

Fiscalização a serviço da sociedade

REVISTA do TCU

Revista do Tribunal de Contas da União • Brasil • ano 45 • número 127 • Maio/Agosto 2013



Guy Peters, da
Universidade de
Pittsburgh, conceitua
Governança

Ministro Presidente
Augusto Nardes discorre
sobre Governança e
Controle Externo

Entrevista com o
Ministro José Jorge,
relator das Contas do
Governo de 2012



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

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

MINISTROS-SUBSTITUTOS

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

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

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

Fiscalização a serviço da sociedade

REVISTA do **TCU**

Revista do Tribunal de Contas da União • Brasil • ano 45 • número 127 • Maio/Ago 2013



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

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

www.tcu.gov.br

Negócio

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

Missão

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

Visão

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

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

v.

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

ISSN 0103-1090

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



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

FUNDADOR

Ministro Iberê Gilson

SUPERVISOR

Ministro Aroldo Cedraz

CONSELHO EDITORIAL

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

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

COLABORADORES

Biblioteca Ministro Ruben Rosa
Secretaria de Comunicação Social

TRADUÇÃO

Secretaria de Relações Internacionais

Projeto Gráfico

Pablo Frioli

Diagramação, capa e fotomontagens

Editora do TCU

Fotos:

Pág. 10 [Ambulâncias] Arquivo - Agência de Notícias do Estado doParaná [Metalúrgico] Orlando Kissner/ Agência de Notícias do Estado doParaná [Transporte escolar] Arquivo SEED - Giuliano Gomes/Agência de Notícias do Estado doParaná
Pág. 11 [Rodovia caminhão] Arquivo SEIL - Jorge Woll/Agência de Notícias do Estado doParaná [Bomba de Combustível] Arquivo - Portal Quarto poder
Pág. 12 [Gestante] Arquivo SMCS - César Brustolin/Agência de Notícias do Estado doParaná [Laboratório] Arquivo SESP/ Agência de Notícias do Estado doParaná [Agência INSS] Agência de Notícias do Estado doParaná

EDITORA DO TCU

SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo III - Sala 538
Brasília-DF
70.042-900
(61) 3316-5081/7929
revista@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

Carta ao Leitor

É com grande satisfação e honra que publicamos esta nova edição da Revista do TCU. Um marco em nossa trajetória, pois a partir de agora o periódico passa a ser bilíngue; em português e inglês.

Nosso entrevistado, ministro José Jorge, relator do processo sobre as Contas do Governo da República de 2012, fala sobre a legalidade e a conformidade da execução orçamentária e financeira; e como se evidenciou no relatório a gestão pública, considerando a perspectiva de crescimento inclusivo traçada no Plano Plurianual atualmente vigente (PPA 2012-2015).

O Relatório sobre as Contas do Governo de 2012 também é assunto na seção Destaques, que também apresenta matéria sobre o projeto “Diálogo Público”, que tem ocorrido em diversas cidades brasileiras com o objetivo de aproximar o tribunal da sociedade e contribuir para a melhoria da governança pública.

Governança, aliás, está em ampla discussão na Administração Pública e na seção Artigos, na qual publicamos quatro textos sobre o tema na visão de servidores do tribunal. Destacamos o de autoria do presidente do TCU, João Augusto Ribeiro Nardes e a contribuição do acadêmico americano da Universidade de Pittsburg, Brainard Guy Peters.

Os artigos discutem ainda temas como o credenciamento nas licitações de TI por pregão, à luz da jurisprudência do TCU; o papel do fiscal de contratos na Administração Pública; e a tripartição dos poderes do Estado.

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

Boa leitura !

Bruno Spada



Aroldo Cedraz de Oliveira

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

Entrevista

6



Entrevista

Ministro José Jorge

6 Crescimento inclusivo

Destaques

14



Destaques

10 Contas do governo 2012

13 “Diálogo Público” busca aprimorar governança pública em todo o país

Artigos

22



Artigos

- 16** O controle externo como indutor da governança em prol do desenvolvimento
- 20** A prática de governança corporativa no setor público federal
- 28** O que é Governança?
- 34** Nota Técnica - Seaud 2/2013 – Compreendendo os conceitos de governança para controlar
- 48** Exigência de credenciamento das licitantes pelos fabricantes de produtos de tecnologia da informação, nos certames para aquisição de bens e serviços da área
- 58** Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos
- 72** Revisitando a Teoria da Separação dos Poderes

Índice de Assunto 76

Índice de autor 79

Endereços 80

Crescimento inclusivo



José Jorge
Ministro do TCU

Engenheiro mecânico, economista e professor universitário, José Jorge é ministro do TCU desde 2009. Em 2013, foi o relator no TCU do relatório e do parecer prévio sobre as contas do governo da República do exercício de 2012. Para a análise, o ministro escolheu como tema de destaque o crescimento inclusivo. Em entrevista à Revista TCU, José Jorge fala sobre as conclusões do trabalho e sobre as perspectivas de desenvolvimento de áreas importantes para o país.

1. As contas de 2012 foram aprovadas pelo TCU com 22 ressalvas que originaram 41 recomendações. Quais dessas ressalvas merecem especial atenção?

Todas são importantes, pois são resultados de um ano inteiro de trabalho de várias unidades do tribunal, principalmente da Secretaria de Macroavaliação Governamental. Entretanto, algumas ressalvas realmente merecem destaque. Por exemplo, a ausência de registro contábil das provisões previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos civis federais; os efeitos financeiros no BGNU decorrentes do aumento do lucro líquido do BNDES em R\$ 2,38 bilhões, após a entidade não ter reconhecido como despesa do período as perdas permanentes em determinados valores mobiliários mantidos em carteira e o recebimento, pela União, de R\$ 1,3 bilhão de dividendos do BNDES, pagos em condições não previstas no estatuto da instituição.

2. As ressalvas destacadas pelo senhor possuem relação direta com a gestão fiscal do governo federal. Essa é a área que mais preocupa o TCU?

Sim. No campo da gestão fiscal, a LRF representa um marco para administração pública. Essa lei definiu como pressupostos de uma gestão fiscal diligente a responsabilidade, o planejamento e a transparência na atuação governamental. Entretanto, algumas operações realizadas pelo governo federal em 2012 colocaram em xeque esses pilares.

Como medidas de planejamento e transparência trazidas

pela LRF, posso citar a atribuição conferida à LDO para definir a meta de resultado primário a ser buscada, correspondente à diferença entre as receitas e as despesas primárias, ou seja, aquelas que afetam o endividamento público. O cumprimento dessa meta deve ser verificado bimestralmente ao longo do exercício, de modo que providências corretivas possam ser tempestivamente tomadas, em especial a limitação de empenho e movimentação financeira, prevista no art. 9º da LRF e disciplinada a cada ano também pela LDO.

Fiz esse destaque porque vejo, no resultado primário, um indicador básico da situação fiscal do governo. Por princípio, esse resultado deve depender essencialmente dos níveis de arrecadação e gastos públicos. Isto é, deve refletir a economia efetuada para fazer frente à dívida pública. É claro que os efeitos da conjuntura econômica não podem ser desprezados ao se analisar esse indicador. Então, o cumprimento da meta de resultado primário somente fará sentido se de fato decorrer do efetivo esforço fiscal do governo.

Nesse sentido, há sempre um risco quando se busca socorro em operações atípicas, fora do padrão, para garantir o cumprimento da meta de resultado primário. Isso porque tais medidas, normalmente, são percebidas e mensuradas pelo mercado, que passa a desconfiar dos números do governo. Por essa razão que, quando se trata de finanças públicas, o realismo deve sempre prevalecer sobre o formalismo, sob pena de se comprometer a credibilidade da política fiscal. Em outras palavras, pode-se dizer que possíveis ganhos advindos do cumprimento formal da meta fiscal são superados pela perda de credi-

“No campo da gestão fiscal, a LRF representa um marco para administração pública. Essa lei definiu como pressupostos de uma gestão fiscal diligente a responsabilidade, o planejamento e a transparência na atuação governamental.”

bilidade do indicador, acarretando prejuízos para o país.

3. Quais foram essas operações atípicas?

Foram operações bastante complexas, envolvendo o Fundo Soberano do Brasil, o BNDES e a Caixa Econômica Federal, em sua grande maioria realizadas após o dia 28 de dezembro de 2012. Essas operações consistiram, basicamente, em criar receitas primárias a partir de endividamento, aliado à antecipação de dividendos de empresas públicas e do resgate de recursos de fundos estatais, sempre com o objetivo de aumentar, artificialmente, o resultado primário.

Juntas, essas operações inflaram o resultado primário em R\$ 22,4 bilhões.

Devo registrar que, ao longo do relatório, foram identificadas algumas oportunidades de majoração das receitas primárias que tornariam dispensáveis a adoção dessas operações. Nesse sentido, destaco que a arrecadação de receitas primárias em 2012 foi de R\$ 67

bilhões inferior à previsão contida no orçamento. Já a concessão de renúncias de receitas tributárias e previdenciárias foi estimada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil em R\$ 172,6 bilhões no período. Além disso, a União encerrou o exercício de 2012 com R\$ 2,17 trilhões em estoque de créditos tributários e previdenciários a recuperar no longo prazo. Só que, em 2012, a arrecadação dos parcelamentos e da dívida ativa somou apenas R\$ 55 bilhões. Vê-se, portanto, que uma calibragem mais ajustada do contingenciamento de dotações e das renúncias de receitas, aliada a uma estratégia integrada de cobrança dos créditos a recuperar – mecanismos genuinamente fiscais –, poderia se traduzir em uma combinação fiscal mais adequada ao cumprimento da meta de superavit primário da União. Mesmo em caso de insucesso fiscal dessas medidas, restaria a alternativa de redução da meta de superavit primário por meio de mudança da LDO. Essa medida, que não suscita dúvidas quanto à gestão fiscal, já foi adotada em 2009, quando se buscou atenuar os efeitos internos da crise financeira global.

4. O TCU, em parceria com o Banco Mundial, está implementando projeto com o objetivo de fortalecer a auditoria financeira, em especial quanto aos procedimentos de auditoria do Balanço Geral da União. O projeto está rendendo frutos? Qual foi o principal achado em relação aos procedimentos contábeis do governo federal?

O projeto é de extrema importância para o TCU. Os resultados são excelentes e já puderam ser sentidos nas contas do governo do exercício de 2012, com achados relevantes e bem fundamentados,

com a utilização de critérios e procedimentos internacionalmente utilizados.

A auditoria no BGU procurou verificar a confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo federal. Após análise das evidências obtidas, foi possível concluir que, apesar de algumas ressalvas, os demonstrativos apresentados representavam a situação patrimonial da União em 31 de dezembro de 2012, bem como os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial obtidos no exercício.

Dentre as constatações identificadas na análise das demonstrações contábeis, destacam-se aquelas relacionadas à ausência de contabilização de alguns passivos. O principal deles é a provisão matemática relativa ao regime de previdência dos servidores civis federais no valor de 1,1 trilhão de reais.

5. O tema de destaque na avaliação das contas de 2012 foi o crescimento inclusivo. Que avaliação o senhor faz das políticas públicas do PPA 2012-2015 e em que medida estão alcançando os objetivos de inclusão e diminuição das desigualdades no Brasil?

O PPA 2012-2015 trouxe inovações em sua estrutura, em relação aos planos plurianuais anteriores. O Plano vigente visou aproximar o planejamento das questões estratégicas que envolvem a implementação de políticas públicas, bem como dar mais coerência entre o PPA e os planos setoriais. Apesar dos possíveis avanços dessa nova sistemática, que só serão aferidos ao longo do tempo, foram identificadas limitações no modelo, que podem comprometer o controle dos gestores, da sociedade e dos órgãos de fiscali-

“Em relação às metas de inclusão e redução das desigualdades, o trabalho não detectou nenhum movimento significativo. Em alguns casos, o programa imaginado pelo governo não está surtindo o resultado desejado. Veja, por exemplo, o programa do biodiesel. Ele tem-se mostrado pouco efetivo. A soja continua sendo a matéria-prima mais utilizada para produção do biodiesel, com cerca de 70% em dezembro de 2012.”



zação. Refiro-me, principalmente, à ausência de instrumentos para assegurar o monitoramento das metas qualitativas, a carência de informações de metas anuais para os objetivos e a falta de índices finais para os indicadores dos programas.

Em relação às metas de inclusão e redução das desigualdades, o trabalho não detectou nenhum movimento significativo. Em alguns casos, o programa imaginado pelo governo não está surtindo o resultado desejado. Veja, por exemplo, o programa do biodiesel. Ele tem-se mostrado pouco efetivo. A soja continua sendo a matéria-prima mais utilizada para produção do biodiesel, com cerca de 70% em dezembro de 2012. Depois vem a gordura bovina, com aproximadamente 20%. Ora, o Programa é direcionado para a diversificação de matérias-primas, a partir de benefícios tributários aos produtores de biodiesel que adquirem oleaginosas da agricultura familiar. Só que ele não está sendo suficiente para promover a inclusão produtiva de famílias de agricultores no Norte e Nordeste do país. Nosso diagnóstico é de que isso se deva à baixa organização de cooperativas nessas regiões e aos maiores custos das oleaginosas alternativas à soja, que possui uma produção mais bem estruturada, principalmente nas regiões Centro-Oeste e Sul.

O mesmo pode-se dizer do projeto de integração do Rio São Francisco. Pelos planos do governo, ele pretende assegurar oferta de água a 12 milhões de habitantes de 391 municípios do Nordeste em áreas com menor disponibilidade hídrica. O prazo para conclusão da obra era dezembro de 2010, para o eixo Leste, e dezembro de 2012,

para o eixo Norte. No entanto, o projeto ainda não cumpriu seu objetivo, nem mesmo parcialmente. A obra, que custaria R\$ 4,8 bilhões em 2007, está orçada em R\$ 8,2 bilhões. E se continuar a baixa execução orçamentária, que no ano passado foi de 15% no eixo Norte e de 10% no eixo Leste, será inevitável novo aumento desses custos.

Contudo, a auditoria concluiu que a gestão do empreendimento foi temerária até 2012. Os lotes menos atrasados não guardam necessariamente relação com uma ordem sequencial que permita o funcionamento pelo menos parcial do canal. Significa dizer que, apesar de finalizados, há trechos que certamente ficarão bom tempo sem utilização, sujeitos à deterioração, num momento em que o Nordeste atravessa a pior seca dos últimos 50 anos.

6. Como o senhor avalia as ações para melhoria da infraestrutura no País?

Ainda estamos em situação ruim no que diz respeito à qualidade da infraestrutura. No Relatório de Competitividade Global elaborado pelo Fórum Econômico Mundial, o Brasil desceu, em termos de infraestrutura geral, da posição 84, em 2010, para a posição 107, em 2012. Na área de transporte, caiu de 105 para 123. Isso num universo de 140 países, aproximadamente.

A baixa execução orçamentária das ações previstas para o setor pode explicar, pelo menos parcialmente, esse quadro. Em 2012, na área de transporte, foram empenhados somente 65% dos valores e liquidados 35%. Na minha avaliação, esse desempenho decorre da deficiência ou da desatualização dos estudos de viabilidade técnica, econômica e

ambiental, e dos projetos básicos e executivos dos empreendimentos. O atraso em concessões e na definição de marcos regulatórios agrava a situação.

No setor ferroviário, o quadro é pior. O programa “Transporte Ferroviário”, relativo à expansão da malha ferroviária, tinha como previsão de execução, em 2012, o montante de R\$ 2,7 bilhões. Só que foram pagos somente 17% desse valor, aplicados em apenas duas das seis ferrovias previstas no plano plurianual. A situação se repete no setor portuário. Se tomarmos o conjunto das Companhias Docas, a execução orçamentária ficou abaixo de 30%.

7. E quanto ao setor de energia?

O Relatório destacou a política de preços dos combustíveis do governo federal.

O principal ponto é o preço da gasolina, que está abaixo do nível praticado internacionalmente. E os custos da Petrobras para a produção ou importação de derivados de petróleo não são empregados em sua precificação, levando a Petrobras a apresentar grandes perdas financeiras nos últimos anos. Embora tenha havido reajuste dos preços da gasolina e do diesel nas refinarias da Petrobras em 2012, o governo federal, a fim de evitar que esse aumento de preços fosse repassado ao consumidor final, reduziu a zero as alíquotas da CIDE-Combustíveis. Ou seja, a gasolina foi duplamente subsidiada, tanto por uma sistemática de preços desalinhada dos custos da Petrobras quanto pela renúncia fiscal.

Isso, aliado às políticas de redução de impostos no setor automotivo, tem provocado um crescimento acentuado no con-

sumo, principalmente de gasolina. Como as refinarias nacionais não possuem, atualmente, capacidade de atendimento da demanda de derivados, o perfil de importação e exportação de derivados se alterou. O Brasil saiu da situação de exportador de gasolina, com receitas de quase US\$ 2 bilhões, em 2007, para a de importador, com gastos em torno de US\$ 3 bilhões, em 2012.

E ainda tem um efeito colateral, porque essas ações causaram efeito direto no mercado de etanol, que perdeu competitividade frente à gasolina.

8. Pelo fato de as recomendações do TCU expedidas aos órgãos e às entidades que receberam ressalvas não serem obrigatórias, em função do parecer do tribunal ser prévio, qual o trabalho feito pelo tribunal para contribuir com o efetivo cumprimento dessas medidas sugeridas, independente da aprovação das contas pelo Congresso Nacional?

Com efeito, o Relatório tem informações e conclusões de mais alta relevância, que deverão ser examinadas pelo Congresso Nacional quando julgar as contas de 2012. Como o tribunal emite apenas um parecer prévio, são emitidas recomendações e não determinações.

Então, para que o resultado desse trabalho possa ter um resultado efetivo, seria interessante que, a partir das informações já apuradas, o tribunal pudesse, a partir de outras auditorias ou representações específicas sugeridas pelas unidades técnicas, fazer determinações aos órgãos e entidades da administração pública federal. O TCU poderá, então, cobrar o efetivo cumprimento dessas determinações.



Contas do governo 2012

Desafios para o crescimento inclusivo são destacados em análise do TCU

O Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou em 29/5 relatório e parecer prévio das contas do governo do exercício de 2012. A análise das contas e a emissão do parecer é uma das atribuições mais importantes do TCU, sendo realizada anualmente, conforme determina a Constituição Federal.

Após apreciação pelo tribunal, o relatório e o parecer prévio foram entregues ao presidente do Congresso Nacional, senador Renan Calheiros. Os parlamentares são os responsáveis pelo julgamento das contas.

No TCU, a aprovação do relatório e do parecer prévio ocorreu com 22 ressalvas, relacionadas a aspectos de conformidade da receita pública, da execução do orçamento e das demonstrações contábeis.

Em decorrência das ressalvas apontadas e da análise do desempenho governamental, o TCU emitiu 41 recomendações à Casa Civil, à

Secretaria do Tesouro Nacional, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e a alguns ministérios, entre outros órgãos e entidades. Segundo o relator das contas do governo de 2012, ministro José Jorge, “essas recomendações visam aprimorar a boa gestão dos recursos públicos e a assegurar a transparência em benefício da sociedade”, ressalta.

O tribunal monitorará o cumprimento das recomendações e sugestões pelos órgãos e entidades fiscalizados. Na avaliação das contas do exercício de 2011, das 40 recomendações feitas pelo tribunal, 12 foram atendidas, três parcialmente atendidas, 13 encontram-se em fase de atendimento, 11 não foram atendidas e uma apreciação de atendimento encontra-se sobrestada pelo plenário do TCU.

Além de analisar a legalidade e a conformidade da execução orçamentária e financeira, o ministro

José Jorge escolheu para as contas de 2012, como tema de destaque, o crescimento inclusivo. Nesse sentido, buscou evidenciar no relatório o desempenho da gestão pública, considerando a perspectiva de crescimento inclusivo traçada no Plano Plurianual atualmente vigente (PPA 2012-2015). Assim, foi dado destaque às políticas inclusivas, que devem ser capazes de promover a inserção produtiva de grupos sociais e regiões brasileiras, atendendo à proposta central do PPA em vigor.

Para o TCU, as análises realizadas consideraram que as políticas destinadas ao desenvolvimento regional, à educação básica, à saúde, à inclusão digital e a outras áreas de infraestrutura são voltadas principalmente para a inclusão, mas, segundo o ministro José Jorge, “essas políticas podem não alcançar seus melhores resultados por problemas de concepção, execução ou acompanhamento”, afirma. Com isso, o TCU procurou verificar a qualidade da gestão das políticas públicas nessas áreas em diferentes perspectivas, com vistas a aumentar a probabilidade de que haja êxito na atuação do governo.

EDUCAÇÃO

O TCU analisou, entre outros temas, a situação educacional do Brasil, desde o ensino infantil até a formação superior. Índices demonstram desigualdades regionais



que prejudicam o desenvolvimento igualitário da educação. Além disso, dificuldades de permanência e de acesso são fatores que inviabilizam a educação abrangente e de qualidade. A execução descentralizada das políticas de educação básica no Brasil também contribui para a perpetuação das diferenças educacionais entre as regiões.

Ao analisar a educação básica, o TCU identificou que os principais entraves estão ligados à qualidade, à equidade, ao acesso e à permanência. O tribunal também observou que esses fatores se manifestam em diferentes intensidades para cada etapa do ensino, seja infantil, fundamental ou médio.

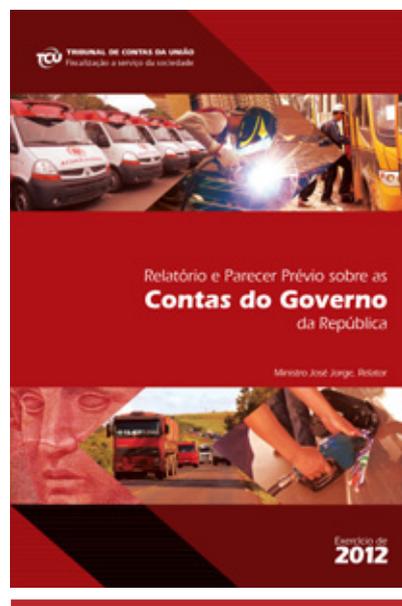
SAÚDE

A análise do TCU teve como foco a situação das políticas públicas de saúde no Brasil, a condição do Sistema Único de Saúde (SUS), as metas relacionadas às melhorias da infraestrutura e à ampliação da cobertura da atenção básica. Apesar do aumento de investimentos, o país ocupa a 72ª posição no ranking geral da Organização Mundial de Saúde (OMS) de investimento em saúde, ao considerar a despesa estatal por habitante.

O relator das contas, ministro José Jorge, apontou que “o Brasil é o país com a menor participação do Estado no financiamento dos gastos totais com saúde. Esse percentual

fica em 44%, pouco mais que a metade do investido pelo Reino Unido (84%), Suécia (81%) ou França (78%)”. Trabalho do TCU verificou que, de 2004 a 2012, os gastos federais com serviços de saúde passaram de R\$ 32,7 bilhões para R\$ 80 bilhões. Ainda assim, o Brasil está atrás, em valores *per capita*, de outros países com sistema universal de atendimento.

Em relação às transferências de recursos federais, o ministro José Jorge também ressaltou que “municípios com baixa capacidade de oferta de ações e serviços de saúde recebem menor quantidade de recursos, o que acaba por manter as desigualdades existentes”.



Capa da publicação das Contas do Governo, exercício 2012

TRANSPORTES

O parecer prévio do TCU apresentou análise da infraestrutura da matriz de transporte brasileira (rodovias, ferrovias, portos, hidrovias e aerovias). Em cada modelo de transporte, há particularidades e disparidades sociais e econômicas, além de dificuldades de integração que fazem parte dos sistemas.

Ao analisar a aviação regional, a qual cuida do transporte aéreo que liga centros urbanos menores em comparação aos aeroportos maiores, o tribunal verificou que um dos principais entraves para desenvolvimento é a dificuldade de diluir os custos entre o limitado número de passageiros, especialmente em locais com menor renda.

Em relação ao transporte ferroviário, que representa 25% da matriz de transporte de cargas no País, o governo tem o objetivo de aumentar a participação deste modelo para 35%. Desse modo, há previsão no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 de investimentos no modal ferroviário de R\$ 17 bilhões com recursos federais, sendo que R\$ 2,7 bilhões deveriam ter sido utilizados em 2012. Entretanto, o Programa de Transporte Ferroviário registrou gastos efetivos de 17% do previsto. “Isso aconteceu, entre outros fatores, em função de não ter havido execução dos recursos orçamentários destinados a quatro das seis ferrovias previstas: Nova Transnordestina, do Pantanal, de Integração Centro-Oeste



e Ferroeste”, afirma o relator das Contas de 2012, ministro José Jorge.

No que tange ao sistema rodoviário, o trabalho do TCU apontou que, levando-se em conta a média nacional de 37,3% de estradas classificadas como boas ou ótimas, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste alcançam apenas 8,5%, 30,3% e 30,3% respectivamente, apura-se um desnível mínimo de sete pontos percentuais quando comparados ao índice nacional e mais de 20 pontos percentuais em relação à média das regiões Sul e Sudeste. Para José Jorge, “O padrão regional assimétrico representa um desafio à inserção social e produtiva dos cidadãos das regiões menos desenvolvidas, gerando oportunidades desiguais em função do local de vida dos brasileiros”, conclui.

PREVIDÊNCIA SOCIAL

O TCU avaliou a previdência social no âmbito dos três regimes: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), para servidores públicos civis e militares, e o Regime de Previdência Complementar (RPC). O tribunal analisou também o programa “Previdência Social” constante no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 e verificou, entre outros itens, se os objetivos de melhoria da qualidade e de sustentabilidade dos serviços estão sendo alcançados.

Nas ações voltadas para melhorar a qualidade dos serviços, o tribunal

identificou que em 2012 tanto as metas nacionais quanto as regionais ficaram abaixo do previsto. Segundo o Ministério da Previdência Social, entre as justificativas para o baixo desempenho estão o reduzido número de servidores, a falta de médicos para realização das perícias e o aumento da procura por atendimento. Já no que diz respeito à sustentabilidade dos serviços, o valor nominal do deficit do RGPS cresceu 14,8% de 2011 para 2012, chegando a R\$ 5,3 bilhões. O deficit total no RGPS foi igual a R\$ 40,8 bilhões, sendo que o resultado da clientela urbana positivo em R\$ 20,5 bilhões, e o da clientela rural foi negativo em R\$ 65,4 bilhões.

No regime dos servidores civis (RPPS), foi possível identificar um resultado negativo de R\$ 36,2 bilhões em 2012 (4,8% acima do de 2011). Entretanto, o aumento do deficit vem diminuindo nos últimos cinco anos. Em 2012, o deficit representou 0,82% do PIB. O TCU observou ainda que, em relação à previdência dos militares (RPPS), o aumento do deficit foi o mais observado nos últimos cinco anos, com um resultado negativo de R\$ 21,3 bilhões em 2012, valor 6,9% acima dos números de 2011.

INCLUSÃO DIGITAL

O parecer prévio traz análises sobre a situação da inclusão digital (ID) no Brasil e aponta que as diferenças regionais e a falta de articulação governamental são alguns dos

principais entraves para o desenvolvimento homogêneo no país e para o alcance de metas estabelecidas pelo Ministério das Comunicações, que coordena os principais programas de ID. A inclusão digital pode ser compreendida como a garantia de acesso do cidadão ao uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs).

O TCU constatou que, em 2011, 38% dos domicílios brasileiros tinham acesso à internet, contra 62% sem acesso. Na área rural, a proporção era de 10% com acesso e 90% sem acesso. Já na área urbana, 43% tinham acesso, enquanto 57% não tinham. Além disso, ao analisar as regiões do Brasil, o TCU verificou que os estados do Nordeste e do Norte eram aqueles com mais restrição, com 21% e 22% de acesso, respectivamente, ao passo que a região Sudeste apresentou o maior percentual de acesso (49%).

O Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 estabelece como meta geral de inclusão digital que, até 2015, 70% da população brasileira utilize a internet, com acesso em banda larga ou discado. O PPA espera ainda que 70% da população de classe C e 40% da população das classes D e E tenham acesso. Entretanto, o TCU constatou que a escassez de recursos orçamentários e a necessidade de aumento da articulação entre ministério, estados e municípios para dar mais efetividade às medidas planejadas são as principais dificuldades enfrentadas para garantir o alcance das metas.

“Diálogo Público” busca aprimorar governança pública em todo o país



diálogo público

para a melhoria da governança pública

Em 2013, o Tribunal de Contas da União (TCU) resolveu dar continuidade ao projeto Diálogo Público, que, em anos anteriores, já percorreu diversas cidades brasileiras em busca de aproximar o tribunal da sociedade. Em sua nova edição, o projeto tem como tema principal a melhoria da governança pública. As conversas ocorrerão em diversos estados, com prefeitos e gestores de unidades jurisdicionadas do TCU.

O objetivo de cada encontro é apresentar a nova diretriz da governança para o controle da gestão e tratar de temas como licitações e contratos, convênios, obras e controle interno.

Sem abrir mão de apurar a legalidade dos atos da administração, o tribunal busca atuar de forma mais pedagógica para auxiliar gestores a adotar medidas que evitem, já na origem, irregularidades que se repetem ano após ano, como sobrepreço, superfaturamento, licitação irregular, falta de projetos básico ou executivo e inadequados estudos ambientais.

A primeira edição do ano ocorreu em Brasília, em 15 de maio para falar sobre o aperfeiçoamento da administração pública na governança de pessoal. Na abertura do evento, o presidente do TCU, ministro Augusto Nardes, ressaltou a necessidade de uma boa governança: “O desperdício dos recursos públicos do País continua aconte-

cendo e para acabar com isso, precisamos de uma boa governança”. Ele ainda destacou a importância das pessoas que trabalham nas instituições: “A maior riqueza de uma nação são as pessoas”.

O evento, realizado na sede do Tribunal Superior Trabalho, contou com 700 participantes, entre membros da alta administração e gestores de pessoal e de auditoria das instituições federais que serão avaliadas pelo TCU em levantamento de governança de pessoal.

O ministro-substituto do TCU Marcos Bemquerer Costa deu início às palestras com o tema “Governança aplicada à gestão de pessoas”. Ele explicou a diferença entre governança e gestão e frisou que “transparência, integridade e prestação de contas são princípios que norteiam as boas práticas de governança”.

PORTO ALEGRE

A primeira edição estadual do Diálogo Público 2013 ocorreu em Porto Alegre (RS) em 28 de maio e reuniu mais de 500 pessoas de toda

a Região Sul. O evento ocorreu na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS), contou também com a parceria do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS).

O presidente Augusto Nardes ressaltou, durante o evento, que o trabalho do tribunal é exigir rigor com o gasto público. Ao mesmo tempo, enfatizou a importância de prevenir as irregularidades mais recorrentes, que geram condenações. Ele enfatizou que, para melhorar o desempenho dos administradores públicos, o TCU está investindo em acordos de cooperação com diversos países e em cursos de formação em parcerias com os tribunais de contas dos Estados.

Segundo o ministro José Múcio Monteiro, que também participou do evento, a preparação do gestor público é muito importante para toda a sociedade. Além disso, destacou a importância da educação cidadã. “Essa é a educação que o Tribunal de Contas quer. Vamos ajudar o gestor a aprender a usar os recursos públicos”.

Para o presidente da ALRS, Pedro Westphalen, o político é

uma célula nobre da sociedade: a célula de transformação social. “Temos que valorizar a nossa atividade. Fazer com que as pessoas com bons propósitos queiram fazer política, porque é no Legislativo, a partir dos debates nas comissões, do exercício do diálogo nos gabinetes e em plenário, das vozes alçadas da tribuna que se manifestam, permanentemente, os anseios de uma sociedade”, concluiu.

O presidente do Tribunal de Contas do Estado do RS, Cezar Miola, falou que as instituições, como os seres humanos, não são perfeitas. No entanto, é importante que haja preparação para evitar os erros, função, segundo ele, do Tribunal de Contas. “Não estamos aqui apenas como fiscalizadores, mas como parceiros nas boas práticas”.

Participaram da programação do evento, conselheiros dos tribunais de contas estaduais do Sul, conselheiros-substitutos, membros do Ministério Público de Contas, prefeitos do Rio Grande do Sul, dirigentes e servidores dos órgãos federais, estaduais e municipais no Estado, servidores dos tribunais de contas do Brasil e autoridades civis e militares.

BELÉM

A segunda edição estadual do Diálogo Público ocorreu em Belém (PA), em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA). No encontro, foram abordados assuntos como fiscalizações coordenadas entre TCU e tribunais de contas estaduais e municipais, além da contribuição do controle externo na formulação de políticas públicas.

A palestra magna foi realizada pelo ministro-substituto do TCU, Marcos Bemquerer Costa sobre “O controle externo e as políticas pú-



George Cereza

Mesa de abertura do Diálogo Público em Porto Alegre.



Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa discursando no Diálogo Público em Belém.

blicas: as dimensões da inovação e a eficiência da gestão pública". Participaram do evento 1,5 mil pessoas, entre elas prefeitos dos 144 municípios do Pará, vereadores, estudantes e demais gestores públicos federais e estaduais.

Na ocasião, o ministro-substituto ressaltou a importância do trabalho realizado em parceria com o TCE-PA, destacando a realização de auditoria coordenada na área da educação – que incluirá outros tribunais de contas – tendo como objetivo traçar um diagnóstico do ensino médio do País. Ilustrou sua fala sobre educação com números que impressionam. Entre eles, o de que somente 50% dos jovens que estão na faixa etária de 18 anos completaram o ensino médio.

Bemquerer enfatizou a baixa execução orçamentária em diversos setores econômicos e sociais do País, o que denota que há certas fragilidades gerenciais no cumprimento dos investimentos previstos. Relatou que houve crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em todas as regiões brasileiras, mas que

as desigualdades persistem. Em seguida, ele reforçou a importância do controle social dos gastos públicos.

"E como o controle externo poderá contribuir para o aperfeiçoamento de políticas públicas e, ainda, contribuir para uma eficiente e eficaz execução dessas políticas?", perguntou o ministro-substituto aos participantes do evento. A resposta, apontou Bemquerer, está na gover-

nança, conceito recente, surgido nos Estados Unidos da América. É por meio da governança que se pretende tornar a administração pública federal um ambiente seguro e favorável para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em benefício da sociedade, a grande proprietária dos recursos públicos.

20 ANOS DA LEI 8.666/93

No dia 25 de junho, foi realizada em Brasília edição do Diálogo Público com o objetivo de discutir oportunidades de avanço na lei 8.666/93, que regulamenta as licitações e contratos da Administração Pública Federal. Também se buscou contribuir para uma agenda positiva nas discussões acerca da legislação e da necessidade de aprimoramento dos processos de contratações públicas.

O evento, coordenado pelo ministro José Múcio Monteiro, marcou os 20 anos de promulgação da Lei, e contou com a participação de representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, especialistas e integrantes da iniciativa privada.



Abertura do Diálogo Público em comemoração aos 20 anos da lei 8.666/93.

O controle externo como indutor da governança em prol do desenvolvimento

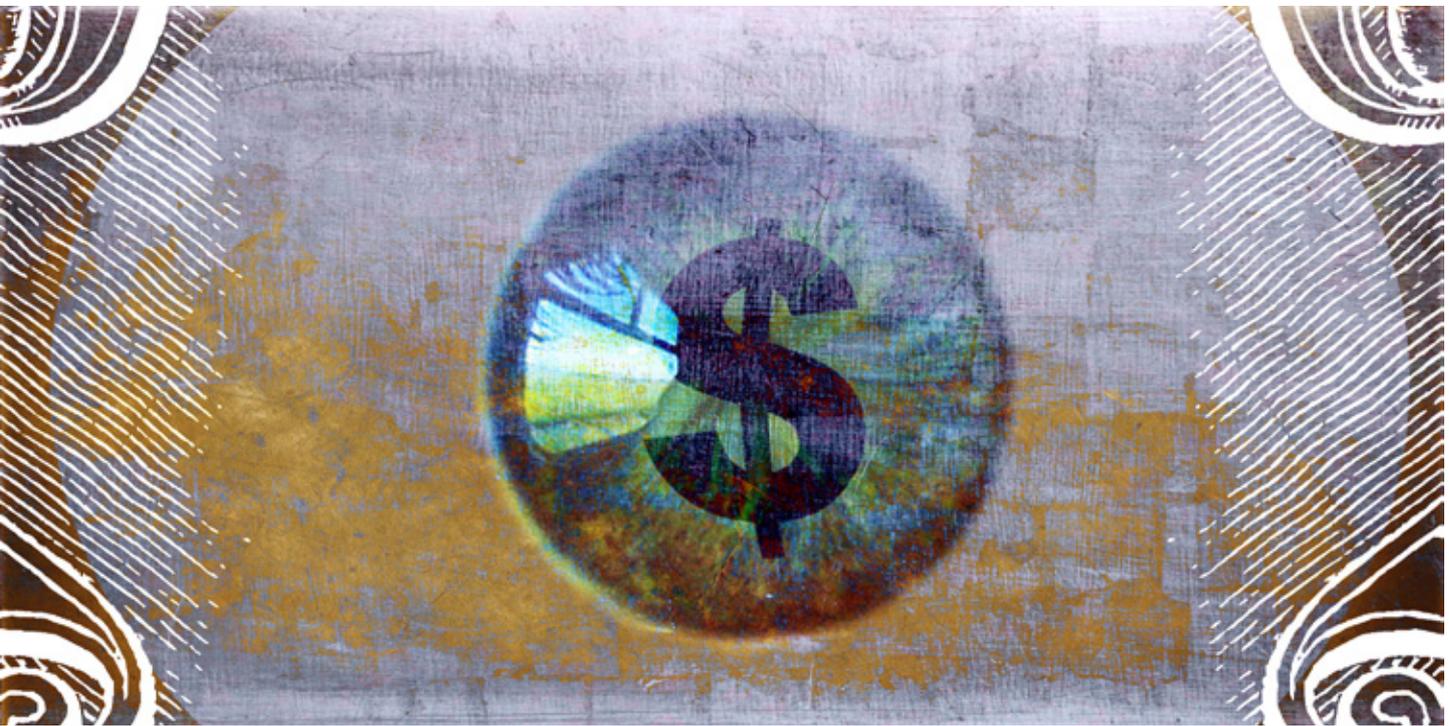


João Augusto Ribeiro Nardes é presidente do Tribunal de Contas da União

RESUMO

O Brasil enfrenta uma série de desafios para alcançar o tão almejado desenvolvimento, conjugando crescimento econômico com qualidade de vida da população. Manter a estabilidade econômica e financeira e investir mais em educação, inovação tecnológica e obras de infraestrutura são aspectos-chave sempre citados, além da necessidade de vencer os desequilíbrios sociais e regionais. O Estado Brasileiro é um importante ator do desenvolvimento, razão pela qual a melhoria da governança pública representa uma premissa para a superação de grande parte dos desafios elencados. Atento a essa conjuntura e à sua missão institucional, o TCU, sem descuidar da legalidade e da conformidade, tem se estruturado e buscado parcerias no plano nacional e internacional para identificar e difundir as melhores práticas de governança, de forma que os interesses da população sejam sempre prioritários aos dos gestores ou de grupos privados. Nesse novo desafio, é fundamental um pacto nacional pela melhoria da governança que, em linhas gerais significa ouvir a sociedade, planejar melhor, coordenar melhor e de forma coerente, ter estruturas sólidas de controles internos e gestão de riscos, além de usar indicadores que possam ser mensurados e divulgados com total transparência, de modo que os resultados alcançados sejam amplamente conhecidos e discutidos pela sociedade.

Palavras-chave: Controle Externo. Desenvolvimento. Governança.



1. INTRODUÇÃO

Economistas, analistas de mercado, investidores e líderes mundiais têm afirmado repetidas vezes que o mundo progride de desafio em desafio. No caso particular do Brasil, essa máxima tem-se confirmado não só sob a ótica do mercado mas também do ponto de vista do controle externo da Administração Pública. No passado, focalizamos as auditorias de conformidade, com ênfase na legalidade dos atos de gestão. Já nas décadas de 1980/1990, iniciamos o desenvolvimento das auditorias operacionais, centradas na avaliação do desempenho de órgãos e programas governamentais. No presente, é chegada a hora de promovermos as auditorias de governança, sem prejuízo das ações de controle consolidadas por meio de conquistas passadas.

Conceitualmente, o termo governança, especialmente no bojo da expressão “governança corporativa”, está intimamente relacionado ao objetivo de superação do chamado “conflito de agência”, que surge quando há divergência de interesses entre administradores (agentes) e proprietários (principal) em diferentes tipos de organizações. No âmbito do setor privado, a governança corporativa se destina a proteger os acionistas (principal), em especial os minoritários, dos eventuais desmandos da alta cúpula gerencial (agentes). É por isso, por ilustração, que os “conselhos de administração” são usualmente mencionados como instrumento de governança.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa,

[...] os princípios e práticas da boa Governança Corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle [...] adaptável a outros tipos de organizações, como, por exemplo, [...] órgãos governamentais (IBGC, 2009).

Na esfera pública, de fato, a sociedade (principal) faz o papel dos acionistas e os gestores públicos (agente) se equiparam ao corpo gerencial das empresas, na medida em que recebem da sociedade o poder para gerenciar os recursos arrecadados e devolvê-los na forma de serviços aos cidadãos.

Nessa esteira, deriva-se o entendimento de que a governança pública está vinculada ao propósito de criar na Administração (agente) um ambiente seguro e favorável para a formulação e implementação de políticas públicas em benefício da sociedade (principal).

Interessante observar que, se do ponto de vista organizacional a governança é considerada como algo fundamental, mais ainda se torna quando se tem em mira a Administração Pública como um todo, constituída pelo somatório de diversas organizações públicas centradas em objetivos específicos, conquanto compartilhem como fundamento o interesse público. Nesse caso, tem-se um grande organismo complexo e multifacetado que requer

uma enorme capacidade de coordenação para que seja bem dirigido. Sob esse prisma, Guy Peters¹ defende que a boa governança compreende:

- definição de objetivos coletivos, eleitos de forma legítima por uma sociedade;
- coerência entre as políticas públicas e existência de coordenação entre diferentes atores para sua realização;
- condições para implementação das políticas públicas, contemplando a capacidade da burocracia estatal e os arranjos institucionais que propiciam a atuação conjunta com entes não governamentais;
- monitoramento e avaliação, que assegurem aprendizado e aperfeiçoamento contínuos e também criem condições para que haja *accountability*, envolvendo as dimensões de transparência da ação pública e responsabilização perante a sociedade.

Melhorar a governança, com efeito, significa ouvir a sociedade, planejar e coordenar melhor e de forma coerente, ter estruturas sólidas de controles internos e gestão de riscos, além de utilizar indicadores que possam ser mensurados divulgados com total transparência, de modo que os resultados alcançados sejam amplamente conhecidos e discutidos pela sociedade.

Ao se ocupar dos aspectos supracitados, as auditorias de governança também visam criar condições para que sejam evitadas ocorrências indesejáveis como desvios, desperdícios de recursos ou falhas estruturais e gerenciais que fragilizam a boa e regular aplicação de recursos públicos. Busca-se atuar, portanto, no plano das causas-raízes que dão origem às mais variadas formas de problemas na gestão de recursos públicos, e não apenas no combate a consequências indesejáveis.

No Tribunal de Contas da União (TCU), o tema governança está presente no Plano Estratégico (PET) para o quinquênio de 2011 a 2015, no qual foi redefinida a missão do Tribunal para “Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade”. É importante frisar que o PET possibilita que todos os servidores da organização passem a “remar no mesmo sentido”, gerando forças sinérgicas para o alcance dos resultados esperados. Não é por acaso que a existência de um plano estratégico representa uma importante ferramenta de governança.

Destaque-se que, ao contribuir para o aprimoramento da governança do Estado, o controle externo também contribui para que a Administração Pública tenha melhores condições de promover o desenvolvimento

nacional, dando cumprimento a um dos objetivos fundamentais da República gravados no art. 3º da Constituição de 1988.

Este é um dos principais desafios com os quais o TCU pretende se engajar no momento: contribuir para que as instituições públicas tornem-se mais confiáveis e capazes de promover o desenvolvimento nacional.

Que rumos tomar para alcançar esse desenvolvimento? Que ações de governança adotar? “Não há bons ventos para quem não sabe para onde vai”, destacava Sêneca, ainda no século I. Manter o equilíbrio fiscal, assegurar a estabilidade monetária, investir mais em pesquisa e inovação tecnológica, aumentar substancialmente a qualidade do ensino público, reduzir expressivamente as desigualdades sociais e regionais, conferir máxima prioridade ao setor de infraestrutura, com investimentos maciços em transporte, energia, telecomunicações, saneamento básico, entre outros, são apenas alguns exemplos de aspectos-chave para o desenvolvimento e que requerem especial atenção do controle externo no tocante ao aprimoramento da governança do Estado brasileiro.

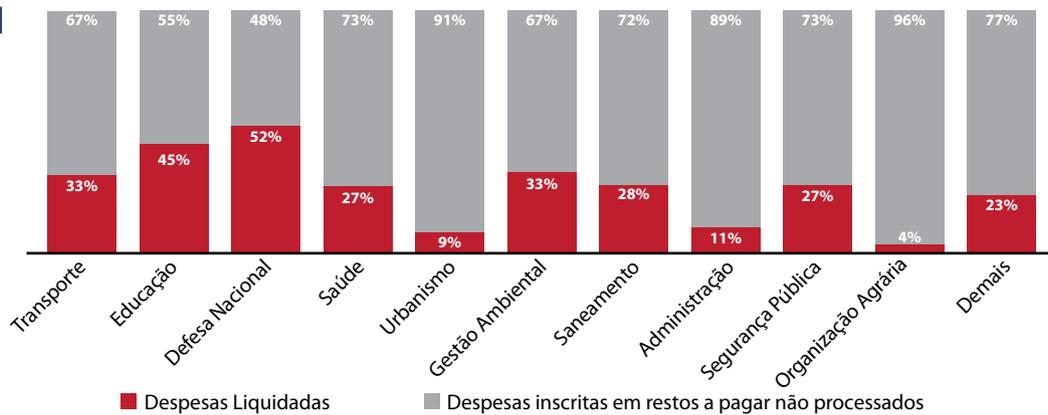
E como esses objetivos devem ser coordenados em um ambiente decisório complexo, o qual envolve a gestão de gastos públicos extremamente vultosos, a boa governança é medida que se impõe. Para que se tenha a dimensão dos gastos públicos que sustentam esses objetivos, vale mencionar que, apenas na órbita da União, o orçamento do governo federal brasileiro de 2012, no montante autorizado de R\$ 2,4 trilhões (incluindo rolagem da dívida), equivale a aproximadamente 50% do PIB do mesmo ano.

Desse total, foram comprometidos (empenhados), em 2012, R\$ 933 bilhões em despesas que financiam a entrega de bens e serviços à sociedade. Desse valor, R\$ 164 bilhões (4% do PIB) foram direcionados a investimentos, os quais, além de apresentarem valores insuficientes às necessidades de crescimento do país, ainda não se materializam no próprio ano da execução orçamentária mediante efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (liquidação da despesa), dando origem aos chamados “restos a pagar não processados”, os quais, conforme evidenciados no gráfico a seguir, foram inscritos em valores altíssimos em 2012. (Gráfico 1)

Os desafios que cercam os vultosos recursos orçamentários, conforme já assinalado, são múltiplos e de naturezas distintas. No que se refere ao ensino público, por exemplo, é incontestável a urgência de se promover um salto de qualidade capaz de fomentar não só a igualdade de oportunidades no âmbito nacional como também de permitir que os jovens brasileiros tenham condições de

Gráfico 1

Despesas com investimentos – liquidadas 2012 X despesas inscritas em restos a pagar não processados



competir com os de outras nações desenvolvidas. Conforme ilustra o Gráfico 1, os desafios nessa área são imensos e ainda requerem, entre outros fatores, mais crescimento econômico que sustente investimentos ainda mais elevados no ensino, em valores absolutos.

Oportuno frisar que, em 2013, a arquitetura organizacional do TCU foi remodelada mediante a criação de quatro coordenações temáticas associadas às principais áreas de atuação do setor público (social, infraestrutura, desenvolvimento e serviços essenciais ao Estado). Com mais especialização, cada nova secretaria terá melhores condições de identificar as respectivas situações de risco e relevância, bem como de compreender os modelos e os instrumentos de governança que as cercam, contribuindo para seu aprimoramento. Além disso, passaram a ter identidade e foco em sua atuação, concentrando-se, essencialmente, nas áreas sobre as quais poderão ser produzidos relatórios setoriais que servirão de subsídio ao Congresso Nacional na aprovação dos planos plurianuais e dos orçamentos anuais, nos quais são previstos e alocados os recursos necessários ao desenvolvimento nacional.

Será com esse enfoque, por sinal, que iniciaremos, já em 2013, um estudo internacional, a ser realizado com o apoio da OCDE, destinado à identificação de boas práticas de governança pública adotadas por órgãos centrais dos governos nacionais – Fazenda, Planejamento e Casa

Civil – e Entidades Fiscalizadoras Superiores, no âmbito de um grupo de países selecionados.

Serão contemplados, nesse estudo, sistemas de planejamento e orçamento público, sistemas de administração financeira, sistemas de controles internos, sistemas de gestão de riscos, sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas e sistemas de prestação de contas.

Com esse recorte, pretende-se ter uma visão seletiva e sistêmica das áreas determinantes para a consolidação de uma Administração Pública estratégica, responsável, aberta e ágil, que seja efetivamente indutora do desenvolvimento nacional.

Afinal, mais que buscar o crescimento econômico, o que a Nação necessita é zelar pela credibilidade das instituições públicas e encontrar o fio de Ariadne que nos conduza de um desafio a outro e nos permita dar passos seguros à frente, conquistando patamares de qualidade de vida da população alcançados por países do primeiro mundo.

É com essa abordagem que as ações de controle voltadas à melhoria da governança se propõem a contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

Para tanto é imprescindível a participação de todos – empresários, governantes de todas as esferas da federação, acadêmicos, pensadores e líderes do Brasil – em um verdadeiro **pacto pela governança pública** em prol de um desenvolvimento sustentável e duradouro de nossa Nação, em benefício de toda sociedade. E que nossas ações sirvam de alicerce seguro para as novas gerações de brasileiros que terão como destino a participação efetiva na liderança da renovada governança mundial em curso.

Porque o Brasil quer o futuro agora!

País	Gasto com educação - 2009 (em % do PIB)	Posição no PISA
Brasil	5,7	53º
Portugal	5,8	27º
Reino Unido	6,0	25º
Estados Unidos	7,3	17º
Finlândia	6,8	3º

Fonte: OCDE/Relatório Panorama da Educação, OCDE/Focus in Pisa 2012 PISA (Programme for International Student Assessment): Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

- 1 PETERS, B. Guy. *Governance and Sustainable Development Policies*. In: Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20. Organização das Nações Unidas (ONU) – Rio de Janeiro, 2012.

A prática de governança corporativa no setor público federal



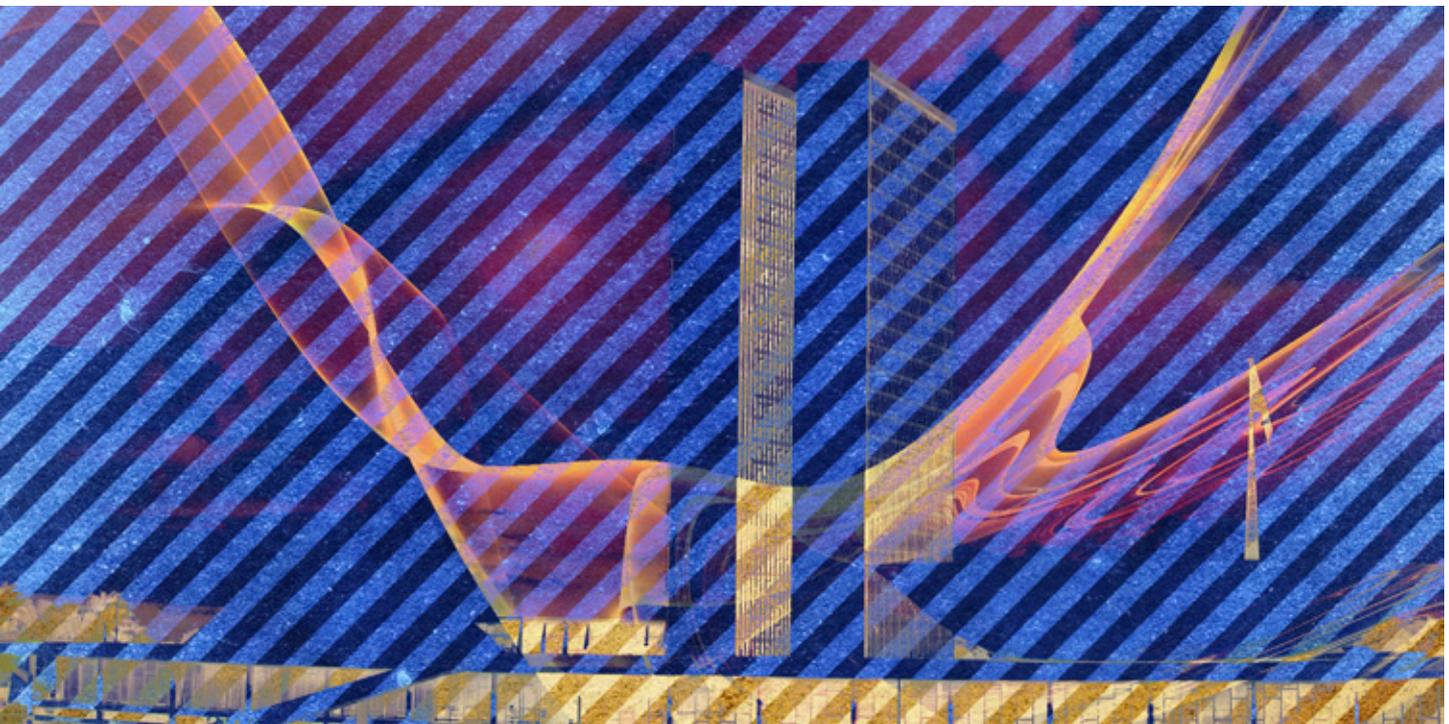
Cláudio Souza Castello Branco é servidor do Tribunal de Contas da União e Coordenador Geral de Fiscalização dos Serviços Essenciais do Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado)



Cláudio Silva da Cruz é servidor do Tribunal de Contas da União e Assessor da Coestado.

RESUMO

Pela Constituição Federal, o Estado brasileiro é um prestador de serviços e está obrigado a prestá-los com qualidade adequada às necessidades do cidadão. Para isso, a alta administração nas instituições públicas recebe autoridade sobre recursos, estrutura e pessoal necessários e também algum poder político para obter alinhamento dos atores externos que possam afetar o seu resultado. Em contrapeso, são necessários mecanismos de governança para maximizar a probabilidade de que a alta administração atue para atender ao interesse público (serviços adequados) e não aos seus próprios interesses ou de outrem. A legislação pública brasileira define os princípios que devem nortear o funcionamento de mecanismos de governança e indica alguns deles, tais como: funcionamento de conselhos de representação popular, serviços de atendimento ao cidadão e ouvidorias, carta de serviços ao cidadão, mecanismos de acesso à informação pública, sistema de planejamento, comitês internos, auditoria interna e controle externo. Esses mecanismos potencializam a ação dos atores externos no sentido de avaliar, dirigir e monitorar a atuação da alta administração das instituições. O TCU vem adotando estratégia no sentido de estimular o uso de mecanismos tais como esses, especialmente por meio de recomendações aos chamados órgãos governantes superiores, com resultados promissores.



Palavras-chave: Administração pública. Cidadão. Governança. Interesse público.

1. INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro é republicano e existe para prestar serviços ao cidadão e à sociedade. Nesse sentido, o art. 175 da Constituição Federal estabelece que o poder público é um prestador de serviços e está obrigado a prestá-los com qualidade adequada.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público [...] a **prestação de serviços públicos**.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

[...] II - os direitos dos **usuários**;

[...] IV - a **obrigação de manter serviço adequado**. (CF/88, grifos nossos)

Consequentemente, o Estado também está obrigado a avaliar os serviços que oferta aos cidadãos, comparando-os com rigorosos padrões de qualidade, para saber se tais serviços são adequados ou se precisam ser melhorados. Essa é a ideia contida no art. 37, § 3º, inciso I, da Constituição.

Art. 37. A administração pública [...] obedecerá aos princípios de [...] eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do **usuário** na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à **prestação dos serviços públicos** em geral, asseguradas a **manutenção** de serviços de atendimento ao **usuário** e a **avaliação** periódica, **externa** e **interna**, da **qualidade** dos serviços; (CF/88, grifos nossos)

Nessa linha, o art. 70 da Constituição prevê que as instâncias do controle exerçam fiscalização sobre as operações do Estado para avaliar se está sendo alcançada a legitimidade, ou seja, a efetiva produção de serviços adequados ao interesse público. Além disso, deve haver respeito à legislação (legalidade) e alocação adequada dos recursos disponíveis para produção do melhor resultado possível (economicidade).

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, **legitimidade**, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (CF/88, grifos nossos)

1.1 GOVERNABILIDADE X GOVERNANÇA

Depreende-se, pois, do texto constitucional que, para cada serviço público previsto, indicadores e metas claros de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade devem ser estabelecidos e acompanhados pelos gestores públicos, de forma a cumprir os objetivos de prestação adequada de serviços.

Para que isso seja possível, as instituições públicas recebem poder gerencial (recursos, estrutura, pessoal e mandato legal) necessário à implantação e à manutenção de tais serviços. Além disso, os dirigentes máximos dessas instituições também recebem poder político para obter (ou tentar obter) o alinhamento dos interesses dos atores externos à instituição e que possam afetar o seu resultado, algo aqui chamado de poder de **governabilidade** (ARAÚJO, 2002).

É nesse ponto que se revela um sério obstáculo à legitimidade chamado “conflito de agência”: os poderes concedidos ao dirigente máximo e o acesso privilegiado que ele tem às informações institucionais podem favorecer o desejo de atendimento de seus próprios interesses, em detrimento do atendimento ao interesse público.

Por essa razão, o poder do dirigente máximo (governabilidade) precisa ser limitado e dirigido pelo poder dos mais interessados na instituição pública: os cidadãos brasileiros. Esse poder e os mecanismos que o implementam são chamados de **governança**.

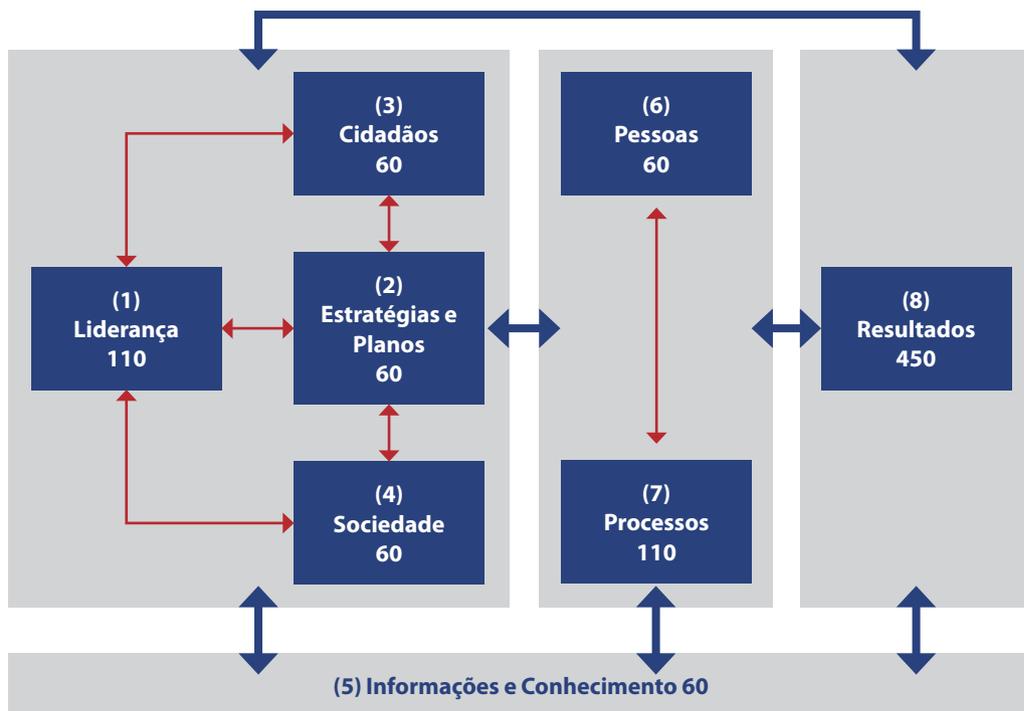
Portanto, governança corporativa no setor público é o poder (ou capacidade) para maximizar a probabilidade de que o comportamento (as ações) dos altos administradores seja dirigido para o atendimento aos interesses dos cidadãos e da sociedade brasileira (na forma de serviços públicos adequados), e não pelos seus próprios interesses; isto inclui o conjunto de mecanismos externos de avaliação, direção e monitoração de uma instituição necessários para implementar tal capacidade (ABNT, 2009b, 2012; BRASIL, 2012).

1.2 IMPACTO DO COMPORTAMENTO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO NO RESULTADO INSTITUCIONAL

Há evidência de que o comportamento da alta administração seja de fato tão importante para a implementação de serviços de qualidade? Sim, há.

Veja-se, por exemplo, o modelo Gespública, lançado oficialmente no Brasil em 1995 com o nome de Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública - QPAP. Na versão atual desse modelo (Figura 1), ressalta-se que a dimensão LIDERANÇA é a dimensão de onde se origina a governança e a gestão. Ou seja, a liderança institucional estabelece diálogos e compromissos com os cidadãos e a sociedade, e transforma tais compromissos em estratégias e planos que definem como as pessoas e os processos da instituição são or-

Figura 1
Critérios de análise do Gespública (BRASIL, 2010)



ganizados e geridos para obter resultados (serviços de qualidade) em prol do cidadão e da sociedade.

Na prática, essa relação de causa e efeito existe?

Em levantamento de auditoria de governança e gestão de tecnologia da informação realizado pelo TCU em 2010 (Acórdão 2308/2010-TCU-Plenário), com a participação de 255 instituições públicas, foi possível detectar que as instituições com maior envolvimento da alta administração (liderança) eram aquelas em que os processos de gestão interna eram mais bem executados. Contrariamente, as instituições em que alta administração não firmava diretrizes claras (políticas, objetivos, indicadores e metas) eram aquelas cujos processos eram frequentemente malgerenciados e ineficientes, que certamente custavam mais do que deveriam e produziam menos benefícios para o cidadão. Esses dados podem ser observados na Figura 2.

O IBGC (2009) define governança (aplicável a instituições privadas ou públicas) como o sistema pelo qual alta administração dirige, monitora e incentiva a instituição para apresentar bons resultados, envolvendo as relações entre os proprietários (ou cidadãos, no caso das instituições públicas), o conselho de administração, a diretoria e os órgãos de controle.

2. PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO FEDERAL

Para o IBGC (2009), o sistema de governança deve ser norteado por quatro princípios, que são totalmente aplicáveis ao setor público:

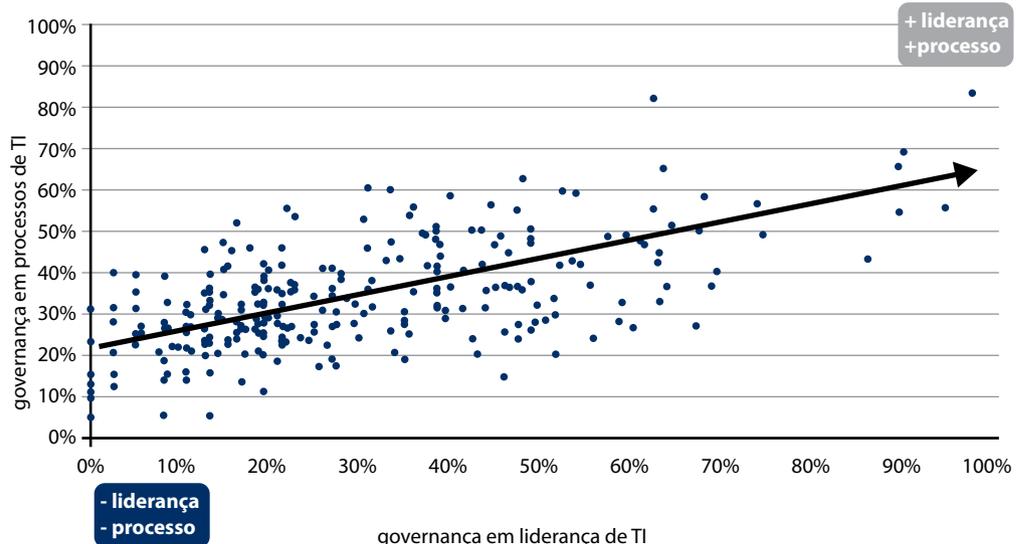
- **TRANSPARÊNCIA**, implicando que quanto mais informação estiver disponível aos cidadãos, maior será a capacidade dos cidadãos de controlar a instituição pública para que cumpra seu papel e não sucumba a interesses privados. Portanto, a instituição pública deve querer divulgar as informações, exceto aquelas justificadamente de natureza reservada ou sigilosa;
- **EQUIDADE**, implicando que nenhum dos interessados na instituição pública deve ser privilegiado em relação aos outros por causa de interesses espúrios;
- **PRESTAÇÃO DE CONTAS**, implicando que a instituição pública deve continuamente prestar contas de sua atuação e dos resultados alcançados aos interessados, especialmente aos cidadãos;
- **RESPONSABILIDADE CORPORATIVA** (institucional), implicando que a alta administração deve estar comprometida com a sustentabilidade das instituições públicas, visando sua longevidade, o que inclui também considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.

Esses mesmos princípios também aparecem na legislação pública federal há muito tempo, às vezes com outros nomes, mas com o semelhante conteúdo conceitual. Vejamos:

- planejamento e controle (DL200/1997, art. 6º);
- transparência e publicidade (CF, art. 37 e LRF);

Figura 2

Correlação (0,6) entre liderança e qualidade de processos de TI (Acórdão 2308/2010-TCU-Plenário)



- moralidade (CF, art. 37);
- impessoalidade (CF, art. 37);
- economicidade (CF, art. 70);
- legalidade (CF, arts. 37 e 70);
- legitimidade (CF, art. 70);
- eficiência (CF, art. 37);
- eficácia e efetividade (L10180/2001, arts. 7º, III, 20, II) e outros.

3. PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO FEDERAL

Então, como é possível aos cidadãos e à sociedade brasileira influenciar positivamente o comportamento do dirigente máximo de uma instituição pública?

Há mecanismos ou práticas de governança previstos em nossa legislação e citam-se aqui apenas os principais:

- representação parlamentar ou a representação em **Conselhos** que incluem representantes da sociedade civil (p.ex. Conselho Nacional de Assistência Social) aumentam a possibilidade de participação da sociedade na gestão da coisa pública, como principal interessado;
- serviços de **atendimento** ao cidadão-usuário e de **ouvidorias**;
- divulgação da **Carta de Serviços ao Cidadão** e a realização de pesquisas de satisfação com os serviços ofertados;
- garantia de acesso fácil, rápido e estruturado às informações públicas, tema da **Lei de Acesso à Informação**;
- **planejamento institucional** contribui para a alocação ótima dos recursos disponíveis e dá mais transparência, permitindo o controle pelos interessados. Sem isso, não há governança;
- **comitês internos** facilitam o alinhamento dos vários gestores quanto a assuntos complexos e evitam conflitos;
- **descentralização administrativa** e o investimento em **excelência de pessoal** são metas legais e são a base para que, por meio

de flexibilidade, as instituições sejam eficazes e eficientes;

- **gestão de riscos** serve para reduzir o impacto negativo dos riscos sobre as metas institucionais, por meio da adoção de **controles internos**, concebidos e implementados pelo próprio gestor (ABNT, 2009a);
- **divulgação de planos**, como o PPA e os Planos de Ação Global, de portfólios, como a Carta de Serviços ao Cidadão, e de **resultados**, como no caso do Relatório de Gestão, são instrumentos de transparência para a sociedade;
- **avaliações de desempenho individual e institucional** oferecem um caminho excelente de melhoria contínua da eficiência institucional;
- prática de **auditoria interna** é outro mecanismo essencial para detectar precocemente riscos ainda não adequadamente tratados e fornecer à sociedade a certeza de que os controles internos são efetivos;
- atuação do **Controle Externo**, exercido pelo Congresso Nacional com apoio do TCU, é o meio pelo qual a sociedade brasileira poderá saber se aqueles que administram o Estado em seu nome estão de fato cumprindo as normas de conduta (legalidade), agindo no estrito interesse do povo brasileiro (legitimidade) e utilizando os recursos públicos nas alternativas que dão o melhor retorno à sociedade (economicidade).

Como se vê, não faltam princípios ou mecanismos legais para governar e gerir bem. Todos eles e outros mais são úteis para aumentar o valor obtido da aplicação dos recursos, mitigar riscos de não alcance de metas e para melhorar a prestação de serviços à sociedade.

Assim, a sociedade brasileira se beneficia, as instituições públicas amadurecem, tornando-se mais sustentáveis e os gestores e altos administradores podem ser reconhecidos pelo valor agregado e têm menor risco jurídico.

De modo algum, o TCU está dizendo que os cidadãos ou a alta administração devem assumir a execução das atividades de gestão das instituições públicas. Longe disso.

O que realmente se está dizendo é que os cidadãos devem fazer uso efetivo dos mecanismos previstos legalmente e que a alta administração das instituições públicas deve estar focada na obtenção de resultados institucionais voltados ao cidadão e à sociedade. A partir disso, a alta administração deve estabelecer as diretrizes e políticas dos serviços que serão oferecidos e definir os objetivos, indicadores e metas desses serviços. E, por último, ela deve, com auxílio das estruturas de controle interno e de auditoria interna, assegurar-se que as áreas designadas para gestão dos processos de negócio criaram e mantêm controles internos e gestão de riscos para garantir que estratégias e planos sejam concebidos, executados e atualizados; que informações e conhecimentos necessários para a operação do negócio sejam gerenciados e protegidos e que pessoas adequadas e processos otimizados sejam combinados eficientemente para produzir o melhor resultado final ao menor custo.

Trata-se realmente de um grande desafio estimular toda a Administração Pública Federal a efetivamente praticar esses conceitos constitucionais, legais e normativos. As auditorias de conformidade legal são importantes, mas elas não são suficientes para incentivar governantes e gestores. Por essa razão, o TCU vem aperfeiçoando continuamente seus métodos de controle, de modo a induzir a adoção de boas práticas de gestão e de governança corporativa.

Nesse sentido, uma das iniciativas do TCU que vêm logrando sucesso são as ações de estímulo ao desenvolvimento de marco normativo consolidado para

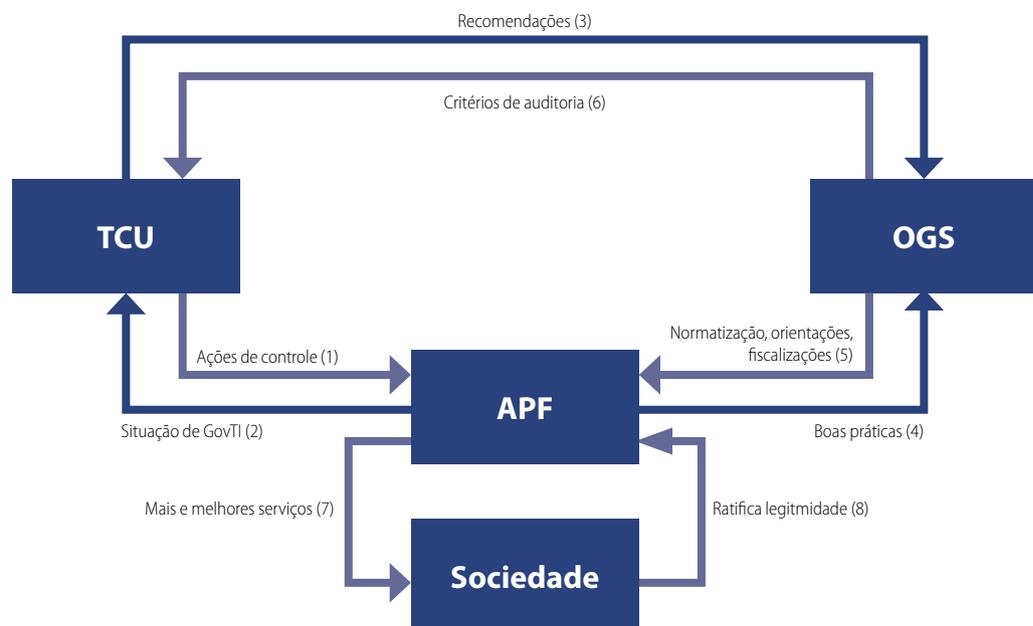
governança e gestão em temas específicos, que resultam em normas que facilitam a compreensão dos governantes e dos gestores e viabilizam a adoção de boas práticas.

Para isso, o TCU tem obtido excelente colaboração dos chamados órgãos governantes superiores, que são aqueles responsáveis por normatizar e fiscalizar a gestão na Administração Pública Federal em suas áreas de especialização.

Um exemplo disso são os estímulos dados à área de tecnologia da informação por meio dos acórdãos 1603 e 2471/2008-TCU-Plenário e que resultaram em normas que organizam melhor o processo de contratações públicas de TI, como a Instrução Normativa SLTI/MP 4/2010. Outros dois exemplos são as normas de segurança da informação desenvolvidas pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e as resoluções 70, 90 e 99/2009 do Conselho Nacional da Justiça, tratando de planejamento institucional e de TI.

Simplificadamente, a estratégia que o TCU adotou pode ser representada na Figura 3. O TCU realiza ações de controle sobre instituições que integram uma função ou serviço específico da Administração Pública Federal (APF) e avalia sua governança, gestão e controles. De posse da identificação dos maiores riscos. O TCU interage com os órgãos governantes superiores (OGS) recomendando a criação novas disposições normativas que então se tornam novos critérios de auditoria. Ao mesmo tempo, tais disposições normativas são disseminadas pelos órgãos governantes superiores e induzem as instituições públicas da APF a adotarem tais

Figura 3
Estratégia adotada pelo TCU em fiscalização de governança de TI



normas como boas práticas. A consequência da gradativa adoção de boas práticas é exatamente o aumento da capacidade de prover serviços públicos com qualidade.

Para isso, o TCU vem identificando os atores relevantes para a governança, tais como o dirigente máximo, sua auditoria interna e sua consultoria jurídica, os órgãos governantes superiores, os chefes de poder, os conselhos ou câmaras especializados e até mesmo as entidades representantes de segmentos de mercado fornecedor do poder público. E vem atuando junto a todos eles.

Um exemplo de recomendação estruturante a um desses atores está inserido no Acórdão 2308/2010-TCU-Plenário. Ali o TCU recomenda a todos os órgãos governantes superiores que criem norma que torne obrigatório que a alta administração das instituições vinculadas estabeleça formalmente objetivos institucionais, indicadores e metas e os mecanismos pelos quais fará o acompanhamento da gestão para alcançar esses objetivos.

Outro exemplo é a auditoria objeto do Acórdão 2261/2011-TCU-Plenário, sobre a governança das agências reguladoras. Ali se percebeu que alguns Conselhos não estavam fornecendo as diretrizes estratégicas para os entes reguladores nem estabelecendo objetivos de longo prazo a serem atingidos. No pior caso, o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit) foi criado em 2001 e passou oito anos inoperante, tendo-se reunido pela primeira vez em 24 de novembro de 2009. Por isso, o TCU recomendou à Casa Civil que adotasse medidas para operacionalizar os Conselhos.

Outro exemplo foi o encaminhamento, no contexto do Acórdão 1233/2012-TCU-Plenário, de um estudo intitulado “Critérios gerais de controle interno na administração pública” à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade do Conselho de Governo. O objetivo do TCU foi o de subsidiar possível elaboração de normativo tratando de gestão de riscos, do controle interno e da governança institucional, para o poder executivo.

4. CONCLUSÃO

Espera-se que os altos administradores compreendam seu papel fundamental na construção da estrutura de governança que favorece a produção de resultados para o cidadão. Isto começa pelo estabelecimento de políticas e diretrizes e prossegue na definição dos objetivos, indicadores e metas institucionais.

Esses elementos são definidos pela alta administração e consolidados no plano estratégico institucional com apoio dos gestores internos.

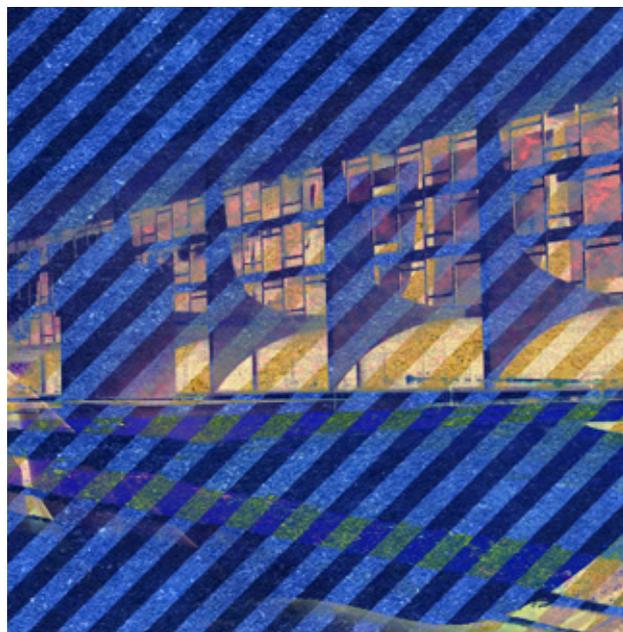
Em segundo lugar, é necessário garantir que o sistema de controle interno seja atuante sobre a instituição e que sejam realizadas as auditorias internas necessárias, conforme os riscos detectados, de modo que a alta administração esteja sempre consciente das principais vulnerabilidades da instituição para comandar seu tratamento tempestivo.

Em terceiro lugar, é necessário investir na seleção de gestores que estejam efetivamente comprometidos com a avaliação dos riscos de que os objetivos institucionais não sejam alcançados e que sejam capazes de criar e desenvolver controles internos suficientes para tratar tais riscos, especialmente sobre os processos críticos de negócio.

Em quarto lugar, é essencial que a instituição defina a sua Carta de Serviços ao Cidadão para que saiba exatamente em que focalizar seus esforços de qualidade de serviço.

Finalmente, é absolutamente essencial que a alta administração pessoalmente acompanhe os indicadores de resultados para o cidadão, avaliando eventuais distorções e comandando a sua pronta correção junto aos gestores da instituição.

Além disso, a alta administração precisa estimular a participação da sociedade na governança de sua instituição. Essas são as principais características de uma boa governança no nível institucional e elas farão parte cada vez mais frequente das ações de controle do TCU.



REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Brasília: ENAP, 2002. Disponível em: <http://www.ena.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1649>. Acessado em: 07 jun. 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. *ABNT NBR ISO 31000:2009 - Gestão de riscos - Princípios e diretrizes*. Esta Norma fornece princípios e diretrizes genéricas para a gestão de riscos. 2009a. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=57311>>. Acessado em: 07 jun. 2013.

_____. *ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009 - Governança corporativa de tecnologia da informação*. Esta Norma oferece princípios para orientar os dirigentes das organizações (incluindo proprietários, membros do conselho de administração, diretores, parceiros, executivos seniores ou similares) sobre o uso eficaz, eficiente e aceitável da Tecnologia de Informação (TI) dentro de suas organizações. 2009b. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=40015>>. Acessado em: 07 jun. 2013.

_____. *ABNT NBR ISO/IEC 16001:2012 - Responsabilidade social - Sistema da gestão - Requisitos*. Esta Norma estabelece os requisitos mínimos relativos a um sistema de gestão da responsabilidade social, permitindo que a organização formule e implemente uma política e objetivos que levem em conta seus compromissos com: a) a responsabilização; b) a transparência; c) o comportamento ético; d) o respeito pelos interesses das partes interessadas; e) o atendimento aos requisitos legais e outros requisitos subscritos pela organização; f) o respeito às normas internacionais de comportamento; g) o respeito aos direitos humanos; e h) a promoção do desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=91309>>. Acessado em: 07 jun. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União, Poder Executivo*, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em: 07 jun. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Instrumento para avaliação da gestão pública - ciclo 2010*. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, Brasília: MP, 2010. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoef/pasta.2010-04-26.8934490474/Instrumento_ciclo_2010_22mar.pdf>. Acessado em: 07 jun. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário*. Relatório de levantamento. Avaliação da governança de tecnologia da informação na administração pública federal. Constatação de precariedades e oportunidades de melhoria. Determinações, recomendações e comunicações. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+2308/2010+adj+plenario\)\[jtdt\]\[b001\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2308/2010+adj+plenario)[jtdt][b001])>. Acessado em: 07 jun. 2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral - TSE. *Governança Corporativa*. Brasília: TSE, 2012. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/governanca-corporativa-v1>>. Acessado em: 07 jun. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 4.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2009. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/Download.aspx?Ref=Codigos&CodCodigo=47>>. Acessado em: 07 jun. 2013.

O que é Governança?



Brainard Guy Peters

é Professor Adjunto na
*Graduate School of Public
and International Affairs* da
Universidade de Pittsburgh

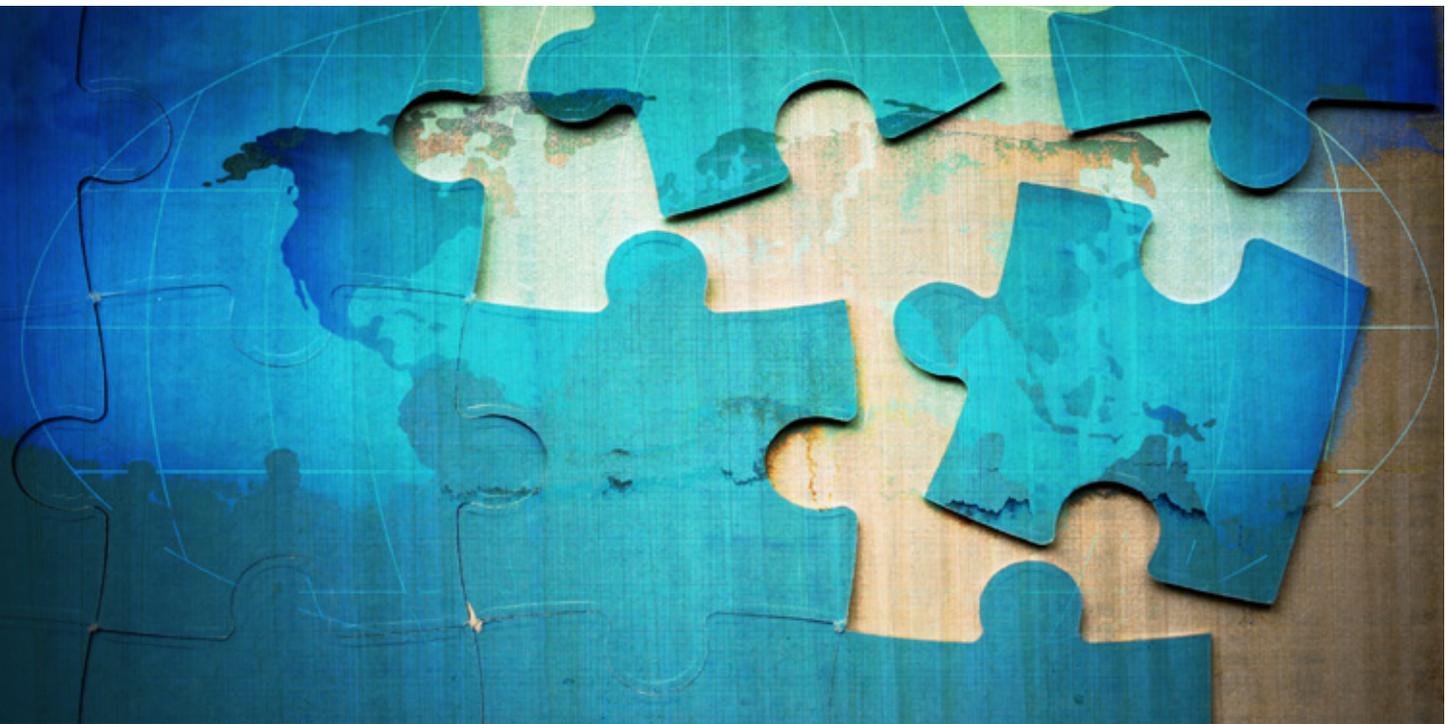
RESUMO

O termo governança passou a ser usado comumente tanto em discurso acadêmico quanto em discussões ordinárias sobre como o setor público e outras instituições gerenciam a si mesmos bem como suas relações com a sociedade mais ampla. A ênfase em governança reflete de muitas formas, as preocupações públicas com relação à capacidade de seus sistemas políticos de agirem de forma efetiva e decisiva no sentido de resolver problemas públicos. Neste breve trabalho, faço uma abordagem genérica sobre a natureza da governança. Ao invés de presumir que um ou outro conjunto específico de atores seja a fonte apropriada da governança, defenderei o conceito de governança que enfoca as funções básicas que devem ser desenvolvidas para se governar. Ademais, ao invés de forçar uma escolha entre um conjunto específico ou outro de atores, essa concepção mais geral de governança centra-se na possível mescla de atores que pode governar de forma mais efetiva.

Palavras-chave: Governança. Setor público.

1. INTRODUÇÃO

O termo governança tem sido usado frequentemente tanto no discurso acadêmico quanto em discussões comuns sobre como o setor público, e outras instituições, se administram e como administram suas



relações com a sociedade mais ampla. A ênfase na governança reflete, de muitas maneiras, as preocupações públicas sobre a capacidade de seus sistemas políticos agirem efetiva e decisivamente para resolver problemas políticos.

A Governança é um conceito contestado, e há algumas perspectivas concorrentes sobre o que a governança significa e como ela opera. Por exemplo, houve uma escola proeminente de pensamento que debateu em nome da “governança sem governo” (veja Rhodes, 1997). O argumento proposto por esses acadêmicos (e alguns profissionais) é de que os governos são desajeitados, burocráticos e, de muitas maneiras, não democráticos, e de que muitos, senão a maioria, de seus serviços poderiam ser prestados por redes de agentes sociais. Esta dependência dos agentes sociais é rejeitada por outros acadêmicos (e muitos profissionais) que debatem a favor de abordagens mais centradas no Estado para o ato de governar (ver Bell e Hindmoor, 2009).

Nesse breve artigo eu abordarei a natureza da governança a partir de uma postura mais genérica. Em vez de presumir que um conjunto de agentes ou outro é a fonte apropriada da governança, proporei o conceito de governança focada nas funções básicas que devem ser realizadas para que se governe. Esse conceito genérico de governança pode então ser expandido para considerar os conjuntos alternativos de agentes envolvidos na governança. Além disso, em vez de forçar uma escolha entre um conjunto de agentes ou outro, esse conceito mais geral de governança concentra-se nas misturas possíveis de agentes que podem governar de maneira mais eficiente.

2. A GOVERNANÇA COMO DIREÇÃO

A raiz da palavra governança vem de uma vocábulo grego que significa direção¹. Assim, logicamente, o significado fundamental da governança é dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos. O processo de governança envolve descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas. Embora seja fácil identificar a lógica da governança e os mecanismos para atingir essas metas sejam muito bem conhecidos pela ciência política e administração pública, a governança ainda não é uma tarefa simples.

Como mencionado acima, esta análise de governança se concentrará em quatro funções importantes que devem ser realizadas, e bem realizadas, para que a governança seja bem sucedida. Através da identificação dessas funções da governança, poderemos avaliar como a governança é realizada em diferentes sistemas políticos, sejam eles democracias avançadas, regimes autocráticos ou algo intermediário. Além disso, a identificação dessas funções nos permite compreender onde poderão surgir falhas na governança e então considerar também os mecanismos para aperfeiçoar a qualidade do desempenho do setor público, assim como de seus parceiros no processo de governança. As quatro funções fundamentais que apresentamos para a governança são: estabelecimento de metas, coordenação das metas, implementação, avaliação e reações e comentários.

3. ESTABELECIMENTO DE METAS

O primeiro estágio da governança e gestão vem através do estabelecimento de metas coletivas para as quais a sociedade está se direcionando. O ponto crucial é que as metas perseguidas aqui são **coletivas**, assim algum método será necessário para a legitimação da seleção das mesmas, em nome de um público maior. Normativamente, podemos esperar que existam alguns meios democráticos para determinar essas metas, mas, independente de com as mesmas possam ser determinadas, elas constituem os objetivos para os quais os governos e seus parceiros na sociedade tentarão movimentar a sociedade e a economia.

Alguns dos objetivos defendidos por líderes e partidos políticos são muito amplos e talvez não funcionem na estratégia política cotidiana. Enquanto a maioria dos cidadãos defende a paz, crescimento econômico e qualidade ambiental, os meios para alcançar tais objetivos e as metas subsidiárias necessárias para alcançar os objetivos mais amplos são menos consensuais. Além disso, a maioria das áreas de políticas públicas tem metas que talvez não sejam compatíveis com aquelas de outras áreas políticas e haverá conflitos não só políticos ou de bases ideológicas, mas também em termos organizacionais dentro do próprio setor público.

O processo político através do qual as metas são determinadas e operacionalizadas depende em grande parte do estabelecimento de um programa. Este plano, por sua vez, envolve o enquadramento da questão de modo singular para que possa ser processada pelo restante da “máquina da questão”. Por exemplo, a doença mental é uma questão de saúde, serviço social ou uma questão de segurança pública (Kall, 2011)? Dependendo da classificação da questão, uma ou outra organização dentro do setor público terá responsabilidade sobre ela (e os recursos a ela associados). Além disso, essas definições sobre a natureza dos problemas de elaboração de políticas podem influenciar a capacidade dos governos de abordá-los eficientemente. Se um problema é definido como envolvendo direitos, por exemplo, o direito à água potável ou educação, ele será processado de maneira diferente do que se for considerado uma distribuição de bens e serviços.

O estabelecimento desses objetivos coletivos traz problemas potenciais para aqueles que deverão avaliar posteriormente o sucesso ou fracasso dos programas de governo. Se as metas estabelecidas, mesmo sendo valiosas, forem excessivamente ambiciosas, talvez haja um sentimento duradouro de fracasso percebido com

relação aos governos. Além disso, metas políticas mais amplas tendem a envolver mais agentes de realização, e impõem tensões maiores na segunda das funções necessárias à governança: coordenação e coerência.

4. COERÊNCIA

A segunda fase do processo de governança inclui tornar coerentes as metas adotadas pelas organizações públicas, e, portanto tenta tornar as atividades do setor público, e de seus pares no setor privado, mais coordenadas. Coordenação e coerência de políticas são valores importantes a serem aspirados no processo da governança. Os governos podem promover várias metas e usar vários programas para atingi-las e a história do governo mostra dificuldades substanciais dos governos de falar em uma única voz. Organizações individuais podem realizar maravilhas quando desenvolvem seus próprios programas especiais a serviço de seus eleitores. Mas esses programas individuais talvez não sejam compatíveis entre eles, ou talvez não incluam todos os clientes ou serviços necessários. Essa incoerência pode trazer gastos excessivos para o setor público (e para os contribuintes) e também pode deixar o povo com um sentimento de incompetência do governo. Em poucas palavras: uma coordenação fraca poderá resultar na piora da qualidade dos serviços e em mais custos do que um pacote coerente de programas.

Embora a criação dessa coordenação entre diferentes domínios políticos seja uma meta importante do governo², ela também é difícil de ser atingida. Organizações públicas têm suas próprias metas e as buscam excluindo as necessidades ou objetivos de outras organizações (Goodsell, 2011). Além disso, as organizações públicas querem defender seu “campo de atividade” contra outras organizações com as quais competem por orçamentos, equipe e tempo legislativo e assim podem relutar em cooperar. Diferenças políticas também atrapalham as tentativas de produzir soluções de governança mais coerentes, como partidos diferentes que controlam os ministérios ou níveis de governo podem inibir a cooperação.

As demandas de coordenação entre programas públicos têm aumentado a medida que as metas do governo se tornam mais abrangentes. Por exemplo, da mesma forma que a globalização aumentou a interdependência entre agentes nacionais e internacionais, a política econômica tornou-se uma política de competitividade que inclui várias dimensões tais como educação e treinamento, políticas sociais e regulação juntamente

com uma política econômica definida de forma mais convencional. Além disso, à medida que grupos tais como mulheres, crianças e imigrantes mobilizam-se politicamente, eles começam a exigir serviços transversais do setor público.

Em resumo, a própria natureza organizacional do setor público e a especialização associada com esta organização tende a reduzir a capacidade do setor público de agir coerentemente (ver Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). O centro do governo (primeiros ministros, presidentes e agências centrais) vem aumentando sua capacidade de superar algumas dessas barreiras inerentes (Dahlstrom, Peters e Pierre, 2011), mas a criação da coerência dentro do setor público permanece um importante desafio para a governança em nível nacional, e esses problemas são exacerbados quando passam para o nível internacional.

5. IMPLEMENTAÇÃO

O terceiro, e talvez o mais crucial, elemento da governança é a implementação, ou o desenvolvimento da capacidade do setor público (novamente com o envolvimento de seus colaboradores do setor privado) de implementar programas que visam as metas já selecionadas para o setor público (ver Pressman e Wildavsky, 1974; Winter, 2012). A implementação tem sido um problema persistente para todos os governos. Esse processo pode ser definido como um problema do agente principal no qual o legislativo ou o executivo político delega a responsabilidade de fazer o programa funcionar, e então monitora o desempenho (Huber e Shipan, 2002).

O processo de delegação tornou-se cada vez mais complexo na governança contemporânea. Primeiro, dentro do setor público há o uso crescente de agências públicas quase autônomas para oferecer serviços (Lae-greid e Verhoest, 2010), e esta delegação foi adicionada a delegações familiares para governos subnacionais. A crescente e frequente delegação de responsabilidade das burocracias públicas para agentes sociais e de mercado da capacidade de controlar a implementação tem sido comprometida. Vários mecanismos tais como contratos, parcerias e coprodução envolvem a delegação para agentes não governamentais e, com a delegação, um “movimento” maior durante a implementação³.

Talvez a melhor maneira de compreender a implementação seja considerar os instrumentos que os governos têm à disposição para a implementação de programas (Hood, 1974; Salamon, 2001). E, o que é mais importante nesse contexto, houve um afastamento dos

instrumentos de comando e controle para a implementação de programas em direção ao uso de instrumentos “mais suaves” envolvendo a negociação. Enquanto esses instrumentos mais suaves podem aparentar reduzir a capacidade de governança do setor público, eles podem ser capazes de gerar uma conformidade maior, sem a alienação associada aos instrumentos de comando e controle (ver Heritier e Lehmkuhl, 2008; Heritier e Rhodes, 2011).

6. RESPONSABILIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

Após tentativas do Estado de governar, com ou sem o envolvimento dos agentes privados, torna-se importante avaliar o impacto dessas ações. A responsabilização é especialmente importante em regimes democráticos (Aucoin e Heintzman, 2000). Em regimes democráticos, a responsabilização das ações do setor público tem se tornado um aspecto cada vez mais central para a democracia, quando os mecanismos tradicionais da democracia representativa tornaram-se mais fracos, a participação nas eleições continua a diminuir e a afiliação a partidos políticos estabelecidos diminui ainda mais rapidamente (Kriesi, 2012; Maire Van Biezen, 2001).

Embora em regimes democráticos a responsabilização seja crucial para o processo democrático, mesmo em regimes autocráticos os líderes desejam avaliar se suas intervenções e seus intervenientes tiveram um bom desempenho. Assim, a avaliação poderá ser um requisito geral para os sistemas de governança, significando que todos os governantes almejam ser capazes de aprender com suas intervenções e descobrir meios de aperfeiçoar seu desempenho. Podemos pensar sobre o processo político de maneira extrema, como um processo cibernético no qual o setor público está estreitamente ligado ao seu ambiente, e então responde à suas ações anteriores para melhorar as políticas e o desempenho (Peters, 2012)⁴.

Como indicado acima, a elaboração de políticas deve ser definida como um processo contínuo, no qual uma tentativa de resolver problemas leva à próxima etapa da elaboração de políticas, e poucos problemas de políticas importantes são realmente resolvidos. A persistência das questões relacionadas à elaboração de políticas reflete em parte a complexidade e a natureza “mal intencionada” de muitos problemas políticos (Head, 2008). Essa persistência também reflete a natureza do processo político e os diferentes valores políticos que se manifestam através dos processos de governança e política. Quando um grupo (partido político, por

exemplo) se torna dominante, ele pode tentar substituir as políticas e práticas do regime anterior. Nesse padrão de mudança e substituição de políticas é crucial avaliar as ações anteriores, de maneira que os agentes envolvidos possam aprender e tentar desenvolver soluções superiores para aquelas já implementadas.

7. CONCLUSÃO

A discussão acima apresentou um modelo de governança relativamente genérico. Da forma que foi apresentado, pode ser aplicado a quase todas as situações de governança. Enquanto esse atributo genérico pode ser útil, o modelo deve ser especificado e relacionado a condições especiais, para ser ainda mais proveitoso. Por um lado, essas características podem ser específicas para cada país e o modelo pode ser aplicado comparativamente nos países⁵. Por exemplo, os desafios da governança de regimes de transição devem ser compreendidos como substancialmente mais complexos do que aqueles de outros regimes.

Embora as bases geográficas da análise da governança sejam convencionais, também é importante considerar as diferenças entre as áreas políticas. Essas diferenças entre as áreas políticas são mais aparentes para os “problemas perniciosos” que apresentam desafios importantes para os mecanismos convencionais de governança (Head, 2008). Mesmo as áreas políticas mais convencionais têm diferenças pronunciadas e há diferenças analíticas significativas entre as políticas (Peters e Hoombeek, 2005) e essas devem ser compreendidas.

Governar não é uma tarefa fácil e falhas são comuns. Mas é crucial compreender as fontes dos fracassos. Esse exercício de articulação das dimensões da governança e a demonstração de algumas das tarefas exigidas para cada uma ajudará a identificar as fontes dos problemas de governo e, portanto, também ajudará no aperfeiçoamento da governança. A busca de uma boa governança permanece um desafio constante para todos os governos e cidadãos.

REFERÊNCIAS

- Bell, S. e A. Hindmoor (2009) *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society* [Repensando a governança: A centralidade do Estado na sociedade moderna] (Cambridge: Cambridge University Press).
- Bouckaert, G., B. G. Peterse K. Verhoest (2010) *Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management* [Coordenação das organizações do setor público: Mudanças de padrões na Administração Pública] (Basingstoke: Macmillan).
- Goodsell, C. T. (2011) *Mission Mystique: Belief Systems in Public Agencies* [Missão mística: sistemas de crença nas agências públicas] (Washington, DC: CQ Press).
- Head, B. W. (2008) Wicked Problems in Public Policy [Problemas perniciosos nas políticas públicas], *Public Policy* [Política Pública] 3, 101-118.
- Heritier, A. e D. Lehmkuhl (2008) The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance, *Journal of Public Policy* [A sombra da hierarquia e novos modos de governança, Revista de Política Pública] 28, 1-17,
- Heritier, A. e M. Rhodes (2011) *New Modes of Governance in Europe: Governing in the Shadow of Hierarchy* [Novos modos de governança na Europa: Governo na sombra da hierarquia] (Basingstoke: Palgrave).
- Hood, C. (1974) *The Tools of Government* [As ferramentas do governo] (Chatham, NJ: ChathamHouse).
- Hoppe, R. (2011) *The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participating* [A governança dos problemas: incompreensão, autoridade e participação] (Bristol: Policy Press).
- Huber, J. D. e C. R. Shipan (2002) *Deliberate Discretion: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy* [Discrição deliberada: as bases institucionais da autonomia burocrática] (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hupe, P. L. (2006) The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model, [Os três níveis de ação da governança: reenquadramento do processo político além dos modelos de estágios] em B. G. Peterse J. Pierre, eds., *The Handbook of Public Policy* [Manual de política pública] (Londres: Sage).

Kall, W. M. (2011) *The Governance Gap: Central-Local Steering & Mental Health Reform in Britain and Sweden*. [A lacuna da governança: gestão central-local & reforma na saúde pública na Grã-Bretanha e Suécia (Dissertation, Department of Political Science, Uppsala University) [Dissertação, Departamento de Ciência Política, Universidade de Uppsala].

Kriesi, H. (2012) *Political Communication in Direct Democratic Campaigns* [Comunicação política em campanhas democráticas diretas] (Basingstoke: Macmillan).

Laegreid, P. e K. Verhoest (2010) *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance* [Governança das organizações do setor público: proliferação, autonomia e desempenho] (Basingstoke: Macmillan).

Mair, P. e I. Van Biezen (2001) *Party Membership in Twenty European Democracies* [Associação partidária em vinte democracias europeias], 1980-2000, *Party Politics* [Política partidária] 7, 5-21.

Majone, G. (2001) *Non majoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Perspective* [Instituições não majoritárias e os limites da governança democrática: perspectiva política custo-transação], *Journal of Institutional and Theoretical Economics* [Revista de Economia Institucional e Teórica] 157, 57-78.

Peters, B. G. (2012) *A Cybernetic Model of Governance* [Um modelo de governança cibernético], em D. Levi-Faur, ed. *Oxford Handbook of Governance* [Manual Oxford de Governança] (Oxford: Oxford University Press).

Peters, B. G. e J. Hoornbeek (2005) *The Problem of Policy Problems* [O problema de problemas políticos], em P. Eliadis, M. Hill e M. Howlett, eds., *Designing Governance: From Policy Instruments to Governance* [Projeto de governança: de instrumentos de política para a governança] (Montreal: McGill/Queens University Press).

Peters, B. G. e J. Pierre (futuro) *Governance and Comparative Politics: Rediscovering The Functional Dimensions of Governing* [Governança e política comparativa: redescoberta das dimensões funcionais do ato de governar].

Pressman, J. L. e A. Wildavsky (1974) *Implementation* [Implementação] (Berkeley: University of California Press).

Rhodes, R. A. W. (1996), *The New Governance: Governing Without Government* [A nova governança: governança sem governo], *Political Studies* [Estudos Políticos] 44:652-67.

Salamon, L. M. (2001) *The Handbook of Policy Instruments* [Guia de instrumentos políticos] (Nova York: Oxford University Press).

Scharpf, F. W. (1994) *Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations* [Jogos que atores reais poderiam jogar: coordenação positiva e negativa em negociações integradas], *Journal of Theoretical Politics* [Revista de política teórica] 6, 21-63.

Torfinn, J., B. G. Peters, J. Pierre e E. Sorensen (2011) *Interactive Governance: Advancing the Paradigm* [Governança interativa: apresentação do paradigma] (Oxford: Oxford University Press).

Winter, S. (2012) *The Implementation Perspective* [A perspectiva da implementação], em B. G. Peterse J. Pierre, eds., *The Handbook of Public Administration*, [Manual de administração pública] 2a ed. (Londres: Sage).

NOTAS

- 1 A mesma palavra é a raiz para a cibernética, ou a ciência do controle.
- 2 Aaron Wildavsky uma vez chamou a coordenação de pedra filosofal da governança, sugerindo que, se os governos pudessem produzir serviços coordenados, seus problemas de governança estariam resolvidos. Isso pode ser considerado um exagero, mas não tanto se comparado aos obstáculos que a falta de coordenação traz para a eficiência das políticas.
- 3 Esses instrumentos que envolvem o setor privado são cruciais para as recomendações que vêm da Nova Administração Pública, no sentido de que os governos devem "conduzir o barco e não remar", indicando que o setor privado pode implementar programas públicos mais efetivamente que as organizações do setor público.
- 4 O uso de parceiros sociais no processo de governança deve facilitar o processo de avaliação, embora os agentes sociais possam ser cooptados, de maneira que fiquem menos inclinados a fornecer uma avaliação precisa para seus congêneres no setor público.
- 5 Ver, por exemplo, Peters e Pierre (futuro). Este artigo se baseia em um futuro livro.

Nota Técnica - Seaud 2/2013

Compreendendo os conceitos de governança para controlar



Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa é servidora do

Tribunal de Contas da União, graduada em Administração e Contabilidade (UniCeub), Especialista em Auditoria Governamental (ESAF/MF), Avaliação de Políticas Públicas (UFRJ) e Controle Externo (ISC/TCU) e Mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB).

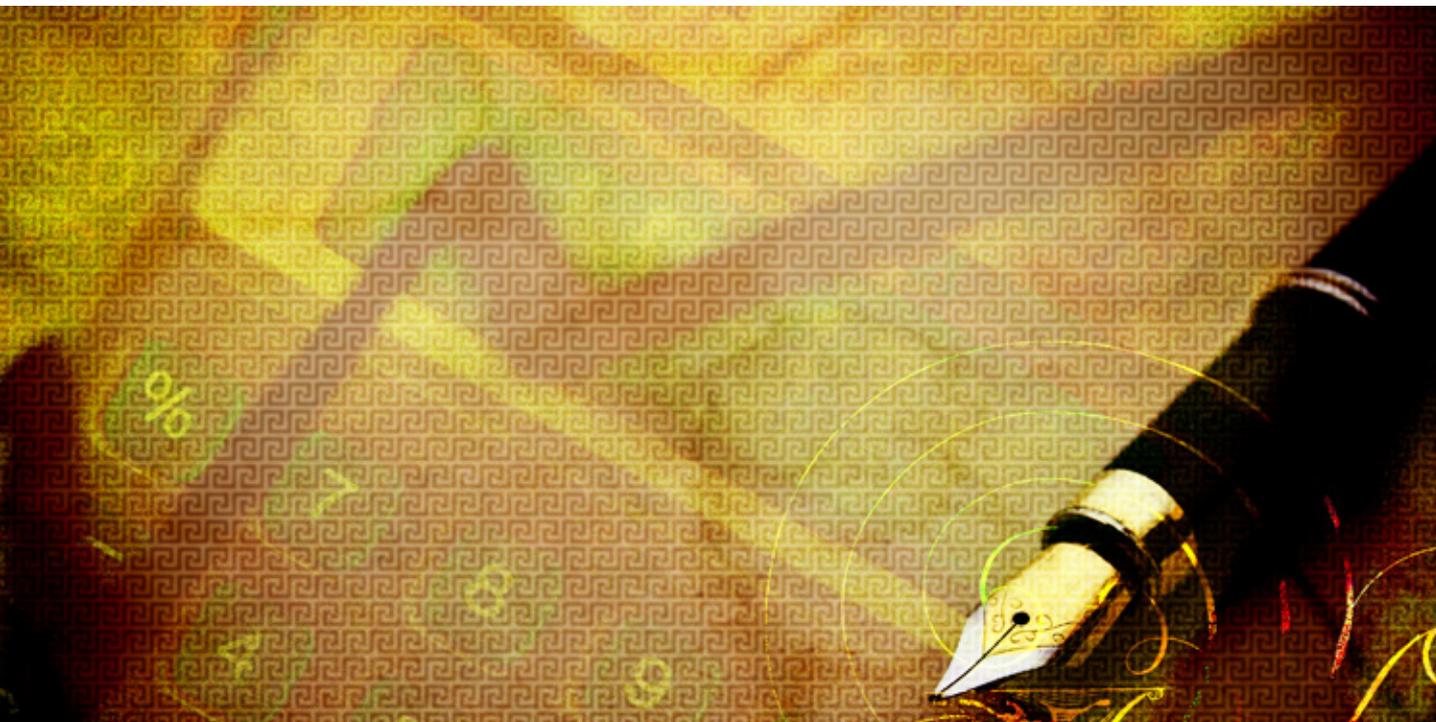
RESUMO

Esse artigo examina o significado do termo governança e seus desdobramentos para a auditoria pública. Apresenta as diferentes acepções de governança nos mais variados campos do conhecimento, desde sua origem até as mais recentes abordagens pela comunidade acadêmica. Trata da evolução do conceito de governança corporativa no mundo e no Brasil, a partir da perspectiva do conflito da agência, e dos princípios da governança corporativa e de sua aplicação ao setor público, além do importante papel das organizações multilaterais para a disseminação dos princípios da boa governança no setor público. Por fim discute o conceito de governança no contexto complexo das políticas públicas, os desafios e as novas estratégias para enfrentar os problemas da governança pública.

Palavras-chave: Governança. Governança corporativa. Governança do setor público. Governança pública.

1. INTRODUÇÃO

O termo governança aparece 11 vezes nos Princípios Fundamentais de Auditoria no Setor Público (ISSAI 100), um documento de 17 páginas da Organização Internacional das Entidades Superiores de Auditoria (Intosai). Os Princípios Fundamentais de Auditoria de Desempenho (ISSAI 300) chegam a afirmar que o prin-



principal objetivo desse tipo de auditoria é promover a boa governança. Afirmações semelhantes constam dos princípios fundamentais de auditoria de conformidade e de auditoria financeira (ISSAI 400; ISSAI 200).

Apesar de elevado ao status de objetivo da auditoria pública, o termo governança ainda permanece elusivo para muitos profissionais do controle. Para evitar equívocos e permitir o diálogo qualificado na comunidade profissional, é importante definir o conceito e explorar as consequências para os diferentes níveis do controle externo da Administração pública. Antes, cabe investigar as origens do termo no campo da Administração.

O termo governança tem sido disseminado e utilizado com diferentes significados nos mais variados campos do conhecimento, especialmente após a publicação em 1979 do artigo *Transaction Costs Economics: Governance of Contractual Relations*, de Oliver Williamson, Prêmio Nobel de economia em 2009, o qual gerou crescente interesse das áreas de direito e economia no tema governança corporativa (LEVI-FAUR, 2012, p. 5).

No período de 1981-1985 a produção de textos sobre governança foi dominada por questões relacionadas à governança corporativa, sendo que nos anos seguintes (1986-1990) o conceito foi sendo expandido para outras áreas, tornando-se a partir de 1990 um conceito difundido em diversas áreas do conhecimento (Gráfico I). Na primeira década do século XXI, houve

um aumento do interesse da comunidade acadêmica sobre governança. O número de artigos com citações desse termo passou de 18.648 para 104.928 no período (Levi-Faur, 2012).

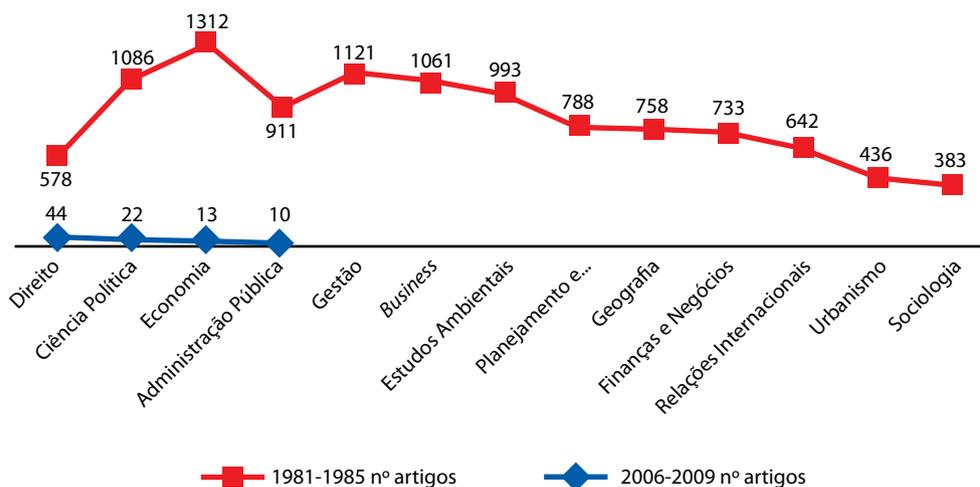
O conceito de governança tem-se tornando um modismo nas últimas décadas e mesmo na Ciência Política é um dos termos mais comumente utilizado, a ponto de ser considerado um fetiche. A popularidade desse termo pode ser atribuída à ambiguidade do conceito de governança, o qual pode ser moldado de acordo com as preferências intelectuais dos autores, o que compromete o seu significado e dificulta a sua compreensão. No entanto, ao tempo em que a utilização de vários adjetivos para qualificar a governança facilita o seu entendimento, pode vir a banalizar o seu significado (PETERS, 2012).

Quanto à sua aplicação no setor privado, o conceito de governança corporativa ganhou força depois da falência de grandes empresas nos Estados Unidos, como a Enron e, posteriormente, o Banco Lehmann Brothers. Já no setor público o conceito de governança foi introduzido com as reformas gerenciais implementadas nas décadas de 70-90 (PETERS, 2012).

No Brasil, esse termo ganhou destaque, em meados dos anos 90, com a reforma do estado iniciada em 1995, pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado. Essa reforma tinha por base um diagnóstico de crise fiscal e de crise do modelo de administração burocrático, o qual fora considerado obso-

Gráfico 1 –

Comparativo do número de publicações sobre governança 1981-1985 e 2006-2009, por área do conhecimento



Fonte: Levi-Faur, 2012, p. 5

leto ante seu caráter formalista e hierarquizado. Dessa forma, apresentou-se como alternativa para reconstruir o Estado, tornando-o menor e mais eficiente, o modelo denominado Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública.

Assim, o Plano Diretor de Reforma do Estado aprovado em 1995 apresentou novos paradigmas para a administração pública brasileira, buscando não apenas reduzir o tamanho do Estado, mediante processos de privatização, publicização e terceirização, mas também aumentar a governança, ou seja, a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de implementar as políticas (BRASIL, 1995).

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Estado 1995, governança foi definida como a capacidade de o Governo implementar de forma eficiente políticas públicas, por meio da transição programada de um tipo de administração burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente e para o atendimento do cidadão (BRASIL, 1995).

Assim, com a privatização e publicização, novas entidades foram criadas, como as agências reguladoras e as organizações sociais, as quais passaram a demandar novas regras e mecanismos de gestão para além da hierarquia weberiana.

As atividades da administração direta consideradas meio, como gestão de pessoas, patrimônio, logística, finanças, planejamento, orçamento e controle foram centralizadas em sistemas próprios, com vistas a promover a maior integração dessas atividades e desonerar os órgãos executores das políticas finalísticas (como por exemplo, pode-se mencionar os sistemas de planejamento e orçamento, de administração finance-

ra, de contabilidade e de controle interno, criados com a edição da Lei 10.180/2001, dentre outros).

Nas políticas sociais, houve descentralização de poder e responsabilidade pelo seu financiamento e execução para estados, municípios, organizações não-governamentais e privadas, criando estruturas interdependentes e complexas com fronteiras difusas para implementação e prestação dos serviços à sociedade. Além disso, novas formas de articulação, coordenação e controle foram organizadas. Assim, novos mecanismos e instrumentos de gestão foram criados, como por exemplo, conselhos e comissões; transferência direta de recursos ao beneficiário; contrato de repasse, transferência fundo a fundo.

Em vistas dessas mudanças e em complemento a definição de Bresser-Pereira,

Eli Diniz, propõe entender a governança como o conjunto dos mecanismos e procedimentos que, na implementação de políticas públicas, se relacionam com a dimensão participativa e plural da sociedade, incorporando visões de seus vários segmentos." (ARAÚJO, 2003, *apud* MENDES, 2008).

As alterações na forma de organização da Administração Pública e na implementação das Políticas Governamentais impactaram os órgãos responsáveis pela função Controle. O Controle Interno foi reestruturado em 2000, acompanhando o movimento de centralização das atividades meio. Na ocasião, as secretarias de controle interno existentes nos ministérios tiveram suas competências, pessoas e instrumentos absorvidos pela Secretaria Federal de Controle Interno que, por sua vez, se reorganizou para atender às novas demandas,

que vêm sendo reinterpretadas e expandidas desde então. O Tribunal de Contas da União, da mesma forma, vem buscando a especialização de suas unidades técnicas, readequando estrutura, processos, instrumentos e procedimentos para dar cumprimento a sua missão de controlar a administração pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.

A fiscalização da governança no setor público é um tema que tem merecido destaque entre os trabalhos realizados pelo TCU, tendo sido, inclusive Tema de Maior Significância no Plano de Fiscalização 2008/2009. Dentre os trabalhos já executados, pode-se destacar os levantamentos relacionadas à avaliação da governança de tecnologia da informação na administração pública, avaliação das estruturas de governança dos órgãos e unidades de controle interno e a avaliação da governança regulatória das agências reguladoras.

Ademais, como organização, o TCU também utiliza o conceito de governança, sendo um de seus objetivos estratégicos promover a melhoria da governança no Tribunal.

Para fins do Planejamento Estratégico do TCU,

a governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. (Planejamento Estratégico TCU 2011-2015, p. 34)

Em vista da abrangência e diversidade de significados da governança, cabe apresentar algumas reflexões, com vistas a subsidiar as discussões sobre o tema e o papel do TCU no controle da governança no setor público.

É possível distinguir duas escolas de governança com origens e aplicabilidades distintas, sobre as quais é fundamental tecer algumas considerações, com vistas a identificar e caracterizar as diferenças entre governança corporativa e governança pública.

2. GOVERNANÇA CORPORATIVA

A governança corporativa surge como uma alternativa para solucionar o “Problema da Agência” ou “Conflito da Agência”, no âmbito da teoria econômica tradicional, decorrente da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)¹, nesta situação, o proprietário (acionista) delega a um agente especializado (executivo) o poder de decisão so-

bre a propriedade. No entanto, os interesses do agente nem sempre estarão alinhados com os do proprietário, resultando em um conflito de agência ou conflito agente-principal.

Objetiva-se com a Governança Corporativa, segundo o IBGC, criar um conjunto eficiente de mecanismos, tanto de incentivos como de monitoramento, a fim de assegurar que o comportamento dos executivos (agente) esteja sempre alinhado com o interesse dos acionistas (proprietário). As principais ferramentas que asseguram o controle da propriedade sobre a gestão são o conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal, conforme apresentado pelo Instituto em sua página eletrônica (<<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=18>, acesso em 18/02/2013>).

Os princípios da governança Corporativa são a transparência, a prestação de contas (*accountability*), a equidade e a responsabilidade corporativa. Para tanto, o conselho de administração deve exercer o seu papel, estabelecendo estratégias para a empresa, elegendo e destituindo o principal executivo, fiscalizando e avaliando o desempenho da gestão e escolhendo a auditoria independente, conforme apresentado pelo IBGC (<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=18>). (Figura 1)

A governança corporativa ganhou visibilidade em diversos países, em face de alguns grandes escândalos em empresas internacionalmente conhecidas, decorrentes de fraudes nas demonstrações financeiras, o que levou os mercados a buscarem medidas para minimizar

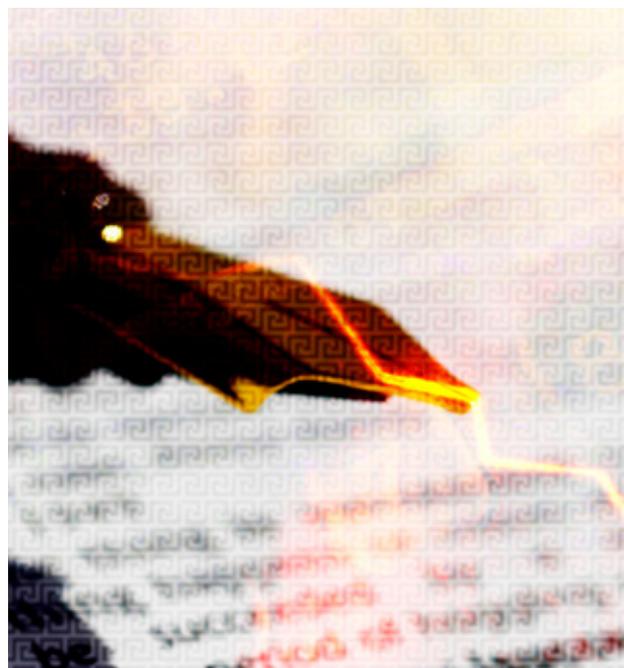


Figura 1Dimensões de análise
Governança Corporativa

Fonte: elaboração própria.

a ocorrência desses fatos. Além disso, outros fatores também são apontados como relevantes no processo de desenvolvimento da governança corporativa, como as privatizações de empresas estatais nas décadas de 1980 e 1990, o aumento de investidores institucionais, novas estruturas acionárias das empresas, a integração de mercados de capitais em esfera mundial e as crises nos mercados financeiros (BERDARDI, 2008).

Nos Estados Unidos, a alternativa foi a criação de leis e normas mais rígidas para as demonstrações contábeis, a partir da edição da Lei Sarbanes-Oxley em 2002. Na Europa, a alternativa encontrada foi primar por desenvolver e fortalecer as bases dos princípios da boa governança, sem estabelecer códigos únicos para aplicação nos diferentes países (BERDARDI, 2008).

Na Europa, o Relatório de Cadbury (1992), ao caracterizar a governança como um sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas, foi pioneiro na elaboração de um código de boas práticas de governança, que teve como núcleo a estrutura de gestão das empresas britânicas, priorizando dois princípios: a prestação de contas e a transparência (BERDARDI, 2008).

Outros autores ressaltam que, no seu nascedouro, a governança focou nos conflitos da agência, entre acionistas e gestores e entre grupos majoritários e minoritários de controle das companhias. No entanto, a evolução das relações entre as empresas e a sociedade incorporou novas exigências que vão além do lucro, causando a revisão dos objetivos corporativos, o que de certa forma, ampliou o escopo da boa governança (ANDRADE; ROSSETTI, 2007 *apud* BERDARDI, 2008).

Diversas organizações têm-se esforçado para promover, difundir e viabilizar a adesão às práticas de governança corporativa, tanto em nível nacional, como internacional, tais como, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco

Mundial, o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, o Fórum de Governança Corporativa Global (GCGF), a Rede Internacional de Governança Corporativa (ICGN), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), os Níveis diferenciados de Governança Corporativa do Novo Mercado da Bovespa, e o Instituto de Governança Corporativa (IBGC), entre outras.

Cabe destacar, ainda, que por meio do Decreto n. 6.021/2007 foi criada a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), com a finalidade de tratar de matérias relacionadas à governança corporativa nas empresas estatais, federais e da administração de participações societárias da União, composta pelos Ministros do MPOG, Fazenda e Chefe da Casa Civil/PR.

De um ponto de vista macro, pensando o Estado, segundo o IBGC,

a comunidade internacional prioriza a Governança Corporativa relacionando-a a um ambiente institucional equilibrado e à política macroeconômica de boa qualidade. (<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=21>).

Pode-se observar dessa citação que a governança corporativa ganha importância em nível internacional, robustecida pelos impactos das crises financeiras das últimas décadas nas economias, exigindo mudanças na postura do Estado, de forma a garantir mais transparência, prevenir a corrupção no serviço público, promover a participação e o controle social, como também a *accountability*.

Nesse sentido, os organismos multilaterais desempenharam importante função na disseminação e estímulo à aplicação da governança corporativa no setor público.

3. A GOVERNANÇA CORPORATIVA APLICADA AO SETOR PÚBLICO

Segundo Bhatta apud Matias-Pereira (2010)

a governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito a forma como as corporações são administradas. A governança corporativa no setor público, por sua vez, refere-se à administração das agências do setor público, por meio dos princípios de governança corporativa do setor privado, que são **totalmente aplicáveis no setor geral do Estado, em que as agências de serviços não públicos são agrupadas** (BHATTA, 2003, p.5-6). (grifo nosso)

A concepção do conceito de governança, no início dos anos 1990, para o Banco Mundial, coincide com mudanças na trajetória do Banco, cuja agenda deslocou-se das reformas macroeconômicas strictu sensu para as reformas do Estado e da administração pública, objetivando promover a “boa governança” e a fortalecer a sociedade civil. (MATIAS-PEREIRA, 2010)

As dimensões da boa governança para o Banco dizem respeito à administração do setor público, no sentido de melhorar a capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais; ao estabelecimento de um marco legal; a transparência, *accountability* e participação social, com vistas a aumentar a eficiência econômica por meio da disponibilização de informações sobre as políticas governamentais, a transparência dos processos de formulação de política e ao estabelecimento de canais que possibilitem a participação dos cidadãos nas decisões sobre as políticas públicas.

A OCDE, por sua vez, desenvolveu um conjunto de princípios e orientações para a governança corporativa em parceria com governos, organizações internacionais e o setor privado, com vistas a orientar os países membros e não-membros a avaliar e aperfeiçoar os respectivos marcos legais, institucionais e regulatórios neste aspecto e auxiliar os mercados, investidores, corporações e demais partes interessadas no processo de implementação da boa governança corporativa (OECD, 2004 – *Principles of Corporate Governance*).

Os princípios da governança corporativa da OCDE aplicam-se às sociedades de capital aberto, tanto financeiras, como não-financeiras. No entanto, em sendo possível, podem ser aplicados como uma ferramenta para melhorar a governança corporativa de em-

presas não-comerciais, tanto públicas como privadas (OECD, 2004).

A OCDE e seus países membros têm reconhecido que é preciso existir sinergia entre a macroeconomia e estrutura política para que os objetivos das políticas sejam alcançados. Para tanto, a Governança corporativa é um elemento-chave tanto para promoção do crescimento e da eficiência econômica, como para aumentar a confiança do investidor, em que pese seja apenas uma parte de um amplo contexto econômico nos quais as empresas atuam.

A Governança corporativa envolve um conjunto de relações entre dirigentes de empresas, seus conselhos, acionistas e outros atores, como também estabelece a estrutura por meio da qual os objetivos da empresa são estabelecidos, assim como são determinados tanto os meios para alcançá-los, como os mecanismos de monitoramento do desempenho (OECD, 2004). A boa governança, para a OCDE, deveria fornecer os incentivos para que o conselho e os dirigentes buscassem atingir os objetivos estabelecidos para a empresa e favorecessem o seu efetivo monitoramento. A presença de um sistema de governança corporativa em uma empresa ou na economia como um todo ajuda a aumentar o nível de confiança necessário para o bom funcionamento do mercado. Como resultado, o custo do capital é menor e as empresas são encorajadas a usar os recursos com mais eficiência, dando suporte, desta forma, ao crescimento (OECD, 2004).

Os princípios da governança corporativa desenvolvidos pela OCDE focam nos problemas da governança que resultam da separação entre propriedade e controle (problema da agência) e dizem respeito: i) a assegurar que existem os requisitos necessários para uma efetiva estrutura de governança corporativa; ii) aos direitos dos acionistas e as funções-chave dos proprietários; iii) a equidade no tratamento dos acionistas; iv) ao papel dos *stakeholders*; v) *disclosure* e transparência; e, iv) as responsabilidades dos conselhos.

Há que se destacar também os princípios de governança desenvolvidos pelo Comitê do Setor Público da *International Federation of Accountants* (IFAC), por meio do *Study 13*, para aplicação nas entidades do setor público.

De acordo com o mencionado estudo, a efetiva governança no setor público é essencial para desenvolver a confiança nas entidades públicas, além disso objetiva contribuir para o uso eficiente dos recursos, para a *accountability* da utilização desses recursos, para aperfeiçoar a gestão e a prestação de serviços, favorecendo assim a melhoria social.

Os princípios apresentados pelo IFAC para governança no setor público são aplicáveis a todas as entidades do setor público, especialmente àquelas estruturadas como entidades econômicas, conforme definido no IPSAS 6, ou seja, entidade econômica significa um grupo de entidades que incluem uma entidade controladora e uma ou mais entidades controladas.

Desta forma, os princípios da governança no contexto do setor público do IFAC tratam da transparência (*openness*), que é necessária para assegurar a confiança das partes envolvidas nos processos decisórios nas entidades governamentais; da integridade, que compreende procedimentos honestos e perfeitos, baseados na honestidade, objetividade, normas de propriedade e probidade na utilização dos recursos públicos; e, por fim, da *accountability*.

Esses princípios devem estar refletidos nas seguintes dimensões, a ser observadas pelas entidades públicas (Matias-Pereira, 2010, p. 119):

- I. padrões de comportamento, ou seja, como a administração da entidade exercita a liderança e determina os valores e padrões da instituição, bem como define a cultura da organização e o comportamento de todos os envolvidos;
- II. estruturas e processos organizacionais, diz respeito a como a cúpula da administração é designada e organizada dentro da instituição, como as responsabilidades são definidas e asseguradas;



III. controle, trata da rede de controles estabelecidos pela cúpula administrativa da organização para favorecer o alcance dos objetivos da entidade, a efetividade e eficiência das operações, a confiança dos relatórios internos e externos, a observância das leis aplicáveis, regulamentações e políticas internas; e, por fim,

IV. relatórios externos, como a cúpula da organização demonstra a prestação de contas da aplicação do dinheiro público e seu desempenho.

Para cada uma dessas dimensões o *Study 13* do IFAC sugere um conjunto de recomendações para subsidiar a implementação da governança no setor público, conforme apresentado no quadro 1.

Pode-se depreender, portanto, que a governança corporativa foi originada e desenvolvida para atender demandas de controle econômico-financeiro das entidades do setor privado, por meio de mecanismos que assegurassem aos proprietários (principal), a transparência, integridade e *accountability* das decisões da alta administração (agentes), aumentando desta forma a confiança dos investidores e dos mercados, favorecendo a melhoria da eficiência econômica e em larga escala o crescimento da economia.

Cabe ressaltar, no entanto, que

a governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes. Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem focos específicos, observa-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros. Verifica-se, em um sentido amplo, que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética. (MATIAS-PEREIRA, 2010, P. 112)

Nesse aspecto, deve-se destacar a natureza pública das organizações da administração pública, cujas características as diferenciam das organizações da iniciativa privada, em especial, quanto à supremacia do interesse público e a continuidade na produção do bem

comum, além do poder de regular e gerar obrigações e deveres à sociedade.

Não obstante, a observância dos princípios da governança corporativa pelas organizações do setor público, quando cabível, é pertinente para contribuir para a melhor gestão do patrimônio público, com vistas ao uso mais eficiente dos recursos para o alcance efetivo dos resultados, com transparência e responsabilização.

No entanto, **as recomendações da governança corporativa, conforme apresentadas no quadro 1, não se mostram adequadas quando as dimensões da governança a serem investigadas não se limitam a uma organização, entendida como um ente estruturado por meio de uma cadeia de comando e controle baseada na autoridade, e as funções clássicas de gestão, ou seja, planejar, organizar, assessorar, dirigir, coordenar, comunicar e orçar, não são suficientes para responder adequadamente aos problemas de gerenciamento para que os resultados sejam alcançados.**

Parte significativa das políticas públicas no Brasil são implementadas de forma descentralizada, por meio de programas em que a responsabilidade pela prestação do serviço é compartilhada com diferentes órgãos em múltiplos níveis governamentais e entidades não governamentais, sendo que não existe um responsável único pelos resultados. Ademais, os objetivos a serem alcançados e os meios para dar-lhes cumprimento nem sempre são claramente definidos, tampouco suficientes, muito embora contemplados nos orçamentos.

Desta forma, para a análise da governança de políticas públicas há que se considerar outras dimensões, conforme a seguir será apresentado.

5. GOVERNANÇA PÚBLICA

Os termos administração pública, gestão pública e governança pública são utilizados como se fossem intercambiáveis, embora algumas vezes possuam significados diferentes. No entanto, segundo Lynn (2006), os esforços para diferenciá-los falharam em não se conseguir convergir para um esquema conceitual consensual. Isso se deve ao fato de que cada um desses termos apresenta lacunas que dificultam a definição de um conceito definitivo.

No Brasil, tomando por base o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública Ciclo 2010 - GesPública (2010), administração pública significa, em sentido formal, o

conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas.

QUADRO 1

recomendações em governança no setor público

Dimensões Governança Setor Público IFAC	Recomendações
Padrões de comportamento	Liderança
	Códigos de conduta
Estruturas e processos organizacionais	Responsabilização estatutária
	Responsabilização por gastos públicos
	Comunicação com stakeholders
	Papéis e responsabilidades
Controle	Gestão de riscos
	Auditoria interna
	Comitês de auditoria
	Controle interno
	Orçamento
	Administração financeira
	Treinamento de pessoal
Relatórios externos	Relatórios anuais
	Utilização de padrões de contabilidade apropriados
	Mensuração de desempenho
	Auditoria externa

Fonte: Mendes (2008)

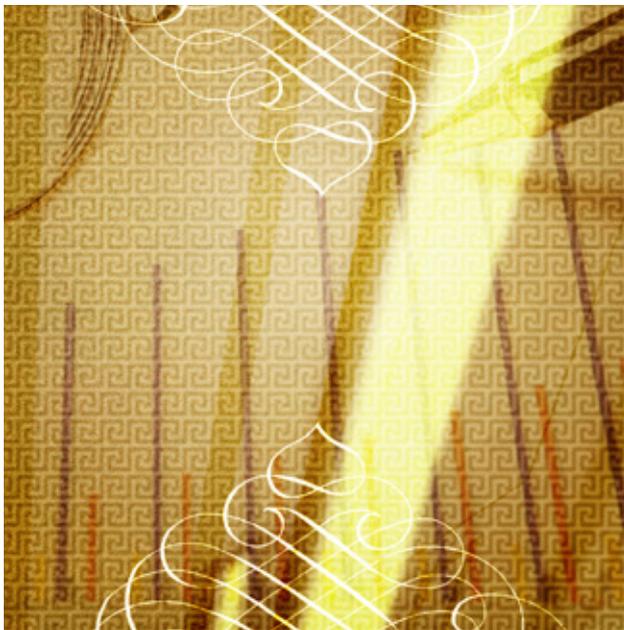
Gestão pública, ainda segundo o Instrumento, diz respeito ao

[...] entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização, bem como entre a organização e o ambiente externo. Para ser excelente, a gestão pública tem que ser legal, impessoal, moral, pública e eficiente.

Um dos critérios de avaliação da gestão é a liderança, no qual a governança pública e a governabilidade estão inseridos². A avaliação desse item busca examinar

[...] a implementação dos processos gerenciais os quais têm por objetivo gerar transparência e aprimorar o nível de confiança entre todas as partes interessadas e que geram impacto no valor, na sustentabilidade e na governabilidade da organização.

Governança pública, segundo a GesPública, é o sistema que assegura às partes interessadas, o governo estratégico das organizações públicas e o efetivo monitoramento da alta administração. A relação entre a coisa pública e a gestão se dá por meio de práticas de mediação, tais como: auditorias independentes; unidades de avaliação; unidades de controle interno e externo; instrumentos fundamentais para o exercício do controle. A Governança Pública assegura às partes interessadas: equidade; transparência, responsabilidade pelos resul-



tados; com obediência aos princípios constitucionais e às políticas de consequência.

A governança pública, em sentido geral, surge no contexto das reformas administrativas, como significado de mudança no processo de governar. Na literatura sobre governança, esse significado é capturado na observação das próprias mudanças e controvérsias sobre governança e suas implicações, sendo a Governança entendida com pelo menos quatro significados: como estrutura, processo, mecanismo e estratégia (LEVI-FAURS, 2012).

Como estrutura, governança significa a arquitetura das instituições formais e informais, definida algumas vezes como “sistemas de regras”, “regimes de leis, regras, decisões judiciais e práticas administrativas” (LYNN; HEINRICH; HILL, 2001 *apud* LEVI-FAURS, 2012); ou como “modelos institucionalizados de coordenação social” (RISSE *apud* LEVI-FAURS, 2012); ou um “conjunto de instituições múltiplos-níveis, não-hierárquicos e regulatórios” (HIX, 1998 *apud* LEVI-FAURS, 2012); ou ainda “instituições comparativamente estáveis, com parâmetros sócio-econômicos pertinentes, formadas por uma constelação de atores”. Essas abordagens são abrangentes o bastante para estudar as instituições de governo como redes ou mercado.

Pode-se ainda pensar a governança não como um conjunto de instituições, mas como um processo contínuo de orientação, ou fortalecimento da capacidade institucional de dirigir e coordenar (PIERRE; PETERS, 2000; KOOIMAN, 2003 *apud* LEVI-FAURS, 2012). Desta forma, governança como processo significa a dinâmica e a condução das funções que envolvem os processos de formulação de políticas.

Governança, como mecanismo, significa os procedimentos institucionais para tomada de decisão, controle e conformidade. Por fim, governança como estratégia, ou “*governancing*”, significa o desenho, criação e adaptação dos sistemas de governança (LEVI-FAURS, 2012).

Para Peters (2012), é pertinente a ideia de governança como um meio para conduzir e obter os recursos necessários à implementação das ações coletivas nas sociedades contemporâneas. Essas escolhas dizem respeito a um conjunto de questões que não podem ser encaminhadas por ações individuais. Desta forma, é principalmente o setor público que, por meio de suas instituições, dá forma às ações coletivas. No entanto, a implementação dessas ações envolve a interação de vários atores nos diversos níveis e esferas de governo e fora dele também.

Segundo Calmon (200?)

[...] as questões relacionadas à ação coletiva se tornam fundamentais porque demonstram que se trata de um contexto marcado por um conjunto de atores distintos, com preferências heterogêneas, com recursos de poder distintos e assimetricamente distribuídos, e que precisam resolver seus problemas de coordenação, cooperação e comunicação. Mais ainda, como ressaltam vários autores, esses problemas são tratados em um ambiente marcado pela ambiguidade e incerteza, o que torna ainda mais difícil articular a ação coletiva. Embora alguns modelos possam assumir que esses atores são racionais, no sentido de que suas negociações e barganhas respondem à lógica das consequências, há outras perspectivas que entendem que são atores que processam informação de maneira idiossincrática e se comportam muito mais em função da lógica da adequação, do que dos princípios preconizados nos modelos de escolha racional.

Assim, o principal significado da governança é a capacidade de conduzir (*steer*)⁵ ou orientar a economia e a sociedade (PETERS, 2012a). Como a direção é oferecida pelo Estado ou por outras instituições, ou conjunto de instituições, a lógica da governança é gerar um conjunto coerente de objetivos, encontrar os meios e desenvolver os mecanismos para alcançá-los, bem como, monitorar os efeitos por eles produzidos. Essa abordagem considera que uma diversidade de atores estão envolvidos nos processos decisórios e que existem objetivos conflitantes, nem sempre conciliáveis. Desta forma, alguns sistemas de governança podem envolver objetivos muitas vezes inconsistentes ou mesmo incompatíveis.

É possível ainda considerar as funções que devem ser desempenhadas no processo de governança (PETERS, 2012). A abordagem funcional-estrutural, por exemplo, argumenta que as funções básicas dos processos decisórios, são definir regras, aplicá-las e adjudicá-las. Para que os sistemas políticos funcionem, essas funções precisam ser desempenhadas, em que pese todas as dificuldades inerentes a sua operacionalização. Desta forma, a governança requer, pelo menos, que as atividades abaixo sejam cumpridas:

I. Definir objetivos - governar é dirigir e requer conhecimento sobre o trajeto para o destino que se pretende atingir. A governança efetiva requer a integração de objetivos entre todos os níveis do sistema.

II. Conciliar e Coordenar objetivos – cada um dos múltiplos atores dentro do governo tem os próprios objetivos, assim, para governança efetiva é preciso estabelecer prioridades, cooperação e coordenação de ações de acordo com as prioridades definidas.

III. Implementar – as decisões tomadas nas etapas acima devem produzir efeitos e requerem alguma forma de implementação, para tanto é preciso desenvolver capacidade no setor público para implementar os programas. Essa etapa envolve os atores governamentais e também pode envolver atores sociais.

IV. *Feedback e accountability* (avaliar e prestar contas) – indivíduos e instituições envolvidos na governança precisam aprender sobre suas ações. Isso é importante para a qualidade das decisões que serão tomadas e também para a *accountability* democrática. Desta forma, algumas formas de *feedback* devem ser desenvolvidas dentro dos arranjos governamentais.

Segundo Peters (2012a), o primeiro estágio da governança é estabelecer os objetivos coletivos mediante os quais a sociedade será dirigida. O segundo é fazer com que os objetivos adotados pelas organizações públicas sejam coerentes, de forma a favorecer a coordenação das atividades para que eles sejam atingidos. É difícil criar coordenação entre diferentes domínios políticos, as organizações públicas tendem a defender seus setores contra as outras organizações com as quais competem por recursos e podem ser relutantes em cooperar. O terceiro estágio é a implementação, que pode ser melhor compreendida por meio dos instrumentos que os governos dispõem para implementar os programas. O mais importante, neste contexto, tem sido a mudança dos instrumentos de comando e controle para o uso de instrumentos mais flexíveis envolvendo a negociação. Por fim, para governar é necessário aprender com as intervenções e encontrar formas para melhorar seu desempenho, assim como avaliar os resultados alcançados, para tanto o *feedback* e a *accountability* são os processos indicados. (Figura 2.)

Segundo Kettl (2002), a governança pública demanda novas estratégias para um governo efetivo e eficiente, sem comprometer a *accountability*. Para esse autor, a transformação da governança apresenta cinco

grandes questões a serem enfrentadas pela administração pública, que dizem respeito a:

- I. **Mudanças:** os governos se deparam com novas demandas que exigem novas estratégias e táticas para enfrentar os novos problemas.
- II. **Capacidade:** necessidade de desenvolver instrumentos de supervisão adequados às novas demandas. O governo deve ser capaz de calibrar os instrumentos de supervisão das complexas cadeias de ação para implementar políticas públicas, considerando que as estruturas governamentais ainda se baseiam nas técnicas tradicionais de comando e controle.
- III. **Legitimidade:** cada vez mais tem aumentado a interdependência entre o governo e seus parceiros e a dependência desses últimos dos programas e recursos públicos, o que pode indicar importantes problemas de legitimidade do poder público.
- IV. **Soberania:** os governos também precisam desenvolver novas estratégias para assegurar que o seu papel não é apenas mais um entre os demais nas redes de gestão pública, especialmente com a descentralização e globalização. O governo detém o poder legal de garantir o interesse público, assim como de dirigir o

funcionamento do sistema político que formula os programas públicos.

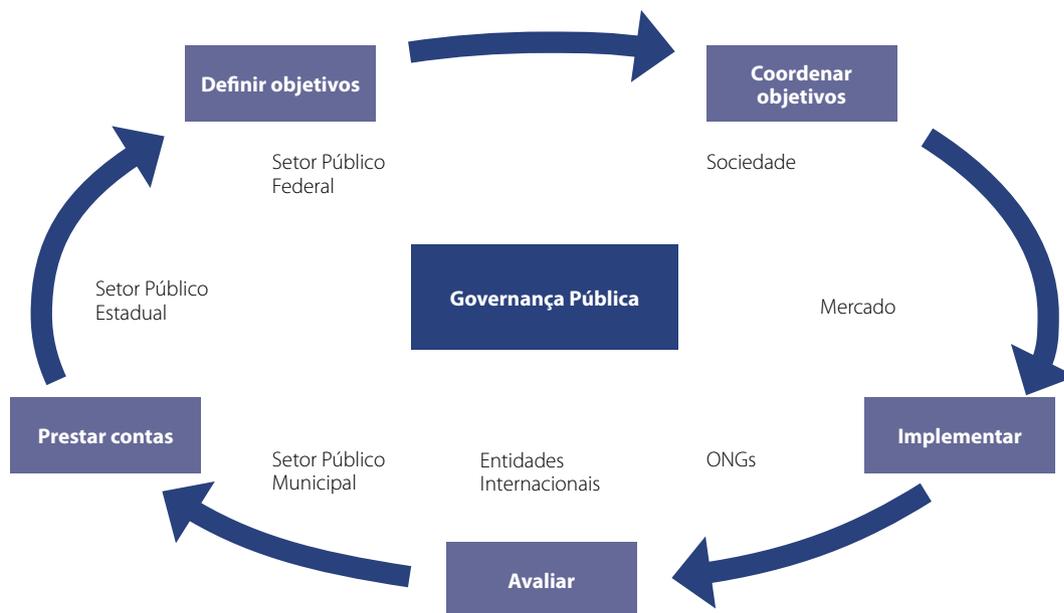
- V. **Interesse público:** a administração pública precisa ser bastante forte para permitir que o governo faça o que os cidadãos querem que seja feito.

Para Kettl, os problemas da governança envolvem: 1) a adaptação, no sentido de adequar os sistemas verticais aos novos desafios da globalização e descentralização, integrando a esses sistemas, os sistemas horizontais; 2) a capacidade em termos de desenvolver habilidades da burocracia para gerenciar efetivamente em um ambiente de mudanças; 3) de escala, redefinindo as funções dos diferentes níveis da governança e, em particular, redefinindo o papel do governo federal.

Para tanto, as estratégias de governança devem tratar dos seguintes pontos: adequar os sistemas hierárquicos tradicionais para trabalhar mais produtivamente no gerenciamento de sistemas de prestação de serviços; desenvolver novas abordagens não hierárquicas para gerenciar sistemas de prestação indireta de serviços e, ajustar esses sistemas para que sejam operados simultaneamente, baseados em mecanismos que não sejam apenas a autoridade (KETTTL,2002).

Para tanto, novas habilidades são requeridas, especialmente a capacidade para negociar e gerenciar informações, a coordenação de responsabilidades compartilhadas entre gestores de diferentes agências, esferas administrativas e parceiros não-governamentais, crian-

Figura 2
Dimensões de análise Governança Pública



Fonte: elaboração própria.

do uma ligação entre as decisões políticas e os resultados esperados, onde a gestão individual do programa é parte da engrenagem para se produzir os resultados.

Para compreender o objeto da governança pública é preciso retomar a discussão das ações coletivas mencionadas por Peters, ou seja, das políticas públicas, com vistas a identificar tanto a natureza do problema que contribuiu para a formulação da política, quanto aos instrumentos por ela selecionados para que os resultados esperados possam ser produzidos. Diferentes instrumentos requerem diferentes estratégias de gestão para que os objetivos das políticas sejam alcançados.

Segundo Peters (2000), a perspectiva usualmente adotada na literatura sobre instrumentos considera que os programas de governo adotam determinados instrumentos, como se eles fossem capazes de produzir (por si só) os resultados esperados na economia e na sociedade. Pode-se citar, por exemplo, os programas de combate à pobreza, como o programa bolsa-família, que tem como principal instrumento a transferência de renda direta ao beneficiário, mediante a qual se espera promover o alívio imediato da pobreza e favorecer o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social. No entanto, instrumentos não são auto-geridos, são necessários mecanismos e estratégias de gestão que orientem e possibilitem efetivamente que o público alvo seja contemplado e que as demais condições para promoção das melhorias sejam criadas.

É importante ressaltar que nem sempre os instrumentos selecionados são suficientes e adequados para tratar os problemas a serem enfrentados pela política. Desta forma, as questões relacionadas aos instrumentos buscam investigar em que medida eles são capazes de produzir as mudanças com eficiência e efetividade na população alvo.

Para tanto é preciso compreender os mecanismos e estratégias para gestão dos instrumentos. Nesse aspecto, Kettl ressalta que administrar é coordenar e a coordenação é o problema central da administração pública para a efetiva governança.

Desta forma, Kettl sugere 10 princípios a serem observados para o desenvolvimento da governança:

- I. Hierarquia e autoridade não podem e não devem ser substituídas, mas devem ser melhor adequadas para a transformação da governança – esses dois mecanismos dificultam as estratégias tanto de coordenação, como de *accountability* nos governos democráticos.

- II. Redes complexas têm sido sobrepostas no topo das organizações e precisam ser gerenciadas diferentemente.

- III. Os gestores públicos precisam confiar mais nos processos interpessoal e interorganizacional como complemento a – e algumas vezes como substituto para – autoridade.

- IV. Informação é componente básico e necessário para a transformação da governança.

- V. Gerenciamento de desempenho pode prover uma ferramenta valiosa para controlar as fronteiras difusas.

- VI. Transparência é a base para gerar confiança nas operações do governo.

- VII. Governos precisam investir em capital humano para desenvolver as habilidades necessárias para desempenhar as novas atribuições.

- VIII. A transformação da governança requer novas estratégias e táticas para a participação popular na administração pública.

- IX. Os parceiros não-governamentais têm começado a assumir responsabilidade civil na prestação de serviços públicos, isto requer o desenvolvimento de mecanismos para promoção da responsabilização, flexibilidade e eficiência desses parceiros, sem sacrificar os padrões de desempenho que os cidadãos esperam do governo.

- X. Desenvolver novas estratégias constitucionais para o gerenciamento de conflitos (caso americano).

11. CONCLUSÃO

Com base nessas considerações, é possível traçar algumas diferenças entre a governança corporativa e a governança pública, que merecem ser consideradas no escopo deste artigo.

Observa-se que na governança corporativa há um ator, ou um nível decisório soberano (proprietário), cujas decisões (escolhas) são impositivas e os conflitos são intermediados por meio dos instrumentos de controle claramente identificados: conselho fiscal, conselho de

administração e auditoria independente. O corpo executivo (agente) não tem autonomia para mudar o que tem de ser feito, mas apenas para conduzir a organização (propriedade) para que os objetivos sejam alcançados, denotando clara hierarquia entre os atores envolvidos, com competências e responsabilidades bem definidas. Ademais, o agente pode ser nomeado ou destituído a critério do proprietário. Na governança pública, não existe um ator com poder soberano, com autonomia e autoridade absolutas.

O setor público tem um papel estruturante na governança pública, considerando que é o principal responsável pela definição das regras e leis que regulam as relações e definem os objetivos a serem alcançados para promoção do bem comum, além do que tem o controle legítimo da força e regras definidas para tomada de decisão. No entanto, o setor público é formado por vários atores em diferentes esferas de governo, cada qual com independência e autonomia para fazer suas próprias escolhas. Desta forma, não há que se falar em hierarquia nas relações entre os atores públicos, mas em coordenação, cooperação e coerência de propósitos para implementação das escolhas coletivas (PETERS, 2012).

Com relação aos instrumentos de controle, para a governança corporativa estes estão definidos (conselho fiscal, conselho de administração e auditoria independente) e por meio deles se objetiva monitorar e incentivar o comportamento do agente para que os interesses do proprietário sejam cumpridos. Na governança pública, dada as fronteiras difusas entre as competências e responsabilidades dos diversos atores envolvidos, bem como a ausência de hierarquia e soberania de poder, os instrumentos utilizados buscam garantir a coordenação e cooperação entre os atores para assegurar a implementação dos objetivos. Para tanto, a informação é essencial para a comunicação. A comunicação transparente, acessível em tempo real para todos, aumenta a confiança no governo (KETTLE, 2002).

Dentre as diferentes formas de informação, as informações sobre desempenho podem ser as mais importantes. Quando múltiplas organizações compartilham responsabilidade pela implementação de programas públicos é difícil identificar a responsabilidade de cada uma. Assim, os sistemas de avaliação (sistemas de gerenciamento baseados em desempenho) podem contribuir para fortalecer a administração, assegurando maior transparência dos resultados e promovendo a *accountability*.

Ademais, a comunicação é fundamental para garantir a sustentabilidade e legitimidade das decisões, assim como para evitar ruídos e interferências que possam comprometer o alcance dos objetivos.

Para a análise da governança pública, no entanto, é importante definir três questões fundamentais: O que será avaliado? Para quê? Para quem? Estas questões estabelecem o recorte da análise, a partir do qual será possível estabelecer os critérios a serem utilizados para exame.

REFERÊNCIAS

BERDARDI, Patricia C. *A evolução do conceito de governança corporativa à luz da ética: uma análise longitudinal*. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa Nacional de Gestão Pública – GesPública – Prêmio Nacional de Gestão Pública – PQGF – Instruções para avaliação da gestão pública 2010*. Brasília, 2009.

CALMON, Paulo C. D. P. *Redes e Governança das Políticas Públicas*. 23 f. Trabalho Acadêmico. Centro de Estudos Avançados de Governo da Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Brasil (200?).

IFAC. *Governance in the public sector: a governing body perspective*. International public sector study. Study 13, New York, 2001.

INTOSAI. ISSAI 100: *Fundamental Principles of Public Sector Auditing* – exposure draft, 2013.

INTOSAI. ISSAI 200: *Fundamental Principles of Financial Auditing* – exposure draft, 2013.

INTOSAI. ISSAI 300: *Fundamental Principles of Performance Auditing* – exposure draft, 2013.

INTOSAI. ISSAI 400: *Fundamental Principles of Compliance Auditing* – exposure draft, 2013.

KETTL, Donald. *The Transformation of Governance*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 2002.

LEVI-FAUR, David. (Ed.). *Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press, 2012.

LYNN, Laurence E. *Public Management: old and new*. New York, NY: Routledge, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 2, n. 1, p.110-135, jan./mar. 2010.

MENDES, Francisco A. H. Governança corporativa no setor público: análise do conceito e um estudo de caso do Banco Central do Brasil. *Revista de Gestão Pública DF*, Brasília, v. 2, n.1, p. 5-22, jan./jun. 2008.

OECD. *Principles of corporate governance*, Paris, 2004.

PETERS, B. Guy. Governance as Political Theory. In: LEVI-FAUR, David. (Ed.). *Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press, 2012.

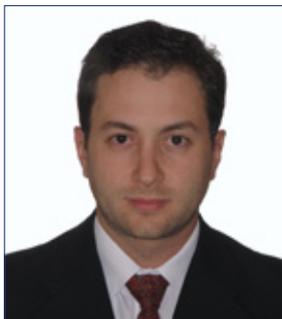
PETERS, B. Guy. *Governance and Sustainable Development Policies*, 2012a

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Planejamento Estratégico TCU 2011-2015 – construindo o TCU do futuro.

NOTAS

- 1 Fonte: <http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=18>
- 2 Essa definição inverte a relação da tabela 1, na qual a liderança é um dos critérios de governança.
- 3 A origem da palavra governança, juntamente com governo e cibernética, é grega e significa conduzir/dirigir um barco. Assim, epistemologicamente, governança significa dirigir a economia e a sociedade (nota original do artigo em referência).

Exigência de credenciamento das licitantes pelos fabricantes de produtos de tecnologia da informação, nos certames para aquisição de bens e serviços da área



Antonio Daud Júnior

é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Engenharia Elétrica (ênfase em eletrônica) pela Universidade Federal de Uberlândia.



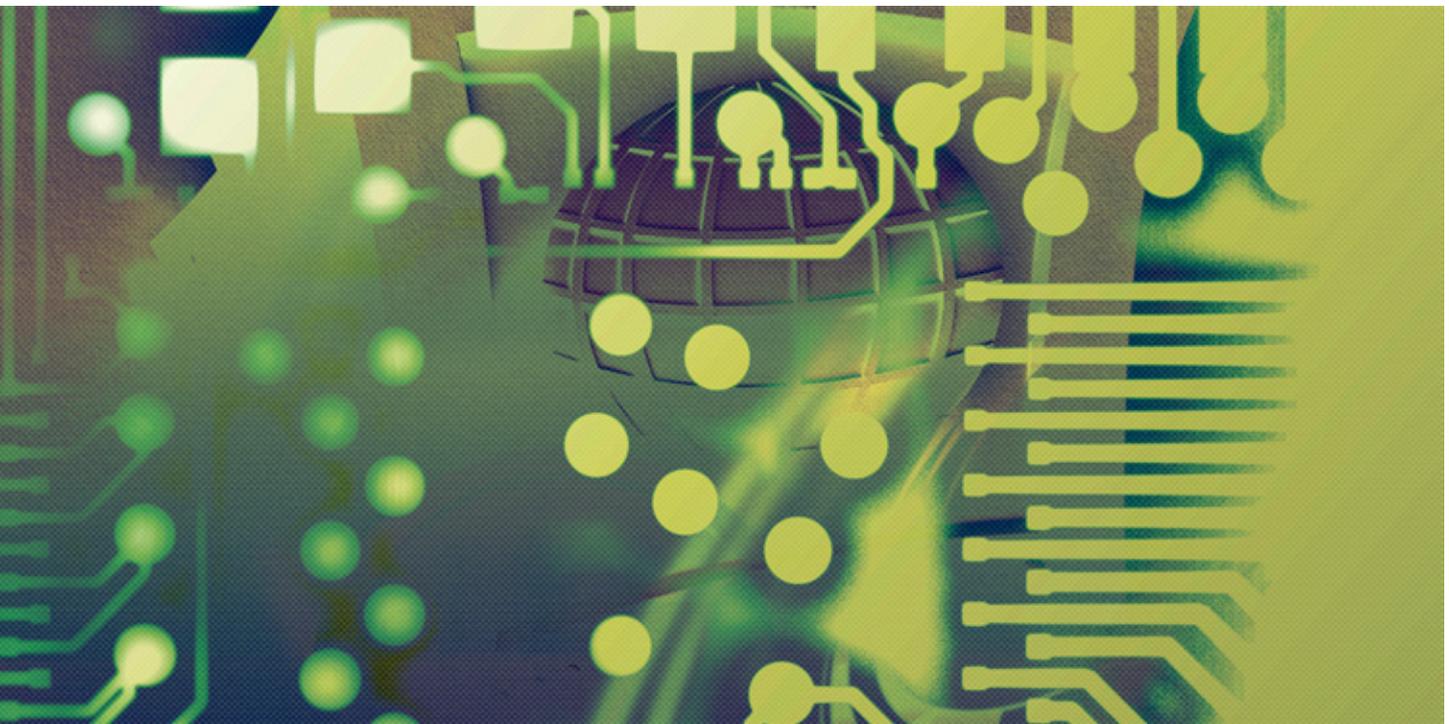
Rodrigo Machado Benevides

é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Ciência da Computação pela Universidade Federal do Espírito Santo.

RESUMO

O credenciamento é um mecanismo por meio do qual o fabricante (ou seu distribuidor credenciado) elege entre as empresas que comercializam seus produtos, algumas para representar sua marca perante o consumidor final, de maneira a simbolizar, aos olhos do mercado, que ambos possuem laços comerciais e/ou técnicos, transmitindo ao consumidor mais segurança acerca da capacidade da empresa credenciada em fornecer o bem ou prestar serviços associados. Assim, visando a esse mercado, as empresas buscam credenciar-se junto aos fabricantes. Para o fabricante, isso se traduz, principalmente, em mitigação do risco de danos à imagem do produto perante o consumidor final, pois, nesse cenário, ele assegura a existência de um canal especializado para fornecer os produtos e prestar serviços ao consumidor, para que o cliente desfrute do melhor desempenho, caso esteja disposto a se utilizar desse canal. O objetivo deste trabalho é discutir a possibilidade da exigência do credenciamento nas licitações de Tecnologia da Informação (TI) por Pregão à luz da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e considerando, em especial, os efeitos sobre os riscos da contratação.

Palavras-chave. Credenciamento. Jurisprudência. Licitação. Tecnologia da Informação.



1. 1. INTRODUÇÃO

A evolução das normas e da jurisprudência relativas a licitações públicas na área de Tecnologia da Informação (TI) e as evidentes vantagens do uso do Pregão pela Administração implicam crescente utilização dessa modalidade de licitação para contratação de bens e serviços de TI e consequente redução do uso daquelas em que o tipo técnica e preço é admitido.

Essa progressiva adoção do Pregão, o qual não permite elencar critérios pontuáveis, aumenta, naturalmente, a importância dos requisitos obrigatórios da contratação, de modo a selecionar o nicho de mercado que entregue os resultados pretendidos com maior vantagem para a Administração. Esse novo cenário, por sua vez, induz ao questionamento acerca das exigências indispensáveis para que a solução contratada atenda à necessidade da Administração, aumentando as chances de uma regular execução e, ao mesmo tempo, não comprometendo a competitividade do certame ou ferindo a isonomia entre os licitantes.

Uma dessas exigências, comumente utilizadas pelos gestores públicos, consiste na imposição de credenciamento das licitantes pelo fabricante do produto envolvido na licitação.

Destarte, este trabalho tem por objetivo discutir a possibilidade da exigência do credenciamento nas licitações de TI por Pregão, à luz da jurisprudência do

Tribunal de Contas da União (TCU) e considerando, em especial, seus efeitos sobre os riscos da contratação.

Este texto está organizado em seis itens, sendo este o primeiro deles, no qual descrevemos de maneira breve no que o credenciamento consiste.

No item 2, são apresentadas as principais características dos programas de credenciamento estudados.

No item 3, questiona-se a real necessidade desta exigência para a execução do objeto.

No item 4, analisam-se os efeitos do credenciamento sobre a competitividade e a isonomia no procedimento licitatório.

No item 5, apreciam-se circunstâncias que, devido à sua excepcionalidade, poderiam permitir a exigência do credenciamento de maneira legal.

O item 6 traz algumas considerações finais.

Registre-se que este artigo toma por base o conteúdo da Nota Técnica nº 03/2009 - SEFTI/TCU, de 10 de abril de 2010, que trata da “Exigência de credenciamento das licitantes pelos fabricantes de produtos de tecnologia da informação, nos certames para aquisição de bens e serviços da área”, e que os autores deste artigo também foram signatários da referida nota técnica. Todavia, somente com a prolação do Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, na sessão de 23/5/2012, foi autorizada a divulgação do seu conteúdo. Ademais, cumpre ressaltar que este artigo já foi publicado na Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC) em janeiro de 2013.

2. CARACTERÍSTICAS DOS PROGRAMAS DE CREDENCIAMENTO

O credenciamento, o qual pode assumir outras denominações (como “representação”, “parceria”, “designação”, “autorização”, “eleição”), é um mecanismo por meio do qual o fabricante (ou seu distribuidor credenciado) elege, mediante algum critério, entre aqueles que comercializam seus produtos, determinadas empresas para representar sua marca perante o consumidor final. Essa “representação” não significa que o credenciado age em nome do fabricante, ou que este ficará subsidiária ou solidariamente responsável pelos compromissos assumidos pelo credenciado perante o consumidor final, mas simboliza, aos olhos do mercado, que ambos possuem laços comerciais e/ou técnicos, transmitindo ao consumidor mais segurança acerca da capacidade da empresa credenciada em fornecer o bem ou prestar serviços associados.

Assim, visando a esse mercado, as empresas buscam credenciar-se junto aos fabricantes. Para o fabricante, isso se traduz, principalmente, em mitigação do risco de danos à imagem de seu produto perante o consumidor final, pois, nesse cenário, ele assegura a existência de um canal especializado para fornecer os produtos e prestar serviços ao consumidor, para que o cliente desfrute do melhor desempenho, caso esteja disposto a se utilizar desse canal.

Nas licitações para aquisição de bens de TI, o credenciamento se dá entre fornecedor e fabricante do bem licitado, enquanto para os serviços, o credenciamento ocorre não com o fabricante do objeto da licitação, mas com o fabricante de produto diretamente relacionado à prestação, do qual o serviço depende. Por exemplo, para o serviço de suporte a banco de dados, o credenciamento representa o vínculo entre empresa prestadora de serviços (eventual licitante) e fabricante do sistema de gerenciamento de banco de dados.

Para subsidiar a elaboração deste artigo, buscou-se estudar uma amostra do mercado abrangente e significativa, por meio dos principais fabricantes, analisando-se os programas de credenciamento de cerca de 70% do mercado de bens e de serviços de TI.

Segundo o estudo, há alguns fabricantes que sequer publicam em seus sítios na Internet as características dos programas de credenciamento. Já no caso daqueles que as divulgam, observou-se que alguns credenciamentos, a depender do fabricante, podem se traduzir também em benefícios à empresa parceira, como: suporte técnico diferenciado, contato com especialistas

do próprio fabricante, programas de treinamento diretos da fábrica, ou até preços diferenciados nas compras. Esses benefícios geralmente são agrupados em níveis de associação, com vantagens e requisitos diferenciados, como *Member, Advanced e Premier*, por exemplo.

Os fabricantes, na maioria das vezes empresas estrangeiras, estabelecem programas por meio dos quais elegem parceiros localizados no Brasil para comercializar seus produtos e/ou prestar serviços afetos. Por vezes, os parceiros são, ainda, reunidos em função do segmento de mercado em que atuam, como indústria, governo e outros. Alguns programas implicam custo para o parceiro, outros não. Na maioria dos casos, a lista de parceiros é divulgada no próprio sítio do fabricante na Internet.

Em alguns casos, observa-se a formalização do pacto celebrado entre fabricante e fornecedor. Nesses, mediante a celebração de um instrumento, direitos e obrigações recíprocos são estabelecidos entre fornecedor e fabricante, de forma que o credenciado, caso cumpra suas obrigações contratuais, poderá gozar dos benefícios oferecidos pelo fabricante.

Juridicamente, o credenciamento não se confunde com a representação comercial, prevista na Lei nº 4.886/1965, visto que no caso da representação comercial, o representante age como mero intermediador, para posterior efetivação de venda diretamente entre representado (geralmente fabricante) e consumidor. Por sua vez, a credenciada é uma empresa que atua por conta própria, efetua negociações e vendas diretamente a seus clientes, não apenas se limitando a agenciar pedidos ao fabricante do produto que, em geral, é apenas parte da solução comercializada.

Já em relação à carta de solidariedade, constata-se certa similaridade com o credenciamento. A carta é um documento firmado por fornecedor e fabricante, com o principal objetivo de estabelecer e externalizar responsabilidade recíproca (solidária) sobre o bem a ser fornecido.

Essa carta constitui-se em uma espécie de credenciamento, porém, com um vínculo mais forte (pois corresponsabiliza) e efêmero (enquanto específica para cada certame), entre fabricante e fornecedor, em que aquele se responsabiliza solidariamente pela adequada execução do objeto. Essa forma de responsabilização não ocorre no credenciamento.

A carta de solidariedade, que já fora utilizada como requisito obrigatório em processos licitatórios, tem sido reiteradamente condenada pelo TCU (e.g., Acórdãos nos 216/2007, 423/2007 e 539/2007, todos do Plenário). Também utilizada como critério de ha-

bilitação, tem sido igualmente reprovada, a exemplo dos Acórdãos nos 1.670/2003, 1.676/2005, 223/2006, 2.056/2008, do Plenário, e 2.294/2007-1ª Câmara, por restringir indevidamente a competitividade dos certames.

Em relação às certificações profissionais, muito comuns na área de TI (e.g., *Microsoft Certified Professional* – MCP, *Sun Certified Java Programmer* – SCJP, *Cisco Certified Network Associate* – CCNA), avalia-se diretamente, mediante exame, com conteúdo específico e pré-definido, a capacidade técnica do indivíduo (e não da empresa), o que as torna intrinsecamente diferentes do credenciamento.

Por fim, vale destacar, também, a diferença entre o credenciamento em comento e a obtenção de certificação por empresas. A certificação é mecanismo também muito comum no mercado de TI, contudo, além de possuir vigência temporal previamente definida, é fornecida por um terceiro, fora da relação comercial de compra e venda, isto é, uma entidade certificadora (fora da relação fornecedor-fabricante), acreditada por instituição oficial, como por exemplo, a ISO (*International Organization for Standardization*).

Merece destaque ainda que esta análise esteja centrada nos casos em que o credenciamento é usado como requisito obrigatório e não como critério pontuável, já que o próprio TCU firmou entendimento de que, por via de regra, os bens e serviços de tecnologia da informação devem ser considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão, conforme disposto no item 9.2.2 do Acórdão nº 2.471/2008-TCU-Plenário, modalidade que não permite elencar critérios pontuáveis.

3. DA (DES)NECESSIDADE DO CREDENCIAMENTO À EXECUÇÃO DO OBJETO

Da consulta direta à legislação (Constituição Federal, art. 37, inciso XXI *in fine*; Lei nº 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I, art. 6º, inciso IX, alíneas “c” e “d”, art. 44, § 1º; Lei nº 10.520/2002, art. 3º, inciso II) e à jurisprudência do TCU (Acórdãos nos 2.437/2008 – Plenário, item 9.4.2; 3.541/2008 – 2ª Câmara, item 9.2 e Acórdão nº 2.717/2008 – Plenário, item 9.2.3), conclui-se que os requisitos da contratação de bens e serviços de tecnologia da informação devem limitar-se àqueles indispensáveis à execução do objeto pretendido.

Diante dessa premissa, deve-se analisar se o credenciamento constitui-se em exigência indispensável

à execução do objeto licitado. O gestor deve sempre se guiar pela busca da proposta mais vantajosa, para atender a necessidade da contratação, preservado o interesse público, conforme o *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/1993. É também necessário que se busquem mecanismos para assegurar a regular execução do objeto contratado. Tais medidas devem ocorrer tanto na fase de seleção do fornecedor como na etapa de execução do objeto, a partir de uma efetiva gestão contratual. A exigência em tela insere-se no primeiro grupo, dando-se ainda na fase licitatória.

Inicialmente, cumpre notar que o ente contratado é quem deverá executar o objeto. Esse ônus não ficará a cargo do fabricante, mas sim do licitante fornecedor, vencedor do certame. Destarte, as exigências editalícias e contratuais devem ser concentradas sobre a pessoa jurídica do futuro contratado. Excetua-se apenas o caso em que o próprio fabricante participa diretamente da licitação, na qual acumulará o papel de fornecedor e fabricante.

Características da solução, etapas de entrega e condições de penalidades devem ser bem elaboradas para se aumentar a chance de atendimento da necessidade que gerou a contratação. Assim, ao participar de uma licitação, cada empresa saberá de antemão a capacidade técnico-operacional que deverá possuir para ser capaz de executar o objeto licitado.

Pode ser que para fazer frente à demanda exigida pelo objeto daquele certame, algumas empresas utilizem contratos com o fabricante, mas outras prescindam deste vínculo, ou recorram a outros meios. Contudo, não deve o contratante imiscuir-se no relacionamento entre licitante e fabricante, estabelecer regras para esse vínculo, ou mesmo prever tais regras nos editais, inclusive por ausência de previsão legal para tal ingerência. Deve apenas certificar-se de estabelecer seus requisitos de qualidade, prazo e outros a serem atendidos pela pessoa do contratado.

Portanto, as exigências editalícias não devem se dar sobre o fabricante, tampouco acerca do relacionamento deste com o licitante, mas sim sobre o objeto e a pessoa jurídica a ser contratada, na forma de requisitos técnicos obrigatórios e critérios de habilitação e qualificação.

Quanto aos fins visados pela exigência de credenciamento, supõe-se que repousem na segurança de alcançar os resultados esperados da contratação. O problema é que o gestor teme contratar empresa que não consiga entregar os produtos, instalá-los, configurá-los e/ou prover suporte, de modo que não se alcance os re-

sultados e não se atenda à necessidade da contratação. Ele receia descobrir que a empresa é inapta somente durante a execução do contrato, quando já se despendeu recursos financeiros, esforço e tempo e, para solucionar o problema, será necessário penalizar a empresa, efetuar o distrato, realizar nova contratação e gerir novo contrato, gerando custos e atrasos para a Administração.

De forma pontual, a intenção de contratar uma empresa credenciada pode se traduzir em maior segurança ao gestor quanto aos seguintes aspectos, entre outros: (i) o fornecedor não é um “aventureiro” e possui capacidade técnico-operacional para fornecer o bem ou prestar o serviço adequadamente; (ii) ele executará o objeto no prazo e com a qualidade esperada e pactuada; (iii) o fornecedor seguirá os padrões estabelecidos pelo fabricante na instalação, configuração do equipamento e suporte ao contratante, evitando a perda da garantia por manuseio indevido; (iv) ele possui quadro técnico de profissionais suficientemente competentes; (v) o fornecedor terá qualificação mínima para prestação do suporte; (vi) o fornecedor tem garantia do fabricante de recebimento dos produtos para entregá-los ao órgão ou à entidade.

Assim, em geral, o gestor visa a assegurar, de antemão, que o licitante possui capacidade técnica e de fornecimento para executar o objeto, minimizando os riscos da contratação, inclusive com a utilização do Pregão.

Contudo, diante dessas necessidades, a Administração dispõe, sem lançar mão do credenciamento, de algumas alternativas para assegurar a execução regular do objeto. Listam-se, como exemplo, as seguintes:

- exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, na forma do art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/1993;
- exigência (na habilitação) de atestado, com fulcro no art. 30, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, de que a licitante já forneceu, anteriormente, os equipamentos que oferecerá ou prestou serviços relacionados a determinado produto anteriormente, estabelecendo-se as condições da entrega da solução provida e a explicitação de que os serviços foram prestados de acordo com os critérios estabelecidos no contrato, inclusive qualitativos;
- retenção da garantia de execução contratual prevista no art. 56 da Lei nº 8.666/1993, durante todo o período de vigência da garantia e do suporte técnico contratados;
- estabelecimento de todo o ritual de entrega da solução, incluindo as obrigações de ambas as partes, com respectivos prazos e níveis de serviço, bem

como sanções ajustadas a cada uma dessas obrigações, aliado a mecanismos de gestão contratual, como, por exemplo, reunião de início de contrato (prevista no art. 25, inciso I, alínea “b”, da IN SLTI nº 4/2010), reuniões e entrega de relatórios e outros.

Assim, *a priori*, para cada um dos fins visados pela exigência do credenciamento, é possível que o gestor utilize outros mecanismos legais, como os listados anteriormente, para diminuir os riscos de inexecução contratual, com vistas a assegurar a regular execução do objeto contratado, sem restringir indevidamente a competitividade do certame, ou ainda ferir a isonomia entre os interessados.

Além dos fatos até aqui discutidos acerca do foco dos requisitos sobre a pessoa do licitante, do objeto, dos objetivos pretendidos com a exigência e das alternativas de que dispõe o gestor, cabe ressaltar que ser credenciado junto ao fabricante não significa necessariamente que o licitante possuirá capacidade técnica para fornecer um equipamento ou prestar um serviço, inclusive superior aos não credenciados, pois, em muitos casos, não há critério técnico objetivo para o credenciamento. Citam-se como exemplo alguns programas em que são utilizados critérios econômicos, como o faturamento do parceiro (e.g., um milhão de reais em vendas ao ano), geográficos, ou segmento de atuação no mercado (e.g., governo, indústria). Em outros casos, ainda, os critérios sequer são divulgados. Nesses casos, não há comprovação de benefícios técnicos do credenciamento para a Administração.

Somado a isso, tem-se o fato de que a entrada de uma empresa no programa de credenciamento é totalmente discricionária ao fabricante, pois ele não se vincula a ter de conceder o credenciamento àquele ente que satisfaz seus critérios, de modo que a exigência do credenciamento pode, ainda, atentar contra a isonomia. Portanto, mesmo nos casos em que se considera o programa transparente, admitindo que há critérios técnicos objetivos pré-definidos para a entrada no programa de credenciamento, que eles são públicos e a empresa satisfaz tais critérios, essa pode não receber a chance-la do fabricante, por motivos quaisquer, sem ter como recorrer desta decisão arbitrária, até mesmo porque ele não é obrigado a credenciar novos parceiros.

Como agravante, pela natureza do credenciamento, não há como se exigir do contratado a sua manutenção durante a execução contratual, pois esse vínculo está fora de seu controle, dependendo totalmente do arbítrio do fabricante.

O fato de um fornecedor parceiro prestar, em tese, um serviço de qualidade superior, não torna o contrário verdadeiro, ou seja, não se pode afirmar que não existem no mercado outros fornecedores aptos a fornecer aquele bem ou prestar o serviço com alta qualidade, mas que por algum motivo não estão credenciados pelo fabricante. Assim sendo, se não há necessariamente relação direta, demonstrável, entre o credenciamento pelo fabricante e a capacidade técnica das licitantes, também não há relação direta entre fornecedor não credenciado e serviço insatisfatório. O objetivo de se garantir um licitante que pertença àquele mercado, e que seja tecnicamente capaz de executar o objeto, pode ser alcançado, por exemplo, mediante a exigência de um atestado de capacidade técnica pertinente.

Destarte, a capacidade técnica de uma empresa para execução do objeto e cumprimento das obrigações, previsto no inciso XXI do art. 37 da Carta Magna, não se confunde com *status* de empresa credenciada, uma vez que o credenciamento não é mecanismo hábil para mitigar, de maneira efetiva, o risco de inexecução contratual, tampouco garantir a capacidade técnica e de fornecimento das licitantes para executar o objeto.

Suponha-se o caso de a empresa não ser credenciada por um fabricante e o certame exigir a prestação de garantia durante três anos após a entrega do bem. Caso a garantia de fábrica vigore apenas durante o primeiro ano, isso não altera a figura do responsável perante a Administração, pois a garantia deverá ser prestada pelo contratado. O contratado, para fazer frente a esse requisito, poderá, a seu critério, buscar estabelecer algum contrato, de acordo com o nível de serviço requerido, com o fabricante ou outros fornecedores do mercado, no sentido de cobrir todo o período de garantia ou ainda estocar peças de reposição para atender futuros pedidos de manutenção vinculados a essa garantia.

De forma complementar, o fato de um fornecedor ser credenciado não altera a situação, pois o precário vínculo do credenciamento não assegura à Administração a prestação de assistência da garantia dos equipamentos pelo contratado após o primeiro ano, ou ainda pelo fabricante, no caso do inadimplemento pelo contratado.

O estabelecimento, no edital, de requisitos claros do objeto e de mecanismos efetivos de gestão contratual, sobretudo quanto à aplicação de sanções, naturalmente poderá afastar empresas que não os atendam, isto é, sejam tecnicamente incapazes de executar aquele objeto, ou caso insistam em participar do certame, estarão sujeitas a sofrer as penalidades cominadas

nos arts. 86 a 88 da Lei nº 8.666/1993 e no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

Com efeito, o próprio contratado (e não o fabricante, o qual não é parte no ajuste) é quem deve garantir à Administração Pública a qualidade dos serviços prestados e o bom funcionamento dos equipamentos por ele fornecidos, como desempenho, garantia contratual de *hardware* (que extrapola a garantia legal de fabricação prevista no art. 24 do Código de Defesa do Consumidor), suporte aos problemas de *software* que não forem solucionados pelo serviço de manutenção próprio, entre outros, e sem que isso caracterize um contrato de prestação contínua de manutenção.

Quanto ao prazo de entrega dos produtos, que deve constar como requisito do edital, de fato, depende da conexão do fornecedor contratado com o fabricante ou distribuidor do produto. Todavia, conforme visto, o credenciamento não gera, para a Administração, garantias formais de que a empresa credenciada possui vantagens em relação à não credenciada, ou que o fabricante se vincula aos requisitos editalícios, mas tão somente uma expectativa de que os laços comerciais entre fornecedor e fabricante mitiguem riscos de eventual inexecução contratual.

Como alternativa, para se prevenir de eventuais entraves no fornecimento, a Administração poderia, por exemplo, exigir, com espeque no art. 30, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, um atestado de que a licitante tenha fornecido produtos daquele tipo em prazo semelhante, em contrato anterior.

Portanto, considerando que

- os requisitos da contratação de bens e serviços de TI devem limitar-se àqueles indispensáveis à execução do objeto pretendido;
- as exigências editalícias não devem se dar sobre o fabricante, tampouco acerca do relacionamento desse com o fornecedor, mas sim sobre o objeto e a pessoa jurídica a ser contratada;
- o principal intuito da exigência do credenciamento é assegurar que o licitante possua capacidade técnica e de fornecimento para execução do objeto, mitigando os riscos da contratação;
- o gestor possui outros mecanismos para buscar assegurar a execução do objeto e atingir os mesmos objetivos visados com a exigência do credenciamento;
- o credenciamento não é mecanismo hábil para mitigar, de maneira efetiva, o risco de

inexecução contratual, ou para garantir a capacidade técnica e de fornecimento das licitantes para executar o objeto, nem tampouco se pode afirmar que empresas não credenciadas sejam inaptas para a execução contratual;

- conclui-se que nas licitações para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação, por via de regra, não é requisito técnico indispensável à execução do objeto a exigência de que as licitantes sejam credenciadas pelo fabricante (Constituição Federal, art. 37, inciso XXI *in fine*; Lei nº 8.666/1993, art. 30, inciso II, art. 56, arts. 86 a 88 e Acórdão nº 1.281/2009-TCU-Plenário, item 9.3).

4. DA COMPETITIVIDADE DO CERTAME E DA ISONOMIA ENTRE OS INTERESSADOS

Primeiramente, ressalte-se que o credenciamento aqui abordado não é aquele específico para cada certame (como a carta de solidariedade), também conhecido como credenciamento *ad-hoc*, e sim um credenciamento feito pelo fabricante levando em conta apenas o atendimento pelo fornecedor de critérios pré-estabelecidos, sem considerar algum certame específico em vista. Considera-se que o credenciamento *ad-hoc* não deve ser permitido sob nenhuma hipótese, pois resulta em perniciosa prática por parte dos fabricantes, que se tornam capazes de escolher, para cada certame, seu único representante, podendo frustrar a competitividade das contratações públicas.

Em segundo, o requisito de credenciamento das licitantes pelo fabricante (ainda que não *ad-hoc*), em geral, restringe o caráter competitivo dos certames, previsto, entre outros diplomas, no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, porquanto afasta empresas que, por um motivo ou outro, não são credenciadas, mas que podem ter plenas condições de fornecer os bens e serviços requeridos. Ademais, deve-se pressupor que essas empresas não credenciadas, ao participar de licitações, estudam o mercado e se preparam para cumprir suas obrigações, assumindo os riscos de eventuais penalidades por descumprimento contratual.

Ao analisar os programas de credenciamento que os fabricantes estabelecem, constata-se que em alguns deles são publicados, de maneira transparente, os critérios de admissão dos parceiros, enquanto outros não os disponibilizam ou mesmo declaram não estarem abertos a novos parceiros para determinados

objetos. Frise-se, por oportuno, que em muitos deles divulga-se a lista de parceiros nos sítios dos fabricantes na Internet para consulta, outros fabricantes sequer isso fazem.

Ademais, não há como se exigir que os fabricantes sigam determinado modelo de programa, até mesmo porque esses credenciamentos são totalmente discricionários a eles, visto que decorrem da autonomia empresarial. Assim, não há como impor que os programas sejam abertos, transparentes, definam as vantagens técnicas percebidas pelos credenciados ou que contenham número mínimo de parceiros.

Mesmo considerando o conjunto daqueles fornecedores que divulgam as informações do programa, observa-se que alguns não possuem grande número de parceiros, outros sim. Há casos também em que o programa é tão segregado, que se fala em conjunto de programas. Nesses, há um parceiro específico para cada combinação de diversos fatores, como: linha de produto, família de equipamento e segmento de mercado, sem mencionar a localização geográfica.

Por exemplo, a combinação dos seguintes fatores: parceiros do fabricante “XYZ” de impressoras, do tipo laser, família de produtos “XPTO” e que forneçam para o segmento governo, pode resultar em um número muito reduzido de parceiros. Nesses casos, considerando uma licitação em que se exija o credenciamento e que o objeto seja impressora laser com as características dos equipamentos da família “XPTO”, o número de licitantes que são parceiros do fabricante “XYZ” naquele segmento de mercado é ainda mais reduzido. No caso de certame em que se exija (e seja necessário) o fornecimento de equipamentos de uma marca específica, ou modelo, o problema é ainda mais grave.

Assim, não é razoável que o gestor exija em uma licitação o credenciamento do licitante pelo fabricante, quando resta claro que esses credenciamentos se dão, em alguns casos, de forma obscura, e, em todos, ao arbítrio do fabricante.

Consignar de outra forma poderia fazer que os fabricantes passassem a indicar seu único “representante” para licitações de determinada linha de produtos, em dada região, a partir do credenciamento prévio de apenas uma empresa no segmento governo, para o produto objeto daquela licitação. Isso aumentaria definitivamente o risco de prejuízo da competitividade nos certames públicos, a exemplo do que fora apresentado pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, em Representação envolvendo empresas de TI, e que gerou o Acórdão nº 1.521/2003-TCU-Plenário.

Portanto, o credenciamento pelo fabricante como exigência para se contratar com a Administração Pública pode provocar a restrição indevida de competitividade, de forma direta, por limitar a participação de empresas, muitas vezes, capazes, mas que não possuam credenciamento, pelos diversos motivos listados acima, e ainda de maneira indireta, por criar condições para que os fabricantes passem a “lotear” o mercado de aquisições públicas de TI.

Além disso, nos casos em que o programa de credenciamento envolve custos para o credenciado, é natural que, numa licitação em que se exija o credenciamento, esses sejam repassados para as propostas e, assim, os preços ofertados sejam superiores aos que poderiam ser propostos por empresas não credenciadas, no caso de um certame aberto. Nesse caso, todos aqueles que atendam às exigências técnicas definidas, poderiam participar, aumentando a competitividade e potencialmente reduzindo o preço da contratação.

Ante o exposto e, devido às alternativas legais de que dispõe o gestor, às características dos programas de credenciamento dos fabricantes e à ineficácia do credenciamento para os fins visados pelo gestor, discutidas no desenvolvimento do item 3 deste artigo, conclui-se que a exigência, em editais para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação, de credenciamento das licitantes pelo fabricante, por via de regra, implica a restrição indevida da competitividade do certame (Lei nº 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I, art. 6º, inciso IX, alíneas “c” e “d”, art. 44, § 1º; Lei nº 10.520/2002, art. 3º, inciso II e Acórdão nº 1.281/2009 – TCU – Plenário, item 9.3).

Ademais, além de dedicar-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, a licitação visa, nos termos do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, a assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes. Da mesma forma, no *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, prevê-se que a licitação destina-se a garantir o princípio da isonomia, esculpido no art. 5º da Carta Magna. Nessa esteira, faz-se necessário comentar os efeitos da exigência do credenciamento para um eventual interessado em participar do certame e a legitimidade da diferenciação imposta.

Para melhor se obter os contornos e implicações do princípio da isonomia nas licitações, consultou-se parte da doutrina existente. Transcreve-se a ponderação de Marçal Justen Filho, na obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 11ª edição, página 44, que cita C. A. Bandeira de Mello acerca do assunto.

(...) Seguindo o raciocínio de C. A. Bandeira de Mello, a discriminação pode ser admitida quando presentes três elementos:

- a) existência de diferenças nas próprias situações de fato que serão reguladas pelo Direito;
- b) correspondência (adequação) entre tratamento discriminatório e as diferenças existentes entre as situações de fato;
- c) correspondência (adequação) entre os fins visados pelo tratamento discriminatório e os valores jurídicos consagrados pelo ordenamento jurídico.

Com efeito, aplicando-se a tese doutrinária citada para licitações de bens e serviços de TI, considera-se que as diferenças entre as situações de fato (elemento “a”), e que interessam à Administração, são vantagens técnicas que algumas empresas possuem, distinguindo-as das demais, e que potencialmente podem se traduzir em capacidade técnica para execução plena do objeto licitado. Ora, em um certame para contratação de bens e serviços de TI, realmente existem empresas capazes e outras incapazes de executar o objeto. Razoáveis, portanto, as diferenças no mundo fático, considerando-se presente o elemento “a”.

Já o tratamento discriminatório (elemento “b”) representa a imposição do credenciamento como requisito obrigatório desses certames. Assim, sabendo-se que o mecanismo de credenciamento não reflete, necessariamente, a capacidade técnica das empresas (item 3 deste artigo), sua imposição como tratamento discriminatório entre os particulares não é adequada a essas distinções fáticas relatadas no item anterior. Conclui-se como ausente o elemento “b”, não podendo ser admitida a discriminação, segundo a ponderação do jurista. Frise-se que, como ausente o item “b”, não se analisará a correspondência ao item “c”, porquanto se trata de requisitos cumulativos.

Em síntese, o credenciamento, por via de regra, atenta contra a isonomia, uma vez que empresas não credenciadas ficam impedidas de participar das licitações mesmo não sendo necessariamente incapazes tecnicamente, simplesmente por não serem credenciadas, conforme demonstrado anteriormente.

Portanto, conclui-se que a exigência, em editais para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação, de credenciamento das licitantes pelo fabricante, por via de regra, implica restrição indevida da competitividade do certame (Lei nº 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I, art. 6º, inciso IX, alíneas “c” e “d”, art.

44, § 1º; Lei nº 10.520/2002, art. 3º, inciso II e Acórdão nº 1.281/2009 – TCU – Plenário, item 9.3) e atenta contra a isonomia entre os interessados (Constituição Federal, arts. 5º, *caput*, 37, inciso XXI e Lei nº 8.666/1993, art. 3º, *caput*).

5. DOS CASOS EXCEPCIONAIS

Em que pese todo o arrazoado aqui contido, devido à enorme diversidade tecnológica dos bens e serviços de TI e à rápida inovação desse mercado, a depender das características específicas do caso concreto, excepcionalmente, esta exigência poderá se configurar essencial e, portanto, válida.

Nesses casos, deve restar cristalino o seguinte:

- a demonstração objetiva do vínculo de absoluta indispensabilidade entre a necessidade que motivou a contratação e as vantagens técnicas oferecidas pelo credenciamento; e
- a impossibilidade de se obter essas mesmas vantagens por outros meios legais.

Assim sendo, tendo em vista que o edital exigindo o credenciamento representa ato administrativo que afeta direitos e interesses, faz-se mister que, com fulcro no inciso I do art. 50 da Lei nº 9.784/1999, essa indispensabilidade seja descrita e cabalmente justificada nos autos do processo licitatório, respeitando-se também as particularidades do mercado, com vistas a não restringir indevidamente a competitividade ou atentar contra a isonomia.

Todavia, mesmo nesses casos, se o credenciamento configurar-se essencial, este deverá se dar como requisito técnico obrigatório, não devendo ser incluído, mesmo que apenas formalmente, na lista de critérios de habilitação dos licitantes, pelos motivos a seguir relatados.

Conforme consta do relatório condutor do Acórdão nº 1.670/2003-TCU-Plenário, a parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República dispõe que o processo de licitação pública “somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. Em decorrência disso, o art. 27 da Lei nº 8.666/1993 preceitua que, para fins de habilitação, exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa à habilitação jurídica, à qualificação técnica, à qualificação econômico-financeira, à regularidade fiscal e à prova de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Em complementação, os arts. 27 a 31 da Lei de Licitações e Contratos apontam os documentos aptos a serem exigidos para demonstrar a regularidade em relação a essas situações. Então, a interpretação sistemática dos dispositivos ora em comento impõe a conclusão de que aqueles são os únicos documentos passíveis de serem solicitados para a habilitação em certame licitatório.

Corroborando esse entendimento a Decisão nº 523/1997-TCU-Plenário, que determinou a obrigatoriedade de a Administração Pública, para fins de habilitação, ater-se ao rol dos documentos dos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993, não sendo lícito exigir nenhum outro documento que não esteja ali elencado.

Considerando que a comprovação de credenciamento (parceria ou instrumentos congêneres) não integra a redação dos referidos dispositivos, não se vislumbra a possibilidade de sua exigência para fins de habilitação.

Dessa forma, nas licitações para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação, a decisão pela exigência, em casos excepcionais, de credenciamento das licitantes pelo fabricante deve ser cabalmente justificada no processo licitatório, respeitando-se as particularidades do mercado (Lei nº 9.784/1999, art. 50, inciso I). Nessas situações, e considerando ainda a adoção da modalidade pregão, o credenciamento deve ser incluído como requisito técnico obrigatório, não como critério para habilitação (Constituição Federal, art. 37, inciso XXI *in fine*; Lei nº 8.666/1993, arts. 27 a 31 e Decisão TCU nº 523/1997).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante todo o exposto, conclui-se que nas licitações para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação, por via de regra, não é requisito técnico indispensável à execução do objeto à exigência de que as licitantes sejam credenciadas pelo fabricante.

Além disso, tal exigência implica, em regra, restrição indevida da competitividade do certame e atenta contra a isonomia entre os interessados.

Todavia, em casos excepcionais, a necessidade da exigência de credenciamento das licitantes pelo fabricante deve ser cabalmente justificada no processo licitatório, respeitando-se as particularidades do mercado e, nessas situações, especificamente para a modalidade pregão, o credenciamento deve ser incluído como requisito técnico obrigatório, não como critério para habilitação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 9 dez. 2011.

_____. *Lei nº 10.520*, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10520.htm> Acesso em 9 dez. 2011.

_____. *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666.htm> Acesso em 9 dez. 2011.

_____. *Lei nº 9.784*, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm> Acesso em 9 dez. 2011.

_____. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. *Instrução Normativa (IN) nº 4*, de 12 de novembro de 2010. <<http://www.comprasnet.gov.br/>> Acesso em 13 ago. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. *Nota Técnica nº 03/2009 - SEFTI/TCU*, de 10 de abril de 2010. Exigência de credenciamento das licitantes pelos fabricantes de produtos de tecnologia da informação, nos certames para aquisição de bens e serviços da área. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/tecnologia_informacao/notas_tecnicas/notas/Nota%20t%C3%A9cnica%20n%C2%BA%203%20-%20Sefti%20-%20TCU%20\(Aprovada\)%20-%20Exig%C3%A4nci.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/tecnologia_informacao/notas_tecnicas/notas/Nota%20t%C3%A9cnica%20n%C2%BA%203%20-%20Sefti%20-%20TCU%20(Aprovada)%20-%20Exig%C3%A4nci.pdf)> Acesso em 13 jul. 2012.

_____. *Decisão nº 523/1997*, Plenário. Sessão 20 ago. 1997. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Dec/19980808/GERADO_TC-19865.pdf> Acesso em 13 ago. 2012.

_____. *Acórdão nº 2471/2008*, Plenário. Sessão 5 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20081110/019.230%202007-2-MIN-BZ.rtf>> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. *Acórdão nº 1.233/2012*, Plenário. Sessão 13 ago. 2012. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120528/AC_1233_19_12_P.doc> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. *Acórdão nº 2.437/2008*, Plenário. Sessão 5 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20081107/006.515%202006-7-MIN-AC.rtf>> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. *Acórdão nº 3.541/2008*, 2ª Câmara. Sessão 17 set. 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/RELAC/20080918/AS-RELACAO-188.doc>> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. *Acórdão nº 2.717/2008*, Plenário. Sessão 26 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20081127/007.937%202008-7-AUD-MBC.rtf>> Acesso em 13 ago. 2012.

_____. *Acórdão nº 1.281/2009*, Plenário. Sessão 10 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20090612/033-418-2008-7-AUD-ASC.rtf>> Acesso em 13 ago. 2012.

JÚNIOR, Antonio Daud; BENEVIDES, Rodrigo Machado. Exigência de credenciamento das licitantes pelos fabricantes de produtos de tecnologia da informação nos certames para aquisição de bens e serviços da área. *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba: Zênite, n. 227, p. 26-36, jan. 2013.

Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos



Antônio França da Costa

é servidor do Tribunal de Contas da União, especialista em direito público pelo Complexo Jurídico Damásio de Jesus, graduado em direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e em administração pública pela Escola de Governo de Minas Gérias.

RESUMO

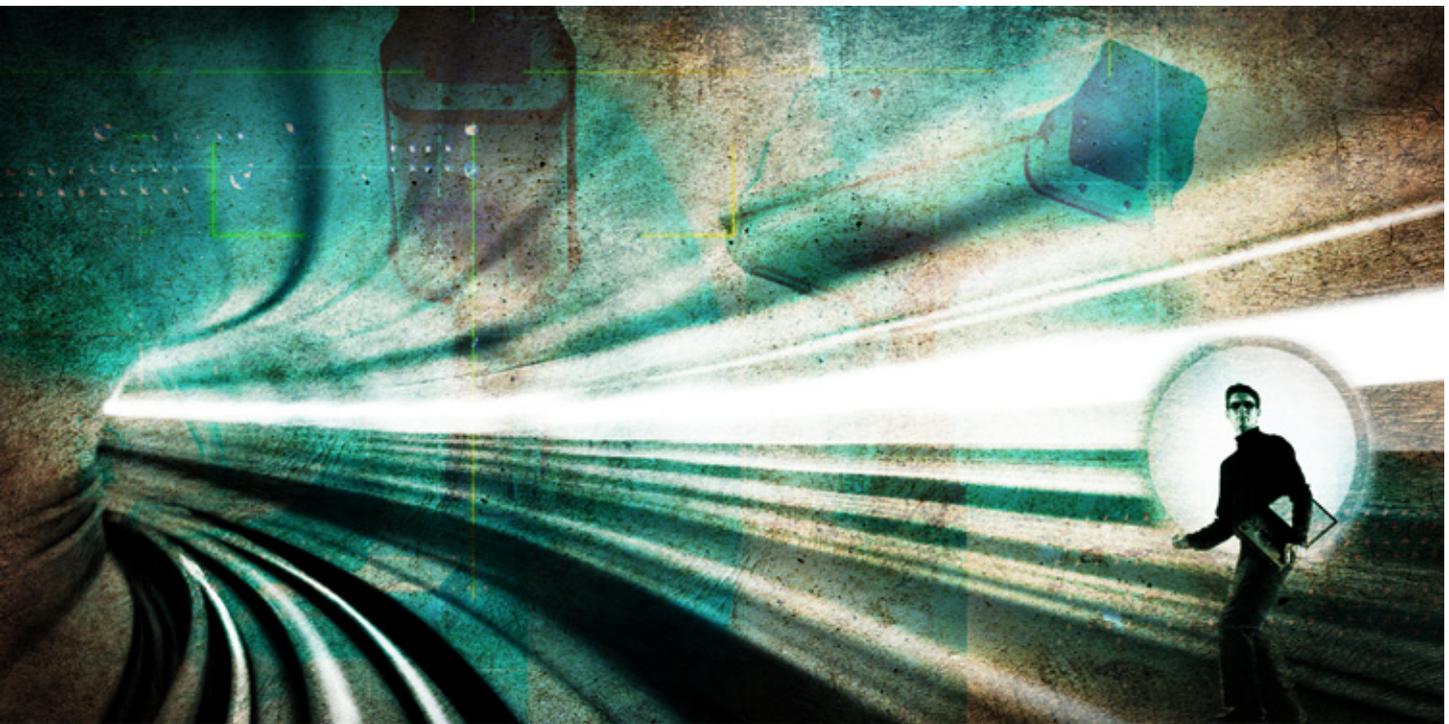
O artigo discorre sobre o fiscal de contratos: as peculiaridades que envolvem a nomeação; o papel na materialização dos objetivos da licitação; a relevância para a fase de liquidação da despesa e para o recebimento de obras e serviços; a importância na aplicação de penalidades ao contratado; a relação com a responsabilidade da Administração Pública no que se refere aos débitos trabalhistas e a responsabilização em decorrência de falhas na fiscalização.

Palavras-chave: Contratos públicos. Débito trabalhista. Fiscal. Liquidação da despesa. Recebimento provisório. Sanções contratuais. Responsabilização.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho decorreu de um convite feito pela Escola de Formação Complementar do Exército, na cidade de Salvador (BA), para que se discorresse sobre o papel do fiscal de contratos públicos. Considerado, na maioria das vezes, apenas mais uma formalidade a ser cumprida durante a execução dos contratos, a fiscalização dos contratos tem sido relegada a um segundo plano, colocada como uma atividade acessória que se soma a outras atividades ordinárias do servidor.

Não é incomum que se nomeie o fiscal de contratos sem lhe desincumbir de outras tarefas que lhe são



afetas, sem considerar que será necessário dedicar parte de seu tempo ao labor de fiscal. Outras tantas vezes, a capacidade técnica do servidor a ser nomeado é desconhecida pela autoridade que o nomeia.

Assim, procurar-se-á, nestas breves linhas, demonstrar a relevância do fiscal de contratos para a correta execução do objeto licitado, as peculiaridades que envolvem a nomeação do fiscal, a distinção entre fiscal, gestor, terceiros contratados para auxiliar na fiscalização, prepostos e auditores.

Além disso, tratar-se-á, também, do papel do fiscal de contratos na aplicação de penalidades à empresa contratada, na liquidação das despesas, na responsabilidade da Administração Pública quanto aos débitos trabalhistas em contratos de terceirização de mão de obra e no recebimento provisório de obras e serviços. Por fim, será abordada a responsabilização do fiscal de contrato pelos atos praticados.

2. GARANTIA DOS OBJETIVOS DA LICITAÇÃO

Segundo o art. 37, XXI, da Constituição Federal, as obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos de dispensa e inexigibilidade previstos em lei, devem ser contratados mediante processo de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obri-

gações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta.

O art. 3º da Lei 8.666/1993 estabelece, por sua vez, que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável¹.

São três os objetivos pretendidos pelo processo licitatório: garantir a isonomia entre todos aqueles que querem ofertar bens e serviços ao Poder Público, selecionar uma proposta que seja vantajosa para a Administração e promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Para garantir o alcance desses objetivos, a lei de licitações estabelece uma série de mecanismos; assim o faz quando elenca como princípios básicos que vão reger o certame a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a igualdade, a publicidade, a probidade administrativa, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo².

Selecionada a melhor proposta, em uma disputa em que se garanta o tratamento isonômico entre os licitantes, o contratado tem a obrigação de manter, durante a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação³.

Se o contratado pudesse, durante a execução do contrato, alterar ao talante as condições exigidas em edital e os termos da proposta vencedora, os princípios

norteadores da licitação estariam sendo postos por terra. A isonomia, um dos objetivos do certame, estaria sendo quebrada durante a execução do contrato.

De nada adiantaria a elaboração de um projeto básico, devidamente aprovado, se, por exemplo, os materiais fossem substituídos durante a execução do contrato por material inferior. A proposta vencedora, selecionada por ser a mais vantajosa para a Administração, perderia, na prática, essa qualidade.

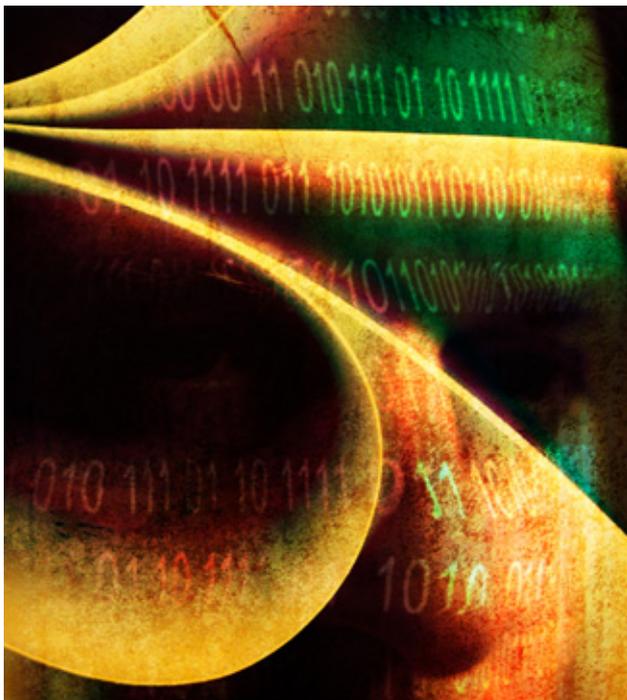
O fiscal de contratos tem a incumbência de se certificar que as condições estabelecidas em edital e na proposta vencedora estejam sendo cumpridas durante a execução do contrato, para que os objetivos da licitação sejam materialmente concretizados.

3. NOMEAÇÃO DO FISCAL

Segundo disciplina o art. 67 da Lei 8.666/1993,

a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

A Administração tem o poder-dever de fiscalizar o contrato. Deve ser nomeado formalmente um fiscal para verificar a sua correta execução. Não cabe aqui ju-



ízo de oportunidade e conveniência do gestor em nomear ou não o fiscal.

A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos. [TCU – Acórdão 1632/2009 – Plenário]

Os contratos devem ser executados com o devido acompanhamento e fiscalização a cargo de um Representante da Administração especialmente designado para esse fim, conforme exigido pelo art. 67 da Lei n.º 8.666/93. [Acórdão 212/2009 – TCU – Segunda Câmara]

A atribuição de fiscal deve recair sobre pessoa que pertença aos quadros da Administração, permitido, contudo, a contratação de terceiros para auxiliá-lo com o fornecimento de informações técnicas para que ele possa se posicionar quanto à correta execução do contrato.

Mantenha representante, pertencente a seus quadros próprios de pessoal, especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos que celebrar, permitida a contratação de agentes terceirizados apenas para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição, a teor do art. 67 da Lei 8.666/93. [Acórdão 690/2005 – TCU – Plenário]

A fim de se evitar qualquer ingerência nas atividades de fiscalização, não deve o fiscal de contratos ser subordinado ao gestor de contratos, e, a bem do princípio da segregação de funções, as atividades de gestor de contratos e fiscal de contratos não devem ser atribuídas a uma mesma pessoa. “Não obstante a não segregação dessas duas atribuições não possam ser consideradas ilegais, ela deve ser evitada”. (FURTADO, 2012, p. 440)

Ainda em homenagem ao princípio da segregação de funções, deve-se evitar que pessoas que compuseram a comissão de licitação sejam nomeadas como fiscais (FURTADO, 2012, p.440).

Indique, ao nomear representante da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução de contratos da Unidade, servidor fiscal que não esteja envolvido diretamente com a obtenção e negociação das prestações de serviços e/ou fornecimentos, de acordo com as disposições do art. 67 da Lei n. 8.666/1993. [Acórdão 2455/2003 – TCU – Primeira Câmara]

A escolha do fiscal deve recair sobre pessoa que tenha um conhecimento técnico suficiente do objeto que está sendo fiscalizado, pois falhas na fiscalização podem vir a alcançar o agente público que o nomeou, por culpa *in eligendo*.

O defendente era o superior hierárquico responsável pela equipe técnica que atestava os serviços. Assim sendo, não poderia se furtar da responsabilidade de vigiar, controlar e apoiar seus subordinados, buscando os meios necessários para a efetividade das ações afetas à Superintendência. Ao se abster dessa responsabilidade, agiu com culpa nas modalidades *in omittendo* e *in vigilando*. Se considerarmos, ainda, que os componentes de sua equipe não tinham competência e formação adequadas para as atividades que lhes eram afetas, pode-se suscitar que o defendente teria agido com culpa *in eligendo*. [Acórdão 277/2010 – TCU – Plenário]

Acerca da alegada inexperiência, arguida pelo querelante, aduzo às considerações da Serur o entendimento jurisprudencial deste Tribunal de Contas acerca da culpa *in vigilando* atribuível aos responsáveis na aplicação dos recursos públicos, consubstanciado no Voto condutor do Acórdão 1.190/2009-TCU-Plenário: "(...) Ainda que o ex-edil venha a *posteriori* invocar como *eximente* de culpabilidade o fato de não ter acompanhado diretamente a formalização e a execução do contrato, o então gestor municipal concorreu para o dano que lhe foi imputado por culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*. Como se depreende dos fatos, o ex-prefeito atrai para si a responsabilidade civil e administrativa também por não ter bem selecionado agentes probos a quem delegou tais tarefas operacionais, bem como por não ter devidamente supervisionado e exigido dos seus subordinados o esmero no cumprimento da lei. [Acórdão 5.842/2010 – TCU – 1ª Câmara]

Ainda quando a qualificação do servidor a ser nomeado fiscal de contratos, pondera-se a necessidade de formação em engenharia para o caso de fiscalização de obras e serviço dessa natureza. Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, a fiscalização de contrato se dá por força de dispositivo da Lei de Licitações, sendo dispensável a formação específica em engenharia.

Relatório [...] A função de fiscal de contratos, mediante o acompanhamento da execução do objeto (no caso, obras), também não configura exercício ilegal da profissão de engenheiro. Trata-se de incumbência prevista no artigo 67 da Lei 8.666/1993, que não requer habilitação específica, sob pena de se inviabilizar o cotidiano da Administração Pública. Voto [...] designação do servidor para integrar a equipe de fiscalização da execução do contrato, apesar de sua ausência de formação em engenharia, nada teve de irregular, já que constituiu mero desempenho da incumbência prevista no art. 67 da Lei 8.666/1993. [Acórdão 2512 – TCU – Plenário]

Por fim, questiona-se se pode haver recusa do servidor em assumir a atribuição do encargo de fiscal de contratos. No âmbito da Administração Direta Federal, o estatuto dos servidores, Lei 8112/1990, em seu art. 116, ao elencar como deveres dos servidores o exercício com zelo e dedicação das atribuições do cargo, a lealdade às instituições a que servir, o cumprimento de ordens superiores não manifestamente ilegais, a observância de normas legais e regulamentares, impede a recusa imotivada da atribuição da atividade de fiscal de contratos.

O que pode existir é a recusa motivada por impedimento, quando o servidor designado tiver alguma relação de parentesco, for cônjuge ou companheiro do contratado, ou não detiver conhecimento técnico que possibilite a fiscalização do contrato. Aliás, neste último caso, a indicação de uma pessoa não capacitada para o exercício de fiscal de contratado pode acarretar culpa *in eligendo* da autoridade que o nomeou.

4. FISCAL, GESTOR, PREPOSTO, TERCEIROS, AUDITORES

O fiscal de contrato é a pessoa pertencente aos quadros da Administração, formalmente designada para acompanhar a execução do contrato, anotando em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato e determinando o que for necessário para regular as faltas ou defeitos observados⁴.

O gestor de contrato, por sua vez, também deve pertencer aos quadros da Administração, tem as atribuições de tratar com o contratado, exigir o cumpro-

mento do pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais, recusar o serviço (nesse caso, geralmente subsidiado pelas anotações do fiscal).

A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos; a fiscalização é pontual. Na gestão, cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação, etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor. Já a fiscalização é exercida necessariamente por um representante da administração, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato. (ALVES, 2011, p. 65)

Terceiro é a pessoa física ou jurídica contratada para auxiliar o fiscal na sua tarefa, conforme facultado pelo art. 67 da Lei 8.666/1993. A contratação do terceiro não é obrigatória, cabendo à Administração verificar se a complexidade do contrato exige a assistência desse terceiro. Trata-se de uma atividade assistencial, cabendo a responsabilidade pela fiscalização à Administração Pública.

O art. 67 da Lei 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo. Assim, (...) o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública. [Acórdão 1930/2009 – TCU – Plenário]

Quanto aos auditores, Almeida (2009, p. 54) explica que a fiscalização de contrato se distingue da auditoria de contrato, esta

consiste na verificação das ações de gestores e fiscais, de maneira a permitir a avaliação geral dos procedimentos implementados, tanto do ponto de vista estritamente legal quanto do ponto de vista da qualidade da gestão e da fiscalização.

O art. 113, da Lei 8.666/1993, expressamente submete o controle das despesas decorrentes dos con-

tratos e demais instrumentos regidos pela Lei de Licitações aos respectivos Tribunais de Contas e aos órgãos de controle interno, que deverão analisar a legalidade e a regularidade da despesa.

O preposto é o representante do contratado, e deverá ser formalmente designado para servir como interlocutor junto à Administração. Como é inviável que o principal responsável pela empresa esteja a todo o momento disponível para tratar com a Administração, ele nomeia um preposto, mediante procuração, que irá falar pela empresa, receber as demandas e reclamações da Administração, acompanhar e fiscalizar a execução do objeto, anotar ocorrências, tomar medidas para o saneamento de eventuais falhas, solicitar à Administração providências a seu cargo.

A indicação de preposto é um dever do contratado, nos termos do art. 68, da Lei 8.666/1993:

o contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução contrato.

Caso a Administração, motivadamente, não concorde com a indicação de um determinado preposto, poderá recusá-lo, cabendo à contratada indicar outro.

5. TERCEIRO CONTRATADO PARA AUXILIAR NA FISCALIZAÇÃO

Conforme faculta o art. 67 da Lei 8.666/1993, a Administração poderá contratar terceiros para auxiliarem o fiscal de contratos. Alguns contratos têm objetos extremamente complexos, como obras e serviços de engenharia e, nestes casos, pode a Administração se valer do apoio de terceiros para auxiliar na fiscalização. Trata-se de uma faculdade da Administração, que deverá avaliar caso a caso.

Se decidir pela contratação deste terceiro, a Administração deverá realizar o devido processo licitatório, mesmo que se trate de empresa contratada para elaboração de projeto básico ou executivo⁵.

1. A contratação de empresa para elaboração do projeto executivo não confere, por si só, direito subjetivo a essa empresa de ser também contratada para prestação dos serviços de supervisão. 2. A contratação de serviços de coordenação, supervisão e controle de obras, não se insere nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de que trata a Lei de Licitações. [Acórdão 20/2007 – TCU – Plenário]

A contratação de terceiro não transfere para este a responsabilidade pela fiscalização do contrato, que continua sendo da Administração, mas a atividade de assessoria deficiente pode levar à responsabilização do terceiro contratado.

3. Nos casos em que o parecer do profissional é de fundamental importância para embasar o posicionamento a ser adotado pelas instâncias decisórias, uma manifestação contaminada por erro técnico, de difícil detecção, acarreta a responsabilidade civil do parecerista pelos possíveis prejuízos daí advindos. [Acórdão 20/2007 – TCU – Plenário]

6. APLICAÇÃO DE PENALIDADES

Segundo o art. 54 da Lei 8.666/1993

os contratos administrativos regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições gerais de direito privado.

Os contratos administrativos regem-se pelas normas de direito administrativo, que têm como base a indisponibilidade do interesse público e a supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Nos contratos administrativos, inserem-se as chamadas cláusulas exorbitantes, que conferem à Administração privilégios em face do particular, como a obrigatoriedade de o contratado aceitar acréscimos e supressões no objeto contratado, dentro dos limites traçados no art. 65 da Lei 8.666/1993.

Também é prerrogativa da administração a aplicação de penalidades e a rescisão contratual, sem a necessidade de se recorrer ao Poder Judiciário, o que não dispensa a instauração do devido processo administrativo, com garantia de ampla defesa e contraditório ao contratado.

O art. 78 da Lei 8.666/1993 elenca uma série de causas que dão ensejo à rescisão contratual, tais como: o não cumprimento ou o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos; a lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento nos prazos estipulados; o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento; a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação

à Administração; a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato; o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a execução, assim como as dos superiores; o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 da Lei 8.666/1993.

O art. 87 da mesma lei, por sua vez, elenca as sanções que a Administração poderá aplicar à contratada em decorrência da inexecução total ou parcial do contrato: advertência; multa; suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a dois anos e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

Para verificação da inexecução do contrato e de outras faltas é de suma relevância a correta fiscalização do contrato e o devido registro das falhas. São esses elementos que serão levados ao processo administrativo e que servirão de motivação para a prática do ato administrativo de rescisão contratual ou de aplicação de sanções.

Como materializar a inexecução parcial do contrato ou o desatendimento das determinações emanadas pelo fiscal do contrato senão fazendo o devido registro dessas falhas? No mesmo sentido, o cometimento reiterado de faltas só ficará caracterizado se houver o histórico, o registro dessas faltas. Aliás, quanto a esse ponto, a Lei 8.666/1993 é expressa ao dizer que é causa para a rescisão unilateral do contrato o cometimento de



reiteradas faltas na sua execução, anotadas em registro próprio de ocorrências relacionadas com a execução do contrato (art. 67, §1º, Lei 8.666/1993).

Mais uma vez a relevância da atividade de fiscal de contrato, que tem a incumbência de anotar em registro próprio todas as ocorrências, para que, em uma eventual rescisão unilateral do contrato ou aplicação de alguma penalidade, a Administração tenha as razões de fato devidamente delineadas⁶.

7. LIQUIDAÇÃO DA DESPESA

A despesa pública passa por três etapas: o empenho, a liquidação e o pagamento.

O empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição⁷.

Com o empenho se destaca parte do orçamento para a realização de determinada despesa, sendo vedado o empenho de despesas que excedam o limite dos créditos orçamentários, bem como a realização de despesas sem prévio empenho⁸.

O simples empenho não autoriza o pagamento, que somente irá ocorrer após sua regular liquidação⁹.

A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito¹⁰.

O objetivo da liquidação é certificar se houve o implemento da condição por parte do contratado, se ele cumpriu o que foi pactuado. A liquidação visa verificar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação¹¹.

É na fase da liquidação da despesa que o fiscal de contrato se mostra em relevo, ao atestar as medições, ao não apontar ressalvas na prestação do serviço em seus registros, ou ao apontá-las e exigir glosas nos pagamentos. Com o atesto do fiscal de contratos, a despesa pode ser devidamente liquidada e o pagamento, que é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga¹², poderá ser realizado.

O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essen-

cial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado. Propiciará aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas. E, nesses termos, manifesta-se toda a doutrina e jurisprudência.

Não há nenhuma inovação na exigência do acompanhamento da execução contratual. Inicialmente previsto no art. 57 do Decreto-lei 2.300/1986, revogado pela Lei 8.666/1993, que manteve a exigência em seu art. 67, esse registro é condição essencial à liquidação da despesa, para verificação do direito do credor, conforme dispõe o art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964. A falta desse registro, desse acompanhamento *pari passu*, propicia efetiva possibilidade de lesão ao erário. [Acórdão 767/2009 – TCU – Plenário]

Efetue o pagamento de parcelas à contratada em estrita consonância com o quantitativo de serviços e etapas medidos e efetivamente executados na obra, conforme atestado pelo fiscal do contrato e de acordo com o novo cronograma físico-financeiro a ser estabelecido. [Acórdão 1.270/2005 – TCU – Plenário]

Assim, o fiscal deve ser diligente no acompanhamento da execução do contrato, não atestando de forma desatenta a prestação do serviço, a entrega do bem, a realização da obra, pois esses atos compõem a liquidação da despesa, reconhecem o implemento da condição por parte do contratado, fazendo nascer para ele um crédito perante a Administração, permitindo a autoridade competente realizar o devido pagamento.

8. DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS E TRABALHISTAS

Segundo o art. 71 da Lei 8.666/1993, “o contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato”. Assim, em uma primeira leitura do dispositivo em comento, o pagamento de salários, vale transporte, ticket alimentação, férias, 13º salários (encargos trabalhistas), contribuição para o INSS (encargos previdenciários), pagamento de impostos decorrentes da

atividade do contratado, tal como imposto de renda sobre lucro, imposto sobre serviço (encargos fiscais) ou o pagamento de fornecedores de materiais para prestação de serviços de limpeza, por exemplo, (encargos comerciais) ficam por conta do contratado, que deve incluir esses custos na composição de seu preço que constarão de sua proposta para a Administração.

O §1º do citado art. 71 reforça a responsabilidade do contratado quanto aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, deixando claro que

a inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.

Em se tratando dos casos de terceirização de mão de obra – como é típico dos serviços de limpeza, conservação, zeladoria, vigilância e segurança –, o §2º do mesmo artigo deixa expresso que

a Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991¹³.

Assim, com base nos dispositivos da Lei 8.666/1993, a Administração não responde pelos débitos trabalhistas, fiscais e comerciais, mas responde solidariamente pelos débitos previdenciários no caso de terceirização de mão de obra, devendo, neste caso, fazer a retenção de 11% da fatura ou nota fiscal e fazer o recolhimento ao INSS em nome da empresa contratada.

No entanto, especificamente no que diz respeito aos débitos trabalhistas, o Tribunal Superior do Trabalho entendeu diferente. Segundo a redação original da Súmula 331 do TST, nos casos de terceirização de mão de obra:

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que ha-

jam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial.

Assim, para Justiça do Trabalho, se a empresa prestadora dos serviços terceirizados inadimplisse com as obrigações trabalhistas, a Administração Pública, desde que tivesse participado da relação processual (fosse arrolado junto com a reclamada) e constasse no título executivo, responderia subsidiariamente pelos débitos trabalhistas, ou seja, caso a empresa contratada não arcaasse com esses débitos, a Administração Pública teria que quitá-los.

Pela redação original da Súmula 331 do TST, tratava-se de responsabilidade objetiva da Administração Pública, bastava a existência do inadimplemento da obrigação trabalhista, a participação da Administração na relação processual e que figurasse no título executivo para que surgisse a sua responsabilidade subsidiária pelo débito trabalhista.

O entendimento do TST era o de que o §1º do art. 71 da Lei 8.666/1993, quanto aos débitos trabalhistas, era inconstitucional, por deixar o trabalhador ao desamparo.

Entretanto, em Sessão de 24/11/2010, o STF, ao apreciar a ADC nº 16, foi pela constitucionalidade do §1º do art. 71 da Lei 8.666/1993 e pela impossibilidade da transferência consequente e automática dos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato para a Administração Pública.

Em decorrência da decisão do STF, a Súmula 331 do TST foi alterada passando a ter a seguinte redação¹⁴:

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

Com a alteração procedida na Súmula 331, a responsabilidade subsidiária da Administração Pública passou a ser subjetiva. “Não decorre do mero inadimplemento das obrigações trabalhistas”. Além de constar na relação processual e no título executivo, deverá ser evidenciada a conduta culposa da Administração no cumprimento das obrigações contratuais, “especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora”.

Aqui reside a importância do fiscal de contratos. Falha na fiscalização do contrato pode atrair para a Administração a responsabilidade subsidiária para com os débitos trabalhistas.

Não é necessário que o fiscal de contrato tenha agido com dolo; basta sua culpa sentido estrito – negligência, imprudência, imperícia – na fiscalização do contrato. Assim, deve o fiscal de contrato, antes de atestar a boa qualidade dos serviços terceirizados, verificar se os salários foram pagos, se houve entrega do vale transportes, se houve pagamento de férias, dentre outros encargos trabalhistas.

Acompanhe rigorosamente o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias relacionadas ao respectivo contrato, exigindo cópias dos documentos comprobatórios da quitação dessas obrigações. [Acórdão 1525/2007 – TCU – Segunda Câmara]

No âmbito da Administração Pública Federal, foi editada IN nº 02/2008 que traz uma relação de obrigações que devem ser verificadas nos contratos de terceirização de mão de obra¹⁵.



9. RECEBIMENTO PROVISÓRIO DE OBRAS E SERVIÇOS

Outra responsabilidade do fiscal de contratos diz respeito ao recebimento de obras e serviços, quando de sua conclusão.

As obras e serviços, segundo o art. 73, I, da Lei 8.666/1993, são recebidos em duas etapas: provisória e definitivamente.

No caso de recebimento provisório, compete ao responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato receber seu objeto, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até quinze dias, contado do momento em que o contratado comunica, por escrito, a conclusão do objeto.

Providencie o recebimento provisório das obras pelo responsável pela sua fiscalização, mediante termo circunstanciado assinado pelas partes, conforme determina o art. 73, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 8.666/93. [Acórdão 471/2003 – TCU – Plenário]

10. RESPONSABILIZAÇÃO DO FISCAL DE CONTRATOS

O fiscal de contratos é formalmente designado para acompanhar a correta execução do contrato. A ele cabe anotar em registro próprio as ocorrências, propondo correções, sugerindo glosas e outras penalidades ou relatar aos seus superiores quanto às medidas a serem tomadas não forem de sua competência.

Os registros do fiscal vão nortear a liquidação das despesas e autoriza o consequente pagamento. Compete a ele o recebimento provisório de obras e serviços, bem como zelar para que não recaia sobre a Administração Pública o dever arcar com débitos trabalhistas e previdenciários, oriundos dos contratos de terceirização de mão de obra.

Verifica-se, pois, que uma atuação deficiente do fiscal de contratos tem potencial para causar dano ao erário, o que atrai para si a responsabilização pela irregularidade praticada.

A negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/92. [Acórdão 859/2006 – TCU – Plenário]

Ao atestar notas fiscais concernentes a serviços comprovadamente não prestados, o agente administrativo [...] tornou-se responsável pelo dano sofrido pelo erário e, conseqüentemente, assumiu a obrigação de ressarcir-lo [...] [Acórdão 2512/2009 – TCU – Plenário]

A Lei 8.666/1993 deixa expreso em seu art. 82 que

os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.

O agente administrativo incumbido da função de fiscal de contratos, que atua de forma lesiva, poderá responder por sua ação, culposa (negligência, imperícia, imprudência) ou dolosa, nas esferas civil (dever de ressarcir o dano), criminal (caso a conduta seja tipificada como crime), administrativa (nos termos do estatuto a que tiver submetido) e por improbidade administrativa¹⁶.

Caberá, ainda, a responsabilização perante o respectivo Tribunal de Contas, que poderá imputar débito ao responsável, referente ao dano causado, cominar-lhe multa e ainda inabilitá-lo para exercício de cargo ou função de confiança¹⁷.

O art. 67 da Lei 8.666/1993 traz uma salvaguarda para o fiscal de contratos:

as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Assim, diante de uma irregularidade na execução contratual, o fiscal de contratos deve anotá-la e, não sendo de sua competência solucionar a pendência, deve solicitar aos seus superiores as providências cabíveis.

11. CONCLUSÃO

É obrigatória a designação de fiscal de contratos por parte da autoridade competente. Ao fiscal incumbe acompanhar a correta execução do contrato, anotando em registro próprio as ocorrências, tomando as provi-

dências que lhe couber para sanar as falhas detectadas e relatando aos superiores aquelas cuja solução foge à sua alçada.

No exercício de seu labor, o fiscal pode ser auxiliado por terceiro especificamente contratado, mediante o devido certame licitatório, mas a responsabilidade pela fiscalização do contrato ainda continua sendo da Administração.

A atividade do fiscal de contratos visa garantir a materialização dos objetivos da licitação – isonomia, proposta vantajosa para a administração e promoção do desenvolvimento nacional sustentável – na medida em que ele deve se certificar se a proposta vencedora na licitação está sendo devidamente executada, de acordo com o edital e os termos da própria proposta vencedora.

O fiscal de contratos também tem importância crucial na aplicação de penalidades à contratada, pois acompanha execução do contrato e anota as falhas em registro próprio, anotações essas que serão as razões de fato da motivação para eventual aplicação de penalidade ou mesmo rescisão unilateral do contrato.

Ao atestar a correta execução do contrato, o fiscal está participando da fase de liquidação da despesa, reconhecendo que houve o adimplemento por parte do contratado, fazendo nascer para o contratado um crédito perante a Administração e permitido à autoridade competente realizar o devido pagamento.

Com a alteração ocorrida na Súmula nº 331 do TST, falhas na fiscalização dos contratados de terceirização de mão de obra pode atrair para a Administração Pública a responsabilidade subsidiária pelo pagamento dos débitos trabalhistas, o que aumentou ainda mais a responsabilidade do fiscal na verificação da correta execução desses contratos.

Compete também ao fiscal de contrato o recebimento provisório de obras e serviços mediante termo circunstanciado.

A gama de atividades do fiscal de contratos tem potencial para causar dano ao erário, podendo ele vir a responder civil, penal e administrativamente e por ato de improbidade administrativa, estando ainda sujeito às sanções dos Tribunais de Contas.

Por tudo quanto exposto, fica patente a necessidade de se dar mais atenção à atividade de fiscal de contratos, destacando para esse labor servidor que detenha capacidade técnica para verificar o cumprimento do objeto pactuado, disponibilizando-lhe tempo suficiente para que possa exercer a atividade de fiscal de contrato público.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Léo da Silva. *Gestão e fiscalização de contratos públicos*. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 43, n. 120, Maio/Ago/2011, p. 60-78.
- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de Almeida. *Fiscalização contratual: "calcanhar de Aquiles" da execução dos contratos administrativos*. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 41, n. 114, Maio/Ago/2009, p.51-62.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitação e contratos administrativos*. 4. ed. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- MENDES, Renato Geraldo. *Lei de licitações e contratos anotada – notas e comentários à lei 8.666/93*. 8. ed. Curitiba: Zênite, 2011.
- PASCOAL, Valdecir Fernandes. *Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões* (atualizado de acordo com a lei de responsabilidade fiscal – LRF). 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 2008. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 9 de maio 2013.
- _____. *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamento o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 9 de maio 2013.
- _____. *Lei nº 4.320*, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 9 de maio 2013.
- _____. *Lei nº 8.112*, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 9 de maio 2013.
- _____. *Lei nº 8.443*, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília 1992. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 9 de maio 2013.
- _____. *Lei nº 8.429*, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 9 de maio 2013.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Instrução Normativa nº 02*, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Brasília, 2008. Disponível em: < http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 9 de maio 2013.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 767/2009*. Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 22 de abril de 2009. Diário Oficial da União, 27 de abr. 2009.
- _____. *Acórdão nº 1.930/2006*. Plenário. Relator: Augusto Nardes. Brasília, 18 de outubro de 2009. Diário Oficial da União, 20 de out. 2006.

BRASIL.Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.632/2009*. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?anoAcordao=2009&colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=1632>>. Acesso em: 23/4/2013.

_____. _____. *Acórdão nº 1.525/2007*. Segunda Câmara. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, 12 de junho de 2007. Diário Oficial da União, 20 de jun. 2007.

_____. _____. *Acórdão nº 1.558/2003*. Plenário. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 15 de outubro de 2003. Diário Oficial da União, 23 de out. 2003.

_____. _____. *Acórdão nº 2.558/2006*. Segunda Câmara. Relator: Walton Alencar Rodrigues. 12 de setembro de 2006. Diário Oficial da União, 20 de out. 2006.

_____. _____. *Acórdão nº 690/2005*. Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 1º de junho de 2005. Diário Oficial da União, 10 de jun. 2005.

_____. _____. *Acórdão nº 1.270/2005*. Plenário. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 24 de agosto de 2005. Diário Oficial da União, 02 de set. 2005.

_____. _____. *Acórdão nº 2.455/2003*. Primeira Câmara. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 14 de outubro de 2003. Diário Oficial da União, 22 de out. 2003.

_____. _____. *Acórdão nº 471/2003*. Plenário. Relator: Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília, 7 de maio de 2003. Diário Oficial da União, 26 de maio 2003.

_____. _____. *Acórdão nº 212/2009*. Segunda Câmara. Relator: Benjamin Zymler. Brasília, 3 de fevereiro de 2009. Diário Oficial da União, 6 de fev. 2009.

_____. _____. *Acórdão nº 859/2006*. Plenário. Relator: Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 7 de junho de 2006. Diário Oficial da União, 9 de jun. 2006.

_____. _____. *Acórdão nº 994/2006*. Plenário. Relator: Ubiratan Aguiar. Brasília, 21 de junho de 2006. Diário Oficial da União, 26 de jun. 2006.

_____. _____. *Acórdão nº 20/2007*. Plenário. Relator: Augusto Nardes. Brasília, 24 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União, 26 de jan. 2007.

_____. _____. *Acórdão nº 5.842/2010*. Primeira Câmara. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 14 de setembro de 2009. Diário Oficial da União, 20 de set. 2010.

_____. _____. *Acórdão nº 277/2010*. Plenário. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=277&anoAcordao=2010>> Acesso em: 8/5/2013.

_____. _____. *Acórdão 2512/2009*. Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, 28 de outubro de 2009. Diário Oficial da União, 30 de out. 2009.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. Processo RR nº 117176/1994. *Acórdão nº 1215 - 2*. Turma. Relator: Ministro José Luciano de Castilho Pereira. Brasília, 27 de março de 1996. Diário da Justiça [da] República Federativa do Brasil, 17 maio 1996, p. 16.584.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Súmula nº 331*. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331> Acesso em 7/5/2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16 Distrito Federal*. Plenário. 24.11.2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2497093>> Acesso em: 7/5/2013.

NOTAS

- 1 A introdução do “desenvolvimento nacional sustentável” como um dos objetivos da licitação se deu recentemente pela lei 12.349, de 2010.
- 2 Lei 8.666/1993, art. 3º.
- 3 Lei 8.666/1993, art. 55, XIII.
- 4 Lei 8.666/1993, art. 67, §1º.
- 5 Nos termos do art. 9º, I, II, da Lei 8.666/1993, não poderá participar da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica. Essa proibição alcança inclusive a empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou do qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detento de mais de 5% do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado. Entretanto, o §1º do mesmo artigo autoriza a contratação do autor do projeto básico da empresa a que ele pertença, como consultor técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada.
- 6 A motivação enseja a demonstração das razões de direito (dispositivo legal) e as razões de fato (o que faticamente ocorreu).
- 7 Lei 4.320/1964, art. 58.
- 8 Lei 4.320/1964, arts. 59 e 60
- 9 Lei 4.320/1964, art. 62
- 10 Lei 4.320/1964, art. 63
- 11 Lei 4.320/1964, art. 63, §1º.
- 12 Lei 4.320/1964, art. 64
- 13 Segundo a redação do Art. 31 da Lei 8.212/1991, dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97, “O contratante de quaisquer serviços executados mediante cessão de mão de obra, inclusive em regime de trabalho temporário, responde solidariamente com o executor pelas obrigações decorrentes desta Lei, em relação aos serviços prestados, exceto quanto ao disposto no art. 23, não se aplicando, em qualquer hipótese, o benefício de ordem.” Posteriormente, esse artigo sofreu alterações pela Lei 11.488/2007, pela MP 447/2008 e, por último, pela Lei 11.933/2009. Com a alteração de 2007, passou a se exigir que a empresa contratante dos serviços executados mediante cessão de mão de obra, inclusive em regime de trabalho temporário, retivesse onze por cento do valor bruto da nota fiscal ou da fatura de prestação de serviços e recolhesse, em nome da empresa cedente de mão de obra. Com essa alteração, alguns autores defendem que houve derrogação do §2º do Art. 71, da Lei 8.666/1993, já que a responsabilidade pela retenção e recolhimento dos encargos previdenciários passou a ser da Administração Pública. Redação atual do art. 31 da Lei 8.212/1991: Art. 31. A empresa contratante de serviços executados mediante cessão de mão de obra, inclusive em regime de trabalho temporário, deverá reter 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e recolher, em nome da empresa cedente da mão de obra, a importância retida até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da emissão da respectiva nota fiscal ou fatura, ou até o dia útil imediatamente anterior se não houver expediente bancário naquele dia, observado o disposto no § 5º do art. 33 desta Lei.
- 14 Súmula nº 331 do TST - CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27,

30 e 31.05.2011 : I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é legal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974). II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

- 15 IN 02/2008, art. 34. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle, que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso: I - no caso de empresas regidas pela Consolidação das Leis Trabalhistas: a) a prova de regularidade para com a Seguridade Social, conforme dispõe o art. 195, § 3º da Constituição federal sob pena de rescisão contratual; b) recolhimento do FGTS, referente ao mês anterior, caso a Administração não esteja realizando os depósitos diretamente, conforme estabelecido no instrumento convocatório; c) pagamento de salários no prazo previsto em Lei, referente ao mês anterior; d) fornecimento de vale transporte e auxílio alimentação quando cabível; e) pagamento do 13º salário; f) concessão de férias e correspondente pagamento do adicional de férias, na forma da Lei; g) realização de exames admissionais e demissionais e periódicos, quando for o caso; h) eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei; i) comprovação do encaminhamento ao Ministério do Trabalho e Emprego das informações trabalhistas exigidas pela legislação, tais como: a RAIS e a CAGED; j) cumprimento das obrigações contidas em convenção coletiva, acordo coletivo ou sentença normativa em dissídio coletivo de

trabalho; e k) cumprimento das demais obrigações dispostas na CLT em relação aos empregados vinculados ao contrato. Art. 35. Quando da rescisão contratual, o fiscal deve verificar o pagamento pela contratada das verbas rescisórias ou a comprovação de que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho. Parágrafo único. Até que a contratada comprove o disposto no caput, o órgão ou entidade contratante deverá reter a garantia prestada, podendo ainda utilizá-la para o pagamento direto aos trabalhadores no caso da empresa não efetuar os pagamentos em até 2 (dois) meses do encerramento da vigência contratual, conforme previsto no instrumento convocatório e no art. 19-A, inciso IV desta Instrução Normativa.

- 16 A Lei 8.429/1992 elenca, em seus arts. 9º, 10, 11, três categorias de atos de improbidade administrativa: os que importam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário, e os que atentam contra os princípios da Administração Pública.
- 17 No que tange ao Tribunal de Contas da União, essas penalidades estão previstas na Lei 8.443/1992, arts. 19, 57, 58 e 60.

Revisitando a Teoria da Separação dos Poderes



Jessé Torres Pereira Junior é Desembargador e professor-coordenador da pós graduação de direito administrativo da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

RESUMO

A tripartição dos poderes, concebida no século XVIII, continua sendo cláusula pétrea, que não se pode suprimir da ordem político-jurídica constitucional. Mas em que termos?

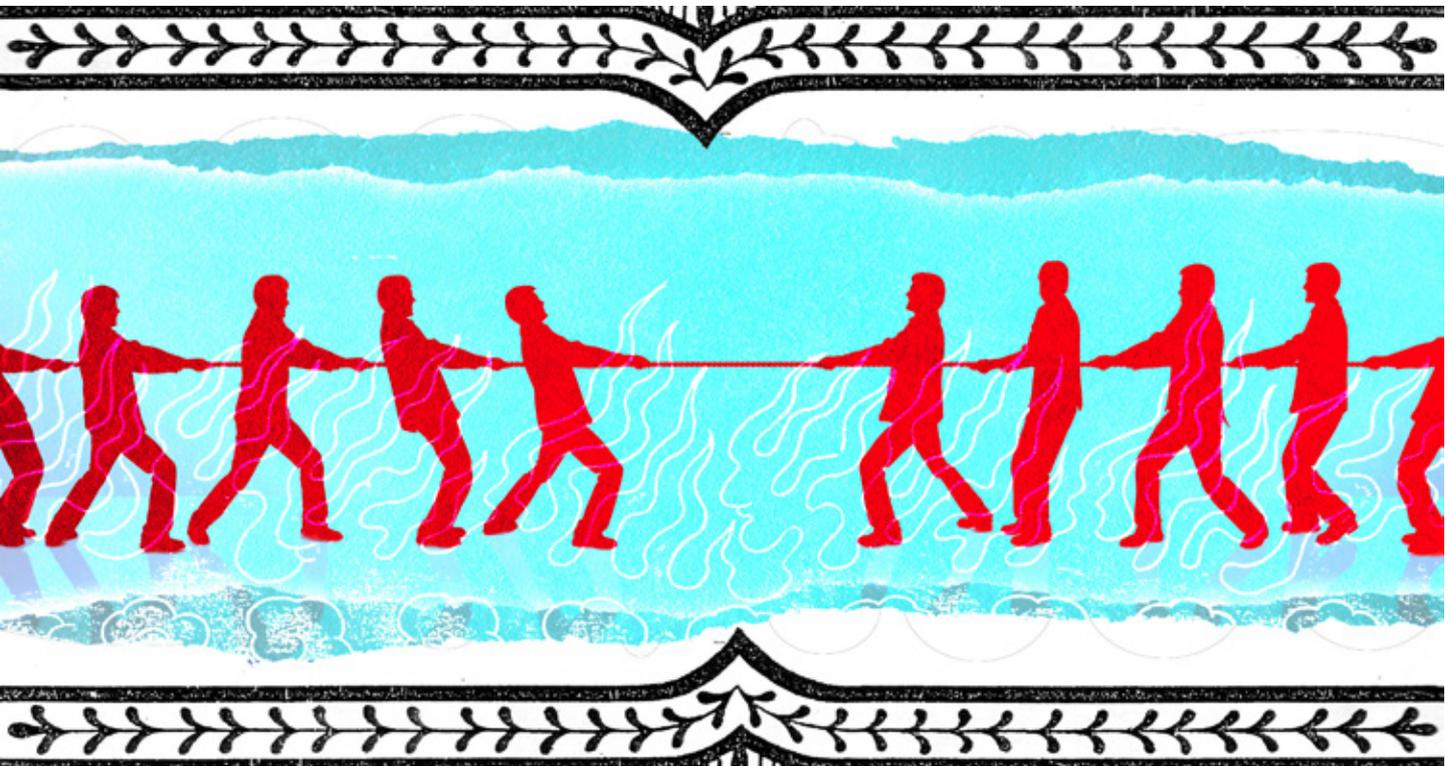
A complexa sociedade contemporânea vem percebendo que a teoria da tripartição de poderes: (a) hospeda uma vasta variedade de visões críticas sobre as funções do estado; (b) não hierarquiza valores, nem fixa indicadores, com o fim de estabelecer prioridades em caso de conflito entre os objetivos e os poderes.

Os tribunais e as casas legislativas tendem a fazer uso do modelo teórico como um valor ou fim em si mesmo, ao mesmo tempo em que dá suporte a concepções contrastantes do estado e suas estruturas, gerando contradições quando a teoria é posta em operação.

Palavras-chave: Ambiguidades valorativas. Cláusula pétrea. Separação de poderes. Teoria do estado.

ARTIGO

A separação de poderes, proposta por Montesquieu no século XVII, ingressa no Novo Mundo quando se tornam independentes as colônias inglesas na América, no século XVIII. Palavras da Constituição da Virgínia (20.06.1776): “Os poderes legislativo,



executivo e judiciário de governo deverão ser sempre separados e distintos entre si” (*The legislative, executive and judicial powers of government ought to be forever separate and distinct from each other*). E da Constituição de Maryland (11.11.1776): idem, mais “Nenhuma pessoa no exercício de funções em um desses poderes (*Departments*) assumirá ou se desincumbirá de deveres em qualquer dos outros”. Daí à fórmula dos artigos 2º e 60, § 4º, III, da Constituição brasileira de 1988 são passados 236 anos: “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”; “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: ... III – a separação dos Poderes”.

A tripartição dos poderes continua sendo cláusula pétreia, ou seja, valor essencial, norteador e que não se pode suprimir da ordem político-jurídica constitucional.

Mas em que termos? A divisão hermética retratada nos “departamentos” estanques norte-americanos é obsoleta. “Onde quer que exista o sistema de freios e contrapesos não há, nem pode haver, separação absoluta”, pondera atualizada doutrina (Eoin Carolan, *The New Separation of Powers*, Oxford University Press, março de 2009). Haveria uma fórmula/doutrina institucional universal? O poder político governamental pode ser definido e se esgota na trindade dos poderes legislativo, executivo e judiciário?

Não há divergência relevante entre os modernos compêndios quando sumariam a evolução da teoria da separação e lhes identificam sete objetivos históricos:

1. **evitar a tirania**, assegurando que o poder não se concentrará em um só indivíduo ou órgão (raiz dos princípios da segregação e da especialização, com os quais se devem harmonizar, na modernidade, o planejamento estratégico e a interdependência da gestão);
2. **estabelecer equilíbrio** entre os poderes de modo que cada qual supervisione as ações dos demais, mediante um sistema de freios e contrapesos (a ser contrastado com o direito fundamental à boa administração, que permeia todo o sistema estatal de gestão, embaçando as antigas linhas divisórias);
3. **assegurar que toda lei sirva ao interesse público**, cuja definição deve emanar daquele equilíbrio entre os poderes (nada obstante o reconhecimento da existência de diferentes perspectivas do que possa ser o interesse público, sob a determinação coordenada de tempo e espaço);
4. **estimular a eficiência governamental** mediante a atribuição de funções às instituições mais

aptas aos respectivos desempenhos (sem embargo de maus resultados comprometerem o princípio da eficiência, a que sujeitos todos os poderes, em todas as esferas da federação, na dicção do art. 37 de nossa vigente Constituição);

5. prevenir a prevalência da parcialidade e de interesses sectários, por meio da separação das pessoas envolvidas no processo decisório do exercício do poder político (a depurar a legitimidade dos grupos de pressão e contrapressão);

6. elevar o teor de objetividade e generalidade das leis por meio da separação das funções de elaborá-las e de aplicá-las (embora a lei, em seu sentido material estrito, cada vez mais deixa de constituir a única ou principal fonte legitimadora do direito justo);

7. impor a prestação de contas a todos os agentes estatais, que respondem por seus atos uns perante os outros e todos à sociedade (a provocar tensão entre os espaços ocupados pelas respectivas funções típicas e atípicas).

A complexa sociedade contemporânea vem percebendo a insuficiência desses objetivos, embora bem articulados, para sustentar uma doutrina institucional universal, porque a teoria da tripartição de poderes: (a) hospeda uma vasta variedade de visões críticas sobre as funções e os papéis do estado; (b) não hierarquiza valores, nem fixa indicadores, com o fim de estabelecer prioridades em caso de conflito entre os objetivos e os poderes.

A tripartição de poderes padece de ambiguidades quando aplicada aos casos concretos levados aos tribunais ou às situações que a lei nova pretenda vir a tutelar: tanto pode ser invocada para negar quanto para justificar a intervenção judicial ou legislativa, dependendo do compromisso que se tenha com a natureza das respectivas funções e os objetivos da separação de poderes que se tenham como prioritários.

Os tribunais e as casas legislativas tendem a fazer uso do modelo teórico como um valor ou fim em si mesmo, ao mesmo tempo em que dá suporte a concepções contrastantes do estado e suas estruturas, gerando contradições quando a teoria é posta em operação.

O estado do século XXI tende a ser “dirigista, discricionário e disperso”. Uma multiplicidade de diferentes organizações e atores participa dos assuntos

governamentais - *business of government* -, dentro e fora da estrutura administrativa estatal, mas dela recebendo repasses de recursos de toda ordem, inclusive financeiros e vice-versa, ou seja, organizações privadas assumem encargos de gestão de atividades ditas de interesse público.

Os conflitos continuam sendo, basicamente, os que opõem o interesse coletivo ao interesse individual. Para precatá-los ou resolvê-los, a tripartição dos poderes de Montesquieu foi produto de uma época em que o poder era exercido de forma unilateral: o poder do soberano manifestado por meio de normas gerais, veiculadas por processo político “estatutário”, como se fosse, para fazer-se concessão ao contratualismo rousseauiano, um contrato de adesão irrecusável: o soberano estabelecia as cláusulas e o povo a elas aderiria incondicionalmente.

O exercício do poder, agora entendido como exercício de “governabilidade”, é complexo e intrincado. Não se amolda ao figurino dos séculos XVII a XIX e boa parte do século XX. Do debate que por toda parte hoje se desenvolve, sobre a teoria da separação dos poderes, vêm resultando premissas e propostas ajustadas aos novos tempos, destacando-se:

- o estado é uma construção colaborativa, cuja utilidade é a de permitir avanços mais efetivos e universalistas dos interesses individuais e coletivos, em regime de mútuo respeito e consideração;
- os cidadãos são sujeitos de direitos e obrigações políticas em face do estado porque este deve prover um conjunto de bens que aqueles não seriam capazes de obter individualmente;
- a separação de poderes deve conduzir à organização de instituições estatais que atuem para assegurar que as decisões governamentais levem em conta tanto os interesses coletivos quanto os individuais; não se trata de propor que a “separação de poderes” exprima uma soberania bipolar, dualista, quase esquizofrênica, porém de considerar que o interesse público encerra noção que, embora monolítica, deve admitir a coexistência real de perspectivas divergentes acerca de qualquer ação estatal, por isto que as instituições devem estar predispostas a sopesar essas divergências e a admitir que nenhum dos

poderes tem o monopólio do que é, ou não, de interesse público;

- o novo modelo da “separação de poderes” busca extrair a unidade da divergência, visando obter resultados que a todos beneficiem, a partir de uma conjunção racional das finalidades de cada qual;
- o interesse público constitucionalizado nas políticas públicas exige administração responsiva às necessidades e aspirações coletivas e individuais, cujos efeitos decorrerão de uma cooperação institucional coordenada, apta a inibir ações unilaterais insuscetíveis de verificação e controle, verificação e controle que correspondem ao ideário republicano e democrático;
- o novo perfil da “separação de poderes” reclama um processo de coordenação participativa que os aproxime entre si, de forma transparente, organizada e permanente, afastadas rivalidades e disputas personalistas por lideranças, carismáticas ou não, e vedados expedientes sigilosos de cooptação (sempre canais de desvios de recursos públicos para atender a projetos pessoais);
- no estado democrático, administrador do interesse público constitucionalizado, o exercício do poder político é um processo permanente, interminável, de colaboração coordenada ente as instituições, cujo núcleo deve ser a governabilidade comprometida com resultados que a sociedade e os cidadãos reconheçam como benéficos para todos; vale dizer que maioria e minoria têm direitos iguais na audiência das instituições estatais e que estas, todas, têm iguais responsabilidades, no âmbito de suas respectivas competências constitucionais, na identificação e na consecução do que se deva considerar como de interesse público.

Vê-se que qualquer semelhança com as medidas e contramedidas protagonizadas por Legislativo e Judiciário, em aparente disputa pela primazia do poder, ultimamente veiculadas pelo noticiário brasileiro, não é mera coincidência e desafia, em escala planetária, estados e sociedades nas escolhas de seus destinos. Que as façam com sabedoria e prudência esperam os cidadãos na dupla qualidade de eleitores e jurisdicionados.

A

Accountability

- *O que é governança?*
PETERS, Brainard Guy
Revista 127/2013, 28
- *Nota técnica - Seaud 2/2013 - Compreendendo os conceitos de governança para controlar*
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 127/2013, 34

Administração pública - responsabilidade

- *A prática de governança corporativa no setor público federal*
BRANCO, Cláudio Souza Castello
CRUZ, Cláudio Silva da
Revista 127/2013, 20
- *Nota técnica - Seaud 2/2013 - Compreendendo os conceitos de governança para controlar*
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 127/2013, 34
- *Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos*
COSTA, Antônio França da
Revista 127/2013, 58

C

Cidadão - participação social

- *A prática de governança corporativa no setor público federal*
BRANCO, Cláudio Souza Castello
CRUZ, Cláudio Silva da
Revista 127/2013, 20

Combustível - preço

- *Crescimento inclusivo*
Revista 127/2013, 6

Contas do Governo (2012)

- *Crescimento inclusivo*
Revista 127/2013, 6

Contas do governo (2012) - parecer - relatório

- *Contas do governo 2012: desafios para o crescimento inclusivo são destacados em análise do TCU*
Revista 127/2013, 10

Contratação de bens e serviços

- *Exigência de credenciamento das licitantes pelos fabricantes de produtos de tecnologia da informação, nos certames para aquisição de bens e serviços da área*
BENEVIDES, Rodrigo Machado
JÚNIOR, Antonio Daud
Revista 127/2013, 48

Contrato administrativo - fiscalização - responsabilidade

- *Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos*
COSTA, Antônio França da
Revista 127/2013, 58

Controle externo

- *O controle externo como indutor da governança em prol do desenvolvimento*
NARDES, João Augusto Ribeiro
Revista 127/2013, 16

G

Gestão de pessoas

- *"Diálogo Público" busca aprimorar governança pública em todo o país*
Revista 127/2013, 13

Gestão fiscal

- *Crescimento inclusivo*
Revista 127/2013, 6

Gestão pública

- *"Diálogo Público" busca aprimorar governança pública em todo o país*
Revista 127/2013, 13

Governança

- *O que é governança?*
PETERS, Brainard Guy
Revista 127/2013, 28

Governança corporativa

- *O controle externo como indutor da governança em prol do desenvolvimento*
NARDES, João Augusto Ribeiro
Revista 127/2013, 16

- *A prática de governança corporativa no setor público federal*
BRANCO, Cláudio Souza Castello
CRUZ, Cláudio Silva da
Revista 127/2013, 20
- *Nota técnica - Seaud 2/2013 - Compreendendo os conceitos de governança para controlar*
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 127/2013, 34

Governança pública

- *"Diálogo Público" busca aprimorar governança pública em todo o país*
Revista 127/2013, 13
- *O controle externo como indutor da governança em prol do desenvolvimento*
NARDES, João Augusto Ribeiro
Revista 127/2013, 16
- *Nota técnica - Seaud 2/2013 - Compreendendo os conceitos de governança para controlar*
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 127/2013, 34

Inclusão digital

- *Contas do governo 2012: desafios para o crescimento inclusivo são destacados em análise do TCU*
Revista 127/2013, 10

Inclusão social

- *Crescimento inclusivo*
Revista 127/2013, 6
- *Contas do governo 2012: desafios para o crescimento inclusivo são destacados em análise do TCU*
Revista 127/2013, 10

Infraestrutura de transporte

- *Crescimento inclusivo*
Revista 127/2013, 6
- *Contas do governo 2012: desafios para o crescimento inclusivo são destacados em análise do TCU*
Revista 127/2013, 10

L

Lei de Licitações e Contratos

- *"Diálogo Público" busca aprimorar governança pública em todo o país*
Revista 127/2013, 13

Licitação - contratação - modernização

- *Exigência de credenciamento das licitantes pelos fabricantes de produtos de tecnologia da informação, nos certames para aquisição de bens e serviços da área*
BENEVIDES, Rodrigo Machado
JÚNIOR, Antonio Daud
Revista 127/2013, 48

P

Planejamento estratégico

- *O controle externo como indutor da governança em prol do desenvolvimento*
NARDES, João Augusto Ribeiro
Revista 127/2013, 16

Poderes do Estado

- *Revisitando a teoria da separação dos poderes*
JÚNIOR, Jessé Torres Pereira
Revista 127/2013, 72

Política de desenvolvimento

- *O controle externo como indutor da governança em prol do desenvolvimento*
NARDES, João Augusto Ribeiro
Revista 127/2013, 16

Política de saúde

- *Contas do governo 2012: desafios para o crescimento inclusivo são destacados em análise do TCU*
Revista 127/2013, 10

Política educacional

- *Contas do governo 2012: desafios para o crescimento inclusivo são destacados em análise do TCU*
Revista 127/2013, 10

Políticas públicas

- *"Diálogo Público" busca aprimorar governança pública em todo o país*
Revista 127/2013, 13

Pregão - aquisição

- *Exigência de credenciamento das licitantes pelos fabricantes de produtos de tecnologia da informação, nos certames para aquisição de bens e serviços da área*
BENEVIDES, Rodrigo Machado
JÚNIOR, Antonio Daud
Revista 127/2013, 48

Prestação de contas

- *A prática de governança corporativa no setor público federal*
BRANCO, Cláudio Souza Castello
CRUZ, Cláudio Silva da
Revista 127/2013, 20

Previdência social

- *Contas do governo 2012: desafios para o crescimento inclusivo são destacados em análise do TCU*
Revista 127/2013, 10

S

Sanção administrativa - licitação - contratação

- *Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos*
COSTA, Antônio França da
Revista 127/2013, 58

Separação de poderes

- *Revisitando a teoria da separação dos poderes*
JÚNIOR, Jessé Torres Pereira
Revista 127/2013, 72

Serviços públicos - qualidade

- *A prática de governança corporativa no setor público federal*
BRANCO, Cláudio Souza Castello
CRUZ, Cláudio Silva da
Revista 127/2013, 20

Servidor público - responsabilidade - licitação

- *Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos*
COSTA, Antônio França da
Revista 127/2013, 58

Setor público - controle

- *A prática de governança corporativa no setor público federal*
BRANCO, Cláudio Souza Castello
CRUZ, Cláudio Silva da
Revista 127/2013, 20

- *O que é governança?*
PETERS, Brainard Guy
Revista 127/2013, 28
- *Nota técnica - Seaud 2/2013 - Compreendendo os conceitos de governança para controlar*
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 127/2013, 34

T

TCU - auditoria financeira

- *Crescimento inclusivo*
Revista 127/2013, 6

TCU - controle - jurisprudência

- *A prática de governança corporativa no setor público federal*
BRANCO, Cláudio Souza Castello
CRUZ, Cláudio Silva da
Revista 127/2013, 20

TCU - estrutura

- *O controle externo como indutor da governança em prol do desenvolvimento*
NARDES, João Augusto Ribeiro
Revista 127/2013, 16

TCU - jurisprudência

- *Exigência de credenciamento das licitantes pelos fabricantes de produtos de tecnologia da informação, nos certames para aquisição de bens e serviços da área*
BENEVIDES, Rodrigo Machado
JÚNIOR, Antonio Daud
Revista 127/2013, 48

Tecnologia da informação - licitação - credenciamento

- *Exigência de credenciamento das licitantes pelos fabricantes de produtos de tecnologia da informação, nos certames para aquisição de bens e serviços da área*
BENEVIDES, Rodrigo Machado
JÚNIOR, Antonio Daud
Revista 127/2013, 48

Teoria do Estado

- *Revisitando a teoria da separação dos poderes*
JÚNIOR, Jessé Torres Pereira
Revista 127/2013, 72

Terceirização - contratação - responsabilidade

- Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos
COSTA, Antônio França da
Revista 127/2013, 58

Transparência

- A prática de governança corporativa no setor público federal
BRANCO, Cláudio Souza Castello
CRUZ, Cláudio Silva da
Revista 127/2013, 20

- Nota técnica - Seaud 2/2013 - Compreendendo os conceitos de governança para controlar
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 127/2013, 34

Índice de Autor

B**BENEVIDES, Rodrigo Machado**

- Exigência de credenciamento das licitantes pelos fabricantes de produtos de tecnologia da informação, nos certames para aquisição de bens e serviços da área
Revista 127/2013, 48

BRANCO, Cláudio Souza Castello

- A prática de governança corporativa no setor público federal
Revista 127/2013, 20

C**COSTA, Antônio França da**

- Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos
Revista 127/2013, 58

CRUZ, Cláudio Silva da

- A prática de governança corporativa no setor público federal
Revista 127/2013, 20

J**JÚNIOR, Antonio Daud**

- Exigência de credenciamento das licitantes pelos fabricantes de produtos de tecnologia da informação, nos certames para aquisição de bens e serviços da área
Revista 127/2013, 48

JÚNIOR, Jessé Torres Pereira

- Revisitando a teoria da separação dos poderes
Revista 127/2013, 72

N**NARDES, João Augusto Ribeiro**

- O controle externo como indutor da governança em prol do desenvolvimento
Revista 127/2013, 16

P**PETERS, Brainard Guy**

- O que é governança?
Revista 127/2013, 28

S**SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha**

- Nota técnica - Seaud 2/2013 - Compreendendo os conceitos de governança para controlar
Revista 127/2013, 34

Endereços do TCU

Distrito Federal

Telefone: (61) 3316-5338

Fax: (61) 3316-5339

E-mail: segepres@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria-Geral da Presidência
Setor de Administração Federal
Sul, Quadra 04, Lote 01
Edifício-Sede, Sala 153
CEP: 70042-900, Brasília – DF

Acre

Telefones: (68) 3321-2400/ 3321-2406

Fax: (68) 3321-2402

E-mail: secex-ac@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre
Rua Guiomard Santos, 353 – Bosque
CEP: 69900-724, Rio Branco – AC

Alagoas

Telefone: (82) 3221-5686

E-mail: secex-al@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas
Avenida Assis Chateaubriand, nº 4.118 – Trapiche da Barra
CEP: 57010-070, Maceió – AL

Amapá

Telefones: (96) 2101-6700

E-mail: secex-ap@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá
Rodovia Juscelino Kubitschek, Km 2, nº 501 – Universidade
CEP: 68903-419, Macapá – AP

Amazonas

Telefones: (92) 3303-9800

E-mail: secex-am@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas
Avenida Joaquim Nabuco, nº 1.193 – Centro
CEP: 69020-030, Manaus – AM

Bahia

Telefone: (71) 3341-1966

Fax: (71) 3341-1955

E-mail: secex-ba@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia
Avenida Tancredo Neves, nº 2.242 – STIEP
CEP: 41820-020, Salvador – BA

Ceará

Telefone: (85) 4008-8388

Fax: (85) 4008-8385

E-mail: secex-ce@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará
Av. Valmir Pontes, nº 900 – Edson Queiroz
CEP: 60812-020, Fortaleza – CE

Espírito Santo

Telefone: (27) 3025-4899

Fax: (27) 3025-4898

E-mail: secex-es@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo
Rua Luiz Gonzalez Alvarado, s/ nº – Enseada do Suá
CEP: 29050-380, Vitória – ES

Goiás

Telefone: (62) 4005-9233 / 4005-9250

Fax: (62) 4005-9299

E-mail: secex-go@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás
Avenida Couto Magalhães, Qd. S-30 Lt.03 nº 277
Setor Bela Vista
CEP: 74823-410, Goiânia – GO

Maranhão

Telefone: (98) 3232-9970/ 3232-9500

Fax: (98) 3313-9068

E-mail: secex-ma@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão
Av. Senador Vitorino Freire, nº 48
Areinha – Trecho Itaqui/ Bacanga
CEP: 65010-650, São Luís – MA

Mato Grosso

Telefone: (65) 3644-2772/

/ 3644-8931/ 3644-3164

Telefax: (65) 3644-3164

E-mail: secex-mt@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso
Rua 2, Esquina com Rua C, Setor A, Quadra 4, Lote 4
Centro Político
Administrativo (CPA)
CEP: 78050-970, Cuiabá – MT

Mato Grosso do Sul**Telefones:** (67) 3382-7552/

3382-3716/ 3383-2968

Fax: (67) 3321-2159**E-mail:** secex-ms@tcu.gov.br**Endereço:** Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo

no Estado de Mato Grosso do Sul

Rua da Paz, nº 780 –

Jardim dos Estados

CEP: 79020-250, Campo

Grande – MS

Minas Gerais**Telefones:** (31) 3374-7233

/ 3374-7239 / 3374-7277

Fax: (31) 3374-6893**E-mail:** secex-mg@tcu.gov.br**Endereço:** Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo

no Estado de Minas Gerais

Rua Campina Verde, nº 593

– Bairro Salgado Filho

CEP: 30550-340, Belo

Horizonte – MG

Pará**Telefone:** (91) 3366-7453/

3366-7454/ 3366-7493

Fax: (91) 3366-7451**E-mail:** secex-pa@tcu.gov.br**Endereço:** Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle

Externo no Estado do Pará

Travessa Humaitá,

nº 1.574 – Bairro do Marco

CEP: 66085-148, Belém – PA**Paraíba****Telefones:** (83) 3208-2000/

Fax: (83) 3533-4055

E-mail: secex-pb@tcu.gov.br**Endereço:** Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo

no Estado da Paraíba

Praça Barão do Rio

Branco, nº 33 – Centro

CEP: 58010-760, João Pessoa – PB**Paraná****Telefax:** (41) 3218-1350**Fax:** (41) 3218-135**E-mail:** secex-pr@tcu.gov.br**Endereço:** Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo

no Estado do Paraná

Rua Dr. Faivre, nº 105 – Centro

CEP: 80060-140, Curitiba – PR**Pernambuco****Telefone:** (81) 3424-8100 /

3424-8109

Telefax: (81) 3424-8109

E-mail: secex-pe@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo

no Estado de Pernambuco

Rua Major Codeceira,

nº 121 – Santo Amaro

CEP: 50100-070, Recife – PE**Piauí****Telefones:** (86) 3301-2700**Fax:** (86) 3218-1918**E-mail:** secex-pi@tcu.gov.br**Endereço:** Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle

Externo no Estado do Piauí

Avenida Pedro Freitas, nº 1.904

Centro Administrativo

CEP: 64018-000, Teresina – PI**Rio de Janeiro****Telefones:** (21) 3805-4200 /

3805-4201 / 3805 4206

Fax: (21) 3805-4206**E-mail:** secex-rj@tcu.gov.br**Endereço:** Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo

no Estado do Rio de Janeiro

Avenida Presidente

Antônio Carlos, nº 375

Ed. do Ministério da Fazenda,

12º andar, Sala 1.204 – Centro

CEP: 20030-010, Rio de Janeiro – RJ**Rio Grande do Norte****Telefones:** (84) 3092-2500/

3211-8753

Fax: (84) 3201-6223**E-mail:** secex-rn@tcu.gov.br**Endereço:** Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle

Externo no Estado do

Rio Grande do Norte

Avenida Almirante Alexandrino

de Alencar, 1402 – Tirol

CEP: 59015-290, Natal – RN**Rio Grande do Sul****Telefone:** (51) 3228-0788 /

3778-5600 / 3778-5601

Fax: (51) 3778-5646**E-mail:** secex-rs@tcu.gov.br**Endereço:** Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo

no Estado do Rio Grande do Sul

Rua Caldas Júnior, nº 127

Ed. Banrisul, 20º andar – Centro

CEP: 90018-900, Porto Alegre – RS

Rondônia

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

Roraima

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

Santa Catarina

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

São Paulo

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

Sergipe

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

Tocantins

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

Como publicar artigos na Revista do TCU

A REVISTA

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

O CONSELHO EDITORIAL

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

A SELEÇÃO DE MATÉRIAS

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

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

AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

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

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

RESPONSABILIDADE INTELECTUAL

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

balhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

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

COMO ENVIAR CONTRIBUIÇÕES

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

Quanto à formatação

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

Quanto à identificação do autor

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

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

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

Informar endereço de correspondência para envio de

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

Quanto ao conteúdo

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

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

Quanto às citações

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

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

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

Citação direta

Segundo Barbosa (2007, p. 127), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (BARBOSA, 2007, p. 127).

Citação indireta

A teoria da ... (Cf. BARBOSA, 2007, p. 127), ou,

A teoria da ... (BARBOSA, 2007, p. 127).

As citações de diversos documentos de um mesmo autor, publicados num mesmo ano, são distinguidas pelo acréscimo de letras minúsculas, após a data e sem espaçamento, conforme a ordem alfabética da lista de referências.

Segundo Barbosa (2007a, p. 127), ...

(BARBOSA, 2007b, p. 94).

Quanto às referências

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

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

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

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

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

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