesquisas de opinião não correspondem, necessariamente, ao seu verdadeiro comportamento. Outra crítica é que em geral as pessoas não têm muita experiência em colocar valores monetários em bens naturais, o que pode resultar em uma avaliação imprecisa.

É o mais amplamente utilizado devido a sua flexibilidade e sua capacidade de estimar o valor econômico como um todo.

Para o êxito na utilização do método é necessário escolher população e amostra corretas e fornecer informações detalhadas ao entrevistado sobre o bem.

#### 5.2.4 TÉCNICAS BASEADAS EM CUSTOS EVITADOS OU BENEFÍCIOS PERDIDOS

##### A) GASTOS PREVENTIVOS, GASTOS DEFENSIVOS OU CUSTOS EVITADOS

Estimam-se os gastos que seriam incorridos para se evitar a degradação ambiental ou para remediar seus efeitos sobre a saúde humana e os ecossistemas.

Por exemplo, um indivíduo compra água mineral engarrafada ou ferve a água da torneira para se proteger de uma contaminação da água servida à população no local onde reside.

##### B) CUSTO DE REPOSIÇÃO

Estimam-se os custos incorridos para se repor um bem ou serviço ambiental, ou seja, os custos para levar o bem lesado ao estado em que se encontrava anteriormente ou pelo menos em situação mais próxima. Computam-se todos os gastos efetuados na reparação do ambiente lesado ou ainda na recuperação da capacidade de produção do recurso ambiental que foi atingido.

A metodologia do custo de reposição tem sido aplicada para estimar os benefícios das medidas de prevenção à erosão, calculando-se o valor dos nutrientes necessários para repor os que foram perdidos com a erosão do solo. Outro exemplo de aplicação é, no caso dos manguezais, calcular o custo de fazer uma criação artificial de alevinos. Isso porque os manguezais servem como berçários para os peixes e, se destruídos, será perdida essa produção.

##### C) PREÇO SOMBRA

Quando se avalia um projeto que tem um impacto negativo no ambiente, sua abordagem pode envolver o desenvolvimento de um ou mais projetos sombra, os quais devem suprir o ambiente daqueles recursos que serão perdidos com o desenvolvimento do projeto impactante.

Essa abordagem é, em essência, a mesma do custo de reposição.

##### D) CUSTO DE OPORTUNIDADE

Mensura-se o sacrifício de receita resultante da opção por manter determinado nível de qualidade ambiental. Deve-se renunciar a outros bens ou serviços.

Por exemplo, para a instalação de usina hidrelétrica em determinada bacia hidrográfica é necessário inutilizar vasta área de terra que poderia ser utilizada para fins agropecuários. A escolha será a alternativa que maximizar o valor dos benefícios líquidos. O custo de oportunidade da preservação da área é o valor presente líquido dos benefícios da instalação da usina. O custo de oportunidade da instalação da usina é o valor presente líquido dos benefícios resultantes do sistema natural.

## E) ANÁLISE DE CUSTO EFETIVO

Essa metodologia envolve um benefício a ser atingido, a determinação dos custos de vários caminhos alternativos e a escolha daquele de menor custo. O objetivo a ser considerado pode ser o nível máximo de poluição do ar aceitável, um nível saudável de qualidade das águas, a população mínima exigida de certas espécies. Uma vez estabelecido o objetivo, deve-se examinar as diversas maneiras de atingi-lo. Os custos das diversas alternativas são calculados e escolhe-se a de menor custo.

## 5.2.5 MÉTODO DA FUNÇÃO DE DOSE-RESPOSTA

Procura-se realizar a medição física dos danos ambientais. Para isto, faz-se necessário o conhecimento preciso da extensão do ato de degradação no meio ambiente, contabiliza-se o efeito da poluição atmosférica sobre taxas de morbidade e mortalidade, introduz-se a valoração monetária dos efeitos que se pretende avaliar, seja a expansão de um pólo petroquímico, seja a aplicação de políticas e equipamentos antipoluição.

Por exemplo, uma área destinada a cultivo apresenta erosão do solo. Para diferentes níveis de erosão, existirão diferentes níveis de produção. Para cada dose de erosão do solo existirá uma resposta em termos de redução na quantidade produzida da cultura. As aplicações mais comuns são relacionadas com os impactos da qualidade do ar sobre a produção agrícola, aos impactos da poluição sobre a pesca, às florestas e à qualidade da água de irrigação.



## 6. RELEVÂNCIA DA APLICAÇÃO PELO TCU DOS MÉTODOS E TÉCNICAS DE VALORAÇÃO ECONÔMICA DO BEM E DO DANO AMBIENTAL: EXEMPLOS RETIRADOS DA JURISPRUDÊNCIA

## 6.1 ACÓRDÃO 1362/2004 – PLENÁRIO

O TCU, ao examinar indícios de irregularidades em processos de desapropriação, praticados pelo INCRA MT, constatou inobservância do passivo ambiental na vistoria e avaliação do imóvel. O INCRA, ao indenizar computando apenas os ativos vinculados ao imóvel, sem reduzir os passivos, está enriquecendo, sem causa, o expropriado. Ficou caracterizada que a ausência, nas desapropriações feitas, da consideração do passivo ambiental no valor da indenização, é em parte conseqüência da inexistência de normas específicas.

O TCU, dentre outras medidas, determinou ao INCRA MT que: eleja, entre outros critérios existentes de avaliação de passivo ambiental de terras a serem desapropriadas, e até que seja uniformizado o assunto pela Presidência do INCRA, o que se revele mais apropriado a cada caso concreto, bem como que dê continuidade aos processos de desapropriação somente naqueles casos em que foi efetuada a devida avaliação do passivo ambiental das terras a serem desapropriadas, com a conseqüente consideração de seu valor no cômputo do montante da justa indenização.

À Presidência do INCRA, o TCU determinou que envide esforços para definir, em caráter geral, os critérios a serem adotados por suas superintendências na realização das avaliações dos passivos ambientais das terras a serem desapropriadas.

O TCU também determinou as suas unidades técnicas que avaliem a conveniência e a oportunidade de ser realizada auditoria no INCRA, tendo por escopo as avaliações de passivos ambientais de terras a serem desapropriadas para fins de reforma agrária efetuadas pela autarquia.

## 6.1.1 ANÁLISE

A modalidade de auditoria *Due dilligence* consiste na detalhada verificação de todos os aspectos que podem vir a interferir no patrimônio, na diminuição da qualidade deste ou no valor de um dado empreendimento, sejam eles de natureza econômica, física, financeira, ambiental ou administrativa. Busca-se uma análise de todo o passivo ambiental da entidade, bem como das responsabilidades desta perante o meio ambiente. Passivo ambiental é toda a agressão que se praticou/pratica contra o meio ambiente e consiste no valor dos investimentos necessários para reabilitá-lo, bem como multas e indenizações em potencial.

O citado Acórdão é exemplo da incorporação, pelo TCU, da avaliação do passivo ambiental de terras a serem desapropriadas para cálculo da indenização.

Mesmo que o TCU não quantifique o débito e determine ao auditado que o faça, é necessário ter parâmetros para formar um juízo sobre a adequação do cálculo.

## 6.2 ACÓRDÃO Nº 1822/2004 – PLENÁRIO

Trata-se de Levantamento de Auditoria, com objetivo de identificar os principais impactos ambientais, de ações ou omissões governamentais relativas à agricultura, nos ecossistemas cerrado e caatinga, em relação a sua cobertura florestal originária.

A partir da constatação de que práticas agrícolas com utilização do fogo são as maiores responsáveis por problemas de destruição dos remanescentes florestais, foram mencionados os incêndios devastadores como em 1998 e 2003 em Roraima, atingindo 13.000 km<sup>2</sup> (1.300.000 ha) e 5.000 km<sup>2</sup> (500.000 ha). Para demonstrar os prejuízos econômicos com a perda dos principais nutrientes (nitrogênio, fósforo e potássio – NPK) presentes nos adubos minerais mais consumidos pelos agricultores, foi efetuado o cálculo a seguir:

Nutriente	Preço do adubo mineral (R\$) / Kg de nutriente <sup>3</sup>	Custo da reposição do nutriente (R\$/ha)
N	2,73	561,18
P	9,28	37,12
K	21,17	80,50
NPK		678,80

Além dos nutrientes NPK, ocorre uma considerável perda de cálcio e magnésio, importando num maior custo com corretivos de acidez, além de uma perda de 76% do enxofre, que é um elemento essencial na composição de aminoácidos dos vegetais, fundamental na formação das proteínas vegetais.

Foram aplicados os custos identificados no quadro acima para calcular o montante de nutrientes perdidos no incêndio florestal ocorrido em Roraima em 1998. O incêndio atingiu área de 1.300.000 hectares de cerrado. Portanto, somente pela perda de nutrientes, foi causado prejuízo de R\$ 882,440 milhões, que somados ao custo de combate de R\$ 30 milhões totalizam mais de R\$ 900 milhões.



<sup>3</sup> Cotação de março de 2004, do Instituto Economia Agrícola/SP.



## 6.2.1 ANÁLISE

No exemplo simplificado, foi possível reduzir a fórmula para se calcular VERA (valor econômico do recurso ambiental) ao valor de uso indireto (VUI) do solo de terreno agrícola de cerrado, levando-se em consideração os benefícios que os nutrientes presentes na matéria orgânica acarretam para a proteção do solo e que foram perdidos em consequência do incêndio. A técnica do custo de reposição é apropriada neste caso em que estão disponíveis os preços de mercado de adubos minerais ou fertilizantes necessários para levar a biomassa queimada à situação mais próxima da anterior.

Uma crítica que pode ser feita à utilização do custo de reposição é que focaliza apenas impactos nas propriedades do solo e não alcança o valor econômico do solo como recurso.

## 6.3 ACÓRDÃO Nº 774/2005 – PLENÁRIO

Na Auditoria-piloto realizada no INCRA RN para verificação de conformidade das desapropriações de imóveis para fins de reforma agrária, o TCU decidiu converter o processo em Tomada de Contas Especial, determinou audiência e citação dos responsáveis pelas irregularidades e débitos em decorrência de superavaliação nas coberturas vegetais e de benfeitorias, falhas técnicas na classificação agronômica e na avaliação da terra nua, erros nas coletas e tratamento de dados para fins de fixação do valor de indenização e pagamentos indevidos.

## 6.3.1 ANÁLISE

Houve uma série de distorções nos valores atribuídos à terra nua, com base em pesquisa de preço de mercado, por meio de coleta de opinião, vez que não foram consideradas as diferentes características dos imóveis. A deficiência dos métodos de valoração empregados pelo INCRA RN, também resultou na superavaliação da plantação de caju e da floresta de eucalipto, em parte pela utilização de índice de produtividade superior ao fixado com base em critério técnico-científico, sendo que os valores de cobertura vegetal não foram diferenciados em função de condições precárias e boas condições.

## 7. CONCLUSÕES

OTCU, no exercício de sua atribuição constitucional de fiscalização patrimonial da União e de controle externo da gestão ambiental, deve adicionar aos procedimentos de auditoria de conformidade e de auditoria de natureza operacional, métodos e técnicas de valoração econômica do recurso e do dano ambiental. Como é imprescindível desencorajar a prática de infrações ambientais, a adequada quantificação do valor do dano ambiental é requisito para se impor ao responsável o custo do dano, que de outra maneira recairia sobre a sociedade. Devem ser revistos os procedimentos de auditoria ambiental de modo a incorporar as contribuições da teoria econômica, e a implementação das mudanças deve ser submetida a testes prévios.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. *Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Princípios para a mensuração do dano ambiental. *Revista Faculdade Mineira de Direito*, Belo Horizonte, v. 4, n. 7 e 8, p. 76-102, 1º e 2º. sem., 2001.
- BENJAMIM, Antônio Herman V. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 3, n. 09, p. 7-14, jan./mar. 1998.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria 214, de 28 de junho de 2001. Aprova o manual de auditoria ambiental do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS\\_JURISPRUDENCIA/ATOS\\_NORMATIVOS/PORTARIAS/PORTARIAS\\_2001\\_A\\_2005/PRT2001-214.DOC](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/ATOS_NORMATIVOS/PORTARIAS/PORTARIAS_2001_A_2005/PRT2001-214.DOC)>.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria de natureza operacional*. Brasília: TCU, 2000. 114p.
- LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

- LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros. *Direito ambiental contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004.
- LEITE, José Rubens Morato (Org.) et al. *Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglio. *Aspectos processuais do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle do patrimônio ambiental brasileiro: a contabilidade como condição para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2001.
- LIMA-E-SILVA, Pedro Paulo de; GUERRA, Antônio José Teixeira; DUTRA, Luiz Eduardo Duque. Subsídios para avaliação econômica de impactos ambientais. In: CUNHA, Sandra Baptista da; GUERRA, Antônio José Teixeira (Org.). *Avaliação e perícia ambiental*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999, p. 217-261.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. Auditoria ambiental. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 35, n. 100, p. 96-105, 2004.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MILARÉ, Edis; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ação civil pública: Lei 7.347/1985 : 15 anos*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MOTTA, Ronaldo Seroa da. *Manual de valoração econômica de recursos ambientais*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1998.
- MOTTA, Ronaldo Seroa da. Valoração econômica como um critério de decisão. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 35, n. 100, p. 92-95, 2004.
- NOGUEIRA, Jorge Madeira; MEDEIROS, Marcelino Antonio Asano de; ARRUDA, Flávia Silva Tavares de. Valoração econômica do meio ambiente: ciência ou empiricismo? *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, Brasília, v. 17, n. 2, p. 81-115, mai./ago. 2000.
- NOGUEIRA, Jorge Madeira; MELLO, Mirian Bezerra de. Economia e direito: interfaces no tratamento da problemática ambiental. In: CONGRESSO NACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 2, 2003, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: OAB/MG, Instituto Brasileiro de Ciências Jurídico-Ambientais, 2003.
- PARAÍSO, Maria Letícia de Souza. Metodologias de avaliação econômica dos recursos naturais. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, ano 2, n. 6, p. 97-107, abr./jun. 1997.
- SILVA, Rubicleis Gomes da. *Valoração do Parque Ambiental "Chico Mendes"*. Viçosa: UFV, 2003. 140f. Dissertação (Pós-Graduação em Economia Aplicada - Universidade Federal de Viçosa).
- STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

## SITES CONSULTADOS

[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br), na data de 23/11/2004.

[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br), nas datas de 05/11/2004 e 05/10/2005.



# Da licitação como instrumento para uma gestão condizente com o interesse público: o problema do formalismo exacerbado na frustração desse fim e a importância da participação popular para implementar a efetividade do seu controle

**Maria Cecília Mendes Borges**

*E* *Es posible, es seguro podría decirse, que la función administrativa constituya un predicado esencial y permanente de las sociedades humanas, pero es también seguro que esta esencialidad y esta permanencia no son capaces de expresarse en una estructura definitiva e inmutable. [...] La historia de la Administración es, por ello, la historia de un permanente hacer y deshacer, la historia de un constante proceso de revisión de sus estructuras institucionales, proceso que llega a formar parte así de la esencia misma del concepto.* (Eduardo García de Enterría)

## 1. INTRODUÇÃO

O Poder Público possui necessidades e objetivos, concretizados através de obras, serviços e fornecimentos de bens e produtos. Pautando-se pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade, só para se citar os mais importantes, a Administração Pública, visando ao oferecimento a todos os interessados que satisfaçam determinados requisitos igual oportunidade, bem como a selecionar a melhor proposta que atenda aos interesses públicos, lança mão do instrumento da licitação.

Nestes termos, a licitação é imperativa para a Administração Pública, sendo pressuposto daquela uma competição saudável, a ponto de consubstanciá-la em instrumento eficaz para controle dos gastos públicos. Sendo regular, contribui para a eficácia do processo de aperfeiçoamento da máquina administrativa.

**Maria Cecília Mendes Borges** é servidora pública federal da Justiça Federal, lotada na Seção Judiciária de Minas Gerais (Belo Horizonte), bacharelou-se em Direito pela Universidade Federal de Viçosa/MG, pós-graduanda em Direito Público pela Universidade Gama Filho em Belo Horizonte/MG.

Todavia, o extremo formalismo, quer na legislação, quer especialmente na aplicação desta, tem, de certa forma, impedido a concretização desses objetivos, aliado ao comportamento dos sistemas sociotécnicos e políticos destinatários, nem sempre primando pela praticidade e simplicidade, de certo com fins alheios aos da nobreza da licitação. Questiona-se se tem havido o prevalecimento das **melhores** soluções, quanto aos gastos e receitas públicas, ou se simplesmente o de soluções hegemônicas aos interesses políticos e econômicos.

Integrando o conjunto de medidas implementadas em um momento histórico em que pululavam escândalos nas licitações, com reclamos da imprensa e da sociedade por transparência na Administração Pública, ética na política, combate ao desperdício do dinheiro público e à impunidade, combinados com o espírito renovador da jovem ordem constitucional, a Lei 8.666/93 surgiu na tentativa de minar tais males (GRAU, 1995), implementando a participação popular de qualquer cidadão no controle da realização dos fins da nova legislação.

Este trabalho tem por objetivos, assim, elaborar um estudo acerca da licitação como instrumento para concretização do interesse público, especialmente quanto aos gastos públicos, e como o formalismo extremado pode frustrar essa finalidade, o que tem sido reconhecido judicialmente, ressaltando a importância da participação popular nesse contexto, para derrubar e controlar os desvios e abusos praticados nessa seara.

## **2. DA LICITAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA UMA GESTÃO CONDIZENTE COM O INTERESSE PÚBLICO**

Insero na Carta de 1988, o instituto da licitação foi elevado à altitude constitucional a fim de possibilitar a reconstrução da lisura dos negócios públicos, efetividade na prestação de contas e regularidade no emprego do dinheiro público.

Atualmente, o diploma normativo básico da licitação, no direito brasileiro, é a Lei 8.666/93 e suas alterações e regulamentações.

Em possuindo necessidades e objetivos, o Poder Público, para sua concretização, lança mão como que de uma escala de necessidades, desde a mais premente, passando pela intermediária, pela útil, pela supérflua até chegar à nociva. Essa escala de relevância é indispensável não só para a Administração Pública, como também para os particulares, a fim de se apurar o que seria realmente classificado indispensável, a existência e alcance da liberdade discricionária em cada caso específico, além das peculiaridades e motivo da licitação.

licitação

Há vários princípios norteadores do instituto da licitação, podendo-se destacar a legalidade, a impessoalidade, para se evitar desvio de poder ou abuso, a moralidade, a fim de se verificar o **bom administrador** de acordo com o interesse público, a probidade administrativa, para se conferir honestidade no trato da coisa pública, a publicidade, a isonomia, a economicidade, a boa-fé, a motivação, a razoabilidade e a eficiência, buscando-se o meio mais idôneo – comercial, financeira, moral e tecnicamente – de acordo com a lei da oferta e da procura.

As finalidades precípua da licitação são o prestígio administrativo (CRETELLA, 2001) ou a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e o oferecimento de igual oportunidade aos que, preenchendo determinados requisitos, desejam contratar com o Poder Público, sem preferências ou favoritismos.

Mas, mais do que seleção ou isonomia, a licitação tem por fim – extralegal – atender à solução mais idônea para o interesse público em razão do qual se está licitando.

Assim, a despeito da preocupação de legislador, dirigente público e outros operadores jurídicos, o jogo de inúmeras forças socioeconômicas e políticas envolvidas no confronto básico de interesses entre o Estado e seus prestadores de serviços e a cultura administrativa brasileira têm, de certa forma, tentado burlar a concretização desses fins, especialmente quando se

sobreleva o formalismo exagerado nas fases do procedimento licitatório. E é esse o tema do próximo item.

Inclusive, Diógenes Gasparini (2000) entende que a finalidade desse procedimento seletivo prévio, de se buscar a proposta mais vantajosa, pode ser frustrada por vício jurídico, dando-se uma licitação fracassada. Nesse conceito de vício pode-se incluir o formalismo extremo.

Pode a lei ser instrumento de eficiência da Administração Pública, no trato da coisa pública, especialmente quanto aos gastos, desde que aplicada com sabedoria.

Busca-se, ou deve-se buscar, a maximização dos recursos públicos, a proteção aos interesses públicos e recursos governamentais.

A licitação, assim, atende às exigências públicas de proteção aos interesses públicos e recursos governamentais, ao procurar a oferta mais satisfatória, e atende aos princípios da isonomia e impessoalidade, ao franquear a disputa do certame a todos que preencham os requisitos que se enquadrem na demanda administrativa.

Entretanto, a despeito dos louváveis fins e princípios da licitação, o excesso de formalismo pode vir a frustrar esse brilhante instrumento de busca das melhores soluções na gestão dos recursos e do dinheiro públicos. É o que será desenvolvido no item que se segue.



### 3. DO FORMALISMO EXAGERADO COMO FORMA DE SE FRUSTRAR O INTERESSE PÚBLICO

A licitação não é um fim em si mesmo, tendo em vista que o procedimento licitatório, embora de natureza formal, deve transcender ao burocratismo exacerbado e inútil, até mesmo porque o procedimento deve estar voltado para a eficácia da máquina administrativa e orientado pelos princípios norteadores, como visto.

Assim, **procedimento formal** não se confunde com **formalismo**, consubstanciando este por exigências inúteis e desnecessárias, que podem extrapolar ou não as fronteiras da lei e, nesse caso, poder-ser-ia classificá-lo de exacerbado.

Diante disso, não se há de anular o procedimento diante de simples omissões ou meras irregularidades formais, como já se pronunciou o Superior Tribunal de Justiça, se não há prejuízo à Administração Pública – *pas de nullité sans grief* –, questão que será melhor explorada nos itens seguintes.

A problemática licitatória estudada no presente trabalho diz respeito à burocratização e ao detalhismo tanto do criador quanto do aplicador da lei que, defendemos, criariam novas dificuldades à gestão administrativa, apegando-se a processos lentos e improvisados. Ademais, os diplomas legais podem ser mais ou menos formalistas, o que não autoriza o formalismo do intérprete. Trata-se de questão de se estabelecer limites.

As formalidades existem para proteger a essência, a finalidade da licitação, a fim de que não se ultrapassem princípios, direitos e valores importantes na consecução do seu fim. A norma não é um fim em si mesma, e sendo assim, formalmente é suficiente a verificação de se o modelo contém aquilo que é obrigatório e omitiu aquilo que é proibido. O próprio Supremo Tribunal Federal já decidiu que “em Direito Público, só se declara nulidade de ato ou de processo quando da inobservância de formalidade legal resulta prejuízo.” Muitas vezes, invalida-se a licitação, inabilita-se licitante ou desclassifica-se proposta em virtude de questões secundárias.

O rigor formal, nesse sentido, não pode servir à dificuldade da finalização do próprio procedimento, acabando por atender a fins escusos e não aos previstos até mesmo no texto constitucional.

Isso porque a licitação envolve interesses econômicos de toda ordem de grandeza, pois que se relaciona, intimamente, com a ação administrativa do Estado em suas relações negociais com o particular.

Os aplicadores do Direito, além do conhecimento técnico, devem deter senso para desentocar interesses escusos e barrar-lhes o passo.

A licitação não é um concurso de destreza destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital.

Ademais, o formalismo encontra conteúdo na seleção da proposta mais vantajosa, sendo nulo o procedimento quando qualquer fase não for concretamente orientada nesse sentido.

Pode-se citar como extremado rigor formal, dentre outros, os requisitos burocratizantes da fase de habilitação, que devem ser afastados, por prejudiciais à participação dos contratantes em potencial. Exigências absurdas e excessivas devem ser evitadas, a todo custo, e apenas requisitos verdadeiramente necessários e revestidos de legalidade devem persistir. Marcos Maurício Toba (1998) entende inclusive que apenas o indispensável ao cumprimento do contrato deve ser exigido.

A Lei 8.666/93 não contém apenas normas gerais, descendo a minúcias e detalhamentos. Dallari (1997) entende que esta lei pode e deve ser acatada pela Administração Federal, mas que não merece acatamento integral por parte dos Estados e Municípios, que devem respeitar apenas as normas gerais aí contidas e editar suas próprias leis sobre licitações e contratos, ajustadas a suas respectivas peculiaridades.

Referido autor também observa que, na prática das licitações, muitas vezes por má-fé ou ignorância, a regularidade do procedimento é questionada por interpretações literais ou burocráticas, no pior sentido deste termo, a isso se prestando uma legislação detalhista, minuciosa e pretensiosamente completa.

A legislação de licitações peca por excesso, pois desbordou dos limites constitucionais, com regras específicas, às quais Adilson Abreu Dallari (1997) chama de regrinhas de somenos, cujo efeito principal é fornecer vasto material para quem deseja simplesmente *embananar* qualquer licitação e, na busca de um figurino único, acabou criando um monstro que não se ajusta às peculiaridades das situações concretas, gerando insegurança na medida em que ensejou a multiplicação de pleitos, o que dificulta o andamento normal dos procedimentos.

Outros exemplos de formalismo exacerbado seria a norma inserta no parágrafo único do artigo 4º da Lei de Licitações, pois dizer que o procedimento licitatório caracteriza ato formal, segundo Dallari (1997), é puro excesso, como feito no artigo 6º, que sobrecarregou o texto legal com conceitos de linguagem comum ou da linguagem técnica não jurídica, no mínimo inutilmente.



Por outro lado, com muita razão defendeu Dallari (1997) que a Lei 8.666/93 regulou o que não se trata de matéria de lei, como em seu artigo 12, que recomenda que os projetos sejam bem elaborados, e nos termos do artigo 17, pois disciplinar o uso de bens públicos não é matéria de licitações.

Por fim, Dallari (1997) entende, com muita propriedade, que a Administração Pública requerer a comprovação de documento expedido por ela mesma não se trata de atitude coerente, como no inciso III do artigo 30, além de a Lei 8.666/93 conter outros erros, de redação, de fundo, de seqüência de atos e outros vários. A legislação não deveria se ater a criar regrinhas para disciplinar minúcias, o que seria inconstitucional e inconveniente, devendo se preocupar com questões sociais, em um momento de exaurimento da capacidade de investimento do Poder Público e debilidade da disponibilidade financeira do empresariado nacional.

Carlos Pinto Coelho Motta (2001a) sintetiza de forma brilhante o nosso entendimento no presente trabalho, ao afirmar que, para quem objetiva auferir proveitos indevidos, em lugar da simples dispensa de licitação, é muito mais conveniente e seguro articular um procedimento viciado, manipulado, dirigido.

Não se pode negar que, na área das licitações, existe muita manipulação e corrupção, cuja solução, todavia, não se encontra no extermínio ou flexibilização do instituto. A licitação não é um procedimento necessariamente lento, complicado, burocratizado, puramente formal e sem resultados práticos, pois não se deve confundir a licitação com a patologia da licitação, com o mau uso que dela se tem feito.

Um exemplo marcante de como o formalismo tem sido repudiado, em nome da eficácia e moralidade administrativas é a recente introdução no ordenamento jurídico brasileiro do instituto do pregão. Nessa seara, os questionamentos acadêmicos cedem lugar à concreta redução das rotinas e aos bons resultados no que tange à economicidade, contra o extremado rigor formal.

Deve-se ter em mente, ainda, que o formalismo não é uma garantia a favor da Administração e contra os administrados, mas muito pelo contrário. Este é, na verdade, um dos fundamentos do repúdio ao formalismo por si só, em detrimento da essência, que é uma melhor gestão dos gastos públicos. Entende-se, inclusive, ser inconstitucional a oposição ao administrado a burocracia da complexidade de procedimentos (JUSTEN FILHO, 2002).

***"... na área das licitações, existe muita manipulação e corrupção, cuja solução, todavia, não se encontra no extermínio ou flexibilização do instituto. A licitação não é um procedimento necessariamente lento, complicado, burocratizado, puramente formal e sem resultados práticos, pois não se deve confundir a licitação com a patologia da licitação, com o mau uso que dela se tem feito."***

## 3.1 DAS COMISSÕES DE LICITAÇÃO

O procedimento da licitação é de responsabilidade da Comissão de Licitação, que pode ser permanente ou especial, cuja competência é para o processamento e julgamento das licitações (MELLO, 1999). Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1999) entende que o objetivo da Lei 8.666/93, ao determinar certa rotatividade na composição de referida Comissão, é se evitar fraudes comuns nesse tipo de procedimento administrativo, o que poderia ser facilitado com a manutenção de membros na Comissões por períodos longos de tempo. Entende, por outro lado, que a licitação se trata de procedimento complexo, que exige certo preparo de seus membros – algumas vezes conhecimento especializado por parte dos membros da Comissão –, o que, pensamos, o curto período de tempo de mandato poderia desfavorecer.

Em grande parte, o formalismo exagerado advém de Comissões de Licitação inexperientes, quer porque se apegam à forma como meio de se sentirem mais seguras, por desconhecimento das normas atinentes à espécie, quer diante da possibilidade de responsabilização solidária de seus membros, norma que, todavia, foi criada não para impedir ações da Comissão, que tem toda a legitimidade para assegurar a lisura do procedimento, mas para garantir maior controle da licitude e da probidade.

Ademais, nada impede que a Comissão seja assessorada por técnicos ou por comissões de especialistas, em assuntos jurídicos, científicos, tecnológicos, econômicos e financeiros (MEIRELLES, 1999).

Assim, um dos indicadores da conclusão de que os rigores formais em excesso advêm, em grande parte, de Comissões de Licitação inexperientes, foi a análise de alguns julgados de Tribunais Federais Superiores a respeito do assunto, sendo o Poder Judiciário constantemente conclamado ao controle desse rigorismo extremado em licitações, especialmente emanadas da própria Comissão de Licitação.

Um dos julgados analisados foi emanado do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que, em uma concorrência pública na qual **a proposta declarada vencedora pela Comissão de Licitação havia sido desclassificada por irregularidade** na cotação de índices de produtividade – devidamente justificada –, entendeu que referida desclassificação representava “*excessivo apego ao formalismo*, em detrimento do interesse maior da Administração e dos princípios que regem o procedimento licitatório, entre os quais sobressai o da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.” Isso na AMS 200034000223228/DF (DJ 31-5-04, p. 120), da 6ª Turma do Tribunal, sendo relatada pelo Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro.



No julgamento da REO 199801000912418/AC (DJ 21-11-02, p. 82), relatada pelo Juiz Federal Carlos Alberto Simões de Tomaz, convocado para a Terceira Turma Suplementar do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, foi reconhecida a ilegalidade de inabilitação de licitante por descumprimento de exigência editalícia, sob o fundamento de que se tratou de excesso de formalismo, sendo parte de sua ementa: “andou mal a Comissão (de Licitação) ao inabilitá-la ao fundamento de que a certidão foi expedida pelo representante do órgão e não em nome do próprio órgão. **A jurisprudência tem desprezado rigorismos formais exacerbados no julgamento de processos licitatórios.**”

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região também considerou que a forma de apresentação das propostas, exigida no edital, não deve ser encarada com **excesso de formalismo por parte da Comissão de Licitações**, pois a atitude exacerbada desta teria culminado com a exclusão de licitante que possa oferecer condições mais vantajosas na execução do objeto licitado, conforme REO 9973/PR (DJU 19-4-00), relatada pelo Juiz Hermes S. da Conceição Jr., da 4ª Turma.

Por fim, é de se registrar a posição do Superior Tribunal de Justiça em alguns de seus julgados, que consideraram que **“o formalismo no procedimento licitatório não significa que se possa desclassificar propostas eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes”**, sendo de se observar a “ratio legis”, se os termos do ato impugnado foi “perfeitamente compreendido, em sua inteireza, pela Comissão especial (e que se presume de alto nível intelectual e técnico)”, isso no julgamento do MS 5418/DF (DJ 1-6-98, p. 24), de sua 1ª Seção, relatado pelo Ministro Demócrito Reinaldo. No mesmo sentido, no ROMS 12517/RS (DJ 23-9-02, p. 224), da 1ª Turma, relatado pelo Ministro Milton Luiz Pereira, no qual se concluiu que **o formalismo deve ser moderado.**

Pode-se concluir, pois, que, atendendo aos reclamos dos licitantes e cidadãos no combate aos extremismos e rigores formais, decorrentes, em grande parte, da inexperiência das Comissões de Licitação, os órgãos do Poder Judiciário têm auxiliado a população no controle da licitação, fazendo valer os princípios administrativo-constitucionais da licitação pública.

### 3.2 DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONCRETIZAÇÃO DESSE INSTRUMENTO

A participação popular é um dos pontos vitais da democracia representativa, possibilitando ao povo o exercício direto do poder que lhe é atribuído. Trata-se de procedimento ético e jurídico da administração da coisa pública.

Os instrumentos de controle democrático por meio da sociedade civil colocam-se a serviço da correta aplicação da Lei de Licitações, sobretudo a participação popular no controle da moralidade, consubstanciando-se em elementos complementares facilitadores da correta aplicação da lei.

Nas palavras de Motta (2001a), “a lei não pode evitar a corrupção, mas a sociedade, esta sim, pode eliminá-la através da participação e da vigilância.” Ou, como disse Confúcio, citado por aquele autor, “como auditor de causas litigiosas não sou melhor que nenhum outro. O que almejo, porém, é conseguir que nem se formem questões litigiosas”.

Na realidade brasileira, a grande questão é que o relacionamento entre a administração e os particulares e a noção de público são distorcidas, como também pensam Carlos Pinto Coelho Motta e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2001). É percebido um desrespeito, por parte de funcionários, ao que referidos autores chamaram de clientela – excetuados os clientes conhecidos ou recomendados –, falta de zelo no trato do dinheiro público – supostamente pertencente a um dono tão rico quanto incapaz de cobrar –, e, pelo lado do público, aceitação passiva quanto ao favoritismo, nepotismo, privilégios, tolerância e passividade perante a corrupção e a dupla tributação – imposto mais propina e o desperdício de recursos. Referidos autores clamam por responsividade, com mudança que transcenda o **papel** e o alto índice de formalismo, e se torne comportamental, efetiva, vivenciada ativamente, combatendo a idéia de que o orçamento seria mera obra de ficção.



Nesse sentido, para Jacoby Fernandes (2000), faz-se necessário dinamizar e popularizar os processos de interpretação das leis, com segurança e eficiência, para que não fiquem restritos ao seletíssimo círculo de hermenutas.

Ao lado das atitudes já existentes e tomadas, a Lei de Licitações possibilita aos cidadãos inúmeras ações no combate a todas as atitudes que, sob o manto do cumprimento da lei, utilizando-se de formalismos e rigorismos, chegam aos extremos e impedem, sim, um procedimento sadio e regular de seleção da melhor proposta para a Administração Pública e, por conseguinte, para a sociedade. Referidas ações protegem, em última análise, a observância dos princípios da Administração Pública.

Pode-se citar a norma do artigo 4º da Lei 8.666/93, que garante a todos quantos participem de licitação o direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento, em proteção ao princípio da legalidade, e a qualquer cidadão o acompanhamento de seu desenvolvimento. A norma do art. 7º, § 8º, garante a qualquer cidadão a requisição à Administração Pública de quantitativos e preços de obra executada, sendo garantida também a impugnação de preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade com o preço vigente no mercado, nos termos do § 6º do art. 15. A impugnação do edital de licitação também é franqueada a qualquer cidadão, por irregularidade na aplicação da Lei 8.666/93, a teor de seu art. 41, § 1º.

Assim, a licitação, por suas finalidades, trata-se de ferramenta imprescindível à democratização do acesso às contratações e ao controle dos atos da Administração Pública, ensejando transparência, causa e consequência do controle.

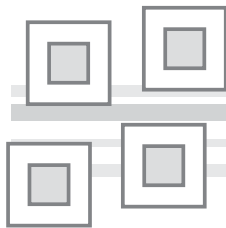
#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A licitação é um fenômeno da Administração Pública, sendo eficaz quando contribui para a concretização de seus postulados básicos e princípios constitucionalmente garantidos. Deve haver, assim, gestão de forma horizontal, e não vertical, quando o assunto são recursos públicos. Nesse sentido, a Administração não pode escudar-se por argumentos de que segue procedimento legal ou editalício para repelir pleitos procedentes dos administrados, tendo em vista os ditames do gerenciamento razoável e de operacionalização da lei, afastando a inépcia pública.

Não se pode, pois, confundir procedimento formal com formalismo, pois este se consubstancia em exigências inúteis e desnecessárias, sob o manto de proteção do interesse público.

Com a burocratização do processo, bons licitantes são afastados, a concretização da vantajosidade é dificultada, a isonomia é abalada, pelo que se deve sempre perquirir da relevância de cada exigência para a contratação e para a prestação do objeto da licitação em si, tendo em vista a parcela da sociedade a que se dirige e o ordenamento jurídico em que se insere. A vantajosidade, que deve ser o critério presente de forma constante no procedimento licitatório, acarreta a irrelevância do puro e simples formalismo.

O extremo formalismo é exigência obstrutiva à participação nas licitações. Sem formalismo exacerbado, ganha a sociedade, que terá garantia da obtenção da vantajosidade, ganha a Administração Pública, na direção de processo menos burocrático, ampliando a competição, e ganham os licitantes, com conhecimento prévio das regularidades exigidas. Em última análise, o excesso de formalismo conduz a um excesso de injustiça.



Como visto, se o objetivo é auferir proveitos indevidos, em lugar da simples dispensa de licitação, torna-se mais conveniente articular um procedimento viciado e dirigido. Nesse contexto, faz-se primordial a participação dos cidadãos no seu controle. Cabe à sociedade civil organizada lutar pela moralidade e probidade no uso dos instrumentos licitatórios, legitimada a buscar sempre uma melhoria social.

Essa é a questão chave do presente trabalho, pois a defesa do interesse público deve estar acima da mera observância de disposições literais, não podendo a Administração Pública – em nome da economicidade, da ampliação da competitividade para selecionar a proposta mais vantajosa, da boa contratação e na diretriz do bom senso – se submeter ao rigor formalista, sendo de fundamental importância a participação dos cidadãos em todo o procedimento.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLANCHET, Luiz Alberto. *Licitação: o edital à luz da nova lei*. Curitiba: Juruá, 1993. 228p.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição Federal*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. *Lei 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2005.
- COSTA, Amarildo Lourenço. Gestão orçamentária participativa. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3187>>. Acesso em 16 out. 2003.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. 658p.
- DALLARI, Adilson Abreu. *Aspectos jurídicos da licitação*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1997. 209p.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1999. 577p.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação*. 5.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. 724p.
- \_\_\_\_\_. *Licitações com menos burocracia*. Disponível em: <<http://buscalegis.ccj.ufsc.br/arquivos/licitacoesMB.htm>>. Acesso em: 16 out. 2003.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Direitos dos licitantes*. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 1994. 136p.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos: teoria, prática e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2001. 338p.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2000. 845p.
- GRAU, Eros Roberto. *Licitação e contrato administrativo: estudos sobre a interpretação da lei*. São Paulo: Malheiros, 1995. 132p.
- JUNGSTEDT, Luiz Oliveira Castro. *Licitação: doutrina, perguntas e respostas, jurisprudência*. Rio de Janeiro: Thex Ed. CEPAD, 1999. 176p.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Ato convocatório: vícios insanáveis: exigências que desvirtuam a finalidade da licitação: a impugnação como forma de controle: revogação e anulação: o excesso de formalismo nas fases de habilitação e julgamento das propostas. *Boletim de Licitações e Contratos*, São Paulo, v. 10, n. 9., p. 419-24. set. 1997.
- \_\_\_\_\_. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 9.ed. São Paulo: Dialética, 2002. 671p.
- MAHFUS, Júlio César. Orçamento participativo: a construção da cidadania em busca da hegemonia social. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 5, n. 48, dez. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1277>>. Acesso em: 16 out. 2003.
- MARTINS, Sidney. *Licitações: breves anotações ao novo estatuto*. 3.ed. Curitiba: Juruá, 1995. 178p.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 1999. 749p.

- \_\_\_\_\_. *Licitação e contrato administrativo*. 8.ed. São Paulo: RT, 1988. 488p.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 1999. 720p.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos*. 8.ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2001a. 536p.
- \_\_\_\_\_. *Pregão: teoria e prática: nova e antiga idéia em licitação pública*. 1.ed. São Paulo: NDJ, 2001b. 95p.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Responsabilidade fiscal: Lei Complementar 101/2000*. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 538p.
- MUKAI, Toshio (Coord.). *Curso avançado de licitações e contratos públicos*. São Paulo: J. de Oliveira, 2000. 251p.
- PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. 5.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 1248p.
- REIS, Roberto. Licitação: documentos necessários. Sem extrapolar fronteiras. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2657>>. Acesso em: 16 out. 2003.
- SILVA, Wálteno Marques da; SILVA, Gustavo Henrique Trindade da. Desclassificação em licitação devido à desobediência de exigência editalícia da apresentação de mais de uma via da proposta. Falta inessencial para justificar o excessivo rigor na desclassificação. Defesa do interesse público. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 4, n. 45, set. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=435>>. Acesso em: 16 out. 2003.
- TOBA, Marcos Maurício. A habilitação. In: MEDAUAR, Odete (Org.). *Licitações e contratos administrativos: coletânea de estudos*. São Paulo: NDJ, 1998. p.93-105.
- TOLOSA FILHO, Benedito de. *Licitações: comentários, teoria e prática: lei 8666/93*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 209p.
- ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. Princípios: aplicabilidade: modalidade. In: MEDAUAR, Odete (Org.). *Licitações e contratos administrativos: coletânea de estudos*. São Paulo: NDJ, 1998. p.01-32.

# Subsídios para seleção de auditorias de desempenho no Tribunal de Contas da União

Valdir Lavorato

## 1. INTRODUÇÃO

Na década de 1980, desenvolveu-se, a partir de países de origem anglo-saxônica, um novo conceito de gestão pública, denominada *New Public Management* (Nova Gestão Pública – NGP), cujo vetor principal é a busca da eficiência. A NGP, ao mesmo tempo em que se apropriou de métodos provenientes do setor privado – em especial da gestão por objetivos e do monitoramento de desempenho, de modo a alcançar maior transparência das ações governamentais, responsabilização gerencial e melhoria na prestação dos serviços públicos – dotou as entidades de fiscalização superior (EFS) de competência para realizar auditorias de desempenho.

A auditoria de desempenho é aceita como modalidade de revisão governamental *ex post* (BARZELAY, 2002) destinada, principalmente, a avaliar a economia, a eficiência e a efetividade da gestão pública. Entre as EFS com esse mandato pode-se destacar o *Office of the Auditor General of Canada* (OAG), no Canadá, o *General Accounting Office* (GAO), nos Estados Unidos, o *National Audit Office* (NAO), a *Audit Commission* (AC), no Reino Unido, e o Tribunal de Contas da União (TCU), no Brasil.

O mandato do Tribunal de Contas da União (TCU) para realizar auditorias de desempenho encontra-se expresso na Carta Constitucional de 1988. No intuito de cumprir esse mandato, e com a finalidade de fiscalizar e avaliar os resultados de programas de governo, o TCU criou, no final de 2000, a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog (BRASIL, 2000). A criação dessa unidade representa o esforço do Tribunal no sentido de desenvolver metodologia própria e ampliar a participação das auditorias de desempenho no conjunto de fiscalizações produzidas pela instituição, em consonância com as tendências da Nova Gestão Pública e a forma de atuação de importantes EFS.

**Valdir Lavorato** é analista do Tribunal de Contas de União, lotado na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), graduado em engenharia elétrica e especialista em Controladoria e Finanças pela Universidade Federal de Mato Grosso e em Análise e Avaliação da Gestão Pública pelo Instituto Serzedello Corrêa.

Etapa importante no desenvolvimento da auditoria de desempenho é a seleção das áreas a serem avaliadas. A escolha deve pautar-se pelo princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*). Sob essa ótica, este artigo apresenta subsídios para a implementação de um modelo de seleção que considere a relevância, o risco e a viabilidade de se avaliar o desempenho de programas e ações governamentais.

## 2. PROPOSTA PARA SELEÇÃO DE AUDITORIAS DE DESEMPENHO

Em consonância com os princípios da NGP, a metodologia de seleção de auditorias de desempenho deve direcionar a escolha desses trabalhos a programas e ações relevantes para o Governo e a sociedade e com elevada oportunidade de melhoria de desempenho.

O primeiro aspecto a ser considerado na metodologia de seleção é o de definir as atividades governamentais a serem avaliadas. Esse processo complexo e desafiador requer amplo conhecimento da gestão pública e elevado nível de julgamento profissional. A ausência de uma seleção bem elaborada reduz a possibilidade das auditorias produzirem resultados satisfatórios (OAG, 2003).

Sob essa inspiração e em consonância com a orientação da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai)<sup>1</sup>, propõe-se a adoção de mecanismo de seleção de auditorias de desempenho fundamentado em critérios de relevância, risco e viabilidade.

A relevância demonstra a importância do programa ou ação para o Governo e a sociedade; o risco, as oportunidades de melhoria de gestão e desempenho; e a viabilidade, a possibilidade concreta de se realizar a auditoria pretendida.

Para assegurar que matérias portadoras de relevância e risco sejam avaliadas pelo Tribunal, propõe-se um modelo fundamentado em um amplo processo de consulta, análise e planejamento. Adicionalmente, a seleção de auditorias deve refletir a orientação estratégica da presidência da Casa, dos relatores das listas de unidades jurisdicionadas (LUJ)<sup>2</sup> e dos relatores das contas do governo da República para os exercícios alcançados pela seleção.

<sup>1</sup> A Intosai propõe a observância de três critérios gerais: valor agregado – quanto maiores as perspectivas de se realizar uma fiscalização útil e de qualidade elevada e quanto menor o número de auditorias realizadas na área, maior será o valor agregado pelo trabalho; áreas com problemas importantes – quanto maior for o risco de comprometimento da economia, eficiência, efetividade ou da credibilidade do Governo, mais importantes tendem a ser os problemas; e riscos ou incertezas – quanto maior for o interesse público envolvido quando há suspeita de ineficiência, maior será o risco, e quanto menor o conhecimento a respeito, maior a incerteza. (INTOSAI, 2004).

<sup>2</sup> Agrupamento de órgãos e entidades jurisdicionados ao TCU, para efeito de distribuição de processos a ministros e auditores, com vigência bienal, a partir do primeiro dia dos anos ímpares.

Nesse sentido, a seleção deve contemplar auditorias para um plano bienal de fiscalização de desempenho coincidente com a vigência das listas de unidades jurisdicionadas. Esse plano deverá ser observado por todas as unidades técnico-executivas do TCU. Na estratégia sugerida, cabe à Seprog conduzir o processo de seleção de auditorias de desempenho. O momento oportuno para desenvolver essas atividades é o segundo semestre dos anos pares, após o sorteio dos relatores para o biênio seguinte (Regimento Interno – BRASIL, 2002, art. 150).

Há, entretanto, uma dificuldade a ser superada. No momento da seleção das auditorias de desempenho e da elaboração do plano bienal de fiscalização, não se conhece ainda o relator das contas do Governo da República para o segundo ano de vigência do plano, vez que o relator é sorteado na primeira sessão ordinária do Plenário do mês de julho do ano anterior ao de referência das contas (BRASIL, 2002, art. 155). Esse óbice pode ser removido com a alteração desse dispositivo, para que o sorteio dos relatores das contas do Governo da República para os dois exercícios seguintes ocorra na primeira sessão ordinária do Plenário do mês de julho, nos anos pares.

Em síntese, o modelo proposto desenvolve-se por intermédio da definição de áreas de atuação prioritária, do acompanhamento e descrição dos programas que integram as áreas selecionadas, da avaliação da relevância e do risco dos programas e ações objeto de acompanhamento, do exame de viabilidade de auditoria de desempenho em programas e ações portadores de relevância e risco, e da elaboração de plano bienal de fiscalização de desempenho.

### 3. ÁREAS DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA

A seleção das auditorias de desempenho tem início com a escolha das áreas prioritárias para realização dessa modalidade de fiscalização, com vigência coincidente com a das listas de unidades jurisdicionadas. Essa é uma decisão de caráter estratégico da instituição de controle, para a qual não há critérios absolutos. Entretanto, o processo de escolha dessas áreas deve observar parâmetros que possibilitem apreender as demandas do Governo e da sociedade, de forma a permitir que a atuação do Tribunal responda a essas necessidades.

Identificar essas expectativas não é tarefa fácil. Não há instrumentos capazes de revelar com precisão o conjunto de demandas do Governo e da sociedade. É possível, entretanto, reconhecer aspectos que denotam a relevância de uma determinada área, a partir da opinião de *stakeholders*<sup>3</sup> – Presidente do TCU, relatores das contas do Governo, relatores das LUJ, membros do Ministério Público junto ao TCU, dirigentes e auditores de desempenho do Tribunal, parlamentares, gestores públicos, representantes de órgãos de controle interno e de institutos de pesquisa econômica e social. Nesse modelo, caberia à Seprog consolidar a opinião dos *stakeholders* e submetê-la à aprovação do Plenário, por intermédio da Presidência do Tribunal.

No sistema orçamentário brasileiro as áreas de atuação do Estado são obtidas a partir da classificação funcional, composta por funções e subfunções, as quais representam um agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de Governo (BRASIL, 2003a). Nesse contexto, as áreas de atuação prioritária podem coincidir com funções ou subfunções. A escolha dessas áreas deve considerar, ainda, as capacidades técnica e operacional e a necessária alternância no objeto de atuação da instituição de controle.

Não é incomum encontrar no PPA programas com objetivo demasiadamente amplo e composto por ações autônomas que, apesar de formalmente classificadas sob essa natureza, apresentam características de programa em razão de sua magnitude, sendo, inclusive, executadas por diferentes unidades administrativas. Nesses casos, é muito complexo realizar uma auditoria em todo o programa em razão da oferta de produtos díspares. Então, as ações devem ser tratadas no processo de seleção de maneira autônoma, recebendo a mesma atenção dispensada aos programas. Assim, ao final da seleção, pode-se escolher uma ou mais ações de um mesmo programa para realização de auditoria de desempenho.



<sup>3</sup> Pessoa ou instituição com interesse direto ou indireto no programa, cujos interesses devem ser considerados na formulação e na avaliação da ação governamental.

#### 4. ACOMPANHAMENTO E DESCRIÇÃO DE PROGRAMAS E AÇÕES

Nessa etapa, que caracteriza o instrumento de fiscalização denominado acompanhamento (BRASIL, 2002, arts. 241 e 242), devem ser designados analistas para acompanhar os programas e ações que integram as áreas de atuação prioritária, com vistas a descrevê-los e a identificar auditorias potenciais. Os dados coletados devem ser suficientes para avaliar a relevância e o risco do objeto do acompanhamento e examinar a viabilidade de auditoria.

O acompanhamento deve ocupar-se em reunir dados e informações sobre os seguintes componentes: identificação, gestão e organização, público-alvo e beneficiários, financiamento e gasto, e desempenho. Esses dados devem ser reunidos em banco de dados próprio, de forma a facilitar a disseminação da informação entre seus potenciais usuários e permitir a construção de conhecimento cumulativo sobre a matéria.

##### 4.1 IDENTIFICAÇÃO

A identificação apresenta os elementos característicos dos programas examinados e de suas ações. Integram esse componente as seguintes informações: número e denominação, unidade responsável, objetivo, tipo de programa, evolução histórica, legislação que condiciona o programa, e ações que integram o programa.

Essas informações podem ser obtidas a partir dos cadastros de programas e ações mantidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e de sistemas informatizados do executivo federal, a exemplo do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan).

Unidade responsável é aquela encarregada de gerenciar um programa, mesmo quando este for integrado por ações desenvolvidas por mais de um órgão ou unidade – programa multissetorial (BRASIL, 2003a).

O objetivo expressa o resultado que se pretende alcançar com o programa.

O tipo do programa indica sua classificação em razão da finalidade para a qual foi concebido. Pode ser finalístico, de serviços ao Estado, de gestão de políticas públicas ou de apoio administrativo.

A evolução histórica contempla informações sobre o início do programa, as razões de criação e alterações significativas, como nome, público-alvo, vinculação, legislação.

Um programa compõe-se de diferentes ações. Assim, é necessário indicar aquelas que o integram, descrevendo os elementos característicos de cada uma delas: número e denominação, unidade responsável, tipo (projeto, atividade ou operação especial), produto (bem ou serviço que resulta da ação), finalidade (objetivo a ser alcançado), função, subfunção, e materialidade (volume de recursos orçamentários previsto no PPA e nas leis orçamentárias anuais).

##### 4.2 GESTÃO E ORGANIZAÇÃO

Esse componente ocupa-se em descrever as estratégias de gestão e de organização de programas e ações pré-selecionados e subsidia a avaliação de relevância e risco. Enquadram-se nesse componente a forma de implementação, os mecanismos de coordenação, os instrumentos de supervisão e controle, os mecanismos de avaliação e monitoramento, as informações gerenciais disponíveis, a prioridade na agenda do Governo, os benefícios potenciais, e os mecanismos de participação e controle social.

Em razão da sua estratégia de execução, a implementação pode ser direta, descentralizada, por transferência voluntária ou constitucional, ou por linha de crédito (BRASIL, 2003a).



Quando houver descentralização de recurso é necessário indicar se ela ocorre em favor de outro ente federado ou de ente não-estatal (sociedade civil, organização social, organização social civil de interesse público (Oscip), organização não-governamental (ONG), bem como descrever os mecanismos de coordenação e os instrumentos de supervisão e controle de que dispõe o gestor federal.

A avaliação e o monitoramento são imprescindíveis à boa gestão de programas e ações. A avaliação elaborada internamente ao programa é entendida como o processo de coleta e análise sistemática de informações sobre características, processos e impacto da intervenção do Estado, destinado a produzir recomendações para aperfeiçoar a gestão e a qualidade do programa avaliado. O monitoramento consiste no acompanhamento da execução do programa e de suas ações, com vistas a obter informações para subsidiar decisões do gestor e a identificar e corrigir problemas (BRASIL, 2004).

As informações gerenciais disponíveis devem ser avaliadas segundo critérios de suficiência, abrangência e confiabilidade. O exame de suficiência procura identificar se o gestor dispõe de todas as informações necessárias ao desempenho de suas atividades. A abrangência dos dados refere-se às dimensões temporal (período alcançado pelos registros) e espacial (espaço geográfico coberto pelos registros). A confiabilidade resulta da veracidade e tempestividade das informações.

Consideram-se prioritários na agenda do Governo os programas e as ações que concorrem para o alcance de meta prioritária estabelecida no PPA e aqueles que integram plano de ação do executivo federal.

Entre os benefícios potenciais do programa ou da ação destacam-se a possibilidade de contribuir para combater a pobreza, reduzir as desigualdades sociais, melhorar o índice de desenvolvimento humano (IDH)<sup>4</sup> e alcançar meta de desenvolvimento do milênio<sup>5</sup>, estabelecida na Declaração do Milênio das Nações Unidas.

O exame dos mecanismos de participação e controle social deve contemplar a efetiva capacidade da sociedade interferir no processo decisório e no controle das atividades desenvolvidas pelo programa ou ação.



#### 4.3 PÚBLICO-ALVO E BENEFICIÁRIOS

Esse componente apresenta informações relativas aos destinatários do programa ou ação objeto de acompanhamento. Incluem-se nessa categoria o público-alvo, a abrangência, as demandas efetiva e potencial, a população beneficiária, a cobertura e os critérios de seleção dos beneficiários.

O público-alvo é representado pela especificação dos segmentos da sociedade aos quais o programa ou a ação se destina, enquanto a abrangência refere-se à escala de atendimento do público-alvo, a qual pode ser universal, universal com diferenciação positiva ou focalizada (CASTRO e outros, 2002).

<sup>4</sup> Índice criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que considera três dimensões para medir o grau de desenvolvimento dos municípios, microrregiões, estados e países: esperança de vida, nível educacional e rendimento real ajustado.

<sup>5</sup> Erradicar a pobreza e a fome, universalizar o ensino básico, promover a igualdade de gênero e dar maior capacitação às mulheres, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde materna, combater a AIDS, a malária e outras doenças importantes, assegurar sustentabilidade ambiental e desenvolver parceria global pelo desenvolvimento.

Diz-se que um programa ou uma ação é universal quando os bens e serviços por ele produzidos são disponibilizados indistintamente a toda a população, sem restrições ao seu uso.

Os programas universais com diferenciação positiva destinam-se ao atendimento de todos os indivíduos com determinada necessidade insatisfeita, mas adota um critério adicional para investimentos diferenciados, de acordo com necessidades específicas. A intervenção do Estado também pode ser focalizada, quando o programa ou a ação busca atender à apenas uma parcela específica da população, formada por grupos vulneráveis. Nesse caso, a atuação estatal é destinada a setores da sociedade com determinada característica, como sexo, etnia, idade, renda (CASTRO e outros, 2002).

A demanda efetiva indica a população que tem uma determinada necessidade insatisfeita, independentemente de se enquadrar na definição do público-alvo do programa ou ação destinado a atender a essa necessidade.

Por sua vez, a demanda potencial é determinada apenas pelo conjunto de indivíduos que se enquadra nos requisitos definidos para compor o público-alvo do programa ou da ação (COHEN; FRANCO, 1993).

A população beneficiária compõe-se dos indivíduos que integram o público-alvo de um programa ou ação e se beneficiam direta e legitimamente de sua execução. A cobertura, por sua vez, indica uma medida de eficácia da intervenção do Estado, representada pela proporção entre a população beneficiária e a demanda potencial do programa (COHEN; FRANCO, 1993).

Os critérios de seleção contemplam os procedimentos utilizados pelos executores para escolher os beneficiários a intervenção governamental. Esses critérios devem garantir que a seleção observe os parâmetros definidos para o público-alvo e a abrangência da intervenção governamental.

#### 4.4 FINANCIAMENTO E GASTO

Essa rubrica tem por objetivo identificar e relatar as formas de financiamento e o perfil do gasto dos programas e das ações estudados, contemplando os seguintes quesitos: fontes de financiamento, critério de distribuição dos recursos, previsão e execução orçamentária e execução financeira.

Os recursos orçamentários destinados ao financiamento da intervenção estatal são necessariamente indicados no PPA e nas leis orçamentárias anuais. Além dessa previsão, os recursos podem resultar de lei ou de fundo específico, de operação externa de crédito ou de emenda parlamentar. Os recursos garantidos por lei, fundo ou operação externa de crédito tendem a ser mais estáveis que os decorrentes apenas do processo orçamentário ou de emenda parlamentar.

Esses recursos podem ser distribuídos segundo critérios objetivos ou de forma particular. Critérios transparentes e objetivos, em geral, melhoram a alocação de recursos, enquanto a escolha de parâmetros inadequados gera distorções na distribuição. Dessa forma, é necessário investigar se os critérios estabelecidos são adequados ao atendimento das demandas das unidades descentralizadas.

Merecem especial atenção os programas e as ações cuja distribuição de recursos se dá de forma particular. Há particularismo quando os critérios de distribuição são políticos, permitindo o “uso clientelista do aparelho estatal, com vistas ao atendimento de necessidades típicas da política de favores e como forma de poder, recurso inestimável para o governo, os partidos e personalidades” (CASTRO e outros, 2002, p. 9).

A previsão orçamentária é obtida a partir do PPA e das leis orçamentárias anuais. As execuções orçamentária e financeira estão disponíveis em sistemas informatizados do Governo Federal, como o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor), o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e o SIGPlan. Os dados coletados devem permitir a elaboração de julgamento a respeito da suficiência e da tempestividade na alocação desses recursos. Deve-se avaliar também se o programa ou a ação sofre contingenciamento de recursos e se esta prática revela-se prejudicial a sua gestão.

#### 4.5 DESEMPENHO DO PROGRAMA OU AÇÃO

Integram esse grupo os seguintes dados relativos aos resultados alcançados pelo programa ou ação: indicadores de desempenho, metas físicas previstas no PPA e avaliações de desempenho existentes.

Indicador de desempenho é um instrumento de medida dos resultados alcançados com a execução do programa ou ação. O PPA define um ou mais indicadores para cada programa, mas este pode dispor de outros indicadores de desempenho. O adequado julgamento de valor depende da suficiência e da exatidão dessas medidas. Para não comprometer os resultados, os indicadores utilizados devem revestir-se de características técnicas indispensáveis: validade, precisão e qualidade.

A validade de um instrumento de medida diz respeito a sua capacidade de medir aquilo que se pretende medir. A precisão de um indicador é determinada pela estabilidade das medições, ou seja, nos seus repetidos usos com um mesmo sujeito ou amostra, representa as mesmas medidas (BARRETO, 1993). A qualidade, por seu turno, refere-se à adequação da informação ao uso que será feito dela. (COHEN; FRANCO, 1993).

O PPA apresenta ainda metas físicas a serem alcançadas pelas ações no decorrer de sua execução. Os dados coletados devem permitir que se avaliem a evolução e o potencial atendimento dessas metas.

Incluem-se, entre as avaliações de desempenho a serem identificadas e registradas, aquelas produzidas pelo TCU, por outros órgãos de controle, institutos de pesquisa, universidades, ONG, organismos internacionais.



## 5. RELEVÂNCIA E RISCO DE PROGRAMAS E AÇÕES

A partir dos dados obtidos no acompanhamento, deve-se avaliar a relevância e o risco dos programas e das ações, com vistas a selecionar potenciais auditorias de desempenho.

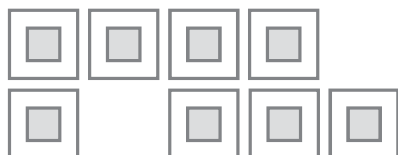
### 5.1 RELEVÂNCIA

No entender da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), relevância é a “medida em que os objetivos de uma intervenção são compatíveis com as demandas dos beneficiários, as necessidades do país e as prioridades da sociedade e dos financiadores dessa intervenção” (OECD, 2002). Nesse sentido, a relevância da auditoria é representada pela importância do programa ou ação na formulação da agenda do Governo, no atendimento das necessidades do público alvo e no interesse que o tema desperta na sociedade.

A metodologia proposta para essa etapa consiste em analisar e responder a quesitos que denotam a importância do programa para o Governo e a sociedade. A avaliação quanto ao atendimento aos itens indicadores de relevância deve ser justificada por meio de evidências obtidas na fase de acompanhamento.

Nesse contexto, considera-se relevante o programa que concorrer para o alcance de uma ou mais meta prioritária do PPA, integrar plano de ação do Governo, contribuir para o combate à pobreza e a redução das desigualdades sociais, ou apresentar elevada materialidade.

O planejamento estatal indica as áreas de maior interesse para o Governo. Assim, pode-se identificar as principais demandas do Governo a partir do seu Plano Plurianual. Nesse contexto, o PPA 2004-2007 apresenta um conjunto de 16 metas prioritárias<sup>6</sup>, que representam o esforço do Governo em desenvolver áreas sensíveis a sua estratégia de desenvolvimento de longo prazo.



As prioridades do Governo são expressas também por meio dos seus planos de ação, a exemplo dos extintos Comunidade Solidária e Projeto Alvorada e do atual **Fome Zero**. Esses planos têm por objetivo intensificar o gerenciamento de intervenções de grande relevância para o Governo e a sociedade.

Outro aspecto importante no exame do desempenho da administração pública refere-se à contribuição dos programas e das ações para o combate à pobreza e a redução das desigualdades sociais. Esse princípio encontra-se presente no art. 3º, inciso III do texto constitucional. Pode-se considerar que um programa ou uma ação contribui para combater pobreza e reduzir as desigualdades sociais quando sua implementação concorre para a melhoria do IDH ou para alcançar meta de desenvolvimento do milênio.

A materialidade é representada pelo volume de recursos orçamentários alocados no PPA e nas leis orçamentárias. Nesse quesito, deve-se comparar a materialidade dos diversos programas e ações de uma mesma área de atuação governamental, por meio da aplicação de métodos estatísticos ou, simplesmente, da classificação dos programas e das ações em ordem decrescente de materialidade, com vistas a identificar aqueles que apresentam maior participação no gasto público.

Deve-se examinar, também, a evolução da materialidade nos últimos exercícios, para avaliar se a alocação de recursos orçamentários revela-se crescente, estável ou decrescente. Esse movimento pode demonstrar alteração de importância da intervenção governamental examinada.

Nesse contexto, os programas e as ações que receberem a chancela de relevantes serão submetidos à análise de risco. Aqueles que não demonstrarem relevância serão excluídos do rol de possibilidades de realização de auditoria de desempenho.

<sup>6</sup> Geração de empregos, comércio exterior, educação de jovens e adultos, atenção básica à saúde, saneamento, habitação, transferência de renda, reforma agrária, ciência e tecnologia, agricultura e pecuária, micro e pequenas empresas, preservação e conservação ambiental, energia elétrica, petróleo e gás, transporte rodoviário, ferroviário e hidroviário, e recursos hídricos (BRASIL, 2003b).

## 5.2 RISCO

A OAG conceitua risco como “a expressão da probabilidade de ocorrência e do impacto de eventos futuros incertos que têm potencial para influenciar o alcance dos objetivos de uma organização” (*apud* TCU, 2003a, p. 3). Relativamente à gestão de programas, entende-se por risco qualquer situação que pode afetar a capacidade de o programa ou a ação atingir seus objetivos. Nesse contexto, os riscos revelam oportunidades de melhoria de desempenho, pois cabe à auditoria identificar as vulnerabilidades e as deficiências da gestão pública e indicar medidas saneadoras.

Os fatores de risco podem ser classificados em três categorias: estratégicos, de conformidade e operacionais.

Os riscos estratégicos são associados à concepção dos programas e das ações. São focados em questões relacionadas ao planejamento do Governo (COCURULLO, 2003). Essa modalidade de risco é oriunda dos seguintes fatores: demanda potencial inferior à demanda efetiva, inexistência de critérios objetivos de seleção de beneficiários, insuficiência de recursos orçamentários e financeiros, inexistência de fontes de financiamento estáveis, contingenciamento de recursos orçamentários e inexistência de critérios objetivos para a distribuição de recursos.

Os riscos de conformidade relacionam-se à habilidade dos gestores e executores do programa em cumprir as normas legais e regulamentares (COCURULLO, 2003). Enquadram-se nessa modalidade de risco a inobservância dos critérios de seleção de beneficiários, a inobservância dos critérios para distribuição de recursos, a inexistência de mecanismo de controle social e, no caso de execução descentralizada, a ausência de instrumentos de supervisão e controle.

Os riscos operacionais referem-se à capacidade de o gestor operar e controlar seus processos principais de maneira previsível e pontual (COCURULLO, 2003). Integram essa modalidade de risco a baixa cobertura, a inexistência de mecanismos adequados de avaliação e monitoramento, a inexistência de mecanismos de coordenação, a inexistência de indicadores de desempenho válidos, precisos e de qualidade, a insuficiência ou a indisponibilidade de informações gerenciais abrangentes e confiáveis e o não-atendimento das metas físicas previstas no PPA.

Dessa forma, os programas e as ações que se enquadrarem em um ou mais grupo de risco serão submetidos a exame de viabilidade. Aqueles que não demonstrarem risco serão considerados inaptos para realização de auditoria de desempenho. A exemplo do que ocorre com a avaliação de relevância, a caracterização dos fatores de risco deve ser suficientemente justificada por meio de evidências.

***"Relativamente à gestão de programas, entende-se por risco qualquer situação que pode afetar a capacidade de o programa ou a ação atingir seus objetivos. Nesse contexto, os riscos revelam oportunidades de melhoria de desempenho, pois cabe à auditoria identificar as vulnerabilidades e as deficiências da gestão pública e indicar medidas saneadoras."***

## 6. VIABILIDADE DE AUDITORIA

A viabilidade consiste em determinar a possibilidade de se realizar a auditoria de desempenho proposta, bem como a possibilidade de ela contribuir para a melhoria do funcionamento da administração pública. A auditoria somente é viável quando o programa ou ação apresentar elementos que permitam avaliar sua economia, eficiência e efetividade e quando a instituição de controle dispuser de recursos suficientes para a realização do trabalho. Esse critério reflete a capacidade da auditoria agregar valor à prestação de serviços pelo Estado.

A possibilidade de a auditoria contribuir para a melhoria do funcionamento de um programa ou ação resulta de determinadas características da intervenção estatal. São elas: continuidade, disponibilidade de dados relativos ao desempenho e inexistência de avaliação recente.

Tendo em vista que a auditoria de desempenho empreendida por EFS tem por objetivo contribuir para o aperfeiçoamento da administração, não se justifica avaliar programas e ações que deixaram de ser executados ou que se encontram na iminência de serem descontinuados. Assim, somente os programas e as ações em operação e sem indícios de descontinuidade apresentam viabilidade para auditoria de desempenho. Consistem indícios de descontinuidade a inexistência de alocação de recursos orçamentários, a proximidade do encerramento da vigência de projeto, a desmobilização da equipe de gestão e a deliberação do Governo nesse sentido.

Superada essa questão, deve-se examinar se o tempo de existência do programa ou da ação é suficiente para produzir resultados e se esses resultados podem ser avaliados, especialmente, em razão da disponibilidade, abrangência e confiabilidade de dados de desempenho da intervenção estatal em exame. A inexistência desses elementos desaconselha a realização de auditoria de desempenho. Todavia, se os dados indisponíveis puderem ser obtidos a partir de outras fontes, então, a auditoria revela-se viável.

Com a edição do Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004, o gerente do programa passou a ter, entre outras, as responsabilidades de “monitorar e avaliar a execução do conjunto das ações do programa”, “elaborar o plano gerencial do programa, que inclui o plano de avaliação” e “validar e manter atualizadas as informações do desempenho físico das ações, da gestão de restrições e dos dados gerais do programa” (art. 4º, incisos II, VI e VII). Dessa forma, a indisponibilidade de dados de desempenho configura infração àquela norma. Assim, a inexistência desses dados requer que o Tribunal determine a coleta, o registro e a análise dos dados de desempenho do programa (BRASIL, 2002, art. 250, II).

Deve-se, ainda, afastar a realização de auditoria de desempenho em programa ou ação recentemente avaliado pelo Tribunal, de forma a aumentar a utilidade da atuação do TCU. Conhecer as avaliações produzidas por órgãos de controle, institutos de pesquisa, universidades e organismos internacionais, bem como suas conclusões, permite que a escolha de auditorias de desempenho seja direcionada a áreas ainda não suficientemente estudadas, de forma a ampliar a utilidade do trabalho.

Finalmente, o exame de viabilidade deve avaliar se o Tribunal dispõe de recursos técnicos, financeiros e humanos suficientes para a execução da auditoria. A insuficiência de recursos pode comprometer a qualidade do trabalho ou, até mesmo, inviabilizar sua realização. Constatada essa situação, cabe ao TCU adotar as medidas necessárias para superar essa restrição em seleção futura.

Nesse sentido, apenas os programas e as ações que demonstrarem viabilidade são considerados elegíveis para realização de auditoria de desempenho, podendo integrar o plano de fiscalização correspondente.

## 7. PLANO BIENAL DE FISCALIZAÇÃO DE DESEMPENHO

A etapa final do processo de seleção destina-se a escolher auditorias de desempenho a serem realizadas no biênio seguinte. O ponto de partida dessa escolha é o rol de programas e ações integrantes das áreas definidas como prioritárias pelo Tribunal e portadores de relevância, risco e viabilidade.

O plano de fiscalização de desempenho deve contemplar todas as áreas de atuação prioritária do biênio e conformar-se à capacidade técnica e operacional da instituição. O planejamento aplica-se a todas as unidades técnico-executivas do Tribunal e reúne as fiscalizações a serem realizadas pela Seprog, isoladamente ou em conjunto com outras unidades da sede ou dos estados, e pelas demais secretarias de controle externo do TCU. Dessa forma, mesmo as auditorias realizadas sem a intervenção da unidade especializada contribuirão para a formar uma visão sistêmica de determinada área de atuação estatal.

Propõe-se, então, que a escolha das auditorias resulte de painel envolvendo o presidente, os relatores das contas do Governo e das listas de unidades jurisdicionadas, os dirigentes e os auditores de desempenho do TCU. Nesse painel, deverão ser apresentadas sinopses dos programas e ações pré-selecionados, incluindo as evidências que fundamentam a indicação de relevância e risco, com vistas a subsidiar a decisão desses *stakeholders*. Nesse modelo, a escolha decorre da persuasão racional desses atores, que devem escolher, entre os programas e ações elegíveis, aqueles que integrarão a proposta de plano bienal de fiscalização de desempenho.

A proposta desses *stakeholders* deve ser consolidada pela Seprog e submetida à aprovação do Plenário, por intermédio da Presidência, em procedimento semelhante ao adotado para aprovação dos planos gerais de fiscalização (BRASIL, 2002, art. 244).

Deve-se considerar, ainda, que o plano de fiscalização de que trata o art. 244 do Regimento Interno, que contempla as auditorias de desempenho e de conformidade, tem vigência semestral. Assim, é necessário que o plano bienal de fiscalização de desempenho seja desdobrado, na época oportuna, nos planos gerais de fiscalização.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crescente demanda da sociedade por maior eficiência na prestação de serviços públicos exige que o Tribunal, além de combater a corrupção, o desvio e a fraude na gestão dos recursos públicos, intensifique sua atuação na avaliação de desempenho de programas e ações governamentais. De igual sorte, o vetor eficiência deve pautar a atuação do Tribunal.

Nesse contexto, buscou-se apresentar subsídios para a implementação de um modelo de seleção de auditorias de desempenho que permita avaliar programas e ações relevantes para o Governo e a sociedade e com elevada oportunidade de melhoria, segundo critérios de relevância, risco e viabilidade. Além disso, o modelo proposto viabiliza o planejamento bienal das fiscalizações de desempenho e possibilita sua integração com os planos gerais de fiscalização, a análise das contas do Governo da República e o planejamento estratégico do Tribunal.

## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRETO, José Anchieta Esmeraldo. Avaliação: mitos e armadilhas. *Ensaio: revista de avaliação e políticas públicas em educação da Fundação Cesgranrio*, Rio de Janeiro, v.1, nº 1, p. 45-54, out./dez. 1993.
- BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizadas na OCDE. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *O controle externo e a nova administração pública: uma visão comparativa*. Brasília: TCU, 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: atualizada até a Emenda Constitucional nº 45, de 8/12/2004 ... 35. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004*. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus programas e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 out. 2004.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *O Tribunal de Contas da União na Constituição da República Federativa do Brasil, sua lei orgânica e seu regimento*. Brasília: TCU, 2003.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual técnico de orçamento MTO-02*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2004.
- \_\_\_\_\_. Presidente (2004-2007 : Luiz Inácio Lula da Silva). *Plano Plurianual 2004-2007: mensagem presidencial*. Brasília, 2003. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 7 jan. 2004.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Resolução nº 140, de 13 de dezembro de 2000*. Dispõe sobre a estrutura e competências das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://intranet.tcu.gov.br/>>. Acesso em: 22 abr. 2003.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Adjunta de Fiscalização. *Roteiro de aplicação da metodologia de análise de risco*. Brasília: TCU, ADFIS, 2003. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. *Orientações estudo de viabilidade 2003. doc*. Brasília, 2003. 1 arquivo. Documento do Microsoft Word.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. *Relatório revisado v2.doc*. Brasília, 2004. 1 arquivo. Documento do Microsoft Word.
- CASTRO, Jorge Abrahão de; MIRANDA, Raul; GRASSI, Adalberto. *Metodologia para descrição e caracterização da política social*. Brasília, 2002. Mimeografado.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 1993.
- COCURULLO, Antonio. Risco e auditoria. Brasília: TCU, [2003]. Apostila do curso de Pós-graduação em Controle Externo.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). *Implementation guidelines for performance auditing: standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's auditing standards and practical experience*. Stockholm: INTOSAI, 2004. Disponível em: <<[http://members.magnet.at/intosai/Level3/Guidelines/3\\_AudStandComm/3\\_ImplGPerfAud\\_E.pdf](http://members.magnet.at/intosai/Level3/Guidelines/3_AudStandComm/3_ImplGPerfAud_E.pdf)>>. Acesso em: 8 jun. 2005
- OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA. *Manual on value-for-money audit*. Ottawa: OAG, 2003. Disponível em: <<http://www.oag-bvg.gc.ca/>>. Acesso em: 26 abr. 2004.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Evaluation and aid effectiveness: glossary of key terms in evaluation and results based management*. Paris: OECD Publications, 2002.





## Falta de informação atrasa troca

Governo tem dificuldade em identificar onde estão os funcionários terceirizados, o que pode inviabilizar a substituição por concursados. Nos últimos dois anos, número de contratados cresceu 28%

**Luciano Pires**

O governo repassará ao Tribunal de Contas da União (TCU) nos próximos meses um amplo e detalhado cronograma de substituição de terceirizados por servidores concursados. Quantas trocas serão feitas e em que áreas e prazos ocorrerão dependem de um raio-X iniciado pelo Executivo e por técnicos do tribunal no mês passado. Com os resultados em mãos, será anunciado um calendário de concursos.

O TCU fará o acompanhamento de todo o processo e espera pela autorização de novas seleções o quanto antes. Adylson Motta, presidente do tribunal, diz que encontrou no governo boa vontade em resolver o problema e que não se trata de uma “caça aos terceirizados”, apenas um ajustamento à legislação. Há cerca de dez dias, Motta reuniu-se com o ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, para acertar os detalhes para a substituição de trabalhadores lotados em vários órgãos públicos. “Se o TCU exigir o cumprimento da lei, de um dia para o outro, vai estabelecer um caos no país. Estamos procurando uma forma racional de fazer essa troca”, explica.

Para o presidente do TCU, nunca houve uma tentativa de se profissionalizar a burocracia no Brasil, exceto em algumas áreas de excelências - as chamadas carreiras típicas de Estado. Durante muitos anos, avalia o ministro, a relação entre servidor e governo desgastou-se. “Sempre se fez política em cima do empreguismo.

No passado, o empresariado creditava todos os males do Brasil aos funcionários públicos, daí o preconceito por parte do setor privado em relação ao servidor, que sempre existiu e sempre existirá. Eles querem invadir a área pública”, diz Adylson Motta.

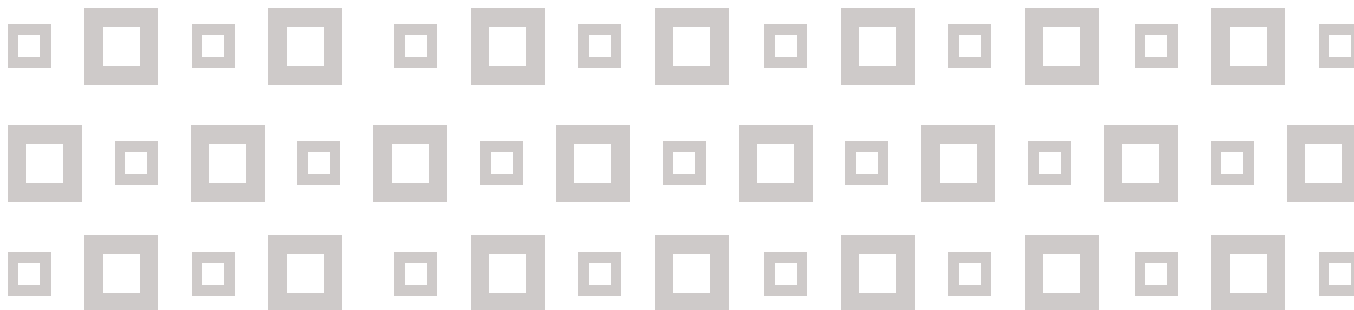
A falta de informações é um obstáculo para os técnicos do TCU. Existem poucos dados e os que estão disponíveis carecem de atualização. Identificar onde estão e de que tamanho são os problemas é uma tarefa que demandará cerca de um mês de trabalho. “A falta de informação é algo muito complicado de administrar, mas estou confiante em uma solução”, acrescenta o presidente do TCU.

### EXCESSOS

De acordo com o Tribunal, entre 2003 e 2004, a terceirização no setor público aumentou em 28%. Em resposta a esse crescimento, o governo iniciou um processo de contratação de mais servidores por meio de concursos. Somente nos dois últimos anos, de acordo com o Ministério do Planejamento, 15,3 mil pessoas ingressaram via exames públicos para ocupar cargos antes exercidos por contratados. O Executivo tem adotado uma série de soluções para regularizar seu quadro de funcionários. Os problemas mais graves estão nas universidades federais, hospitais universitários, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Dnit) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e

dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). No Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), médicos peritos terceirizados estão sendo substituídos gradativamente por pessoas que se submeteram a concursos. O Ministério Público do Trabalho (MPT) deverá participar das negociações com o governo e o Tribunal de Contas. Os procuradores do MPT têm conseguido firmar acordos com órgãos públicos que mantêm em seus quadros trabalhadores não-concursados em áreas estratégicas e em excesso. Na Caixa Econômica Federal, num exemplo bem-sucedido entre os acordos já firmados entre empresas oficiais e o MPT, parte dos 25 mil funcionários terceirizados será substituída por servidores. A operação de troca é gradual e deverá ser concluída somente em 2007.

(Correio Braziliense - DF - 3/7)



## TCU suspende licitação de rodovias federais

O Tribunal de Contas da União (TCU) suspendeu ontem o processo de licitação de oito trechos de rodovias federais, que o governo pretendia entregar para exploração pelo setor privado em outubro. Entre elas, estão o trecho da Fernão Dias entre São Paulo e Belo Horizonte e da Régis Bittencourt entre São Paulo e Curitiba, além de vários trechos da BR-101. O Ministério dos Transportes aguardava apenas que o TCU aprovasse o modelo de licitação para lançar o edital.

Mas o tribunal quer mais explicações do ministério e da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) sobre os valores estimados para o pedágio que será cobrado nesses trechos. Segundo nota publicada, as análises preliminares do estudo de viabilidade feitas pelo TCU revelam indícios de falhas e irregularidades que acrescem diretamente os valores a serem estabelecidos como teto para os pedágios.

Em decisão unânime, o tribunal determinou medida preventiva para suspender o prosseguimento da licitação. Os oito trechos totalizam cerca de 3 mil quilômetros de rodovias. O Ministério dos Transportes informou que a decisão não compromete o programa de concessões e que considera natural o tribunal precisar de mais tempo para analisar o processo, pelo fato de o modelo proposto para a licitação ser bastante detalhado e ter impacto na vida da população. O prazo inicial do TCU era de 45 dias e vencia sexta-feira. O ministro dos Transportes, Alfredo Nascimento, orientou sua equipe a somente lançar os editais quando não restar nenhuma dúvida do TCU e se comprometeu a fazer todos os ajustes necessários.

(Correio Braziliense - DF - 14/7)

# Uma seqüência de falhas

TCU aponta irregularidades como o desperdício de 68% de córneas em central de transplantes do Rio

O Tribunal de Contas da União (TCU) encontrou diversas falhas na Central de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos do Rio de Janeiro. De acordo com a auditoria, em 2004, do total de córneas captadas no estado, apenas 32% foram efetivamente implantadas.

O TCU encontrou problemas no gerenciamento e controle da lista única de receptores de transplantes, na atuação das comissões intra-hospitalares – responsáveis pelo diagnóstico e notificação de morte encefálica, nos exames necessários para a detecção de contaminações nos órgãos e tecidos e no fornecimento de imunossuppressores. Além disso, o tribunal constatou a carência de leitos e de estrutura ambulatorial, de pessoal especializado e de equipamentos.

O órgão determinou ao Ministério da Saúde que, no prazo de 60 dias, implante um sistema informatizado para que os dados sejam seguros e transparentes.

## INTERFERÊNCIA NA LISTA DE TRANSPLANTE É INVESTIGADA

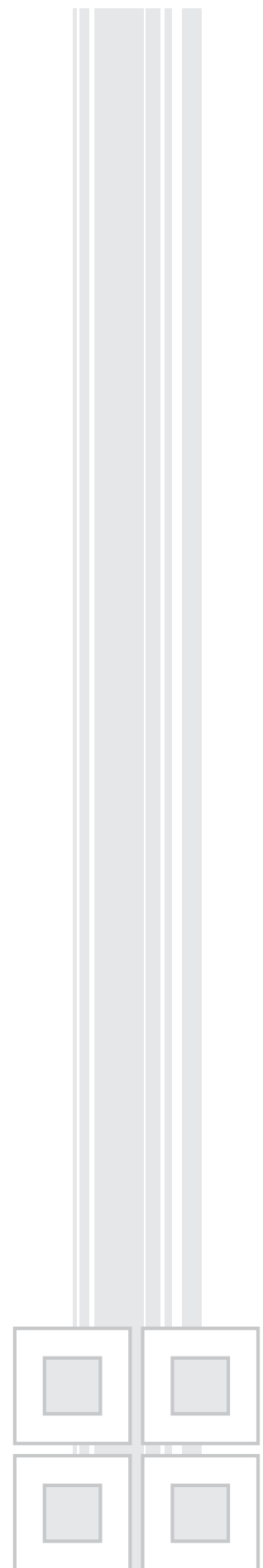
De acordo com a determinação do TCU, o ministério terá ainda que averiguar e prestar informação sobre denúncia da Comissão Externa da Câmara dos Deputados sobre suposta interferência na lista de espera de transplante de medula óssea no Instituto Nacional do Câncer (Inca).

“A importância do tema está na demanda não atendida por órgãos e tecidos e pela extensão da fila de pessoas aguardando a cirurgia”, afirma o ministro Lincoln Magalhães da Rocha, relator do processo.

Ontem, o médico Joaquim Ribeiro Filho, Coordenador da Central de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos do Rio, afirmou que adotou todas as medidas determinadas pelo TCU, mas se negou a enumerar quais.

Além do Inca, a auditoria foi realizada no Instituto Nacional de Cardiologia Laranjeiras, Instituto Nacional de Traumatologia-Ortopedia, Hospital Geral de Bonsucesso e no Hospital dos Servidores do Estado. Um dos objetivos foi fiscalizar a perda de doações.

(O Dia - RJ - 28/7)



# Gratificações irregulares

Ministros do TCU determinam a suspensão do pagamento de benefícios salariais a 1.923 servidores do Tribunal de Justiça do DF. Valores terão que ser devolvidos

**Renato Alves**

Auditoria feita no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) apontou irregularidades em benefícios pagos a 1.923 servidores com funções comissionadas ou nomeados para cargos de confiança. O prejuízo mensal aos cofres do governo federal, que banca esses salários, é de R\$ 3,5 milhões. Como os pagamentos são feitos desde 1997, o rombo pode ultrapassar os R\$ 300 milhões.

A constatação é de técnicos do Tribunal de Contas da União (TCU), que fizeram auditoria no TJDFT entre 27 de janeiro e 20 de fevereiro do ano passado. Depois de analisar relatório dos auditores, cinco ministros do TCU decidiram sobre o caso, no último dia 20. Eles deram um prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que o Tribunal de Justiça suspenda o pagamento dos benefícios aos servidores por considerá-los ilegais. Os funcionários públicos terão que devolver os valores recebidos.

O problema está no pagamento da “gratificação cheia”. Até 1997, os servidores designados para funções comissionadas que também ocupavam cargo permanente na administração pública recebiam, além de remuneração pelo cargo efetivo, uma parte do valor referente à função comissionada, que podia chegar a 100% da gratificação. A regra mudou naquele ano.

Entre as publicações das leis 9.421, de 1996 e 10.475, de 2002, o servidor público com função gratificada poderia optar por receber o valor integral da função comissionada ou pela remuneração de seu cargo efetivo mais 70% do valor da função comissionada. Ele não podia acumular o valor integral da função gratificada com o da remuneração do cargo efetivo.

No entanto, servidores do TJDFT conseguiram, por meio de mandados de segurança expedidos pelo mesmo tribunal, o direito de receber, além do salário do cargo efetivo, o valor integral das funções comissionadas por eles exercidas. De acordo com os auditores do TCU, essas decisões judiciais foram cassadas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), por meio de recursos da União, a partir de 2001.

## MULTA

Com base no relatório da auditoria, os ministros do TCU concluíram que as “gratificações cheias” tinham que ser suspensas junto com a cassação dos mandados de segurança, o que não ocorreu. No entendimento dos ministros do TCU, os pagamentos passaram a ser feitos por meio de decisão administrativa e não judicial. Com isso, no acórdão do último dia 20, o ministro relator Marcos Bemquerer Costa, decidiu multar em R\$ 20 mil Natanael Caetano Fernandes, ex-presidente do TJDFT, pela continuidade dos pagamentos.

A direção do TJDFT informou, por meio da sua assessoria de comunicação, que até ontem não havia sido notificada pelo TCU, portanto, não podia afirmar se acataria ou não a decisão. Alegou que “o ex-presidente Natanael Caetano, ao mandar pagar as gratificações, cumpriu decisões judiciais”, portanto, não vê irregularidades cometidas pelo magistrado. Natanael Caetano não foi encontrado para entrevista.

Caso sejam suspensos os benefícios, servidores deixarão de ganhar até 25% do valor recebido atualmente. No caso dos servidores de maiores salários, que chegam a R\$ 21,4 mil – com benefícios incluídos – perderão até R\$ 5,5 mil.

**REAJUSTE**

A “gratificação cheia” não é a única irregularidade apontada por auditores do TCU na folha salarial do Tribunal de Justiça. “O TJDFT também vem pagando aos servidores a parcela de 10,87% sobre seus vencimentos e demais valores, como recomposição salarial, relativamente à variação acumulada do IPCR entre janeiro e junho de 1995”, ressaltam os técnicos.

Em 1995, foi editada a Medida Provisória 1.053 – atual Lei 10.192, de 2001 – que assegura o reajuste aos trabalhadores da área privada. Para o Sindjus-DF, a medida valeria também para os servidores públicos federais. Os servidores do TJDFT conseguiram 22 mandados de segurança, concedidos a grupos de funcionários, que mantiveram os pagamentos dos valores reajustados sobre esse índice. Mas, segundo os auditores do TCU, todas as decisões foram “cassadas” pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Os ministros do TCU também mandaram suspender esse benefício. A assessoria de comunicação do TJDFT garantiu que ela foi suspensa após cada “reforma” dos mandados de segurança por parte do STJ. “Mais uma vez, o ex-presidente Natanael Caetano apenas cumpriu decisões judiciais”, afirmou a assessoria.

**ENTENDA O CASO****IRREGULARIDADES APONTADAS**

São duas as irregularidades apontadas por auditoria do Tribunal de Contas da União em pagamentos a servidores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT).

**GRATIFICAÇÃO CHEIA**

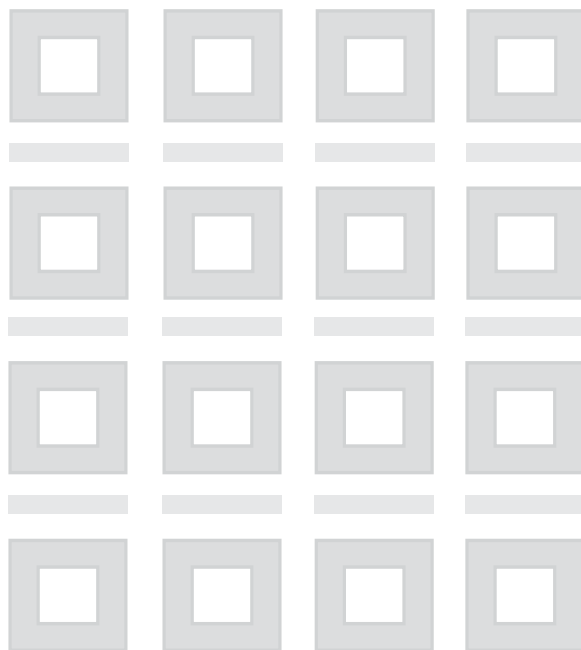
No período entre as publicações das leis 9.421, de 1996, e 10.475, de 2002, o servidor com função gratificada poderia optar pelo valor integral correspondente à função comissionada ou pelo valor da remuneração de seu cargo efetivo mais 70% da função comissionada. Se escolher a segunda opção, o funcionário público não pode acumular o recebimento do valor integral da função gratificada com o valor da remuneração do cargo efetivo. Técnicos do TCU identificaram que 1.923

servidores do tribunal continuavam a receber a chamada “gratificação cheia”, ou seja, o valor integral da função gratificada com o valor da remuneração do cargo efetivo.

10,87%

Os 10,87% correspondem a reposição salarial relativa ao Índice de Preços ao Consumidor Reduzido (IPCR), entre janeiro e junho de 1995, com o pagamento das diferenças decorrentes desse reajuste, a partir de janeiro de 1996. O Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Distrito Federal (Sindjus-DF) defende que a Lei 7.706, de 21 de dezembro de 1988, assegurou aos servidores públicos federais o reajuste dos salários em periodicidade anual, fixando, assim, como data-base o mês de janeiro de cada ano. Alega ainda que, em 1995, foi editada a Medida Provisória 1.053 (com sucessivas reedições) que assegurou aos servidores, novamente, o direito à reposição salarial em sua data-base, garantindo-lhes o reajuste da remuneração em janeiro de 1996, uma vez que a última data-base foi observada em janeiro de 1995. Mas, no entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), os 10,87% só valeriam para trabalhadores da área privada. O TCU determinou a suspensão do pagamento do valor correspondente aos 10,87% aos servidores do TJDFT.

(Correio Braziliense - DF - 2/8)



# TCU divulga na internet indicadores para avaliação de gestão pública

O processo de divulgação dos destaques no país em gestão pública e desburocratização, a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conta agora com a colaboração do Tribunal de Contas da União.

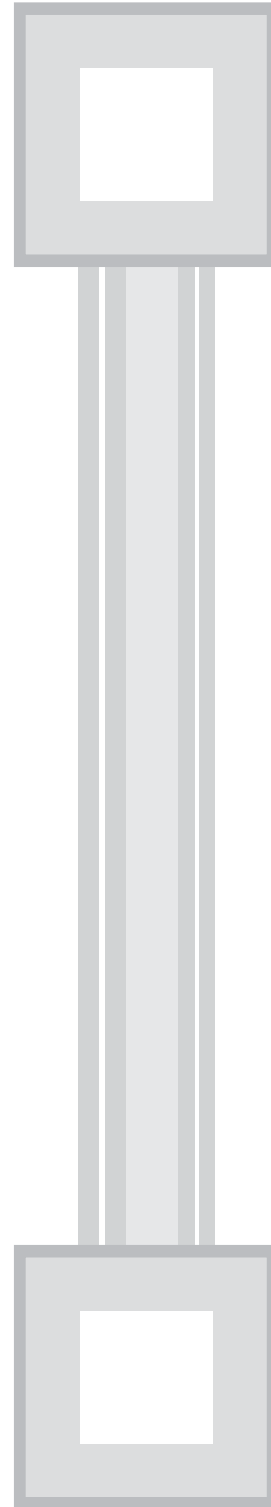
O TCU está apresentando em seu endereço na internet um portfólio com indicadores adotados pelas instituições públicas para avaliação de desempenho.

As informações podem ser usadas pelos órgãos públicos, inclusive empresas estatais, que todo ano se candidatam aos prêmios oferecidos pelo governo para os modelos bem sucedidos de gestão pública.

O TCU mostra os instrumentos de avaliação utilizados no Brasil e em diversos países para o aperfeiçoamento da gestão e de modelos na prestação dos serviços públicos. O Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização, desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, escolhe todo ano as experiências mais bem-sucedidas na prestação do serviço público, através do Prêmio Nacional da Gestão Pública.

Os indicadores divulgados pelo TCU abrangem informações sobre aspectos ligados aos interesses dos cidadãos e indicadores da sociedade no que se refere ao uso do serviço público. Contêm ainda detalhes sobre o peso orçamentário envolvido nos serviços ao público, a questão de suprimentos em todos os órgãos da administração pública, dados sobre a tecnologia da informação etc. Os indicadores informados pelo TCU quantificam insumos, calculam resultados, características ou o desempenho de sistemas de trabalho, visualizando resultados já alcançados e estimando expectativas futuras.

(Agência Brasil - 7/8)



# BrT: novo despacho do TCU desvincula put de troca de gestão da cia

O ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), Benjamin Zymler, emitiu ontem um novo despacho sobre a medida cautelar que suspendeu o acordo de put entre *Citigroup* e fundos de pensão no dia 16 de agosto. O novo documento foi distribuído ontem em plenário. A principal alteração é a retirada da relação, mesmo que indireta, existente entre o acordo dos sócios e o processo de substituição do *Opportunity* como gestor nas empresas controladas - Brasil Telecom, Telemig Celular e Amazônia Celular.

O esclarecimento feito por Zymler visa corrigir um equívoco existente na versão anterior que relacionava a decisão sobre a put com a assembléia de Solpart, ocorrida em 18 de agosto, informou o próprio gabinete do ministro à Agência Estado.

Os fundos de pensão, *Citigroup*, os principais dirigentes dos fundos de pensão e um batalhão de advogados estiveram reunidos com Zymler na segunda-feira explicando a diferença entre os

processos, conforme noticiado pela Agência Estado na terça-feira, quando foi feito ainda um pedido de reconsideração da decisão de suspender a put. O encontro contou a participação de mais de 20 pessoas.

O despacho de Zymler é importante para os fundos de pensão e o Citi pois ajuda a reduzir o risco de que o *Opportunity* consiga bloquear ou atrasar o processo de sua destituição na Justiça utilizando-se da decisão do TCU. O posicionamento foi relevante também porque o pedido de reconsideração deve ter um prazo maior de julgamento pois é encaminhado a outro ministro, seguindo as regras de rodízio do TCU. Fontes ligadas às fundações entendem que, com o despacho de Zymler, qualquer tentativa de relação que o Dantas possa fazer entre a decisão sobre a *Put* e sua destituição na Justiça comum já tem contra-argumento prévio.

(Agência Estado - 25/8)



## TCU decide auditar cartões corporativos

**Luiz Orlando Carneiro**

O plenário do Tribunal de Contas aprovou ontem, por unanimidade, a solicitação do Senado para a realização de auditoria nos gastos com cartões de crédito do governo federal na Secretaria de Administração da Presidência da República e na Agência Brasileira de Inteligência (Abin), “unidades que mais realizaram despesas, em 2005, por meio de tal sistemática”. O TCU determinou ainda que – além dessas duas primeiras auditorias – sejam programadas novas fiscalizações em outros “órgãos e entidades” que teriam abusado do “cartão de pagamento de gastos do governo federal”.

De acordo com o relator do processo, ministro Ubiratan Aguiar, dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) referentes ao período janeiro-junho deste ano, mostram que o “cartão de pagamento” foi utilizado por 68 órgãos governamentais, dos quais 34 efetuaram despesas em valor total inferior a R\$ 10 mil; 23 entre R\$ 10 mil e R\$ 100 mil. Dos 11 que gastaram mais de R\$ 100 mil, o Gabinete da Presidência da República foi responsável por despesas de R\$ 4.083.374,73 (maior valor), seguido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com R\$ 597.971,43.

O montante de mais de R\$ 4 milhões de gastos com cartões no Gabinete da Presidência equivale aos de cinco “unidades gestoras”, tendo sido escolhidas para as duas primeiras auditorias as que mais realizaram despesas: Secretaria de Administração (R\$ 2,57 milhões) e Abin (R\$ 1,46 milhão).

O pedido de auditorias na Presidência da República foi encaminhado ao TCU pelo presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), depois de solicitação da Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa, aprovada pelo plenário.

(Gazeta Mercantil - SP - 25/8)

## TCU suspende pagamento da Petrobras à Setal

**Bruno Villas Bôas**

O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou, por meio de medida cautelar, a suspensão dos pagamentos da Petrobras para a Setal Engenharia Construções e Perfurações, empresa do Grupo Pem Setal, referentes à construção da plataforma Percan, de produção de gás em terra, que deverá operar no Espírito Santo.

O Tribunal informou que houve alterações no projeto - como a diminuição do comprimento dos tubulões do coletor de condensado e de tubulações acessórias - sem que os valores do contrato fossem reduzidos.

O ministro Ubiratan Aguiar, relator do processo, afirmou que os pagamentos indevidos somam R\$ 4,671 milhões. Segundo o ministro, as empresas foram ouvidas antes da concessão da medida cautelar. No entanto, as respostas encaminhadas não foram suficientes para esclarecer as irregularidades detectadas pela equipe de auditoria.

A estatal alegou que a redução dos serviços contratados teria que ser analisada num contexto mais amplo, em que fossem consideradas outras modificações como aumento de comprimento em outras linhas, a existência de válvulas, flanges e conexões. Para Aguiar, no entanto, foram verificadas inconsistências nos quantitativos de tubos.

Ele acrescentou que a estatal não apresentou em sua defesa as memórias de cálculo, nem trouxe aos autos os documentos que respaldaram seus levantamentos para válvulas, flanges e conexões.

Para o presidente do Grupo Pem Setal, Augusto Mendonça, todos os esclarecimentos solicitados pelo TCU foram apresentados. Segundo ele, o corpo técnico que julgou o processo pode não ter conhecimento dos detalhes contratuais. “Vamos recorrer e deverá haver novo desenrolar desses fatos”, disse Mendonça.

### CUSTOS

Outros R\$ 565,6 mil teriam ainda sido pagos pelos custos de mão-de-obra indireta e de permanência de máquinas e equipamentos para execução de serviços constantes das Solicitações de Alteração de Escopo (SAEs), o que caracterizou pagamento em duplo a Setal Construções.

O ministro destacou que já foram feitas diversas modificações no projeto inicial que aumentaram sensivelmente o valor do contrato. “Entretanto, quando se tratam de modificações que reduzem o escopo dos serviços, e o valor do contrato, conseqüentemente, o tratamento dado pela Petrobras parece ser diferente”, ressaltou.

(Jornal do Commercio - RJ - 25/8)



# Petrobras: TCU aponta irregularidades em contratos

O Tribunal de Contas da União (TCU) fixou prazo de 15 dias para que a Petrobras se justifique sobre possíveis irregularidades em contratos de operação e manutenção dos dutos e terminais terrestres e aquaviários, que fazem o transporte dos produtos da estatal para mercados consumidores nacional e internacional.

O TCU realizou auditoria no programa de trabalho da estatal destinado à manutenção da infra-estrutura dutoviária nacional. Foi constatado dispensa indevida de licitação no contrato para aquisição de medidores de vazão para implantação dos projetos de automação do programa Pegaso, em que houve contratação direta, com dispensa de emergência, com prazo superior aos 180 dias legalmente fixados.

A equipe de auditoria apontou ainda que o contrato para aquisição de serviços de consultoria técnica e apoio administrativo não foi submetido à previa apreciação da consultoria jurídica da Petrobras.

Outra irregularidade detectada foi na execução do contrato para serviços de apoio técnico de engenharia nas regiões Norte e Nordeste, em que houve incidência indevida de contribuição social sobre o lucro e de imposto de renda nos demonstrativos mensais de reembolsos de despesas com viagens e alimentação, contrariando orientação interna da companhia.

A equipe de auditoria também constatou indícios de superfaturamento nos contratos para aquisição de serviços de consultoria técnica e de apoio administrativo em terminais e bases localizados fora da região do Grande Rio.

Verificou-se a inclusão indevida de custos indiretos e de tributos no demonstrativo de formação de preços.

(O Liberal - PA - 29/8)



# TCU: Anatel falha na fiscalização e na discussão da revisão tarifária com as operadoras

**Luiz Queiroz**

Relatório publicado na edição de hoje (29/08) do Diário Oficial da União, de autoria do ministro Marcos Bemquerer Costa, do Tribunal de Contas da União (TCU), coloca mais lenha na fogueira na delicada situação da Agência Nacional de Telecomunicações. O ministro critica a postura do órgão regulador no processo de discussões da revisão tarifária e dos contratos de concessão com o setor de telefonia fixa.

O ministro entende que a Anatel permanece descumprindo, apesar de todos os esforços que empreendeu, uma decisão tomada, em 2002, pelo TCU, que manda a agência adotar uma série de procedimentos para regularizar os seguintes problemas:

1 - Inexistência de critérios na fixação de fatores de transferência de produtividade das concessionárias e na mensuração de ganhos de produtividade;

2 - Ausência de acompanhamento do cumprimento de prazos para atendimento de solicitações de acessos individuais e de qualidade dos serviços de comunicação de massa;

3 - Acompanhamento deficiente do desempenho econômico-financeiro das concessionárias;

4 - Suspeitas de ocorrência de aumentos abusivos das tarifas, acima da inflação, bem como a concentração dos reajustes sobre a tarifa de assinatura.

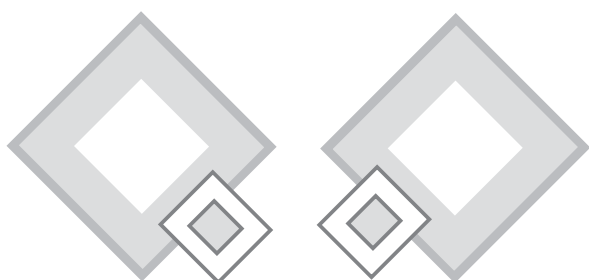
O TCU voltou a realizar uma auditoria, desta vez em 2003, na modalidade de “monitoramento” para verificar se a Anatel estava corrigindo as distorções encontradas em 2002. E novamente constatou, segundo o relatório do ministro Bemquerer Costa, que ainda existem pendências por parte do órgão regulador na solução desses problemas.

Segundo a equipe de auditores, a Anatel não foi “suficientemente explícita” quanto à efetiva disposição de iniciar o processo revisional, abstendo-se de apresentar um plano de ação, contendo datas e eventos. “Passando ao exame da questão, verifico que há significativa divergência entre os posicionamentos da unidade técnica e da Anatel quanto à necessidade de se proceder a uma revisão tarifária nos contratos atualmente em vigor”, afirma o ministro.

A Anatel alega que vem procedendo ao acompanhamento da situação das concessões, “visando à detecção de circunstâncias que, à luz da lei, dos regulamentos e dos contratos, exijam a adoção de providências regulatórias específicas, tais como, a revisão tarifária”. A Anatel também entende que a “revisão tarifária”, apesar de ser um dispositivo contratual articulado com o “reajuste tarifário”, não se confunde com a adequação das tarifas à realidade de custos das concessionárias.

“Apenas garantiria a proteção à situação econômico-financeira da concessão neutralizando o enriquecimento imotivado de qualquer das partes”, explica o relator. Segundo ele, para a Anatel, a revisão tarifária foi concebida para ser aplicada às tarifas que compõem o plano básico do STFC, e não, às regras de reajuste do contrato.

“Os auditores do TCU, então, entendem que há por parte da Anatel uma forte resistência à utilização do mecanismo de revisão tarifária para reposicionar as tarifas, com a justificativa de que



isso significaria rompimento do contrato, o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro ou a caracterização de um comportamento oportunístico por parte da Agência”, destacou o ministro.

Os auditores do TCU, segundo Bemquerer Costa, apontaram a existência de indícios de que a variação dos custos das operadoras apresentou índice muito inferior aos índices inflacionários no período de 2002 a 2003. “Da mesma forma, apontou indícios de que a variação consolidada dos reajustes do valor da assinatura e pulso no período de 1998-2003; foi bem acima da variação total medida pelo IPCA, ou mesmo do IGP-DI (especificamente quanto à assinatura residencial), tendo ainda apontado como agravante a atual fixação do redutor tarifário referente ao fator de produtividade previsto nos contratos (fator X) que, arbitrado a 1 %, quase não exerce influência na redução dos reajustes”, afirmou o ministro, com base no relatório dos auditores.

Para o TCU ficou demonstrada a possibilidade de “indícios de ganhos econômicos ilegítimos pelas concessionárias, vez que os reajustes aplicados, superiores à variação dos custos das empresas do setor de telecomunicações, propiciam-lhes auferir ganhos não decorrentes diretamente da eficiência empresarial e, portanto, vedados pela LGT (art. 108, § 3º)”.

Para o ministro e relator do TCU, Marcos Bemquerer Costa, ficou evidente que esta situação resultou em “desequilíbrio econômico-financeiro da

concessão, desfavoravelmente aos usuários”. Os auditores propuseram, e o relator aceitou, a adoção das seguintes medidas a serem cumpridas pela Anatel, nos próximos meses:

1- Apresentar ao Tribunal, no prazo de seis meses, a contar da ciência desta deliberação, estudo que demonstre a preservação do equilíbrio econômico-financeiro por modalidade de STFC, a cada ano, desde o início da vigência dos atuais contratos de concessão, de forma a dar fiel cumprimento ao art. 108 da Lei Geral de Telecomunicações - LGT;

2- Adotar ações imediatas com vistas ao restabelecimento do equilíbrio contratual, caso o estudo indicado no sub-item anterior evidencie a não preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, nos termos do art. 108 e seus parágrafos da LGT;

3- Encaminhar cronograma contendo plano de ação para elaboração do estudo previsto no item 9.1.1., bem como relatório das medidas implementadas a cada mês;

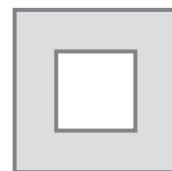
4- Encaminhar ao TCU, no prazo de 30 dias, a contar da notificação, os documentos referentes a todas as etapas de contratação dos produtos previstos na minuta do Termo de Referência SPB/SPV/AUD/SPB/SCM destinado à contratação de entidade para fornecer “sistema de coleta, armazenamento e análise de dados econômicos, financeiros, patrimoniais e técnico-operacionais das prestadoras de serviços de telecomunicações”;

5- Apresentar ao TCU, no prazo de 90 dias, contado a partir da ciência desta deliberação, relatório que demonstre a efetiva implementação da determinação contida no item 8.1.1 da Decisão nº 215/2002 - Plenário/TCU, alertando para o fato de que a reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal enseja a aplicação aos responsáveis da multa prevista no art. 58, inciso VII da Lei nº 8.443/92 - Lei Orgânica do TCU;

6- Encaminhar ao tribunal, no prazo de 90 dias, contados a partir da ciência desta deliberação, Termo de Referência para contratação de Consultoria que tem por objetivo analisar o desempenho econômico-financeiro das Prestadoras do STFC, relativo aos exercícios de 2003 e 2004, observando a separação contábil entre as modalidades de serviço;

7- Encaminhar ao TCU, no prazo de 60 dias, contados a partir da ciência desta deliberação, cronograma contendo plano de ação e relatório das medidas implementadas para orientar o estabelecimento de tarifas de interconexão, bem como os resultados dela advindos;

8- Que obtenha junto às concessionárias, a contabilidade segregada por modalidade de serviços, conforme disposto na LGT, nos contratos e concessão e no regulamento do STFC;



9-Apresentar a evolução anual das receitas e despesas, consideradas pelo regulador suficientes para o cumprimento eficiente do contrato de concessão, desagregadas em nível analítico, explicitando:

- a) Receitas Operacionais;
- b) Despesas de capital (CAPEX), detalhando:
- c) Valor da base de remuneração utilizada e critérios para sua determinação;
- d) Taxa de remuneração do capital utilizada e procedimento para seu cálculo;
- e) Despesas operacionais (OPEX);
- f) Reiterar à Agência Nacional de Telecomunicações, as recomendações contidas nos itens 8.2.2 e 8.2.4 da Decisão TCU nº 215/2002-Plenário.

Cópias do relatório de auditoria e do Acórdão publicado hoje no Diário Oficial da União serão encaminhadas ao Ministério das Comunicações, à presidência da Anatel, à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, às Comissões de Fiscalização Financeira e Controle e de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, ambas da Câmara dos Deputados, pelo próprio TCU.

Uma cópia também será endereçada à Procuradora da República no Distrito Federal, Valquíria Oliveira Quixadá Nunes, assim como, para o juiz Federal da Justiça Federal de 1º Grau em Minas Gerais; Antônio Francisco do Nascimento.

O TCU também determinou que Secretaria Federal de Controle Interno informe, nas próximas contas da entidade, acerca do cumprimento das determinações e do acatamento das recomendações efetuadas pelo tribunal.

(Convergência Digital - 29/8)

## Desperdício no metrô

Vistoria feita por auditores do TCU mostra que duas das principais estações de BH não funcionam integralmente, por deficiência na integração com linhas de ônibus

### Fábio Fabrini Jair Amaral

Estação José Cândido da Silveira, projetada para receber 27 mil passageiros/dia, tem movimento de apenas 4 mil pessoas, que reclamam do preço da passagem e da demora nos deslocamentos.

Dois dos principais terminais de metrô de Belo Horizonte se transformaram em elefantes brancos, por falta de iniciativa do poder público. Com capacidade para 117 mil passageiros/dia, as estações São Gabriel, na região Norte, e José Cândido da Silveira, Nordeste, não chegam a receber 10% do ideal. O problema é que os terminais de integração ônibus/metrô, já construídos nas duas estações, não funcionam integralmente. O desperdício do dinheiro público foi denunciado ontem por auditores do Tribunal de Contas da União (TCU), que apresentaram o resultado de vistorias feitas nos locais. As obras na

Estação Vilarinho, que estão paradas desde maio, por causa de anomalias nos processos de licitação, podem receber sinal verde do órgão até o mês que vem.

A subutilização dos terminais do metrô integra um processo com dezenas de páginas, elaborado pelo TCU, que pretende notificar os órgãos gerenciadores do trânsito na região metropolitana para que usem as estruturas. De acordo com os auditores, o tribunal não tem poder para intervir diretamente no processo de integração. Contudo, pode solicitar, no futuro, a paralisação dos investimentos no sistema. “Se o dinheiro gasto pela União não está sendo usado corretamente, podemos recomendar a Brasília que vete recursos do orçamento para o Metrô”, alega o auditor Fernando Moutinho, um dos responsáveis pelas vistorias.

Uma das maiores de BH, a Estação São Gabriel foi construída em 2002 e poderia atender, em média, a 90 mil passageiros/dia. Contudo, passam pelo ponto de embarque e desembarque menos de 10,5 mil. Das 30 linhas de coletivos previstas para integração, somente 14 estão funcionando. Na José Cândido da Silveira, a estrutura para os ônibus ficou pronta em junho, mas nem sequer foi inaugurada. Com isso, apenas 4 mil, das 27 mil pessoas que poderiam usufruir do terminal, embarcam diariamente. A lentidão no processo de integração irrita passageiros, que reclamam do alto valor cobrado pelas passagens e da demora nos deslocamentos.

No caso da Estação São Gabriel, o maior problema é a integração das linhas metropolitanas (vermelhas), gerenciadas pelo Departamento de Estradas de Rodagem (DER). “Ali, várias linhas da BHTrans já estão funcionando. No entanto, há três anos enviamos ofícios ao governo do Estado, mas até hoje não temos uma resposta sobre a integração dos ônibus intermunicipais. A promessa era de que 11 mil passageiros passariam por ali todos os dias, mas hoje são mantidas apenas quatro linhas”, alega o auditor.

Quem depende do sistema de transporte público reclama, e muito, da falta de acesso ao trem. Moradora de Santa Luzia, a secretária Marilene Lourdes Silva, de 25 anos, tem quase a mesma idade do metrô, que começou a ser construído na década de 1980. Porém, jamais usou o meio de transporte. Todos os dias, no entanto, ela passa de ônibus em frente à Estação São Gabriel. O tempo de viagem até o Centro, onde ela trabalha, chega a 1h15. “Quando vejo o terminal, dá até desgosto. Não faz sentido fazer uma obra dessas se não for para a gente usufruir”, reclama.

O preço das passagens pesa no orçamento, o que já fez a secretária perder um emprego. “Gasto R\$ 7 todos os dias para pegar quatro conduções e meu patrão entra com uma parte. Só que, há 15 dias, disse que o gasto estava ficando alto e me dispensou”, diz ela, que ontem enfrentava uma das imensas filas do transporte metropolitano na Praça da Estação, no Centro. O operário Júlio César de Oliveira, de 47, diz que espera até 30 minutos no embarque para casa. “O tempo de espera no metrô é bem menor. Se há metrô para nos atender, acho que está faltando empenho na integração”, critica.

O superintendente da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) em Minas, João Ernani Antunes Costa, afirma que o terminal de integração da Estação José Cândido da Silveira ainda não foi inaugurado porque ainda é preciso fazer alterações viárias, para permitir o acesso dos ônibus. “Isso está sendo feito e, até outubro, queremos colocá-lo em funcionamento”, afirma. Outro problema, segundo ele, é que falta cumprir algumas etapas do licenciamento junto ao Conselho Municipal do Meio Ambiente (Comam). “Até lá, creio que estaremos autorizados a funcionar”, garantiu.

Apesar de a CBTU informar que a Estação São Gabriel recebe média de 10 mil passageiros, a BHTrans insiste que, diariamente, 15 mil desembarcam de seus ônibus no terminal. A empresa anuncia, no entanto, que estuda a integração de mais linhas até novembro. O diretor de transporte metropolitano do DER, Ziza Valadares, diz que, no ano passado, o órgão chegou a aderir ao metrô, deslocando 8 mil passageiros/dia para o São Gabriel. Contudo, o tempo necessário para a baldeação desestimularia os passageiros. “O terminal está a apenas sete quilômetros do Centro. Fizemos uma pesquisa e constatamos que eles preferiam terminar a viagem de ônibus. Porém, em 60 dias vamos fazer outra licitação dos coletivos metropolitanos e colocar mais linhas ali”, promete.

(Estado de Minas - MG - 31/8)



# Auditoria alerta para limite dos depósitos radioativos

Relatório do TCU recomenda tratamento do lixo hospitalar e industrial

**Márcia Delgado**

O Tribunal de Contas de União (TCU) faz um alerta: os depósitos radioativos estão chegando ao limite. Auditoria feita pelo Tribunal sobre o Programa de Gerenciamento de Rejeitos Radioativos, da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnem), mostra que os depósitos estão com nível de ocupação próximo de 100% e pede providências à Comissão.

No Brasil, existem três depósitos radioativos: em São Paulo, Rio de Janeiro e em Belo Horizonte. A Cnem, órgão do Ministério da Ciência e Tecnologia, mostra que no Rio e em São Paulo a capacidade está próxima de 90%, enquanto em Belo Horizonte, em 30%. “Podemos dizer que os três depósitos estão com a capacidade de 70%”, resume o presidente da Cnem, Odair Gonçalves.

A conta é explicada da seguinte forma: como o depósito de Belo Horizonte está ocioso, caso houvesse um excedente nos outros estados, isso poderia ser armazenado na capital mineira. “Mas para ocupar o restante seriam necessários 25 anos”, acrescenta Gonçalves, que aproveitou para tranquilizar a população. “Os rejeitos são armazenados dentro das normas de segurança. A situação não é crítica e não existe risco à população”, garante.

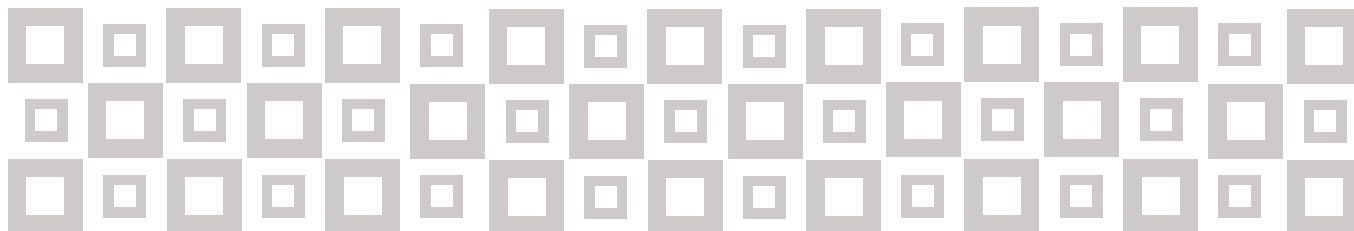
De qualquer forma, a auditoria do TCU determinou que a Cnem adote providências imediatas para o tratamento dos rejeitos radioativos armazenados, para liberar espaço nos depósitos. Para o ministro Valmir Campelo, relator do processo, a situação é preocupante, uma vez que não existe solução a curto prazo.

O governo reconhece que é preciso construir novos depósitos. Tanto é que prevê no orçamento do ano que vem recursos para a construção de mais dois, um em São Paulo e outro no Rio, orçados em de R\$ 2 milhões. A verba, no entanto, não está garantida, primeiro porque o orçamento não foi votado e depois porque, mesmo sendo aprovado no Congresso, o dinheiro pode ser contingenciado.

Ao alertar sobre a importância do gerenciamento do lixo radioativo, o TCU lembra do acidente em Goiânia com o Césio 137, há 18 anos. Gonçalves diz que, por conta desse acidente, o Brasil se tornou exemplar na área de resíduos nucleares.

O TCU mostra que a maioria das recomendações feitas à Comissão foram cumpridas. A Cnem ainda não recebeu o relatório. Segundo Gonçalves, desde 1999, o TCU vem fazendo um acompanhamento cauteloso do programa de gerenciamento de resíduos. Nos três depósitos estão armazenados rejeitos radioativos das áreas médica e industrial.

(Jornal de Brasília - DF - 5/9)



# TCU vê irregularidades em salários

O Tribunal de Contas da União (TCU) concluiu auditoria nos pagamentos realizados aos policiais civis do antigo Território de Rondônia, hoje exercendo funções no Estado. Diversas foram as irregularidades constatadas, importando em danos aos cofres públicos. Foram expedidas determinações à Gerência do Ministério da Fazenda no Estado, com vistas à correção das irregularidades. Boa parte das determinações importa em devolução ao erário.

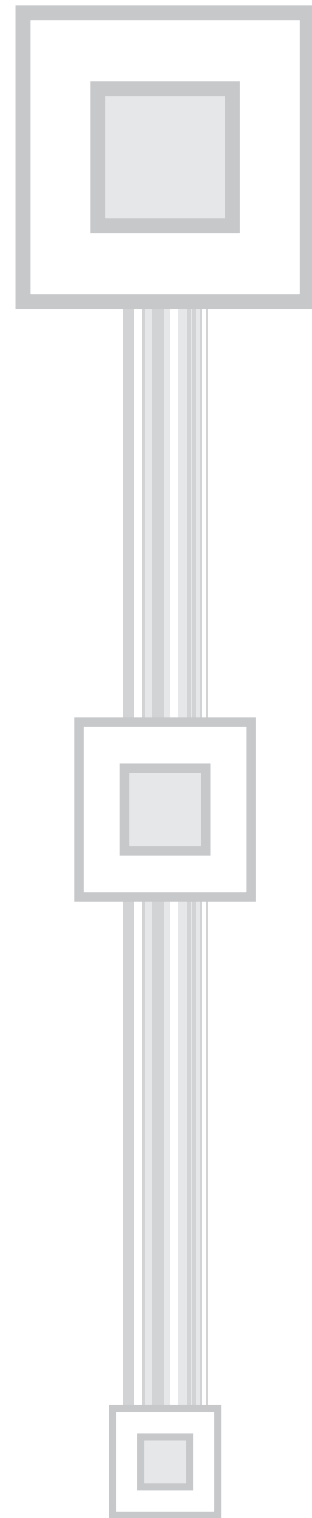
Uma das determinações é que se faça cessar, no prazo de trinta dias, o pagamento do passivo de 3,17%, concedido aos policiais civis do ex-território. Eles tiveram direito ao pagamento desse benefício em decorrência da equiparação salarial à Polícia Federal, com a Lei nº 7.548/86. Entretanto, da forma como vem ocorrendo, o pagamento ofende o disposto na Lei nº 9.266/96, que reestrutura a carreira da Polícia Federal, aplicável ao caso dos policiais do ex-território.

O problema está no cálculo, pois o passivo é devido no período de janeiro de 1995 até a data da implantação da reestruturação da carreira, em fevereiro de 1996, mas os policiais estão recebendo com base no período entre março de 1996 a dezembro de 2001, aumentando em cinco anos o período de recebimento. Tal fato contraria o artigo 10º da Medida Provisória nº 2.225-45-01, que estabelece a não concessão do reajuste às carreiras que foram reorganizadas ou reestruturadas a partir de março de 1996.

Além de fazer cessar os pagamentos, foi determinado, no prazo de noventa dias, o ressarcimento dos valores pagos, referentes ao mesmo passivo. O dano decorrente dos pagamentos anteriores é de mais de R\$ 1,7 milhão. Mais R\$ 2 milhões ocorrerão se os pagamentos não forem impedidos.

Outra irregularidade grave identificada pelo TCU diz respeito ao pagamento da Gratificação de Risco de Vida em duplicidade aos mesmos policiais civis do ex-território, no percentual de 100%, em desacordo com a Constituição Federal. Com a reestruturação da carreira, gratificação semelhante já foi contemplada, no percentual de 200%. Os policiais do ex-território continuaram a receber as duas gratificações, o que é inconstitucional.

(Folha de Rondônia - RO - 17/9)



# TCU pede explicações sobre contrato com SMP&B

Thiago Vitale Jayme e Cristiano Romero

O deputado João Paulo Cunha (PT-SP), ex-presidente da Câmara, terá de explicar ao Tribunal de Contas da União (TCU) diversos pontos do contrato firmado pela Câmara dos Deputados com a SMP&B Comunicação, agência de publicidade do empresário Marcos Valério de Souza. Relatório elaborado por três auditores, ao qual o Valor teve acesso, analisa o acordo de R\$ 21,8 milhões assinado durante a gestão do parlamentar na presidência da Casa.

Os auditores encontraram “prestação de serviço em desacordo com o contrato, ausência de projeto básico, prorrogação indevida de vigência contratual, não realização de serviço previsto em contrato, controle ineficaz de veiculação de anúncios em TV e rádio, subcontratação total do objeto e apresentação de proposta inválida”. O relatório sugere ainda que João Paulo devolva R\$ 252 mil aos cofres públicos.

O relatório foi encaminhado pelo relator do processo de fiscalização do contrato, ministro Lincoln Magalhães da Rocha, no dia 16 de setembro. “Os objetos dos contratos foram descritos de forma imprecisa e diversificados em demasia. Isso resultou em um contrato principal que possibilitou várias subcontratações com regras menos rígidas”, diz o relatório.

Os auditores constataram que “99,98% dos serviços no período foram subcontratados”. Entre 2004 e 2005, foram realizados pagamentos na ordem de R\$ 10,7 milhões, dos quais apenas R\$ 17 mil foram pagos por serviços feitos diretamente pela SMP&B. O restante foi repassado pela agência aos terceirizados contratados, dos quais cobrava 5% pela “intermediação”. No relatório encaminhado ao ministro Rocha, os auditores propõem a convocação, para esclarecimentos, de João Paulo, do diretor-geral da Câmara, Sérgio Contreiras de Almeida, e do ex-diretor da Secretaria de Comunicação, Márcio Marques de Araújo, para prestarem esclarecimentos.

Os fiscais também apontaram possíveis irregularidades nos gastos nas campanhas institucional e do plenarinho, projeto de aproximação de crianças com a Câmara. Foram gastos R\$ 8,2 milhões nesses dois trabalhos. A proposta da SMP&B previa R\$ 3,9 milhões. João Paulo terá de explicar também a inclusão de perguntas sobre ele e o ministro José Dirceu em pesquisas para avaliar a imagem da Câmara. No caso do ex-ministro-chefe da Casa Civil, o levantamento feito pela SMP&B e pago pela Casa questionava os entrevistados se “acreditam que o José Dirceu tem culpa no cartório no caso Waldomiro ou não?”.

O ex-presidente da Câmara terá de explicar também os R\$ 252 mil pagos pela Câmara à Idéias, Fatos e Textos Ltda. (IFT), subcontratada da SMP&B Comunicação, para serviços de consultoria nunca realizados, segundo os auditores. Boletins semanais deveriam ter sido entregues pela IFT à Câmara. Os relatórios foram requisitados pelo TCU à secretaria. A resposta oficial: “Inexistem, na Secom/CD, os citados boletins da IFT”. A conclusão dos auditores: “Configura-se débito proveniente de não-prestação dos serviços”.

O relatório cita o jornalista Luís Costa Pinto, assessor de João Paulo durante o mandato à frente da Câmara, como sócio da empresa. O texto sugere que o contrato teria sido “uma forma de esse jornalista atuar como assessor direto do ex-presidente João Paulo com uma remuneração maior do que recebem os cargos de comissão de livre nomeação da Câmara. Isso, se comprovado, seria um ato ilegal e ilegítimo”.

(Valor Econômico - SP - 22/09)



# Verbas Públicas: Levantamento do TCU mostra que 40% dos projetos fiscalizados entre os últimos meses de março e julho apresentam problemas de execução – custo elevado dos contratos é uma das falhas identificadas

R\$ 2 bi de obras irregulares

**Lúcio Vaz**

O Tribunal de Contas da União (TCU) apontou indícios de irregularidades graves em 40% das 415 obras fiscalizadas entre março e julho deste ano. Os projetos problemáticos têm orçamento aproximado de R\$ 2 bilhões. Em 72 empreendimentos, o tribunal indicou ao Congresso a suspensão do repasse de recursos do Orçamento da União e a paralisação físico-financeira. Em outros 93, também foram registradas falhas, mas não houve recomendação de paralisação. A relação completa das obras irregulares será enviada ao Congresso na próxima terça-feira.

O volume total de recursos fiscalizados soma cerca de R\$ 19,4 bilhões. Durante a realização das auditorias, dois ministérios (Integração Nacional e Transportes) já adotaram providências para corrigir as irregularidades apontadas. A correção dos contratos para as obras da BR-101/Trecho Norte e da Transposição do Rio São Francisco resulta em redução de cerca de R\$ 500 milhões no valor previsto para os empreendimentos.

O relator do processo, ministro Valmir Campelo, registrou que o elevado custo das obras continua sendo o principal problema a ser enfrentado pelos órgãos de controle. As ocorrências de sobrepreço e de superfaturamento respondem por 21% do total de irregularidades identificadas. Segundo o relator, essa realidade “demonstra a necessidade de se dotar a administração pública de instrumental eficiente para a análise dos custos das obras, de modo a compatibilizá-las com preços de mercado”.

Entre as obras com indícios de irregularidades, a que mais consumiu recursos foi a do Complexo Jacu-Pêssego, um anel viário entre a estrada do Iguatemi e a avenida Santos Dumont, em São Paulo. O empreendimento foi iniciado em 1987, na administração de Jânio Quadros, e já recebeu R\$ 1,19 bilhão, sendo R\$ 881 milhões na gestão Paulo Maluf, que está preso, acusado de remessa ilegal de dinheiro para o exterior. Já foram aprovados termos aditivos que somam 106% do valor inicial do contrato.

## AUDITORIAS

O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) teve nove obras fiscalizadas. O tribunal apontou indícios de irregularidades graves em todas elas, mas determinou a paralisação de seis. No Ministério da Integração, 17 das 26 obras fiscalizadas apresentaram irregularidades graves. Foi determinada a paralisação de 11. O órgão que teve o maior número de obras fiscalizadas foi o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (Dnit). Dos 131 empreendimentos auditados, 74 apresentaram indícios de irregularidades graves. Metade das obras serão paralisadas. Dos 14 projetos da Petrobras investigados, todos apresentaram falhas, mas nenhum foi paralisado.

Além do sobrepreço – encontrado em 32 contratos, também foram registradas irregularidades como falhas no processo licitatório (20 casos), aspecto ambiental (20), superfaturamento (17), projeto básico inexistente ou deficiente (14), alterações indevidas nos projetos (12) e administração irregular dos contratos (11).

### CONTROLE NA LIBERAÇÃO DE RECURSOS

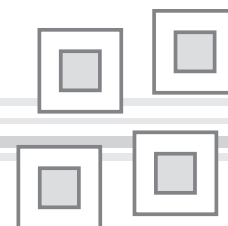
O relatório de obras com indícios de irregularidades é enviado anualmente ao Congresso para que não ocorra a liberação de recursos federais para esses empreendimentos. Mas os projetos são mantidos no Orçamento da União, até porque muitos deles já estão em andamento. Na medida em que as irregularidades vão sendo sanadas, a Comissão Mista de Orçamento aprova projetos de lei determinando a retomada da liberação de recursos. Os projetos são examinados em seguida pelo plenário do Congresso.

No prazo de até seis meses após a comunicação à Comissão Mista, o TCU deverá indicar se as irregularidades inicialmente apontadas foram confirmadas e se o empreendimento poderá ter continuidade sem prejuízo aos cofres públicos. Após a apresentação das medidas corretivas pelo órgão ou entidade responsável, o tribunal decide, no prazo de três meses, se foram cumpridos os termos da decisão. Nas auditorias e tomadas de contas especiais, o TCU aponta os responsáveis pelas fraudes e aplica multas e ressarcimentos.

A indicação das obras com indícios de falhas graves resulta sempre numa corrida de governantes e parlamentares ao TCU. Cada um tenta excluir o seu projeto da relação que provoca o fim do repasse de recursos federais. Em muitos casos de superfaturamento, a obra pode continuar. Para se evitar prejuízos aos cofres públicos, são cancelados os próximos pagamentos. Quando há problemas na concepção do projeto, a paralisação é obrigatória. A subdivisão dos indícios de irregularidades foi instituída em 2003 pelo plenário do Tribunal.

Neste ano, foram identificadas pelo menos 11 obras novas com indícios de irregularidades graves. Destacam-se a ponte Brasil/Peru (R\$ 24 milhões) na BR-117, a Hidrovia do São Francisco (R\$ 6 milhões), a adequação de trechos na BR-020 (projeto básico), a ampliação do sistema de transmissão de Tucuruí (R\$ 109 milhões) e do Mato Grosso (R\$ 151 milhões), a modernização de Furnas (R\$ 30 milhões), a implantação de trecho dos Trens Urbanos de Recife e o Complexo Viário Jacu-Pêssego. As demais obras apontadas já estavam em andamento. Muitas delas apresentaram irregularidades em anos anteriores.

(Correio Braziliense - DF - 23/9)



# Tribunal de Contas de olho em obras do DF

Relatório do tribunal aponta quatro casos com algum tipo de irregularidade

O Tribunal de Contas da União (TCU) entrega, amanhã, às 11h30, ao presidente do Senado Federal, senador Renan Calheiros, resultado de auditoria que aponta irregularidades em obras públicas. Na lista, aparecem quatro obras no Distrito Federal.

Foram auditadas, entre março e julho últimos, 415 obras em todo o País. Deste total foram encontrados indícios de irregularidades graves em 81, para os quais o TCU recomenda a paralisação da execução orçamentária, física ou financeira. O total de recursos previstos para as obras auditadas é de aproximadamente R\$ 20 bilhões.

No DF, duas das obras que aparecem como irregulares receberão recursos do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Dnit). Uma é a adequação de trechos rodoviários da BR-020 (Brasília-Bahia) e a outra é de adequação do Anel Rodoviário da Estrada Parque de Indústria e Abastecimento (EPIA). Ambas aparecem com deficiências no projeto básico-executivo.

No caso da BR-020, o TCU alerta para o descumprimento de determinações anteriores.

As outras duas obras são a de manutenção de unidades residenciais próprias do Exército, por deficiência no projeto básico, e a instalação do sistema de irrigação do Rio Preto, por alterações indevidas no projeto. Esta última, segundo a assessoria jurídica da Secretaria de Agricultura, já foi liberada, por meio do Acórdão 1433, de 20 de setembro último. A unidade do Dnit em Goiás informou que suas justificativas e correções estão sendo apresentadas ao TCU. A BR-020 ainda depende de autorização do Ibama. O Exército informou que as falhas apontadas pelo Tribunal foram sanadas.

O ministro do TCU Valmir Campelo, relator do processo, diz que o elevado custo dos empreendimentos é o principal problema enfrentado pelos órgãos de controle.

## **SOBREPREGO É COMUM NO PAÍS**

Na auditoria do TCU, 87 obras aparecem com indícios de irregularidades graves, mas sem paralisação. Segundo o tribunal, no total, 40,5% aparecem com irregularidades graves; 19,5% têm indicativo de paralisação. A auditoria do Tribunal vai auxiliar o Congresso Nacional na aprovação da Lei Orçamentária de 2006.

Segundo o ministro Valmir Campelo, as ocorrências de sobrepreço e de superfaturamentos respondem por 21% do total de 228 irregularidades graves com paralisação identificadas nos diversos contratos integrantes dos programas de trabalho fiscalizados.

A consolidação da auditoria refere-se à posição em 29 de julho. Responsável pelo convênio com o Ministério da Integração Nacional para a instalação de irrigação da Bacia do Rio Preto, a Secretaria de Agricultura diz que as irregularidades apontadas pelo TCU no projeto da obra foram sanadas e que ela já não tem mais restrições no tribunal.

O custo da obra alcança aproximadamente R\$ 200 milhões e, segundo o assessor jurídico da Secretaria, Júlio Cavalcante, o projeto tem grande importância para o setor produtivo do DF, que depende da Bacia. Já o projeto da BR-020, de acordo com Dnit, será de grande alcance, uma vez que prevê a duplicação de parte da via.

O Exército informou, por meio de nota, que, para atender ao TCU, substituiu a tomada de contas por pregão eletrônico para a manutenção das residências.

(Jornal de Brasília - DF - 28/9)

## PESSOAL. HIPÓTESES DE ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS.

1. Somente é lícita a acumulação de proventos quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade, independentemente de o beneficiário ser servidor público ou militar.

2. Permite-se a continuidade da acumulação de proventos de aposentadoria, reserva remunerada ou reforma com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, respeitando-se o limite salarial do funcionalismo público, àqueles que preencheram as condições do art. 11 da EC 20/98, até 16/12/98.

3. O servidor, amparado pelo art. 11 da EC 20/98, que implemente as condições para aposentar-se no novo cargo, somente poderá fazê-lo se renunciar à percepção dos proventos decorrentes da aposentadoria anterior, salvo na hipótese de acumulação de proventos decorrentes da aposentadoria, aos da reserva remunerada ou reforma anterior, por se tratarem de regimes diferentes.

O Tribunal, ao examinar embargos de declaração opostos pelo Exmo. Ministro de Estado da Defesa José Alencar Gomes da Silva contra o Acórdão 1840/2003-Plenário, que apreciou consulta acerca da “legalidade de acumulação de proventos de reserva remunerada ou reforma com aqueles que têm por fundamento o artigo 40 da Constituição Federal de 1988, particularmente quanto aos militares que tenham ingressado novamente no serviço público, por concurso público de provas ou de provas e títulos, até a data de promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, consoante o disposto em seu artigo 11”, deliberou em caráter normativo que:

9.1. conhecer da consulta para respondê-la nos seguintes termos:

9.1.1. na vigência da Constituição Federal de 1988, mesmo após a Emenda Constitucional 20/1998,

a acumulação de proventos somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade, independentemente de o beneficiário ser servidor público ou militar, com exceção da hipótese do item 9.1.4;

9.1.2. o art. 11 da Emenda Constitucional 20/1998 permitiu àqueles que preencheram as condições nele especificadas até 16/12/1998, continuar acumulando os proventos de aposentadoria, reserva remunerada ou reforma com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, respeitando-se o limite salarial do funcionalismo público;

9.1.3. caso a pessoa se enquadre na hipótese do art. 11 da EC/1998, perceba proventos de aposentadoria de cargo civil e implemente as condições para aposentar-se no novo cargo, somente poderá fazê-lo se renunciar à percepção dos proventos decorrentes da aposentadoria anterior;

9.1.4. caso a pessoa se enquadre na hipótese do art. 11 da EC/1998, perceba proventos oriundos de reserva remunerada ou reforma e implemente as condições para se aposentar no novo cargo, poderá fazê-lo, apenas nessa hipótese, acumulando os proventos decorrentes da aposentadoria, aos da reserva remunerada ou reforma anterior;

(Acórdão 1310/2005 Plenário - Ata 33, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, TC 006.538/2003-7, Sessão 31/08/2005, DOU 12/09/2005.)

## MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL. METODOLOGIA DE CÁLCULO DA CARGA TRIBUTÁRIA NACIONAL.

Aprovada a metodologia de cálculo da carga tributária nacional para o exercício de 2004, a partir da mensuração do valor dos pagamentos feitos de forma compulsória, que não constituam sanção por ato ilícito e que decorram de lei.

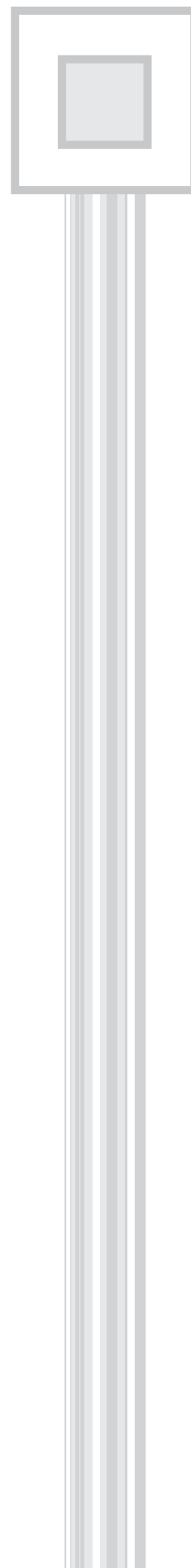
O Tribunal, atendendo solicitação do Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, no sentido de que fossem informados os dados, atos e procedimentos oficiais relativos à quantificação da carga tributária brasileira, no período de 1988 a 1993, objetivando orientar estudos, debates e discussões sobre as diversas propostas de alteração do Sistema Tributário em vigor, manifestou-se no sentido de que, para mensuração da carga tributária, a simples contabilização da receitas públicas e seu cotejo com o produto interno bruto (PIB), em face das peculiaridades do sistema legal brasileiro, não é suficiente, haja vista a existência de algumas modalidades de receitas compulsórias, arrecadadas diretamente pelo Estado ou por instituições designadas por lei, sem paralelo em outro país. Dessa forma, na linha da metodologia adotada pelo TCU, inspirada no art. 3º do Código Tributário Nacional, poder-se-ia definir carga tributária como a taxa que mede o sacrifício financeiro, que não constitua sanção por ato ilícito, exigido compulsoriamente da população pelo Estado, ainda que destinado a entes privados, concedendo-lhe um cunho mais abrangente que o de tributo. Assim, para fins de estimativa da carga tributária, o Tribunal busca mensurar o valor dos pagamentos feitos de forma compulsória, que não constituam sanção por ato ilícito e que decorram de lei (ainda que seja apenas autorizativa), sendo computadas, com base nessas premissas, por exemplo, as contribuições para os conselhos de profissões regulamentadas, que não são fixadas anualmente por lei, mas pelos próprios conselhos, e as contribuições para o FGTS, que, segundo o Supremo Tribunal Federal, não constituem tributos.

O Tribunal, na oportunidade, determinou a sua unidade técnica estudos no sentido de examinar a conveniência da contabilização, para fins de composição da carga tributária, de valores arrecadados com fulcro no Decreto-lei nº 73/1966 e na Lei nº 6.194/1974, dentre outras normas, relativos ao prêmio do seguro obrigatório para danos causados por veículos automotores, dada a natureza cogente desses pagamentos, quer sejam destinados ao Sistema Único de Saúde (com base no parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.212/1992) quer às seguradoras privadas.

*(Acórdão 902/2005 Plenário - Ata 25, Rel. Min. Benjamin Zymler, TC 000.957/2005-3, Sessão 06/07/2005, DOU 13/07/2005.)*

*PESSOAL. IMPOSSIBILIDADE DE RENÚNCIA DE APOSENTADORIA COM EFEITOS RETROATIVOS. APLICAÇÃO DAS NORMAS VIGENTES NO MOMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO.*

Somente com a renúncia da aposentadoria, o tempo de serviço que lhe dava suporte pode ser aproveitado para a produção de efeitos jurídicos no que concerne à obtenção da nova inatividade. Uma vez que a concessão é regida pelas normas vigentes no momento em que os requisitos legais e constitucionais são implementados, é aplicável o direito em vigor na data da renúncia e da averbação do tempo de serviço em relação ao novo cargo, sendo vedado qualquer efeito retroativo.



O Tribunal, respondendo à consulta formulada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, acerca de qual o regramento jurídico aplicável ao servidor que, acumulando lícitamente a aposentadoria em um órgão com o exercício de cargo efetivo em outro, venha a renunciar àquela aposentadoria, após a publicação da Emenda Constitucional nº 41/2003, para averbar o respectivo tempo de serviço no órgão atual visando nova inativação, manifestou-se, em caráter normativo, no sentido de que o ato de renúncia constitui ato jurídico constitutivo negativo, ou desconstitutivo, pelo fato de desfazer aposentadoria válida e eficaz. Dessa forma, opera efeitos *ex nunc*, não sendo passível de ter efeitos retroativos. Somente com a renúncia da aposentadoria, o tempo de serviço que lhe dava suporte pode ser aproveitado para a produção de efeitos jurídicos no que concerne à obtenção da nova inatividade. Por conseguinte, o direito aplicável consiste naquele do momento da renúncia e da averbação do tempo de serviço em relação ao novo cargo, sendo vedado qualquer efeito retroativo. Assim estabelece o Acórdão:

9.1. conhecer da consulta para respondê-la nos seguintes termos:

9.1.1. apenas após a efetiva renúncia da aposentadoria anterior, o tempo de serviço que lhe deu suporte e foi nela empregado pode ser novamente utilizado para respaldar a aquisição de direito à nova aposentadoria, ou seja, somente a partir desse momento, pode haver a transmutação da mera expectativa de direito em direito adquirido, vedada a concessão de efeitos retroativos ao ato de renúncia, regendo-se, desse modo o novo ato de aposentadoria pelo direito positivo vigente por ocasião do implemento dos seus requisitos.

(Acórdão 1.468/2005 Plenário - Ata 37, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, TC 019.386/2004-9, Sessão 21/09/2005, DOU 29/09/2005.)

PESSOAL. REVISÃO DOS ATOS DE ADMISSÃO OU CONCESSÃO JULGADOS LEGAIS QUE CONTENHAM VÍCIO SANÁVEL.

O entendimento firmado pelo TCU em decisões que neguem registro a ato de admissão ou concessão alcança não somente os atos de concessão a serem encaminhados para registro, como também os deferidos com conteúdo que tipifiquem a situação apontada como ilegal, devendo ser efetuada sua revisão, desde que não ultrapassado o limite temporal de cinco anos do julgamento, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé.

O Tribunal, ao examinar embargos de declaração opostos pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Ciência e Tecnologia, esclareceu que o órgão de origem deverá aplicar a todos os casos análogos existentes em seu quadro de pessoal, assim compreendido, os servidores ativos, inativos e pensionistas, o entendimento manifestado em decisões que neguem registro a ato de admissão ou concessão, conforme determina o art. 16 da Instrução Normativa TCU nº 44/2002.

Nesse sentido, deverá o órgão de origem observar não somente a necessidade de que todos os atos de aposentadoria que venham a ser concedidos se coadunem com esse entendimento, como também reencaminhar ao TCU, com vistas à revisão, os atos que tenham sido deferidos com conteúdo que tipifiquem a situação apontada como ilegal, atentando-se, nesse último caso, para a regra do § 2º do art. 260 da Lei 8.443/1992, que subordina o processo revisional ao limite temporal de cinco anos do julgamento, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé.

(Acórdão 955/2005 Plenário - Ata 26, Rel. Min. Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, TC 856.281/1998-0, Sessão 13/07/2005, DOU 22/07/2005.)



*LICITAÇÃO. PRESSUPOSTOS PARA A UTILIZAÇÃO DO ART. 24, XIII, DA LEI 8.666/1993, NA CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS.*

A contratação, com dispensa de licitação, de instituição sem fins lucrativos, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada razoabilidade do preço cotado.

O Tribunal, face a representação formulada por equipe técnica de seu quadro de pessoal, acerca de irregularidade praticada pela Coordenação Geral de Recursos Logísticos do Ministério de Minas e Energia (CGRL/MME) na contratação da Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD), com a dispensa de licitação do art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, para a prestação de serviços de consultoria e informática, manifestou-se no sentido de que a jurisprudência predominante deste Tribunal somente admite a contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fundamento no mencionado normativo legal, nas hipóteses em que houver nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada razoabilidade do preço cotado.

*(Acórdão 1342/2005 Plenário - Ata 33, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, TC 020.936/2003-4, Sessão 31/08/2005, DOU 12/09/2005.)*

*LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA DO MÍNIMO DE TRÊS PROPOSTAS VÁLIDAS NA MODALIDADE CONVITE. EDIÇÃO DA SÚMULA 248 DE JURISPRUDÊNCIA DO TCU.*

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

O Tribunal, analisando projeto de súmula encaminhado pela Comissão Permanente de Jurisprudência do TCU, aprovou a Súmula nº 248, estabelecendo a obrigatoriedade da existência de três propostas válidas na realização de licitação na

modalidade de convite, ressalvadas as hipóteses de limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados. Entendeu o TCU que embora o texto da Lei 8.666/93 estabeleça o convite de no mínimo três interessados para a realização dessa modalidade de certame, tal procedimento não assegura o objetivo da licitação de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, observado o princípio da isonomia entre os participantes, na medida em que não se pode asseverar que os três convidados tenham condições de participar do certame, o que, em tese, pode ensejar fraude à licitação. Daí por que a necessidade de haver três propostas válidas e não a simples existência de três convidados para participarem do certame.

*(Acórdão 1290/2005 Plenário - Ata 32, Rel. Min. Benjamin Zymler, TC 011.819/2003-9, Sessão 24/08/2005, DOU 02/09/2005.)*

*EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PEDIDO DE REEXAME. PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DE EMPRESAS ESTATAIS EM CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL. DESVIO DE FINALIDADE A SER APURADO CASO A CASO.*

A participação de empresa estatal no custeio de campanha publicitária do governo federal não configura, por si só, desvio de finalidade, devendo cada caso ser analisado de acordo com suas particularidades.

O Tribunal, ao examinar embargos de declaração, firmou o entendimento de que a participação de empresa estatal em campanha publicitária do governo federal não configura, por si só, desvio de finalidade, devendo cada caso ser analisado de acordo com suas particularidades. Isso não significa, no entanto, que seja lícito às empresas estatais custearem indiscriminadamente campanhas publicitárias de interesse do Governo. A publicidade, conforme dispõe o § 1º do art. 37 da Constituição Federal, deverá ter caráter institucional, educativo, informativo ou de orientação social, sendo vedada a utilização de elementos que configurem promoção pessoal de autoridades, servidores públicos ou da imagem do Governo Federal.

*(Acórdão 1412/2005 Plenário - Ata 35, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, TC 014.799/2002-0, Sessão 14/09/2005, DOU 22/09/2005.)*

## ÍNDICE DE ASSUNTO

### A

#### **Accountability**

*O Controle Social e o Tribunal de Contas da União: o Caso dos Conselhos de Alimentação Escolar*

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos

PEREIRA, Cláudia Vieira

Revista 105/2005, 42

*A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das Instituições de Controle*

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho

Revista 105/2005, 60

#### **Acumulação de proventos**

*Acórdão 1310/2005 Plenário*

Pessoal. Hipóteses de acumulação de proventos.

Revista 105/2005, 132

#### **Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)**

*TCU decide auditar cartões corporativos*

Gazeta Mercantil - 25/08

CARNEIRO, Luiz Orlando

Revista 105/2005, 119

#### **Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)**

*TCU: Anatel falha na fiscalização e na discussão da revisão tarifária com as operadoras*

Convergência Digital - 29/08

QUEIROZ, Luiz

Revista 105/2005, 122

#### **Aposentadoria**

*Acórdão 1310/2005 Plenário*

Pessoal. Hipóteses de acumulação de proventos.

Revista 105/2005, 132

#### **Aposentadoria - Renúncia**

*Acórdão 1.468/2005 Plenário*

Pessoal. Impossibilidade de renúncia de aposentadoria com efeitos retroativos. Aplicação das normas vigentes no momento da implementação dos requisitos legais para concessão do benefício.

Revista 105/2005, 133

#### **Aprendiz - Contratação**

*Aprendizagem nos entes públicos: uma análise dos instrumentos legais concernentes à obrigatoriedade e à forma de contratação*

COELHO, Bernardo Leôncio Moura

Revista 105/2005, 29

#### **Aprendizagem profissional**

*Aprendizagem nos entes públicos: uma análise dos instrumentos legais concernentes à obrigatoriedade e à forma de contratação*

COELHO, Bernardo Leôncio Moura

Revista 105/2005, 29

#### **Associação sem fins lucrativos**

*Acórdão 1342/2005 Plenário*

Licitação. Pressupostos para a utilização do art. 24, XIII, da Lei 8.666/1993, na contratação de instituição sem fins lucrativos.

Revista 105/2005, 135

#### **Ato concessório**

*Acórdão 955/2005 Plenário*

Pessoal. Revisão dos atos de admissão ou concessão julgados legais que contenham vício sanável.

Revista 105/2005, 134

#### **Auditoria de conformidade**

*A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das Instituições de Controle*

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho

Revista 105/2005, 60

#### **Auditoria de desempenho**

*A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das Instituições de Controle*

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho

Revista 105/2005, 60

*Subsídios para seleção de auditorias de desempenho no Tribunal de Contas da União*

LAVORATO, Valdir

Revista 105/2005, 101



**Auditoria de regularidade**

*A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das Instituições de Controle*  
BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho  
Revista 105/2005, 60

**Auditoria operacional**

*A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das Instituições de Controle*  
BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho  
Revista 105/2005, 60

**Avaliação de programas**

*A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das Instituições de Controle*  
BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho  
Revista 105/2005, 60

**B****BrT**

*BrT: novo despacho do TCU desvincula put de troca de gestão da cia*  
Agência Estado - 25/08  
Revista 105/2005, 119

**C****Câmara dos Deputados**

*TCU pede explicações sobre contrato com SMP&B*  
Valor Econômico - 22/09  
JAYME, Thiago Vitale  
ROMERO, Cristiano  
Revista 105/2005, 128  
*Acórdão 902/2005 Plenário*  
Macroavaliação governamental. Metodologia de cálculo da carga tributária nacional.  
Revista 105/2005, 132  
*Acórdão 1.468/2005 Plenário*  
Pessoal. Impossibilidade de renúncia de aposentadoria com efeitos retroativos. Aplicação das normas vigentes no momento da implementação dos requisitos legais para concessão do benefício.  
Revista 105/2005, 133

**Carga tributária**

*Acórdão 902/2005 Plenário*  
Macroavaliação governamental. Metodologia de cálculo da carga tributária nacional.  
Revista 105/2005, 132

**Cartão de Crédito**

*TCU decide auditar cartões corporativos*  
Gazeta Mercantil - 25/08  
CARNEIRO, Luiz Orlando  
Revista 105/2005, 119

**Citigroup**

*BrT: novo despacho do TCU desvincula put de troca de gestão da cia*  
Agência Estado - 25/08  
Revista 105/2005, 119

**Conselho de Alimentação Escolar (CAE)**

*O Controle Social e o Tribunal de Contas da União: o Caso dos Conselhos de Alimentação Escolar*  
MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos  
PEREIRA, Cláudia Vieira  
Revista 105/2005, 42

**Contas públicas**

*Tribunal de Contas da União, Lei de Responsabilidade Fiscal e Municípios*  
RODRIGUES, Walton Alencar  
Revista 105/2005, 7

**Contratação de pessoal**

*Falta de informação atrasa troca*  
Correio Braziliense - 03/07  
PIRES, Luciano  
Revista 105/2005, 113

**Contrato**

*TCU pede explicações sobre contrato com SMP&B*  
Valor Econômico - 22/09  
JAYME, Thiago Vitale  
ROMERO, Cristiano  
Revista 105/2005, 128

**Contrato - irregularidade**

*Petrobras: TCU aponta irregularidades em contratos*  
O Liberal - 29/08  
Revista 105/2005, 121

**Controle interno**

*Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção*  
AGUIAR, Ubiratan  
Revista 105/2005, 17

**Controle social**

*Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção*  
AGUIAR, Ubiratan  
Revista 105/2005, 17

*O Controle Social e o Tribunal de Contas da União: o Caso dos Conselhos de Alimentação Escolar*  
MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos  
PEREIRA, Cláudia Vieira  
Revista 105/2005, 42

## Ética

*Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção*  
AGUIAR, Ubiratan  
Revista 105/2005, 17

## Corrupção

*Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção*  
AGUIAR, Ubiratan  
Revista 105/2005, 17

## D

### Débito

*Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção*  
AGUIAR, Ubiratan  
Revista 105/2005, 17  
*Valoração Econômica do recurso e do dano ambiental aplicada à quantificação de débito imputado pelo Tribunal de Contas da União*  
ALMEIDA, Josimar Ribeiro de  
LEITE, Flávia Dinelli Pontes  
Revista 105/2005, 77

### Despesa de pessoal

*Tribunal de Contas da União, Lei de Responsabilidade Fiscal e Municípios*  
RODRIGUES, Walton Alencar  
Revista 105/2005, 7

### Dispensa de licitação

*Acórdão 1342/2005 Plenário*  
Licitação. Pressupostos para a utilização do art. 24, XIII, da Lei 8.666/1993, na contratação de instituição sem fins lucrativos.  
Revista 105/2005, 135

## E

### Embargos de Declaração

*Acórdão 1412/2005 Plenário*  
Embargos de declaração em pedido de reexame. Participação financeira de empresas estatais em campanhas publicitárias do governo federal. Desvio de finalidade a ser apurado caso a caso.  
Revista 105/2005, 135

### Empresa estatal

*Acórdão 1412/2005 Plenário*  
Embargos de declaração em pedido de reexame. Participação financeira de empresas estatais em campanhas publicitárias do governo federal. Desvio de finalidade a ser apurado caso a caso.  
Revista 105/2005, 135

## F

### Fiscalização Ambiental

*Valoração Econômica do recurso e do dano ambiental aplicada à quantificação de débito imputado pelo Tribunal de Contas da União*  
ALMEIDA, Josimar Ribeiro de  
LEITE, Flávia Dinelli Pontes  
Revista 105/2005, 77

### Fraude

*Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção*  
AGUIAR, Ubiratan  
Revista 105/2005, 17

### Função Comissionada

*Gratificações irregulares*  
Correio Braziliense - 02/08  
ALVES, Renato  
Revista 105/2005, 116

### Fundo de Pensão

*BrT: novo despacho do TCU desvincula put de troca de gestão da cia*  
Agência Estado - 25/08  
Revista 105/2005, 119

## G

### Gestão do conhecimento

*Uma introdução sobre Gestão do Conhecimento*  
MORAES, Evelise Quadrado  
Revista 105/2005, 55

### Gestão fiscal

*Tribunal de Contas da União, Lei de Responsabilidade Fiscal e Municípios*  
RODRIGUES, Walton Alencar  
Revista 105/2005, 7

### Gestão pública

*TCU divulga na internet indicadores para avaliação de gestão pública*  
Agência Brasil - 07/08  
Revista 105/2005, 118

**Governo Federal - Publicidade***Acórdão 1412/2005 Plenário*

Embargos de declaração em pedido de reexame.  
Participação financeira de empresas estatais em campanhas publicitárias do governo federal. Desvio de finalidade a ser apurado caso a caso.

Revista 105/2005, 135

**Gratificação***Gratificações irregulares*

Correio Braziliense - 02/08

ALVES, Renato

Revista 105/2005, 116

**Improbidade administrativa**

*Aprendizagem nos entes públicos: uma análise dos instrumentos legais concernentes à obrigatoriedade e à forma de contratação*

COELHO, Bernardo Leôncio Moura

Revista 105/2005, 29

**Indicador de desempenho**

*TCU divulga na internet indicadores para avaliação de gestão pública*

Agencia Brasil - 07/08

Revista 105/2005, 118

**Interesse público**

*Da licitação como instrumento para uma gestão condizente com o interesse público: o problema do formalismo exacerbado na frustração desse fim e a importância da participação popular para implementar a efetividade do seu controle*

BORGES, Maria Cecília Mendes

Revista 105/2005, 91

**Lei de Responsabilidade Fiscal**

*Tribunal de Contas da União, Lei de Responsabilidade Fiscal e Municípios*

RODRIGUES, Walton Alencar

Revista 105/2005, 7

**Licitação**

*Da licitação como instrumento para uma gestão condizente com o interesse público: o problema do formalismo exacerbado na frustração desse fim e a importância da participação popular para implementar a efetividade do seu controle*

BORGES, Maria Cecília Mendes

Revista 105/2005, 91

*TCU suspende licitação de rodovias federais*

Correio Braziliense - 14/07

Revista 105/2005, 114

**Licitação - Convite***Acórdão 1290/2005 Plenário*

Licitação. Exigência do mínimo de três propostas válidas na modalidade convite. Edição da súmula 248 de Jurisprudência do TCU.

Revista 105/2005, 135

**M****Metrô (Belo Horizonte)***Desperdício no metrô*

Estado de Minas - 31/08

AMARAL, Fábio Fabrini Jair

Revista 105/2005, 124

**Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)***Acórdão 955/2005 Plenário*

Pessoal. Revisão dos atos de admissão ou concessão julgados legais que contenham vício sanável.

Revista 105/2005, 134

**Ministério das Minas e Energia (MME)***Acórdão 1342/2005 Plenário*

Licitação. Pressupostos para a utilização do art. 24, XIII, da Lei 8.666/1993, na contratação de instituição sem fins lucrativos.

Revista 105/2005, 135

**Multa**

*Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção*

AGUIAR, Ubiratan

Revista 105/2005, 17

**Município**

*Tribunal de Contas da União, Lei de Responsabilidade Fiscal e Municípios*

RODRIGUES, Walton Alencar

Revista 105/2005, 7

**O****Obras públicas - Irregularidade***Verbas Públicas*

Correio Braziliense - 23/09

VAZ, Lúcio

Revista 105/2005, 129

*Tribunal de Contas de olho em obras do DF*

Jornal de Brasília - 28/09

Revista 105/2005, 131

**Opportunity**

*BrT: novo despacho do TCU desvincula put de troca de gestão da cia*

Agência Estado - 25/08

Revista 105/2005, 119

**Órgão público**

*Aprendizagem nos entes públicos: uma análise dos instrumentos legais concernentes à obrigatoriedade e à forma de contratação*

COELHO, Bernardo Leôncio Moura  
Revista 105/2005, 29

**P****Pagamento indevido**

*TCU suspende pagamento da Petrobras à Setal*  
Jornal do Commercio - 25/08

BÔAS, Bruno Villas  
Revista 105/2005, 120

**Participação social**

*Da licitação como instrumento para uma gestão condizente com o interesse público: o problema do formalismo exacerbado na frustração desse fim e a importância da participação popular para implementar a efetividade do seu controle*

BORGES, Maria Cecília Mendes  
Revista 105/2005, 91

**Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS)**

*TCU suspende pagamento da Petrobras à Setal*  
Jornal do Commercio - 25/08

BÔAS, Bruno Villas  
Revista 105/2005, 120

*Petrobras: TCU aponta irregularidades em contratos*  
O Liberal - 29/08

Revista 105/2005, 121

**Polícia Civil (RO)**

*TCU vê irregularidades em salários*

Folha de Rondônia - 17/09  
Revista 105/2005, 127

**Presidência da República**

*TCU decide auditar cartões corporativos*

Gazeta Mercantil - 25/08  
CARNEIRO, Luiz Orlando  
Revista 105/2005, 119

**Procedimento de auditoria**

*Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção*

AGUIAR, Ubiratan  
Revista 105/2005, 17

**Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

*O Controle Social e o Tribunal de Contas da União: o Caso dos Conselhos de Alimentação Escolar*

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos  
PEREIRA, Cláudia Vieira  
Revista 105/2005, 42

**R****Receita corrente líquida**

*Tribunal de Contas da União, Lei de Responsabilidade Fiscal e Municípios*

RODRIGUES, Walton Alencar  
Revista 105/2005, 7

**Recursos públicos**

*Verbas Públicas*

Correio Braziliense - 23/09  
VAZ, Lúcio  
Revista 105/2005, 129

**Reforma (Direito Militar)**

*Acórdão 1310/2005 Plenário*

Pessoal. Hipóteses de acumulação de proventos.  
Revista 105/2005, 132

**Relevância**

*Subsídios para seleção de auditorias de desempenho no Tribunal de Contas da União*

LAVORATO, Valdir  
Revista 105/2005, 101

**Reparação do dano (Direito Ambiental)**

*Valoração Econômica do recurso e do dano ambiental aplicada à quantificação de débito imputado pelo Tribunal de Contas da União*

ALMEIDA, Josimar Ribeiro de  
LEITE, Flávia Dinelli Pontes  
Revista 105/2005, 77

**Resíduo radioativo**

*Auditoria alerta para limite dos depósitos radioativos*

Jornal de Brasília - 05/09  
DELGADO, Márcia  
Revista 105/2005, 126

**Revisão tarifária**

*TCU: Anatel falha na fiscalização e na discussão da revisão tarifária com as operadoras*

Convergência Digital - 29/08  
QUEIROZ, Luiz  
Revista 105/2005, 122

**Risco**

*Subsídios para seleção de auditorias de desempenho no Tribunal de Contas da União*

LAVORATO, Valdir  
Revista 105/2005, 101

**Rodovia**

*TCU suspende licitação de rodovias federais*

Correio Braziliense - 14/07  
Revista 105/2005, 114

## S

**Salário - Irregularidade**

*TCU vê irregularidades em salários*  
Folha de Rondônia - 17/09  
Revista 105/2005, 127

**Segurança da Informação**

*Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção*  
AGUIAR, Ubiratan  
Revista 105/2005, 17

**Setal Engenharia Construções e Perfurações**

*TCU suspende pagamento da Petrobras à Setal*  
Jornal do Commercio - 25/08  
BÔAS, Bruno Villas  
Revista 105/2005, 120

**SMP&B Comunicação**

*TCU pede explicações sobre contrato com SMP&B*  
Valor Econômico - 22/09  
JAYME, Thiago Vitale  
ROMERO, Cristiano  
Revista 105/2005, 128

**Subcontratação**

*TCU pede explicações sobre contrato com SMP&B*  
Valor Econômico - 22/09  
JAYME, Thiago Vitale  
ROMERO, Cristiano  
Revista 105/2005, 128

## T

**Telefonia**

*TCU: Anatel falha na fiscalização e na discussão da revisão tarifária com as operadoras*  
Convergência Digital - 29/08  
QUEIROZ, Luiz  
Revista 105/2005, 122

**Tempo de serviço**

*Acórdão 1.468/2005 Plenário*  
Pessoal. Impossibilidade de renúncia de aposentadoria com efeitos retroativos. Aplicação das normas vigentes no momento da implementação dos requisitos legais para concessão do benefício.  
Revista 105/2005, 133

**Terceirização**

*Falta de informação atrasa troca*  
Correio Braziliense - 03/07  
PIRES, Luciano  
Revista 105/2005, 113

**Terminal de transporte**

*Desperdício no metrô*  
Estado de Minas - 31/08  
AMARAL, Fábio Fabrini Jair  
Revista 105/2005, 124

**Transferências Voluntárias**

*Tribunal de Contas da União, Lei de Responsabilidade Fiscal e Municípios*  
RODRIGUES, Walton Alencar  
Revista 105/2005, 7

**Transplante de órgão**

*Uma seqüência de falhas*  
O Dia - 28/07  
Revista 105/2005, 115

**Tribunal de Contas**

*Tribunal de Contas da União, Lei de Responsabilidade Fiscal e Municípios*  
RODRIGUES, Walton Alencar  
Revista 105/2005, 7

**Tribunal de Contas da União (TCU)**

*O Controle Social e o Tribunal de Contas da União: o Caso dos Conselhos de Alimentação Escolar*  
MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos  
PEREIRA, Cláudia Vieira  
Revista 105/2005, 42

**Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT)**

*Gratificações irregulares*  
Correio Braziliense - 02/08  
ALVES, Renato  
Revista 105/2005, 116

## V

**Valoração econômica**

*Valoração Econômica do recurso e do dano ambiental aplicada à quantificação de débito imputado pelo Tribunal de Contas da União*  
ALMEIDA, Josimar Ribeiro de  
LEITE, Flávia Dinelli Pontes  
Revista 105/2005, 77



## ÍNDICE DE AUTOR

## A

**AGUIAR, Ubiratan**

*Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção*

Revista 105/2005, 17

**ALMEIDA, Josimar Ribeiro de**

*Valoração Econômica do recurso e do dano ambiental aplicada à quantificação de débito imputado pelo Tribunal de Contas da União*

Revista 105/2005, 77

**ALVES, Renato**

*Gratificações irregulares*

Correio Braziliense - 02/08

Revista 105/2005, 116

**AMARAL, Fábio Fabrini Jair**

*Desperdício no metrô*

Estado de Minas - 31/08

Revista 105/2005, 124

## B

**BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho**

*A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das Instituições de Controle*

Revista 105/2005, 60

**BÔAS, Bruno Villas**

*TCU suspende pagamento da Petrobras à Setal*

Jornal do Commercio - 25/08

Revista 105/2005, 120

**BORGES, Maria Cecília Mendes**

*Da licitação como instrumento para uma gestão condizente com o interesse público: o problema do formalismo exacerbado na frustração desse fim e a importância da participação popular para implementar a efetividade do seu controle*

Revista 105/2005, 91

## C

**CARNEIRO, Luiz Orlando**

*TCU decide auditar cartões corporativos*

Gazeta Mercantil - 25/08

Revista 105/2005, 119

**COELHO, Bernardo Leôncio Moura**

*Aprendizagem nos entes públicos: uma análise dos instrumentos legais concernentes à obrigatoriedade e à forma de contratação*

Revista 105/2005, 29

## D

**DELGADO, Márcia**

*Auditoria alerta para limite dos depósitos radioativos*

Jornal de Brasília - 05/09

Revista 105/2005, 126

## J

**JAYME, Thiago Vitale**

*TCU pede explicações sobre contrato com SMP&B*

Valor Econômico - 22/09

Revista 105/2005, 128

## L

**LAVORATO, Valdir**

*Subsídios para seleção de auditorias de desempenho no Tribunal de Contas da União*

Revista 105/2005, 101

**LEITE, Flávia Dinelli Pontes**

*Valoração Econômica do recurso e do dano ambiental aplicada à quantificação de débito imputado pelo Tribunal de Contas da União*

Revista 105/2005, 77

**M**

---

**MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos**

*O Controle Social e o Tribunal de Contas da União: o  
Caso dos Conselhos de Alimentação Escolar*  
Revista 105/2005, 42

**MORAES, Evelise Quadrado**

*Uma introdução sobre Gestão do Conhecimento*  
Revista 105/2005, 55

**P**

---

**PEREIRA, Cláudia Vieira**

*O Controle Social e o Tribunal de Contas da União: o  
Caso dos Conselhos de Alimentação Escolar*  
Revista 105/2005, 42

**PIRES, Luciano**

*Falta de informação atrasa troca*  
Correio Braziliense - 03/07  
Revista 105/2005, 113

**Q**

---

**QUEIROZ, Luiz**

*TCU: Anatel falha na fiscalização e na discussão da  
revisão tarifária com as operadoras*  
Convergência Digital - 29/08  
Revista 105/2005, 122

**R**

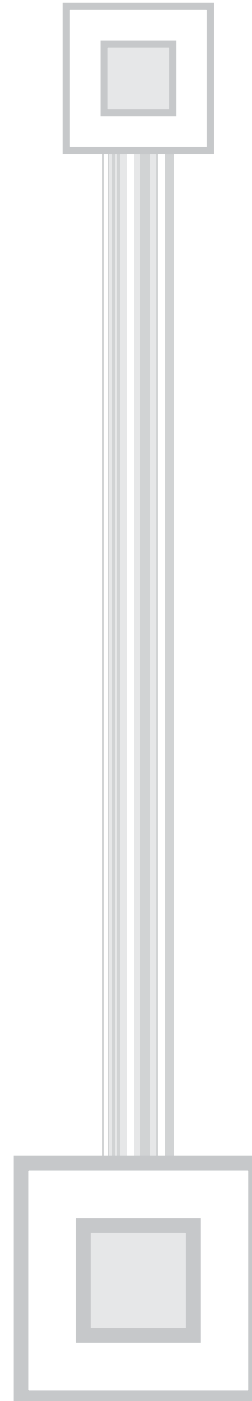
---

**RODRIGUES, Walton Alencar**

*Tribunal de Contas da União, Lei de  
Responsabilidade Fiscal e Municípios*  
Revista 105/2005, 7

**ROMERO, Cristiano**

*TCU pede explicações sobre contrato com SMP&B*  
Valor Econômico - 22/09  
Revista 105/2005, 128



# Endereços do TCU

## **DISTRITO FEDERAL**

Telefones: (61) 3316-7202/3316-7203/3316-7206  
Fax: (61) 3316-7502  
E-mail: [sepres@tcu.gov.br](mailto:sepres@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](mailto:secex-ac@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre  
Rua Coronel José Galdino, nº 495  
Salas 201 a 206 - Bosque  
CEP: 69909-760, Rio Branco - AC

## **ALAGOAS**

Telefones: (82) 3221-5686/3336-4799  
Telefax: (82) 3336-4799/3336-4788  
E-mail: [secex-al@tcu.gov.br](mailto: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](mailto:secex-ap@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá  
Rua Cândido Mendes, nº 501 - Centro  
CEP: 68906-260, Macapá - AP

## **AMAZONAS**

Telefone: (92) 3622-2692/622-8169/622-7578  
Telefax: (92) 3622-1576  
E-mail: [secex-am@tcu.gov.br](mailto:secex-am@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas  
Avenida Joaquim Nabuco, nº 1.193 - Centro  
CEP: 69020-030, Manaus - AM

## **BAHIA**

Telefone: (71) 3341-1966  
Fax: (71) 3341-1955  
E-mail: [secex-ba@tcu.gov.br](mailto: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](mailto:secex-ce@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará  
Av. Valmir Pontes, nº 900 - Bairro Edson Queiroz  
CEP: 60812-020, Fortaleza - CE

## **ESPÍRITO SANTO**

Telefone: (27) 3324-3955  
Fax: (27) 3324-3966  
E-mail: [secex-es@tcu.gov.br](mailto:secex-es@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo  
Rua Luiz Gonzalez Alvarado, s/nº - Enseada do Suá  
CEP: 29050-380, Vitória - ES

## **GOIÁS**

Telefone: (62) 3255-9233  
Fax: (62) 255-3922  
E-mail: [secex-go@tcu.gov.br](mailto:secex-go@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás  
Avenida Couto Magalhães, nº 277 - Setor Bela Vista  
CEP: 74823-410, Goiânia - GO

## **MARANHÃO**

Telefone: (98) 3232-9970  
Fax: (98) 3232-9970  
E-mail: [secex-ma@tcu.gov.br](mailto: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) 3382-7552/3382-3716/3383-2968  
 Fax: (67) 3321-3489  
 E-mail: secex-ms@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no  
 Estado de Mato Grosso do Sul  
 Rua da Paz, nº 780 - Bairro 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) 3226-7955/3226-7758/3226-7499  
 Fax: (91) 3226.7499 - Ramal 213  
 E-mail: secex-pa@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará  
 Travessa Humaitá, nº 1.574 - Bairro do Marco  
 CEP: 66085-220, Belém - PA

**PARAÍBA**

Telefone: (83) 3208-2000/3208-2003/3208-2004  
 Fax: (83) 3208-2016/3208-2006  
 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) 3362-8282  
 Fax: (41) 3362-8645  
 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) 3424-8100/3422-8109  
 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, nº 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, nº 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](mailto:secex-rs@tcu.gov.br)  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no  
 Estado do Rio Grande do Sul  
 Rua Caldas Júnior, nº 120 - 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](mailto:secex-ro@tcu.gov.br)  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia  
 Rua Afonso Pena, nº 345 - Centro  
 CEP: 78900-020, Porto Velho - RO

**RORAIMA**

Telefone: (95) 3623-9411/3623-9412  
 Fax: (95) 3623-9414  
 E-mail: [secex-rr@tcu.gov.br](mailto:secex-rr@tcu.gov.br)  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima  
 Avenida Ville Roy, nº 5.297 - Bairro São Pedro  
 CEP: 69306-000, Boa Vista - RR

**SANTA CATARINA**

Telefone: (48) 3222-4622  
 Fax: (48) 3224-8954  
 E-mail: [secex-sc@tcu.gov.br](mailto:secex-sc@tcu.gov.br)  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Santa Catarina  
 Rua São Francisco, nº 234 - Centro  
 CEP: 88015-140, Florianópolis - SC

**SÃO PAULO**

Telefone: (11) 2113-2399/2113-2805  
 Fax: (11) 3277-0388  
 E-mail: [secex-sp@tcu.gov.br](mailto:secex-sp@tcu.gov.br)  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo  
 Avenida Prestes Maia, nº 733 - Ed. do Ministério da Fazenda  
 21º andar, Sala 2.101 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](mailto:secex-se@tcu.gov.br)  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe  
 Avenida Dr. Carlos Rodrigues da Cruz, nº 1.340  
 Centro Administrativo Augusto Franco - CENAF  
 CEP: 49080-903, Aracaju - SE

**TOCANTINS**

Telefone: (63) 3215-1190  
 Fax: (63) 3225-1362  
 E-mail: [secex-to@tcu.gov.br](mailto:secex-to@tcu.gov.br)  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins  
 103 Norte - Rua NO-05, Lote 13  
 Ed. Ranzi - Plano Diretor Norte  
 CEP: 77001-020, Palmas - TO

