

REVISTA DO TCU

ANO 35 . NÚMERO 101 . JULHO/SETEMBRO 2004



© Copyright 2004, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

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

www.tcu.gov.br

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

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

Trimestral

De 1970 a 1972, periodicidade anual; de 1973 a 1975, quadrimestral;
de 1976 a 1988, semestral.

ISSN 0103-1090

1. Controle Externo - Periódicos - Brasil. I Tribunal de Contas da União.

CDU 351.9 (81) (05)

CDD 657.835.045

Editorial

Paulo Roberto Wiechers Martins

Algumas discussões relacionadas ao controle dos gastos públicos são sempre recorrentes. E no entanto, apesar da recorrência, se encontram atuais e desafiadoras em qualquer ocasião. O binômio prevenção dos desvios - punição dos fraudadores é o exemplo vivo de uma dessas questões, que representa preocupação continuada daqueles que lidam com as atividades da fiscalização.

Mas os debates acerca do tratamento a ser conferido a eventuais desvios de recursos públicos não detêm o monopólio na atenção das entidades de fiscalização superior. A observância aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública é assunto sempre presente nos estados democráticos de direito. A conjugação dos diversos princípios, da legalidade à eficiência, da moralidade administrativa à transparência, é que caracteriza a boa administração e cria condições necessárias à governança.

A Revista do Tribunal de Contas da União busca ser um veículo que discuta as grandes questões relacionadas às atividades de controle externo, colecionando opiniões e trabalhos doutrinários que possibilitem a formação de uma consciência crítica acerca dos pontos que devem merecer a atenção daqueles que lidam com a coisa pública, aliando a essa visão a aplicação prática dos resultados das auditorias realizadas e a jurisprudência consolidada por seus colegiados.

Essa a tônica que levou à formação desta Revista de nº 101, na continuidade da linha editorial adotada ao longo do biênio 2003/2004, mantendo a alternância entre a doutrina pura e a visão pragmática das auditorias realizadas pelo TCU. A abordagem, dentre outros assuntos, de questões como a dicotomia prevenção - punição, a governança do Poder Judiciário e a economicidade e eficiência no âmbito do setor público pretende transformar a Revista do Tribunal de Contas da União em efetiva fonte de consulta, em especial porque a riqueza de seu conjunto reside na diversidade das experiências de seus diversos autores-colaboradores.

O Conselho Editorial espera que os leitores comunguem dessa opinião.

Paulo Roberto Wiechers Martins é
Diretor-Geral do Instituto Serzedello
Corrêa do TCU.

Sumário

Destaque

Prevenção X punição para o controle do setor público 7
Claudio Weber Abramo

É tempo de governança no Judiciário 13
Edson Vidigal

Doutrina

Economicidade e eficiência: breves notas 15
Paulo Soares Bugarin

Auditoria no Programa Novo Mundo Rural 18
Afonso Franklin Meireles de Araujo, José Moacir Cardoso da Costa,
Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa, Sueli Boaventura de Oliveira Parada

**Análise dos critérios legais de enquadramento na subclasse
residencial baixa renda** 24
Luciano dos Santos Danni, Regina Claudia Gondim Bezerra Farias, Paulo Cesar de Souza, Jose
Ricardo Tavares Louzada, Pedro Antônio de Jesus Baptista, Sandro Henrique Maciel Bernardes

**A efetividade do controle da gestão fiscal e sua relação com as sanções
pessoais impostas aos administradores públicos pela Lei 10.028/2000** 33
Maria Cecília Mendes Borges

TCU realiza auditoria no Projeto REFORSUS 37
Alessandra Vieira Magalhães

**As licitações e os mecanismos de controle da
Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 16)** 43
Wilson Kozlowski

Gestão previdenciária: modelos e tendências 49
Celecino de Carvalho Filho

Notícias

TCU passa a ter parceiro para fiscalizar verba	55
Roubalheira	55
TCU avalia trabalhos sobre redução de diferença social	56
Presidente do TCU defende integração de controle interno e externo de órgãos públicos	56
Aperto no cerco à corrupção	57
Congresso recebe relatório do TCU de obras irregulares	58
TCU aponta 70 obras irregulares	59

Jurisprudência

Como pesquisar na Internet	62
----------------------------	----

Índice de Assunto	69
--------------------------	-----------

Índice de Autor	77
------------------------	-----------

Endereços	78
------------------	-----------



A capa desta edição retrata a sede da Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul, em Campo Grande, à Rua da Paz, número 780, no Jardim dos Estados.

O prédio, situado em terreno de 900m², originalmente abrigava o Ministério Público Federal e foi cedido pela União ao Tribunal de Contas da União. Consiste em três pavimentos, conta com acesso para portadores de dificuldade de locomoção, auditório com capacidade para 30 pessoas e estacionamento para servidores.

Após reformas de ampliação executadas em 2004, com projeto arquitetônico do campograndense Adalton Jabra de Abreu, teve sua área expandida de 360m² para 690m², foi inaugurado em 22 de agosto do mesmo ano.

Na recepção encontra-se uma quadro da artista plástica sulmatogrossense Ivanad"Ávila, por ela doado, retratando o colorido das araras e tuiu-ius, aves peculiares à paisagem pantaneira.

Atualmente a Secretaria conta com servidores e está interligada à rede de computadores da sede do TCU, em Brasília, o que lhe confere maior celeridade e integração.

Prevenção x punição para o controle do setor público

Claudio Weber Abramo

O combate à ineficiência administrativa no setor público tem sido tradicionalmente presa de um dilema: punir desvios após o fato ou prevenir a sua ocorrência. Embora ninguém advogue a negação de alguma dessas alternativas – é evidente a necessidade de punir desvios, e é também evidente que é prudente evitar preventivamente a sua ocorrência –, não raro o debate em torno dessas questões coloca em campos opostos os proponentes de uma maior intensidade de ação numa direção ou noutra.

Nestas notas se argumentará em favor da precedência dos mecanismos de prevenção sobre os de punição, com base numa modelação teórica de processos de licitação pública afetados por possível direcionamento (e conseqüente corrupção).¹ O raciocínio dá lugar a um mecanismo empírico para determinar a eficiência dos mecanismos de detecção de irregularidades.

Considere-se então um mercado de licitações públicas com as seguintes características:

- Há n interessados.
- O objeto licitado e o mercado no qual as empresas operam são tais que permitem atribuir a probabilidade de $1/n$ de cada empresa vencer a licitação, caso esta não seja direcionada. Assim, por exemplo, se há 10 empresas, cada uma tem uma probabilidade de 10% de vencer se o certame é limpo.
- Dada uma licitação qualquer realizada no mercado em questão, a probabilidade de o certame ser direcionado é u . Numa situação real, esse número pode ser aproximado por levantamentos empíricos realizados junto a empresas. Por exemplo, levantamentos da Transparência Brasil indicam que cerca de 62% de todas as licitações são direcionadas.² Isso significa que, numa licitação com dez participantes, cada qual terá uma probabilidade de 9,2% de procurar corromper o certame.

Claudio Weber Abramo é Diretor executivo da Transparência Brasil.

¹ Ver o desenvolvimento do modelo em Claudio Weber Abramo: "Prevention and detection in bribery-affected public procurement". (Economics WPA Working Paper Series), netec.mcc.ac.uk/WoPEc/data/Papers/wpawuwppe0309001.html, 2003.

² Ver Claudio Weber Abramo, "Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado, 2003", www.transparencia.org.br/docs/perspec-privado-2003.pdf.

- No modelo, considera-se que apenas um participante pode corromper o processo (isto é, não há um “leilão”).
- A probabilidade de uma licitação direcionada ser identificada como tal pelos mecanismos de controle é de k .
- Se um participante é apanhado pagando propina, paga uma penalidade R .

Algumas conseqüências interessantes decorrem desse modelo. Tome-se, por exemplo, uma licitação com cinco participantes, todos com probabilidades iguais de corromper o processo, digamos 10% (a probabilidade de o certame ser corrompido resulta então cerca de 41%). Suponha-se que as probabilidades de os participantes vencerem o certame sem direcionamento sejam de 1/5, ou 20%.

Um novo ingressante nesse mercado (um sexto concorrente) que pretenda concorrer sem pagar propinas perderá com probabilidade de 90%, ao passo que, se o certame fosse certamente limpo, a probabilidade de perder seria de 83%. Dessa forma, para o novo ingressante, participar de forma limpa de concorrências é economicamente irracional, pois sua expectativa de perder será necessariamente maior. Logo, a decisão racional do ingressante será desistir do processo ou entrar nele segundo as regras do jogo, a saber, pagando propinas para vencer em algumas das vezes.

Mais ainda, se um participante passa a pagar propinas com mais freqüência do que os demais, estes últimos serão levados a fazer o mesmo, pois do contrário suas expectativas de vencer se tornarão menores. A tendência é inexoravelmente de equalização das condutas. Como a elevação descontrolada das propinas rapidamente levaria a preços exagerados, aplicam-se efeitos “moderadores” (o que em parte explica a existência de “taxas fixas” em muitos mercados).

Uma questão crucial é saber se a eficiência dos mecanismos de controle *ex post* (nossa probabilidade k) é suficiente para desestimular a ocorrência de direcionamentos. Isso se faz a partir das expectativas de ganho dos participantes.

Essa expectativa depende dos parâmetros envolvidos, a saber, a probabilidade de vencer limpamente, a probabilidade de o certame ser direcionado, a probabilidade de um corruptor ser apanhado, os preços médios com e sem propina e a penalidade paga em caso de a propina ser detectada. De modo a induzir os participantes a não pagar propina, a expectativa de ganho num certame limpo para cada participante precisa ser no mínimo igual à expectativa de ganho na presença de propina. Qual é o valor de k (a probabilidade de corruptores serem apanhados) para o qual essas expectativas são iguais?

Cálculos efetuados no âmbito do modelo em questão levam a uma eficiência de detecção dada pela seguinte expressão:

$$k_0 = (C_1 - C_0)/(C_1 + R)$$

onde C_1 é o preço médio do objeto quando as licitações são direcionadas (já descontada a propina), C_0 é o preço médio em licitações limpas e R é a penalidade. Qualquer valor de k inferior a k_0 levará a expectativas de ganho com propina mais elevadas do que sem propina – induzindo os participantes a buscar o direcionamento. Valores de k superiores a k_0 têm o efeito de tornar a expectativa de vencer com propina mais desvantajosa do que vencer sem propina.

Essa observação leva a um método de avaliação empírica da eficiência de um sistema de controle e detecção de corrupção. Suponha-se que, num certo mercado, a probabilidade de licitações serem direcionadas seja de 20%. Suponha-se que o sobrepreço $C_1 - C_0$ praticado nessas circunstâncias seja de 10%. Suponha-se, ainda, que as penalidades definidas nesse mercado sejam de 10% do valor do contrato.³

³ Isso acontece, por exemplo, quando as penalidades se limitam à coleta das garantias contratuais, como acontece em muitos países. (Na verdade, há países em que não há penalidades por corrupção, o que torna 100% ineficientes quaisquer mecanismos de controle.)

Suponham-se certames com cinco participantes. Dadas essas premissas, a expressão acima para k_0 resulta no valor de 8,3%. Levando-se em conta a porcentagem hipotética de 20% de licitações direcionadas, isso produz 1,7% de todas as licitações. Isso significa que esse sistema de controle precisaria identificar como corrompidas 1,7% de todas as licitações conduzidas naquele mercado. Comparado-se esse número com o número de licitações corrompidas efetivamente identificadas pelo sistema, obtém-se uma aquilatação direta da eficiência do mecanismo de controle.

Se o mecanismo de controle não identifica 1,7% de todas as licitações como direcionadas, ele é certamente menos eficiente do que seria exigido pelas condições do mercado.

Esse método tem a desvantagem de depender da avaliação do sobrepreço praticado em licitações direcionadas. Caso não se deseje trabalhar com esse tipo de parâmetro, e apenas com os preços praticados no mercado (sem distinção entre preços corrompidos e preços “limpos”), pode-se simplificar um pouco o raciocínio (o que se omite aqui), chegando-se à expressão

$$k_0 = C/(C + R).$$

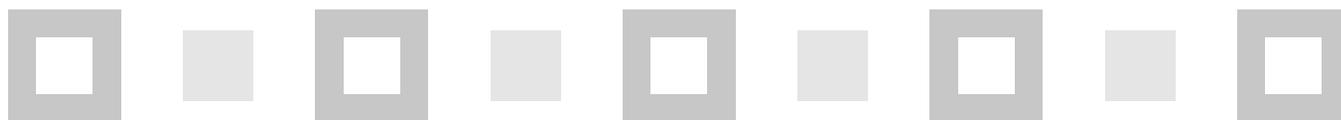
Evidentemente, muito gira em torno da aquilatação que se faz sobre a probabilidade de licitações quaisquer serem direcionadas (20% no nosso exemplo). É aqui que se torna essencial adotarem-se processos de levantamento de experiências no mercado. Essa é, ou deveria ser, uma função importante do Estado. Não basta afirmar-se que a porcentagem de licitações dirigidas num mercado é simplesmente aquela detectada na prática pelos mecanismos de controle. É necessário comparar o desempenho desses mecanismos com dados recolhidos entre os participantes do mercado. Mesmo que tais levantamentos sejam sujeitos a imperfeições, eles trazem informação útil para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle.

Licitações só podem ser direcionadas por ação de um agente público. Aplicando-se o mesmo raciocínio anterior, obtém-se para o patamar mínimo de eficiência do sistema de controle aplicado a agentes públicos o valor

$$k_0 = B/(Q + B),$$

onde Q é a penalidade imposta àqueles apanhados em atos de corrupção pelos controles e B é o valor médio das propinas pagas. É assim evidente que a definição de penalidades altas para os agentes públicos tem um grande efeito sobre a eficiência mínima requerida dos controles. Assim, se Q é 200 vezes o valor da propina, k_0 é aproximadamente 0,5%. Se tomamos como base uma porcentagem de licitações direcionadas de 20%, isso produz uma porcentagem mínima de eficácia de 0,1% sobre todas as licitações.

prevenção



Na verdade, isso mostra que a prevalência de propinas em ambientes em que as penalidades aos agentes públicos existem e são elevadas (como é o caso do Brasil) é uma consequência direta da falta de eficiência dos mecanismos de controle – nesses ambientes, a eficiência dos controles é necessariamente menor do que o mínimo.

Reciprocamente, num dado ambiente, a modelação permite indicar como definir parâmetros para aumentar a eficiência dos controles sobre os agentes públicos. Suponha-se uma repartição que realize aquisições de bens ou serviços a um preço médio contratual de C . Suponha-se que a propina paga por contrato direcionado seja $B = pC$, onde p é uma porcentagem calculada sobre C (a informação sobre esse percentual é obtida por levantamentos de mercado). Digamos que o salário médio anual pago aos agentes em questão seja W . Suponhamos ainda que a porcentagem de agentes públicos envolvidos com licitações e que são punidos por corrupção seja k . Coloquemos $Q = dW$. Então, o valor de d para o qual a expectativa de ganho do agente é negativa (condição para que ele decida não aceitar propinas) é

$$d = \frac{pC}{W} \left(\frac{1}{k} - 1 \right)$$

Assim, para $C = 100$, $p = 5\%$, $W = 50$ e $k = 1\%$, o valor mínimo de d é 10. Isto é, com esses parâmetros, para que os mecanismos de controle funcionem, as penalidades aplicáveis aos agentes públicos precisam ser no mínimo dez vezes o seu rendimento anual.

É claro que da expressão acima qualquer das variáveis pode ser expressa como função das demais. Por exemplo, determinar os valores máximos de licitações com que agentes com rendimentos W podem envolver-se; ou, reciprocamente, qual deve ser o menor salário que um funcionário deve receber para ser autorizado a trabalhar com licitações cujos contratos têm valor C .⁴

A vantagem de focalizar mecanismos de controle sobre agentes públicos é que, diferentemente do que ocorre com empresas, eles são diretamente subordinados a regulações administrativas. Programas destinados a aperfeiçoar mecanismos de controle mais facilmente imporão novos procedimentos a funcionários públicos do que a empresas. Como o fator de risco k é, em princípio, o mesmo para firmas e funcionários públicos, a melhoria dos controles e da conformidade a normas junto aos agentes públicos age diretamente sobre as expectativas econômicas das empresas participantes, com isso induzindo alterações em seu comportamento.

É interessante observar que, no que tange licitações públicas, o Estado brasileiro cumpre muito mal a função de educar seus agentes. Entre os mais vocais e freqüentes detratores da regulação brasileira estão, exatamente, funcionários do Estado. Estes, no mais das vezes, criticam a legislação brasileira atribuindo-lhe defeitos que, quando examinados de perto, mostram dizer respeito às características da lei tendentes a reduzir a discricionariedade do agente público. Em outras palavras, o vilipêndio a que a lei 8.666/93 é submetido por quantidade exagerada de funcionários públicos tem usualmente uma motivação espúria. Esses agentes gostariam que a legislação lhes desse mais liberdade individual de manobra – o que, sempre, implica mais desperdício, ineficiência e corrupção. Muitos organismos normativos do Estado brasileiro não prestam a atenção devida a isso e não treinam adequadamente os seus quadros para a obediência à lei e, notadamente, para a introdução de mecanismos administrativos destinados a maximizar a eficiência na aplicação da lei. Não por acaso, os críticos “internos” da lei brasileira de licitações estão sempre na companhia – usando os mesmos argumentos e exatamente o mesmo vocabulário – dos interesses econômicos concentradores tipicamente representados por megaempiteiras de obras públicas.⁵

⁴ Para uma discussão sobre as relações entre salário e corrupção a partir de dados recolhidos em 25 países, ver Caroline Van Rijckeghem e Beatrice Weder: “Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?”, IMF Working Paper (June 1997), International Monetary Fund..

⁵ Demonstrações desse fato são abundantes na imprensa, em seminários especializados e mesmo em textos usados em certos cursos de treinamento de funcionários públicos.

A INEFICÁCIA DE CONTROLES BASEADOS NA PUNIÇÃO

Em qualquer ambiente, pobre ou rico, desenvolvido ou subdesenvolvido, a proporção de casos de direcionamento de licitações públicas em relação ao total de contratações realizadas e que são expostos à luz do dia é muito pequena. Afinal, trata-se de atos secretos, cuja vítima é difusa (a coletividade). Mais, os participantes de licitações, os quais em geral sabem quando certames são direcionados, costumam relutar em defender seus direitos e interpor recursos, seja administrativos, seja junto às autoridades de auditoria, seja junto ao Judiciário.

Assim, levantamentos realizados pela Transparência Brasil junto ao setor privado⁶ mostram que, das empresas que já foram submetidas a pedidos de propinas por agentes públicos em licitações públicas, 72% não interpuseram recursos administrativos, 76% não levaram casos ao Judiciário e 96% preferiram não recorrer aos Tribunais de Contas. Isso configura falha de mercado, ou seja, as empresas prejudicadas não agem de acordo com o que a racionalidade econômica indicaria, ou seja, não defendem seus direitos.

Isso coloca sobre os mecanismos de controle uma carga redobrada. No que diz respeito a irregularidades envolvendo atos de corrupção – em que um agente privado transfere recursos materiais ao agente público em troca de um favor –, essa carga já é naturalmente elevada pelo fato de esses atos serem muito difíceis de provar. Mesmo quando se consiga demonstrar que um agente público direcionou uma licitação a uma empresa, resta ainda provar que o ato foi deliberado (o que por si só é impossível de demonstrar, dado que a deliberação é ato subjetivo, inatingível por terceiros) e ocorreu em troca de algum benefício material – dinheiro, geralmente.

Demonstrar que houve transferência de dinheiro da empresa A ao indivíduo B é tarefa muito difícil, pois para isso é necessário exibir materialmente todo o trajeto percorrido por esses recursos. É preciso mostrar que uma quantia X saiu dos cofres da empresa A, passou pelo “laranja” Z, pelo doleiro H, pelos bancos 1, 2 e 3 e foi aportar na conta XPTO cujo titular é a empresa off-shore Y, cujo titular, registrado no paraíso fiscal M, é o agente público B ou um seu preposto (demonstravelmente).

É evidente que investigações que levem a esse tipo de constatação demandam recursos humanos e materiais vultosos. Nenhum organismo de controle os investirá rotineiramente, reservando-os a casos especiais. Isso significa que, mesmo na presença de indícios subjetivos abundantes de que houve corrupção na adjudicação de um contrato, os organismos de controle tenderão a não buscar as provas do fato. E quanto menores são montantes envolvidos, menos provável é que os organismos de controle apliquem recursos em investigações.

A vantagem de focalizar mecanismos de controle sobre agentes públicos é que, diferentemente do que ocorre com empresas, eles são diretamente subordinados a regulações administrativas. Programas destinados a aperfeiçoar mecanismos de controle mais facilmente imporão novos procedimentos a funcionários públicos do que a empresas.

⁶ Ver a nota 3.

Assim, programas de aumento de eficiência do Estado que dependam exageradamente da punição de culpados por corrupção são fadados ao fracasso: de antemão, sabe-se que não terão sucesso. É importante manter isso em mente face à relevância que o tema da corrupção assumiu aos olhos do público. A indignação popular quanto à corrupção leva, talvez naturalmente, a demandas por mudanças que são baseadas exclusivamente em considerações de natureza moral. São demasiados aqueles que afirmam que combater a corrupção seria antes de tudo um dever moral, e que punir culpados seria o objetivo fundamental dos controles.

Ora, se combater a corrupção é um dever *moral* do Estado, então é imoral raciocinar pragmaticamente sobre o controle. Um ato imoral é um ato imoral, não importando se envolve 10 reais ou 10 milhões de reais. Tal demanda moral todo-abrangente refelete-se sobre o ambiente político, com resultantes pressões sobre os gestores do Estado. Espera-se destes que “combatam a imoralidade”, e não que trabalhem para aumentar a eficiência do Estado. Como os gestores mais responsáveis do Estado têm presente a segunda motivação de forma muito mais aguda do que a primeira, estabelece-se muitas vezes um divórcio entre o discurso e a prática.

Devido à aguda sensibilidade que as figuras públicas, em particular os políticos, têm em relação à sua projeção de imagem, esse divórcio carrega o forte potencial de prejudicar o aperfeiçoamento material do Estado em nome de iniciativas “moralizantes”, engendradas para “jogar para a platéia”. Todo real despendido em campanhas de marketing é um real subtraído do aperfeiçoamento do Estado.⁷

O contraponto ao ponto de vista moral no combate à ineficiência administrativa é a perspectiva sistêmica. A ineficiência, e a corrupção como uma de suas dimensões, acontece porque há presença objetiva de circunstâncias propiciadoras. Um agente público consegue dirigir uma licitação ou solicitar uma propina numa fiscalização tributária não porque seja moralmente fraco, mas porque tem a oportunidade. Se as oportunidades são reduzidas, então os agentes públicos (independentemente de suas inclinações morais íntimas) têm menos chance de abusar do poder em benefício próprio.

É esse o caminho dos organismos de controle: identificar as situações propiciadoras de ineficiência, ajudar a definir as medidas compensatórias e as alterações de processo necessárias para reduzi-las e, com isso, aumentar a eficiência.

É por isso que auditorias de processo são muito mais eficazes do que auditorias de contas. Estas últimas apanham apenas a dimensão contábil, e além do mais *ex-post*, com notória vulnerabilidade à maquiagem. Já a auditoria de processo, ao dissecar os mecanismos administrativos e ao lançar luz sobre os processos decisórios, identifica as falhas sistêmicas necessitadas de reformas.

Como põe o ditado, é melhor prevenir do que remediar.

⁷ Não escapa ao autor que tais campanhas ainda não foram empreendidas no Brasil. No entanto, essa rota está sendo seguida em vários outros países, não faltando promotores – notadamente publicitários, que são os que de fato ganham com isso – entre nós.

É tempo de governança no Judiciário

Edson Vidigal

Após alguns casos rumorosos envolvendo juízes e a polêmica e desastrosa CPI do Judiciário, de muito barulho e pouco resultado, a sociedade brasileira foi convencida da necessidade de serem criados mecanismos mais rigorosos e eficazes de fiscalização da magistratura. Ganhou corpo, então, uma solução quase mágica: o controle externo do Poder Judiciário. No calor da hora, vendeu-se o peixe de que tal controle inauguraria o reino dos céus para a cidadania, separando definitivamente o joio do trigo nas diversas esferas judiciais.

Também sou otimista em relação à reforma do Judiciário, mas não sou tão ingênuo. Do alto da experiência de meus 60 anos, posso afirmar, como o poeta Terêncio, que nada do que é humano me é estranho. Não vivemos num mundo de anjos, mas de homens e mulheres de carne e osso, dotados de livre arbítrio e, portanto, vulneráveis a erros. Isso não significa que devamos ficar de braços cruzados, à espera da realização de nosso destino. Errare humanum est, mas perseverar no erro é coisa do diabo, ensinou-nos Santo Agostinho. Apesar dos limites que a realidade nos impõe, é sempre possível aprimorar leis e instituições em busca de uma vida mais digna.

Defendi e defendo o controle externo não como panacéia, mas como medida objetiva capaz de aumentar a eficiência do Judiciário. É positiva a criação do Conselho Nacional de Justiça com poderes de supervisão administrativa e financeira do Poder Judiciário, além de zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Há que ressaltar, porém, que o principal objetivo do Conselho é dar ao Judiciário o que ele nunca teve: a governança.

O Executivo tem um governo chefiado pelo presidente da República. O Legislativo, um governo chefiado pela mesa do Congresso. O Judiciário não tem governo, pois cada tribunal é uma ilha. Em cada uma dessas ilhas existem donatários, alguns reis, algumas rainhas. O Judiciário é um arquipélago, no qual confunde-se o público e o privado, a república e a monarquia. Costumo dizer que o Judiciário não pode continuar como na canção de Chico Buarque de Holanda: o que não tem governo nem nunca terá. É hora de praticar a unicidade, com a República se sobrepondo a todas essas ilhas.

Edson Vidigal é presidente do Superior Tribunal de Justiça

O Conselho Nacional de Justiça, com seus quinze membros, será o órgão da governabilidade do Judiciário. Terá representantes de todos os segmentos do Judiciário, do Ministério Público, da advocacia, e mais dois cidadãos de notável saber jurídico, indicados um pela Câmara e outro pelo Senado Federal. E vai receber denúncias e reclamações contra juízes e servidores. O poder de correição será exercido por um ministro do STJ. Quando o ministro-corregedor entender que o desvio de conduta configura crime, será encaminhada denúncia ao Ministério Público.

Sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União, o CNJ apreciará os atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário. Muita gente está com medo do órgão de controle externo. Houve e ainda há forte resistência à presença no Conselho de pessoas que não pertençam ao corpo do Judiciário. Diz-se que significa uma interferência indevida que vem tolher a autonomia da magistratura. Estaria, pois, ferida de morte a independência dos Poderes. A meu ver, os que se opõem à composição do novo Conselho estão vendo chifre em cabeça de cavalo.

Nas reuniões do Conselho da Justiça Federal, que também presido, demos amplo acesso ao público e os resultados têm sido excelentes. Discutimos no CJF questões orçamentárias e administrativas. Os convidados trazem visão de fora e suas contribuições muitas vezes nos surpreendem pelo total acerto e propriedade.

Nosso ensaio no âmbito do Conselho de Justiça Federal mostrou que a presença de gente estranha ao Judiciário é bem-vinda. As conversas corporativas passam a ser evitadas e as decisões ganham em visibilidade e transparência. À medida que nós, magistrados, nos habituarmos a trabalhar sob a luz dos refletores, vamos conquistar mais confiança da sociedade. Seremos mais respeitados. E respeito é do que mais precisa o Judiciário.

O Conselho Nacional de Justiça é, sem dúvida, relevante. Mas também merece destaque a criação das ouvidorias em todos os tribunais do país. As ouvidorias vão funcionar como verdadeiros disques-denúncias ao alcance de todos do povo. Em muitos casos, possibilitarão resposta mais rápida às queixas. Elas não devem ser encaradas como instrumento de pressão, com força suficiente para afetar o equilíbrio das decisões. Ao contrário, a existência das ouvidorias fortalece a posição dos juízes que se fazem honrar.

Quem não deve não teme. A força de um juiz repousa na sua moral. A caneta do juiz tem a força de uma espada, de uma chave de cadeia. Nossa responsabilidade é imensa. E é natural que a sociedade seja cada vez mais exigente em relação ao Judiciário. Temos que dar resposta condizente. Neste aspecto, é muito importante a criação da Escola Nacional de Magistrados, sob responsabilidade do STJ.

A Escola será responsável pela formação e aperfeiçoamento de magistrados, além de regulamentar os cursos oficiais para ingresso e promoção na carreira. Hoje, vemos jovens, como pouco mais de 20 anos, entrando na magistratura. Falta-lhes vivência para decidir sobre a vida de outras pessoas. Na linguagem do povo, é de cedo que se torce o pepino. A Escola da Magistratura, certamente, vai melhorar a qualidade dos magistrados e convencionar certas posturas.

Vale registrar que a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman), editada em 1979, na época do regime militar, continua a ser o mecanismo disciplinador da magistratura. Vários artigos dessa lei contrariam dispositivos da Constituição de 1988, mas ainda não foram declarados inconstitucionais. Chegou o tempo de elaborar o novo Estatuto da Magistratura.

Se defendo a rígida observância de valores éticos e morais, não o faço apenas pelo bem da corporação à qual pertencço. Penso, sim, no futuro de nosso país, em nossos filhos e netos. O Poder Judiciário tem compromisso com a governabilidade. Sem governabilidade, a democracia não se realiza. A Justiça confiável e eficiente é vital. Como disse Rui Barbosa, fora da lei, não há salvação.

Economicidade e eficiência: breves notas

Paulo Soares Bugarin

A integração da eficiência entre os princípios constitucionais *vetores* da Administração Pública (AP) significou uma marcante decisão político-institucional no sentido da valorização crescente dos aspectos intrinsecamente *materiais* ou *substantivos* da atuação estatal (CF, art. 37, caput, nos termos da EC nº 19/98), enfatizando a necessária e fundamental busca de legitimidade plena, na feliz lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹, por parte do Estado Nacional.

Tal enfoque, aliás, já se manifestara quando da edição do Texto Constitucional de 05.10.88, ao se prever, expressamente, como *vetores normativos* do Controle Externo da AP, ao lado do basilar princípio da legalidade, os princípios da *legitimidade* e da economicidade (CF, art. 70, caput).

Recentemente, tem sido objeto de alguma indagação a questão atinente aos possíveis *limites jurídico-materiais* existentes entre os supracitados princípios da economicidade e da eficiência².

O debate concernente à *peculiar* relação entre os referidos princípios abrange já um razoável conjunto de reflexões doutrinárias que se revelam, não obstante, ainda embrionárias no nosso cenário jurídico-constitucional.

Com efeito, considero tratar-se de questão incipiente, que vem, no entanto, merecendo, progressivamente, um tratamento mais aprofundado por parte, em especial, de nossos publicistas.

Neste contexto, algumas considerações iniciais sobre a questão podem ser, desde já, apresentadas. Vamos a elas.

Paulo Soares Bugarin é *Diplômé d'études approfondies* em Ciências de Gestão (Univ. de Paris - I) e Mestre em Direito Público (UnB). Subprocurador-geral do Ministério Público junto ao TCU

¹ "O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas" in SOUSA, Alfredo J. de et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 33/86.

² Informo, a título exemplificativo, que tal questionamento me foi dirigido durante o I Fórum Brasileiro de Controle da Administração Pública, realizado no Rio de Janeiro, de 02 a 03 de agosto de 2004, quando tive a oportunidade de proferir palestra sobre: "O controle externo sob o prisma do princípio da economicidade".

Cabe destacar que a estrita correlação entre *economicidade* e *eficiência* é destacada por inúmeros doutrinadores. Em regra, o que se vê é uma abordagem *inversa*, ou seja, ao tratarem da eficiência a relacionam direta e complementarmente à *economicidade*.³

No plano doutrinário brasileiro, a inserção expressa do princípio da eficiência no Texto Constitucional é vista como “uma tentativa de ajuste do texto do art. 37 com o disposto no art. 70, quando este determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta levará em conta a economicidade”⁴.

Interessante observar que Lúcia Valle Figueiredo, antes mesmo da edição da citada EC nº 19/98, já vislumbrava uma “nítida correlação” dos arts. 37 e 70 com todo o corpo da Constituição⁵.

Bento José Bugarin, neste plano, entende que o conceito de eficiência “se faz equivalente ao de economicidade na medida em que expressa a racionalidade com que é feita a seleção e alocação dos recursos econômicos aos processos produtivos”⁶.

Assim, o gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante, “tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades”, impondo-se “o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade da escolha entre os diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão”⁷.

O princípio da eficiência, ademais, não se limita ao campo da ação administrativa, alcançando também o do orçamento, projetando-se “diretamente (...) para a temática da gestão orçamentária, que também se deixa influenciar por novas técnicas gerenciais”. Desse modo, revela-se importante e oportuno ressaltar, uma vez mais, a estreita ligação entre o princípio da eficiência e o da *economicidade*, permitindo, ambos, que se proceda à “abertura do controle orçamentário ao Judiciário e ao Tribunal de Contas”, conforme ensina Ricardo Lobo Torres⁸.

³ Emerson Gabardo, p. ex., ao discorrer sobre o referido princípio da eficiência, e examinando a *economicidade* como um dos seus *atributos*, estatui que: “(...), no caso da economicidade, esta deve ser entendida não como sinônimo de eficiência, mas como um dos aspectos que a determina, e nem sempre”. Em seguida, no entanto, reconhece que “há que ser ponderada a existência de relevante doutrina no sentido de equiparar eficiência e economicidade”. Neste plano, cita posição de Luís Cabral de Moncada no sentido de que “a eficiência refere-se ao acomodamento da gestão econômica a um aproveitamento racional dos meios humanos e materiais de que dispõe, minimizado os custos de produção, de modo a responder na maior escala possível às necessidades que se propõe satisfazer” (*Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*: São Paulo: Dialética, 2002, p. 28/9). Cabe destacar que o referido autor português conclui suas observações afirmando que “trata-se de um corolário do princípio da economicidade que visa criar as condições para que a rentabilidade empresarial seja possível” (*Direito Económico*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1988, p. 206).

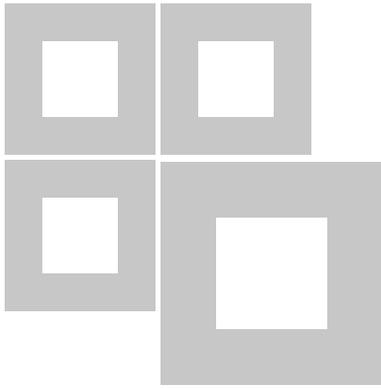
⁴ REIS, Palhares M. “A Eficiência na Constituição”. Brasília: *Correio Braziliense, Suplemento Direito & Justiça*, fev/2000, p. 5.

⁵ *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 235.

⁶ “O Sistema de Fiscalização dos Recursos Públicos Federais adotado no Brasil” (Palestra proferida no “Segundo Congresso Internacional de Auditoria Integrada” Buenos Aires, jun/95). Brasília: *Revista do TCU*, nº 64, abr./jun.1995, p. 53.

⁷ REIS, Palhares M. Ob. cit., p. 5.

⁸ TORRES, Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, vol. V : O orçamento na Constituição. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar 2000, p. 307.



"O princípio da eficiência, ademais, não se limita ao campo da ação administrativa, alcançando também o do orçamento,..."

No mesmo espírito, afirma Jessé Torres Pereira Júnior que "a eficiência é o dever de agir do administrador em função executiva, a que corresponde a função de controle da economicidade e da legitimidade, atribuída aos Tribunais de Contas"⁹.

Assim, a perspectiva que se coloca de ampliação do controle sobre os atos da Administração, quanto à eficiência, objetivamente aferível pela via da *razoabilidade*¹⁰, implica que "eficiência, economicidade, legitimidade e moralidade passam a constituir um padrão de comportamento administrativo sujeito tanto ao controle interno, na linha da hierarquia que enseja a autotutela (STF, Súmula 473), quanto externo, pelos Cidadãos (ação popular constitucional), pelos Tribunais de Contas e pelo Judiciário"¹¹.

Marçal Justen Filho, por sua vez, entende que a *economicidade* "significa, ainda mais, o dever de eficiência" e que, neste cenário, "não bastam honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos". Em síntese, conclui que a "economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos"¹².

Ante todo o exposto, e à luz do singelo escopo deste ensaio, pode-se vislumbrar uma clara *complementaridade finalística* entre os princípios em tela, o que *não* significa considerá-los como *sinônimos*. Em síntese, qualquer reflexão sobre o tema deve, por um lado, reconhecer a *densidade jurídico-material* de cada um dos princípios sob exame, e, por outro, não pode desconhecer a *necessária integração*, entre si e com os demais, para os fins de sua interpretação, harmonização e aplicação, visando valorizar a sua inerente normatividade.

⁹ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Da Reforma Administrativa Constitucional*. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 45. Paulo Modesto, por sua vez, neste cenário, afirma não ser possível entender a autorização constitucional dada ao Tribunal de Contas para avaliar a legitimidade e a economicidade da atuação administrativa em geral, ao lado da legalidade, "sem pressupor implícita a obrigação constitucional geral de assegurar a eficiência na gestão pública". Neste contexto, merece especial destaque a expressa autorização às cortes de contas de realizar auditorias operacionais, distintas das tradicionais auditorias contábil, financeira e patrimonial, o que "não teria sentido se o administrador fosse livre para ser eficiente e ineficiente, sem que a ineficiência importasse em violação do direito" ("Notas para um Debate sobre o Princípio da Eficiência". Minas Gerais: *Revista do TCE/MG*, v. 39, n.º. 2, abr./jun. 2001, p. 199/200).

¹⁰ Marcelo Figueiredo destaca, com precisão, neste cenário, que: "Não se pode supor que, ao exercer controle 'contábil, orçamentário, financeiro, operacional e patrimonial', não se pautar o órgão controlador senão pela razoabilidade. Não há como pretender controlar a legitimidade do patrimônio público sem atentar concomitantemente para a razoabilidade. Essa a razão pela qual anteriormente aludimos à razoabilidade como princípio implícito a informar as atividades controladoras e fiscalizatórias dos Tribunais de Contas. A rigor, aliás, o princípio da razoabilidade é verdadeiro pressuposto necessário para empreender os controles de economicidade e legitimidade" (*O controle da moralidade na Constituição*, São Paulo: Malheiros, 1999, p. 99). (grifos não são do original)

¹¹ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Ob. cit., p. 45.

¹² Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 5. ed. São Paulo: Dialética, 1998, p. 66/7.

Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

Afonso Franklin Meireles de Araújo

José Moacir Cardoso da Costa

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Sueli Boaventura de Oliveira Parada

Com a finalidade de contribuir para a melhoria dos serviços prestados à sociedade e para uma melhor aplicação dos recursos públicos, o Tribunal de Contas da União vem aprimorando suas ações de controle externo e reforçando sua atuação na verificação da eficiência, eficácia e economicidade dos programas governamentais.

Nesse contexto, o Tribunal tem realizado sistematicamente fiscalizações nos programas executados pelo Governo Federal, com o objetivo de avaliar a operacionalização e o desempenho dos órgãos governamentais, identificando falhas e dificuldades na execução dos programas e apontando soluções para os problemas constatados.

Tais ações fiscalizatórias são denominadas auditorias de natureza operacional, da qual a avaliação de programa é uma modalidade. Para a avaliação dos resultados advindos dos programas públicos, o Tribunal conta com o apoio do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Pobreza e da Desigualdade Social (Cerds), desenvolvido em parceria com o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID), do Reino Unido, com o qual mantém acordo de cooperação técnica desde 1998. Esse projeto tem como objetivo desenvolver e intensificar o uso de metodologias de avaliação de programas voltados para a superação da pobreza e da desigualdade social, visando ao fortalecimento do controle social e à aproximação com a sociedade civil.

As metodologias utilizadas nos trabalhos são bastante inovadoras. Além de incluir toda uma gama de técnicas específicas e estruturadas para avaliação das ações governamentais, elas buscam participação ativa dos gestores, tanto na definição do enfoque das auditorias como nas discussões sobre os problemas e as possíveis soluções, com vistas à melhoria dos resultados do programa avaliado.

Os autores são Analistas de Controle Externo do Tribunal de Contas da União.

Nessa perspectiva, foi realizada, no segundo semestre de 2003, auditoria no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), para avaliação do programa Novo Mundo Rural, englobando as ações: Assistência Técnica e Capacitação e Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural (PDA), previsto no Plano Plurianual 2000/2003, o qual tem como objetivos a obtenção de terras e instalação de assentamentos rurais e a promoção da infra-estrutura social e de produção necessária ao desenvolvimento dos assentamentos.

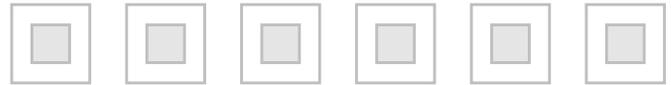
Ante a complexidade do programa, optou-se por enfocar os trabalhos de auditoria nas ações relacionadas à organização social e produtiva dos assentamentos rurais, desenvolvidas com o objetivo de levar aos beneficiários dos programas conhecimentos técnicos e gerenciais necessários à melhoria das condições de vida e de produção.

O principal objetivo da auditoria foi verificar se as condições institucionais e operacionais do Incra têm promovido, de forma eficiente, a organização e gestão dos assentamentos e a capacitação dos beneficiários.

Os trabalhos de auditoria concentraram-se na avaliação do quadro organizativo nos assentamentos rurais, nas possíveis contribuições do PDA ao processo organizativo e de gestão, nos efeitos da assistência técnica e da capacitação sobre as condições de gestão e produção nos assentamentos e nas condições institucionais do Incra para executar as ações.

A equipe de auditoria executou seus trabalhos nas áreas de atuação das Superintendências Regionais do Incra nos Estados do Pará, Maranhão, Ceará, Mato Grosso, São Paulo, Paraná e Superintendência do DF e Entorno. Foram visitados 34 assentamentos rurais nesses estados.

As informações técnicas que serviram de base para as análises da equipe foram obtidas por meio de entrevistas realizadas com servidores e gestores das Superintendências Regionais, com assentados rurais, nas instituições prestadoras de serviços de assistência técnica e de elaboração dos PDAs e com representantes de sindicatos e movimentos sociais que atuam na área dos assentamentos visitados. Foi também realizada coleta de informações com servidores das Superintendências Regionais do Incra, mediante pesquisa postal.



O QUADRO ORGANIZATIVO NOS ASSENTAMENTOS RURAIS

Constataram-se problemas institucionais e operacionais que representam dificuldades na organização dos assentamentos rurais. A análise das informações obtidas indica que a atuação do Incra não está atendendo adequadamente às necessidades e aos anseios dos assentados. Os assentamentos visitados (exceto o Projeto de Assentamento Santo Antônio da Fartura/CE, que já tem mais de quinze anos de instalação) ainda estão em fase de estruturação e o quadro, em geral, é de dificuldade de articulação de interesses, instabilidade das relações entre os diversos grupos de assentados e baixo grau de informações dos beneficiários sobre seus direitos e deveres, além de grande insatisfação com a atuação da Autarquia.

O Incra tem atuado nos assentamentos de forma esporádica e sempre com enfoque voltado à fiscalização dos lotes e regularização da situação das famílias. A pouca presença da Entidade nos assentamentos rurais, ainda que em atividades de fiscalização, ocorre em função, essencialmente, da deficiência de servidores e da falta de planejamento e de condições operacionais e institucionais, tendo em vista o grande número de famílias assentadas e a enorme extensão da área a ser atendida. O Incra não se estruturou para acompanhar adequadamente o desenvolvimento dos assentamentos. Dados do Incra demonstram que, nos últimos 20 anos, a Autarquia teve um incremento de serviços da ordem de 200% e uma redução de pessoal superior a 50%. No presente exercício (2004), 42% da força de trabalho da Entidade encontra-se apta à aposentadoria.

Nos assentamentos, observaram-se dificuldades de articulação de interesses entre os assentados, instabilidade nas relações internas, desconfiança e desconhecimento quanto ao trabalho associativo e baixo grau de informações. Em todos os assentamentos visitados, em face da situação de dependência do beneficiário da reforma agrária, constatou-se demanda excessiva por informações quanto à situação do assentamento, à regulamentação aplicável aos assentados e quanto à resolução das demandas individuais pelo Incra.

Evidenciou-se que muitas associações são constituídas apenas para representar legalmente os assentamentos e receber o crédito-instalação, repassado pelo Incra, por ocasião da criação dos assentamentos, sem a necessária capacitação dos assentados, quanto à natureza e gestão dos instrumentos de representação. Em face da fragilidade das instâncias organizativas, a população assentada costuma deparar-se, entre outros problemas, com preços superiores aos de mercado na utilização do crédito-instalação e da linha de financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A falta de apoio e de capacitação e a pouca atuação das associações também refletem-se na precária infra-estrutura básica dos assentamentos e na dificuldade de acesso aos benefícios sociais, considerando-se o baixo poder de reivindicação nas prefeituras municipais e nas outras instâncias de poder.

A CONTRIBUIÇÃO DO PDA AO PROCESSO ORGANIZATIVO E DE GESTÃO

A auditoria procurou avaliar, também, a contribuição do PDA, idealizado como instrumento de capacidade gerencial, para o desenvolvimento dos assentamentos. Constatou-se que esse Plano não tem alcançado os efeitos desejados. O processo de elaboração deste Plano, utilizado para transmitir aos assentados informações acerca de como direcionar a gestão das unidades produtivas e do assentamento, somente apresenta resultados mais efetivos quando conjugado com outros mecanismos de organização e orientação capazes de contribuir para sua melhor compreensão.

Diversos fatores contribuem para essa situação. Limitações de caráter formativo dificultam o aproveitamento da experiência, de forma a tornar duradouros os efeitos do trabalho, e as limitações técnicas dificultam a otimização dos resultados. Os meios de participação dos beneficiários e o prazo de elaboração do documento são insuficientes ao propósito de organização e orientação básica ao processo de gestão. Há pouca divulgação do Plano, havendo, de igual modo, críticas de que ele é muito técnico para a finalidade a que se propõe. Ademais, a ocupação e o parcelamento da área antes da sua elaboração dificultam a implementação do Plano.

Observou-se, também, que a falta de integração entre o processo de elaboração do PDA e as ações de assistência técnica prejudicam o aproveitamento das orientações previstas no Plano. Acrescente-se, por fim, que a falta de continuidade dos procedimentos técnicos e administrativos necessários à implantação dos projetos de assentamento pelo Incra, bem como a falta de acompanhamento e avaliação dos serviços complementam o rol de dificuldades técnicas e organizacionais que compõem o PDA.

Notaram-se, entretanto, nos assentamentos beneficiados pelas ações do PDA, elementos de estruturação e mobilização que, em termos gerais, não são observados naqueles em que não houve implementação do Plano.

A CONTRIBUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E DA CAPACITAÇÃO À MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE GESTÃO E DE PRODUÇÃO

Quanto à assistência técnica, verificou-se que os serviços são prestados em caráter pontual e descontínuo. Em muitos assentamentos, não há a prestação desses serviços. Os recursos alocados são escassos e o Incra não conta com uma política voltada ao setor. Faltam informações sobre o desenvolvimento das famílias e sobre os serviços prestados pelos contratados.

A atuação do Incra tem sido complementar, uma vez que a Autarquia não tem, entre as suas competências, a prestação de serviços de assistência técnica. Como órgão responsável pelo desenvolvimento dos assentamentos deve, contudo, promover a execução de ações na área. Por sua vez, entidades que prestam serviços de assistência técnica financiadas com recursos do Pronaf têm executado apenas os projetos necessários ao recebimento de crédito dos agentes financeiros, sem que se promovam ações de orientação técnica e gerencial aos agricultores e acompanhamento dos serviços.

A assistência técnica prestada aos beneficiários da reforma agrária envolve, sobretudo, atividades de elaboração de projetos, laudos, negociação de dívidas e realização de serviços burocráticos com os agentes financeiros. A natureza dos serviços realizados, por um lado, e a alta demanda, por outro, fazem com que a orientação técnica individual seja esporádica, prevalecendo o atendimento a grupos de beneficiários. Há poucas oportunidades de direcionamento da produção, de aplicação de novas tecnologias e de incremento na quantidade e na qualidade da produção.

Deve ser considerado que a assistência técnica deficiente é um dos aspectos relevantes quando se analisam as condições que levam à baixa produção das parcelas que compõem os assentamentos. Além disso, o trabalho desenvolvido pela equipe de auditoria demonstrou que outros fatores têm impacto negativo imediato sobre a renda do beneficiário da reforma agrária, entre os quais a falta de infra-estrutura nos assentamentos rurais (principalmente abastecimento de água e de energia) e o atraso no financiamento de custeio anual da safra agrícola. A falta de infra-estrutura causa limitações à melhoria da renda e contribui para a perda dos investimentos realizados com o Pronaf. O atraso nos financiamentos compromete o plantio e contribui para o endividamento dos agricultores.

CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A EXECUÇÃO DAS AÇÕES

Foram examinadas, ainda, as condições operacionais do Incra para execução das ações relacionadas à reforma agrária federal. Observou-se que a falta de consenso sobre as políticas na área de organização agrária, a falta de unidade institucional e a descontinuidade administrativa têm comprometido o desempenho e funcionamento do Incra. Notaram-se deficiências na articulação entre os setores que o compõem, mudanças individuais de procedimentos operacionais e administrativos, informalidade na execução das atividades e indisponibilidade de informações. Na área operacional, observaram-se falta de servidores, de equipamentos de informática, de veículos e de material de expediente. Essa situação dificulta a atuação da Autarquia nos assentamentos rurais, o que se agrava em função do crescimento da demanda pelos serviços.

O planejamento das necessidades do Incra é prejudicado em função da alta rotatividade do quadro dirigente. Para se ter uma idéia dessa situação, de 1995 a 2003, a Entidade teve 15 presidentes, com uma média de permanência de 9 meses no cargo. A equipe de dirigentes e de técnicos responde apenas às necessidades de curto prazo, sendo que muitos projetos se sucedem, sem que haja a continuidade de suas ações.

Segundo dados obtidos na Autarquia em junho de 2003, o seu quadro de pessoal era composto por 5.453 servidores, dos quais 74,5% (3.905) integravam as categorias funcionais de nível médio e os demais, 25,5%, compunham as categorias de nível superior. Verificou-se déficit de servidores em áreas técnicas essenciais ao exercício das atribuições da Entidade, como nos quadros de engenheiros agrônomos e civis.

Os mecanismos de acompanhamento dos assentamentos rurais mostraram-se insuficientes e inadequados à finalidade a que se propõem, por não contarem com estrutura de apoio e de operação dos serviços, pela prevalência da atuação e do comportamento individual de servidores com os assentados e em face da ausência de mecanismo de supervisão das atividades.

Ressalte-se, no entanto, que foram observados, também, exemplos de boas práticas em alguns assentamentos. As experiências bem sucedidas têm como características, em geral, estrutura organizacional forte, articulação com organizações civis e governamentais, elaboração participativa de PDA, entre outras. Com isso, há indicação de que a atuação conjunta dos entes envolvidos e a criação de boas parcerias podem trazer resultados efetivos e perenes para o desenvolvimento dos assentamentos rurais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao examinar o Relatório de Auditoria (TC-012.256/2003-4), o Tribunal, acolhendo as conclusões do Relator, Excelentíssimo Senhor Ministro UBIRATAN AGUIAR, e de acordo com os Pareceres Técnicos, formulou uma série de determinações e recomendações, visando a promover a estruturação de um efetivo sistema de acompanhamento, de forma a priorizar o apoio ao desenvolvimento dos assentamentos; à melhoria do nível de informação dos assentados acerca dos problemas que os atingem; e à diminuição da desarticulação interna e a adequada prestação de serviços aos assentamentos, conforme consta do Acórdão nº 391/2004 - TCU - Plenário. Na oportunidade, o Relator ressaltou que as observações e constatações auferidas constituem excelente material para reflexão pelas esferas competentes, tendo ainda considerado da maior importância os resultados do trabalho e bastante oportunas as medidas sugeridas pela equipe.

.....

As experiências bem sucedidas têm como características, em geral, estrutura organizacional forte, articulação com organizações civis e governamentais, elaboração participativa de PDA, entre outras. Com isso, há indicação de que a atuação conjunta dos entes envolvidos e a criação de boas parcerias podem trazer resultados efetivos e perenes para o desenvolvimento dos assentamentos rurais.

.....

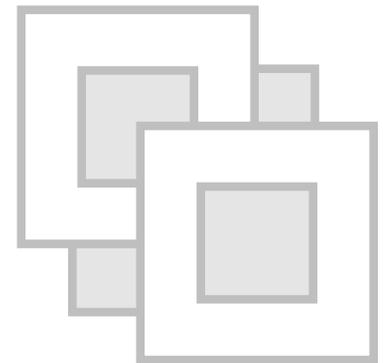
A fim de se promoverem melhorias nos procedimentos operacionais dos programas executados pelo Incra, o Tribunal determinou, entre outras medidas, que essa Entidade estruture as Superintendências Regionais e defina atribuições e procedimentos de acompanhamento e fiscalização; que apresente plano de acompanhamento dos assentamentos rurais, elaborado pelas respectivas Superintendências; e que desenvolva programação anual de treinamento, com vistas a capacitar os servidores responsáveis por atividades nos assentamentos rurais, para a execução das atribuições inerentes a tais atividades.

Para que se obtenham avanços nos resultados das ações relativas ao PDA, o Tribunal recomendou que, à norma que regulamenta a sua elaboração, incorporem-se ações que possam levar à melhoria da capacidade de gerenciamento das parcelas e dos assentamentos. O Tribunal recomendou, ainda, a redefinição do prazo de elaboração desse Plano, o qual deve estar de acordo com a finalidade formativa a que o processo se propõe.

Em face das indefinições que cercam a execução das ações de assistência técnica com os assentados, o Tribunal determinou ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que, juntamente com o Incra, defina as competências das respectivas instâncias em relação a essas ações. Ao Incra foi determinado, também, que estabeleça política de assistência técnica voltada aos assentamentos rurais e que implemente mecanismos que permitam aos assentados informar à Autarquia o grau de satisfação com os serviços prestados.

Visando a aumentar a eficiência na prestação de serviços, o Tribunal recomendou ao Incra, ainda, que apresente planejamento estratégico capaz de orientar as ações de curto, médio e longo prazos na execução da política fundiária e da reforma agrária; que elabore metodologia e plano de monitoramento das ações de implantação de assentamentos rurais; que realize levantamento das dificuldades operacionais das Superintendências Regionais, com o intuito de prover essas unidades dos meios necessários ao desenvolvimento de suas atribuições; e que acompanhe indicadores de eficiência quanto à inclusão de dados nos sistemas, acompanhamento das famílias e prestação de serviços de assistência técnica.

Registre-se, por oportuno, que, finalizada a etapa de avaliação do programa, a área técnica do Tribunal acompanhará, por meio da modalidade de fiscalização denominada monitoramento, as medidas adotadas pelos órgãos envolvidos na execução das ações atinentes à reforma agrária. A partir de um plano de ação montado pela própria Autarquia, o Tribunal promoverá a verificação da efetiva implementação das recomendações e determinações formuladas a partir dos resultados da auditoria realizada, bem como dos resultados alcançados.



Análise dos critérios legais de enquadramento na subclasse residencial baixa renda

Luciano dos Santos Danni

Regina Claudia Gondim Bezerra Farias

Paulo Cesar de Souza

Jose Ricardo Tavares Louzada

Pedro Antônio de Jesus Baptista

Sandro Henrique Maciel Bernardes

1. INTRODUÇÃO

Apesar da absoluta primazia do crescimento econômico como instrumento de combate à pobreza, há vários mecanismos que diferentes governos empregaram na tentativa de aliviar o problema distributivo do Brasil. Estes vão desde a redistribuição em espécie (provisão de serviços sociais como saúde e educação), redistribuição em dinheiro (benefícios da previdência social), manipulação dos preços por meio de subsídios, política salarial, tributação sobre a renda e sobre o consumo, até instrumentos mais amplos, como políticas de desenvolvimento regional e urbano, e programas de assentamento rural. No entanto, apesar de sua pretensa característica distributiva, segundo Andrade (1998), alguns desses instrumentos têm demonstrado ser muito ineficazes, até regressivos em termos de renda.

A utilização de esquemas regulatórios com a finalidade de auxiliar na consecução de políticas públicas (no caso, redução das desigualdades sociais) pode ser vista como uma reedição do uso de empresas públicas para tal fim, adaptado para a nova realidade pós-privatização. Com a reorientação das atividades do Estado, espera-se que tais esquemas sejam cada vez mais utilizados, em combinação com a atuação direta via orçamento fiscal.

Em 2002, o Congresso fez aprovar a Lei nº 10.438, que trata, entre outros assuntos, da regulamentação de critérios para enquadramento de consumidores residenciais de energia elétrica na subclasse “baixa renda”. Essa subclasse apresenta tarifas mais baixas que, segundo o arcabouço regulamentar em vigor, devem ser subsidiadas pelos demais consumidores de energia elétrica.

Os autores são Analistas de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. Este artigo foi feito a partir do trabalho desenvolvido pelos autores na realização da Auditoria registro Fiscalis nº 812/2002, que deu origem ao TC- 014.698/2002-7, e ao acórdão nº 344/2003 -TCU – Plenário.

A Lei nº 10.438/2002 utiliza como critérios para selecionar os domicílios de baixa renda o consumo de energia elétrica, associado ao tipo de ligação elétrica do domicílio à rede de distribuição. Este artigo avança em alguns aspectos da discussão desenvolvida pelos autores em auditoria do Tribunal de Contas da União (2003), cujo objetivo foi avaliar a efetividade e a eficiência dos critérios propostos pela Lei, quanto ao seu potencial de redução de desigualdades sociais. Antes de iniciar a análise específica, apresenta-se uma breve discussão sobre o uso de tarifas como instrumento distributivo.

1.1. REGULAMENTAÇÃO DA TARIFA DE BAIXA RENDA

A identificação de consumidores residenciais de energia elétrica passíveis de enquadramento em uma categoria denominada “de baixa renda” remonta à edição da Portaria DNAEE nº 922, de 28/07/93. A norma, valendo-se, dentre outras, da possibilidade de que se estabelecessem, a partir da edição da Lei nº 8.631/93, alterações compensatórias nos níveis de tarifa entre as classes de consumidores finais, determinou a elaboração, pelas concessionárias distribuidoras, de estudos com o propósito de definir políticas tarifárias para atendimento dessa camada da população.

A Portaria DNAEE nº 437, de 03/11/95, foi editada com o objetivo de estabelecer uma classe de consumidores que identificasse, entre os consumidores residenciais, aquele de baixo poder aquisitivo. Assim, foi instituída a subclasse residencial baixa renda para fins de classificação de unidade “consumidora”, atribuindo às concessionárias sua caracterização para enquadramento nessa categoria.

O objetivo principal da tarifa residencial baixa renda, ou tarifa social, segundo aquela Portaria, era “garantir o acesso à energia elétrica e, portanto, propiciar uma melhora significativa na qualidade de vida das pessoas com renda reduzida, para as quais o atendimento com tarifa normal consumiria grande parte de sua renda”.

Entretanto, segundo relatório e nota técnica elaborados pela ANEEL (1999 e 2002), a partir de dados do período 1997-2001, a adoção de critérios diferenciados por distribuidora gerou distorções no que diz respeito ao público-alvo beneficiado pela tarifa social. Os critérios submetidos pelas empresas e homologados pelo órgão regulador não estariam refletindo o real perfil do consumidor de baixa renda.

De modo geral, as concessionárias de distribuição de energia elétrica ainda sob controle dos governos estaduais adotaram critérios muito benevolentes, enquanto que algumas das recém privatizadas ou federalizadas adotaram critérios leoninos. Exemplo das diferenças apontadas, é o fato de que em 2001, aproximadamente 0,1% dos domicílios do Estado do Piauí eram beneficiados por tarifas subsidiadas, enquanto em Minas Gerais esta parcela era superior a 80% do total de domicílios do Estado.

Recentemente, a Lei nº 10.438/2002, ao dispor sobre matérias relativas ao setor elétrico, isentou os consumidores integrantes da “subclasse residencial baixa renda” dos pagamentos dos encargos de contratação da capacidade emergencial, da aquisição de energia emergencial e da recomposição tarifária emergencial, definindo, ainda, os critérios gerais a serem observados para classificação dos beneficiários, remetendo à ANEEL a responsabilidade para a definição de critérios específicos¹.

O objetivo da Lei é conceder descontos nas tarifas para os domicílios de baixa renda *per capita*². No entanto, o critério fundamental proposto pela Lei para fins de enquadramento na subclasse residencial baixa renda é o consumo domiciliar mensal médio de energia elétrica, conforme demonstra a Tabela 1. A utilização desse critério pressupõe a validade da hipótese de que renda domiciliar *per capita* e consumo domiciliar de energia elétrica sejam positivamente correlacionados. Ou seja, que baixo consumo de energia elétrica signifique baixa renda domiciliar *per capita*.

¹ Historicamente, a classe residencial tinha uma estrutura tarifária que concedia descontos para as primeiras faixas de consumo, independente do consumo total de energia elétrica. Mesmo um cliente residencial com consumo de 400kWh/mês, continuava a ter direito a desconto para as primeiras faixas de consumo. Após a Portaria 437/95, os descontos sobre as primeiras faixas de consumo foram restringidos para as unidades consumidoras classificadas na subclasse Residencial Baixa Renda.

² Depreende-se da análise do arcabouço regulamentar, que o público-alvo são os domicílios com renda *per capita* inferior a meio salário-mínimo.

Tabela 1 - Faixas de desconto para a tarifa de baixa renda. Fonte: ANEEL - Resolução nº 246/2002.

Faixa de consumo (kWh)	Descontos no preço do kWh
0-30	65%
31-80	40%
Acima de 81 até o limite regional*	10%

No caso do limite regional de 220kWh, aplica-se o desconto até 200kWh

Além do critério consumo de energia, há um critério adicional, que funciona como um filtro proposto para eliminar possíveis residências de média ou alta renda *per capita*, mas baixo consumo de energia: apenas são elegíveis os domicílios cuja ligação à rede elétrica é monofásica. Ao longo do trabalho serão analisados aspectos relacionados ao resultado esperado com a aplicação destes critérios.

Para os consumidores com consumo mensal entre 81 e 220 KWh, a Resolução ANEEL nº 485/2002 estabelece ainda outros requisitos, com base no Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que instituiu o Programa Auxílio Gás, para que o domicílio seja considerado de baixa renda.

A ANEEL projetou o impacto financeiro decorrente da nova classificação dos consumidores de todo o país na Subclasse Residencial Baixa Renda para fins de aplicação da tarifa social sobre o faturamento das concessionárias distribuidoras de energia elétrica. A projeção é de um custo anual da implantação da Tarifa Social da ordem de R\$ 581 milhões, com base na posição de março de 2002. Para tanto, considerou-se a receita total (indústrias + residências) das concessionárias, apurando-se o ganho/perda líquida ocorrida sobre as unidades residenciais ao se aplicar os descontos previstos nas normas.

2. ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DA LEI Nº 10.438/02 PARA CLASSIFICAÇÃO DE CONSUMIDORES

Os critérios relativos à classificação das famílias de mais baixa renda são dois: consumo residencial inferior a 80 KWh e ligação monofásica. Ao adotá-los, assume-se implicitamente que (i) o consumo de energia elétrica relaciona-se diretamente com a renda e (ii) famílias de baixa renda apresentam baixa demanda por potência elétrica, uma vez que dispõem de menos eletrodomésticos, especialmente os supérfluos.

Para analisar o fenômeno, foram utilizados dados da Pesquisa de Padrões de Vida (PPV), realizada pelo IBGE nos anos de 1996 e 1997. A partir dos dados da PPV para as regiões metropolitanas, foi feita a transformação da variável disponível (v01b12 - gasto em R\$ com iluminação), para todos os indivíduos que utilizam energia elétrica como fonte de iluminação, excluindo-se os dados relativos a consumo zero, considerando o valor das tarifas em cada uma das regiões analisadas.

Para testar a consistência dos resultados obtidos de consumo em KWh em cada região, foram calculadas a participação relativa de número de unidades consumidoras e energia consumida para cada uma das diferentes faixas de consumo domiciliar com relação ao total. Esses valores obtidos a partir dos dados da PPV foram então comparados com os obtidos a partir dos dados agregados das respectivas concessionárias, tendo sido encontrada uma aderência satisfatória, a não ser por uma participação relativa subestimada para a faixa mais baixa de consumo (0 a 30 KWh/mês).

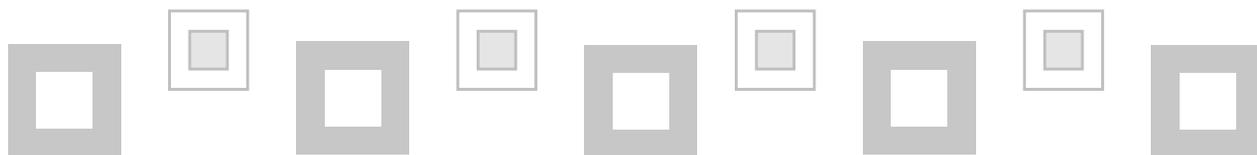
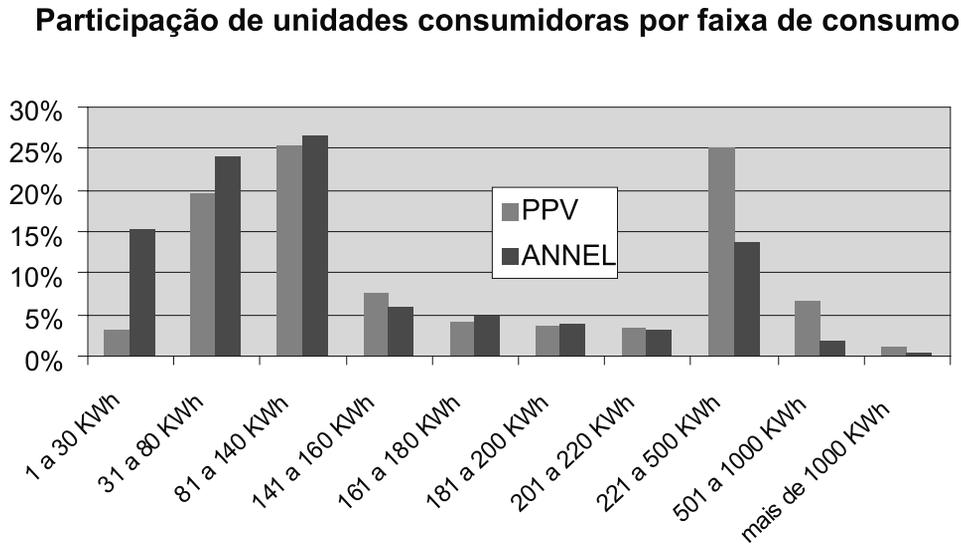
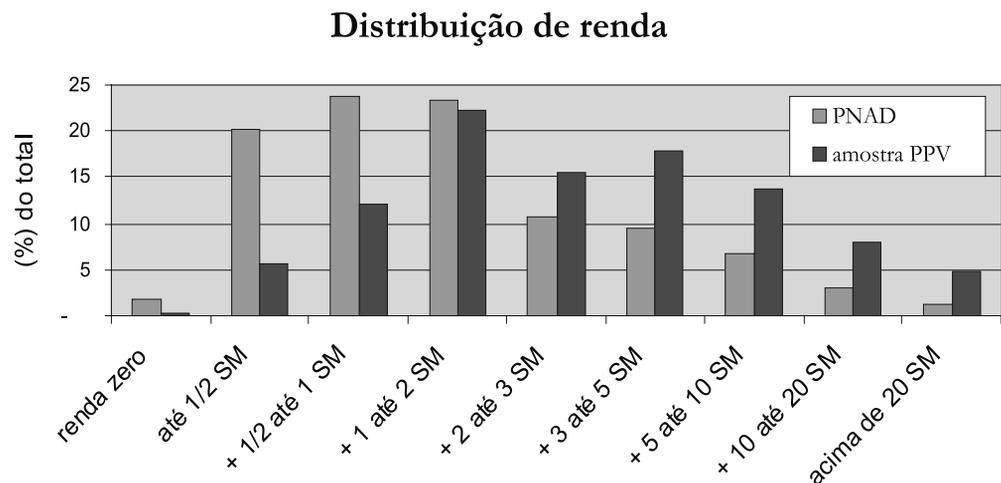


Figura 1 - Comparação entre a participação relativa do número de unidades consumidoras



Para comparar a aderência da distribuição de renda da amostra obtida, foi feita uma comparação entre os dados da amostra em cada região metropolitana com os dados de renda da PNAD do ano de 1997 para a zona urbana dos respectivos estados. A aderência obtida foi baixa: a participação relativa de várias faixas de renda é diferente nas duas bases de dados. Em especial, a participação das faixas de renda mais baixa está subestimada na PPV.

Figura 2 - Comparação da distribuição de renda da amostra e da PNAD/97. Fonte: PNAD e PPV/IBGE.



No entanto, isso não significa que a amostra disponível não é adequada para investigar a relação entre consumo de energia elétrica e renda per capita. Significa apenas que a participação relativa dos consumidores de baixa renda é diferente da real. Ou seja, certas conclusões que levem em conta dimensionar esta participação devem ser relativizadas. Mas continua sendo perfeitamente possível investigar a respeito da existência de relação entre consumo de energia elétrica e renda per capita, uma vez que a amostra apresenta suficiente variabilidade para ambos dados.

2.1. EXISTE RELAÇÃO ENTRE CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA E RENDA PER CAPITA DOMICILIAR?

Para avaliar se existe alguma correlação entre consumo residencial de energia (em KWh) e renda per capita (em R\$) obteve-se o coeficiente de correlação de Pearson para essas variáveis. O valor obtido, além de praticamente igual a zero (0,015) é estatisticamente significativo apenas com 49% de confiabilidade, o que indica que não há qualquer correlação entre as variáveis. Ou seja, baixo consumo não implica baixa renda, e vice-versa.

Como um exercício na tentativa de comparar a importância de diferentes características dos domicílios para explicar o consumo de energia elétrica, a partir dos microdados extraídos da PPV e tratados conforme descrito anteriormente, propõe-se um modelo para o consumo domiciliar de energia elétrica (em KWh) como função da renda per capita do domicílio (em R\$ de 1997), do seu número de cômodos e moradores, segundo a equação 1.

$$(1) \text{Lnconsumo}(KWh) = \beta_0 + \beta_1 \ln rdpc + \beta_2 \ln morador + \beta_3 \ln comodo$$

Quando utiliza-se a regressão em logaritmos, os coeficientes das variáveis explicativas representam a elasticidade da variável explicada em relação a estas. Estes número são adimensionais e podem ser comparados entre si. Os resultados da regressão são apresentados na Tabela 2. Apesar do modelo como um todo ser significativo a 99% de confiabilidade, seu poder explicativo é baixo, pois o valor do R² ajustado (0,098) é baixo. Isso que significa que há outras variáveis mais relevantes para explicar o consumo domiciliar de energia, mas que não estão incluídas no modelo.

Tabela 2 - Resultados da regressão linear: consumo domiciliar de energia elétrica é a variável dependente.

Model Summary

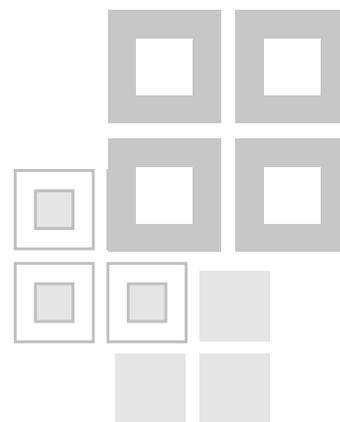
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,316 ^a	,100	,098	,86358

a. Predictors: (Constant), LNMOR, LNCOM, LNRDPC

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,572	,142		25,237	,000
	LNRDPC	,103	,018	,129	5,733	,000
	LNCOM	,587	,040	,307	14,616	,000
	LNMOR	5,860E-02	,037	,035	1,588	,112

a. Dependent Variable: LNKWH



Mesmo considerando-se o baixo poder explicativo do modelo, é possível verificar que o tamanho do domicílio (representado pela variável número de cômodos) afeta mais o consumo domiciliar de energia do que a renda per capita do domicílio. A variável número de moradores não é significativa ao nível de confiabilidade de 95%. O resultado para número de moradores é intrigante, e merece uma explicação mais aprofundada. A partir da mesma base de dados, Danni (a publicar) ao analisar modelo semelhante utilizando técnicas de regressão quantílica, observa que a influência desta variável explicativa altera-se ao longo dos quantis de consumo. Como era de se esperar, dada a correlação bivariada praticamente nula (0,015) entre renda per capita domiciliar e consumo domiciliar de energia, a influência da renda per capita domiciliar sobre o consumo domiciliar de energia é baixa.

2.2. OS CRITÉRIOS PREVISTOS NA LEI Nº 10.438/02 SÃO ADEQUADOS?

Apesar do modelo não ser suficiente para elucidar os principais determinantes do consumo residencial de energia elétrica, os resultados aqui obtidos são suficientes para avaliar os critérios legais de seleção de consumidores de baixa renda. Como não há correlação entre as variáveis consumo domiciliar de energia elétrica e renda per capita domiciliar, utilizar exclusivamente esse consumo como critério para selecionar consumidores de baixa renda não é adequado. O critério previsto por lei para a faixa de 0 a 80 KWh por mês é a combinação de consumo de energia elétrica com o tipo de ligação elétrica: apenas as ligações monofásicas são elegíveis. Ou seja, domicílios cujas ligações permitam uma demanda de potência mais elevada (ligações bifásicas e trifásicas) não podem ser classificados como baixa renda.

Segundo consulta realizada pelo autor a técnicos da Superintendência de Comercialização de Serviços de Energia Elétrica da ANEEL, esse “filtro” adicional provavelmente guarda alguma relação com a renda dos moradores, na medida em que ligações em mais de uma fase indicam maior demanda por potência elétrica, resultante de maior utilização simultânea de eletrodomésticos, o que guarda uma relação com maior renda. No entanto, especialmente em cidades cuja tensão é de 220 Volts, ligação monofásica não é um filtro eficiente. Residências típicas de classe média, como apartamentos de até 2 quartos, são atendidos por este tipo de ligação.

Já em cidades cuja tensão de atendimento é 110 Volts, há uma profusão de ligações bifásicas, mesmo em domicílios com baixo consumo e baixa demanda de potência. Tanto é que existe uma possibilidade de flexibilização do critério “ligação monofásica” nestas situações, conforme informações obtidas junto à ANEEL. Considerando esses argumentos, entendemos que as possibilidades de ocorrência de falhas no funcionamento do filtro permanecem razoavelmente elevadas.

Ao avaliar os critérios utilizados para classificar os consumidores de energia quanto à sua renda per capita, deve-se ter em mente dois possíveis tipos de problemas:

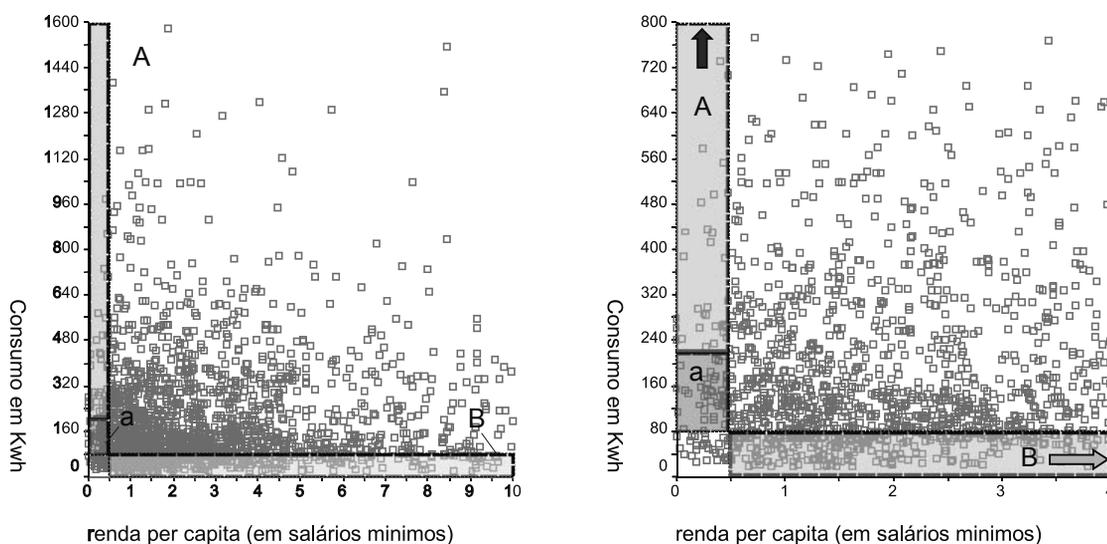
- a) alguns consumidores de baixa renda não são classificados como tal, e portanto não farão jus à tarifa social;
- b) alguns consumidores com rendas mais elevadas são classificados como baixa renda e farão jus à tarifa social.

Ambos problemas são sinal de ineficiência dos critérios, se ocorrerem. Do ponto de vista de um dos objetivos fundamentais da tarifa social, promover equidade, a ocorrência isolada de um problema do tipo “a” é mais grave, pois implicará em não estender benefícios a cidadãos mais necessitados. Nos gráficos da Figura 3 (o gráfico à direita ressalta os dados de consumo e renda mais baixos), o problema do tipo “a” aparece como as áreas sombreadas “a” e “A”. Os consumidores na área “A” não receberão qualquer tipo de benefício, enquanto que os da área “a” receberão menor desconto (faixa 80 a 220 KWh), apesar de serem de baixa renda.

Esse tipo de problema ocorre para uma pequena parcela dos consumidores da amostra. No entanto, como já discutido, a amostra utilizada apresenta uma menor participação relativa de domicílios de baixa renda do que a verificada no Brasil (os domicílios com renda per capita inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo representam 5,5% do total da amostra, contra 26% do total de domicílios na PNAD de 1997). Assim, espera-se que esse problema seja mais relevante na prática.

A ocorrência isolada de problemas do tipo “b” significa perda de foco do instrumento regulatório, e acarreta custos desnecessários para os financiadores do mecanismo de distribuição de benefícios (provavelmente, os consumidores como um todo, se mantido o atual esquema de financiamento). Nos gráficos da Figura 3, o problema do tipo “b” aparece como a área sombreada “B”. Esses consumidores receberão o desconto máximo, apesar de não serem de baixa renda.

Figura 3 - Identificação gráfica dos problemas “a” e “b”.



Fonte: dados da PPV 1996-97/IBGE tratados pelo autor.

Desta vez, espera-se que na prática o problema do tipo “b” seja atenuado, se comparado com o verificado na amostra, pois os domicílios com renda per capita mais alta representam uma parcela menor da população brasileira do que na amostra em questão: os domicílios com renda per capita superior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo representam 94,5% da amostra, e 74% do total dos domicílios na PNAD. Se verificada uma atenuação proporcional à diferença dos percentuais, é de se esperar que o problema do tipo “b” continue sendo grave na prática.

Além da atenuação resultante de distorções amostrais, espera-se que na prática haja uma atenuação importante na ocorrência de problemas do tipo “b” como resultado do critério “tipo de ligação”: parte dos consumidores com consumo baixo não sejam elegíveis para tarifa de baixa renda por não serem atendidos por ligação monofásica. Não há como estimar, a partir dos dados disponíveis, a dimensão desta parcela. Como já discutido, especialmente em cidades cuja tensão é de 220 Volts, espera-se que o funcionamento deste critério (filtro) seja imperfeito.

Essa constatação sugere que a falta de foco decorrente da utilização dos critérios do instrumento regulatório pode ser grave: para atingir um determinado grupo de consumidores, um número muito maior será beneficiado (ainda assim, devido aos problemas do tipo “a”, nem todos aqueles que deseja-se atingir serão efetivamente beneficiados).

A partir dos dados analisados infere-se que os critérios previstos na Lei nº 10.438/2002 para subsidiar consumidores de baixa renda não são adequados:

- por apresentarem uma relação custo-benefício muito alta para a sociedade, na medida em que provavelmente boa parte dos recursos serão mal direcionados, beneficiando outros que não os consumidores de renda mais baixa;
- e por sua baixa efetividade em promoverem a equidade, na medida em que nem todos os cidadãos de baixa renda serão beneficiados pelos descontos progressivos nas tarifas de energia elétrica.

3. CONCLUSÕES

Antes de abordar a questão dos subsídios a determinados grupos de consumidores residenciais, é importante observar que nesta decisão há um dilema a ser resolvido: qual o montante de recursos a ser destinado a subsidiar o consumo e quanto deve ser destinado para ampliar o acesso de novos consumidores à rede de distribuição de energia elétrica? Como demonstram Danni et al (2003), a partir de dados da PNAD 2001, a grande maioria dos cidadãos sem acesso à energia elétrica é de cidadãos de baixa renda. Assim, ao avaliar o potencial de redução de desigualdades sociais de descontos em tarifas de energia, há que se ter em mente que, por mais justo que seja o mecanismo implementado, haverá uma massa de excluídos de seus benefícios que está na base da pirâmide social brasileira.

Uma vez resolvido esse dilema, é possível analisar os instrumentos de distribuição de benefícios a cidadãos de baixa renda destinados a assegurar um nível mínimo de consumo de energia. A baixa correlação entre renda per capita e consumo per capita de energia elétrica

sugere que o instrumento utilizado pela Lei nº 10.438/02 para estender benefícios a consumidores de energia elétrica de baixa renda não seja o “canal” adequado: talvez seja mais eficiente distribuir “vales-luz”, ou estabelecer programas de renda com cotas relativas a parcelas destinadas a subsidiar consumo de energia elétrica, do que utilizar descontos na conta de luz.

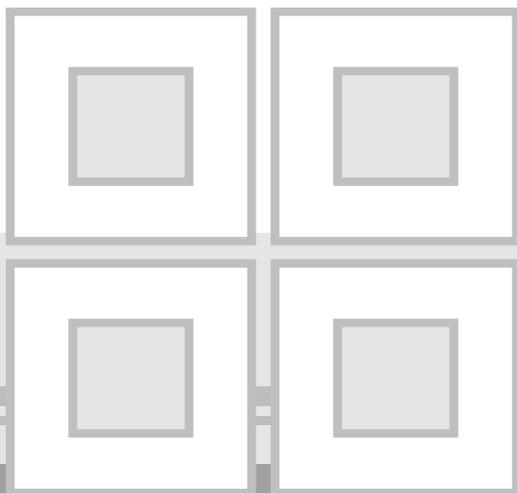
Dada a ausência de uma relação estatisticamente significativa entre consumo de energia elétrica e renda per capita, dado o alto custo de obtenção dos dados de renda pelas concessionárias ou pela ANEEL, seria muito mais eficiente, eficaz e efetivo, utilizar apenas dados de renda para selecionar os cidadãos a serem beneficiados por um programa de subsídio ao consumo de energia elétrica. Esta conclusão vai de encontro à de Lobão e Andrade (1996), ao analisarem subsídios ao consumo de água. Do mesmo modo, seria racional utilizar dos cadastros já operacionais para distribuir esse subsídio, o que tenderia a fortalecê-los como canal de distribuição de benefícios à população de baixa renda.

A partir da amostra utilizada, é possível inferir que com a utilização dos critérios da Lei nº 10.438/02, para selecionar beneficiários da Tarifa Social, a exclusão de consumidores de baixa renda será relativamente menos freqüente que a inclusão de consumidores de renda média ou alta. Isso significa que os critérios não são tão injustos quando o resultado da política avaliados do ponto de vista da equidade. No entanto, significa também que boa parte do montante total de subsídios concedidos será desperdiçado, na medida em que estes recursos beneficiarão outros que não os consumidores de baixa renda.

A existência de consumidores de baixa renda excluídos pelos critérios propostos ilustra a falta de eficácia e efetividade da Lei em termos de promover a equidade. A existência de consumidores de média e baixa renda beneficiados pelos mesmos critérios é uma medida da ineficiência da Lei em termos de alocação de recursos (subsídios cruzados destinados a descontos nas tarifas de energia). Os dois efeitos combinados demonstram o potencial caráter regressivo da Lei, na medida em que existirão consumidores de baixa renda subsidiando consumidores de média e alta renda.

4. BIBLIOGRAFIA

- [ANEEL, 2002] – “Consumidores Residenciais Baixa Renda”; Transparências de apresentação feita pelo Superintendente de Regulação da Comercialização (Frota, Francisco I. A.) em painel de referência, ANEEL, Brasília – DF, agosto de 2002.
- [ANEEL, 1999] – “Nota Técnica nº 021/1999 – SRC/ANEEL”; ANEEL, Brasília – DF, setembro de 1999.
- [ANDRADE, 1998] – Andrade, Thompson A. - Aspectos Distributivos na Determinação de Preços Públicos; Rio de Janeiro, IPEA, 1998.
- [ANDRADE, 1996] – Andrade, Thompson A. e Lobão, Waldir J. A. – “Tarifação social no consumo residencial de água”(Série “Texto para Discussão” nº 438); IPEA, Rio de Janeiro – RJ, 1996.
- [ANDRADE, 1997] – Andrade, Thompson A. e Lobão, Waldir J. A. – “Elasticidade renda e preço da demanda residencial de energia elétrica no Brasil”; (Série “Texto para Discussão” nº 489); IPEA, Rio de Janeiro – RJ, 1997.
- [BARROS, 2001] – Barros, P.B., Henriques, R., e Mendonça, R. – “A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil”; (Série “Texto para Discussão” nº 800); IPEA, Rio de Janeiro – RJ, 2001.
- [IBGE, 2002] – “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD”, relativa a 2001; Arquivo na Internet localizado em <http://www.ibge.gov.br/>, página “Comentários”.
- [IETS, 2001] – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – “Estudo sobre o custo econômico da Energia Elétrica para as populações de Baixa Renda do Rio de Janeiro”; IETS, Rio de Janeiro – RJ, 2001.
- [NOVA, 1985] – Nova, Antonio C. B. - “Energia e classes sociais no Brasil”; Edições Loyola, São Paulo - SP, 1985.
- [TCU, 2003] – Acórdão nº 344/2003/TCU – Plenário; Diário Oficial da União, Brasília – DF, 24/4/2003.



A efetividade do controle da gestão fiscal e sua relação com as sanções pessoais impostas aos administradores públicos pela Lei 10.028/2000

*Nada descobriremos
se pensarmos já conhecer a resposta.*

Maria Cecília Mendes Borges

1. INTRODUÇÃO

A Lei Complementar (LC) nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que estabelece normas sobre as finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, remete seu aspecto coativo também para normas ordinárias. Assim, foi editada a Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000, que alterou o Decreto-Lei nº 2848/40 (Código Penal), a Lei nº 1079/50 e o Decreto-lei nº 201/67.

Integrando o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal - PEF - apresentado à sociedade brasileira em 1998, a LRF pretendia a diminuição do déficit público e a estabilização da dívida pública em relação ao PIB da economia (QUADROS e PALMIERI, 2000:IX).

E, no âmbito do Direito, em sendo uma ordem de coação, necessário o estabelecimento de uma consequência jurídica, a fim de conferir efetividade ao seu cumprimento por parte daqueles a quem a norma se dirige. O Direito sem a sanção equivaleria ao fogo sem a chama ou à luz que não ilumina, pois remete à idéia do próprio Direito em si (MOTTA e FERNANDES, 2001:210).

Assim, o presente artigo objetivará o estudo de tais sanções, limitando-se às consequências penais a serem impostas para aqueles administradores públicos que descumprirem as normas de gestão fiscal, ou seja, objetivará o estudo da dimensão pessoal, as responsabilizações possíveis em relação ao administrador público.

Pode-se falar em sanções institucionais constantes na LRF e em sanções pessoais previstas na Lei 10.028/2000, a Lei de Crimes Fiscais, segundo Marconi Braga (BRAGA, 2000:75/6), consistindo as primeiras em restrições não à pessoa responsável pelo ato irregular ou ilegal, mas à própria instituição, recaindo sobre o ente federado, ao passo que essas últimas serão aplicadas diretamente ao agente público responsável pelo ato praticado irregularmente.

Maria Cecília Mendes Borges é Servidora Pública Federal, lotada na Justiça Federal, Seção Judiciária de Minas Gerais, em Belo Horizonte.

Defender-se-á, no presente trabalho, que a Lei 10.028/2000, também conhecida como Lei de Crimes Fiscais, conferiu efetividade ao controle da gestão fiscal, ao estabelecer sanções pessoais ao administrador público, defendendo-se que tão somente as sanções institucionais (ou estruturais) não se prestariam a este fim.

2. DAS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI 10.028/2000

A Lei de Crimes Fiscais estabeleceu as sanções pessoais retro referidas, implantando a criminalização da gestão pública, segundo Célio de Castro (CASTRO, 2001:A3). Esta lei acrescentou ao título dos crimes contra a administração pública, no Código Penal (CP), o capítulo dos crimes contra as finanças públicas, modificando também, no mesmo título mas em capítulo anterior, o artigo que tipifica o delito de denúncia caluniosa ou investigação sem causa. Os crimes relativos às finanças públicas são todos dolosos, e o bem jurídico protegido são as finanças públicas (PRADO, 2001:808), tendo em vista que o Estado-Administração Pública, na maior parte delas, é o sujeito passivo do delito. Algumas se configuram em normas penais em branco, pendentes de complementação por norma de direito financeiro que fixe os limites e preencha alguns de seus conteúdos, determinando algumas de suas hipóteses.

Com referidas tipificações, a Lei tem por finalidade fazer com que não se gaste mais do que se arrecada. Teve-se em mente também a garantia da obediência ao princípio da reserva legal na execução do orçamento, pois, como defende Moreira Neto (MOREIRA NETO, 2000:82), a gestão financeira e orçamentária, como aspecto particular da administração pública, deve se submeter a tal princípio de submissão à lei do agir do administrador público, do qual é exigida a vinculação da ação. Outra finalidade de tais tipificações é impedir que o agente público subsequente arque com dívidas suntuosas assumidas por seu antecessor sem prévia destinação de recursos para seu pagamento, ainda que tal endividamento ocorra de forma indireta, como no delito de prestação de garantia graciosa, e objetiva ainda a integridade orçamentária. Também são escopos da referida Lei o princípio da responsabilidade no uso do dinheiro público, a gestão responsável, isso porque o desvio fiscal ocorria porque a receita era prevista em patamares irrealistas, sancionando despesas sem lastro financeiro (TOLEDO JR. e ROSSI, 2001:932).

Algumas condutas tipificadas são dotadas de sanções mais severas, diante de sua gravidade, tais como a assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura, que perpetua seus efeitos danosos para além do mandato ou legislatura do agente, a ordenação de despesa não autorizada, conduta que é lesiva à moralidade e probidade administrativa, e o aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura, que infringe o orçamento, lesa o patrimônio público e põe em risco o equilíbrio das contas da administração de seu sucessor.

A Lei 10.028/2000 também redesenhou o Decreto-lei 201/67, adequando-o ao código de gestão fiscal previsto na LRF. Foram tipificadas novas modalidades infracionais às quais poderão se sujeitar os Prefeitos municipais e aqueles que com eles praticarem tais atos.

Também foram introduzidos, pela Lei dos crimes contra as finanças públicas, condutas tipificadas como crimes de responsabilidade na Lei 1.079/50.

A Lei 10.028/2000 também previu uma sanção para o administrador público de cunho administrativo, unicamente pecuniária, que infringir seu artigo 5º, cujas infrações são punidas com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Assim, pode-se afirmar que às condutas fiscais correspondem sanções de caráter pessoal geradoras de um verdadeiro aparato sancionatório da LRF, criando-se verdadeiro Código de Gestão Fiscal ou Código Fiscal (SANTANA, 2001:63).

Tal aparato normativo não será o redentor de todos os males, mas certo é que não há mais lugar para aventuras à frente da administração, devendo o país deixar de ter governantes tradicionais, passando a ter gerentes dos interesses populares.

3. DA EFETIVIDADE COMO ELEMENTO ESSENCIAL PARA QUE A NORMA JURÍDICA CUMpra SUA FUNÇÃO NA SOCIEDADE DE ONDE ELA EMANOU

Adotando-se como marco teórico do elemento efetividade o conceito esboçado por Tercio Sampaio (FERRAZ JÚNIOR, 1994:198), tem-se que “uma norma se diz socialmente eficaz quando encontra na realidade condições adequadas para produzir seus efeitos”.

3.1. DA EFETIVIDADE CONFERIDA AO CONTROLE DA GESTÃO FISCAL PELA LEI 10.028/2000 AO INSTITUIR AS SANÇÕES PESSOAIS AOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS

A LRF fará com que o Estado caiba dentro de seu orçamento, livrando-se a administração pública brasileira de seus vícios de desperdício e corrupção. Assim, “realizando gastos e contraindo dívidas prudentemente, podem-se gerar reservas nas épocas de bonança, compensadas nas épocas de crise, evitando a falência fiscal” (QUEIROZ, 1999:27).

Assim, a despeito de todos os benefícios e recursos trazidos ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Código Fiscal, sua efetividade estaria abalada se não houvesse a criminalização pessoal dos agentes públicos que praticaram a conduta infracional. Assim, para José Nilo de Castro, “se se não cumprir a lei pelos próprios comandos e conteúdos do que nela se contém, cumprir-se-á pela intimidação de suas normas e até pela final responsabilização pessoal do agente público” (CASTRO, 2001:134). Ainda segundo Cid Heraclito Queiroz (QUEIROZ, 2001:54), a sanção é que torna eficaz a LC nº 101, tendo em vista as penas para as infrações às suas disposições.

Duas questões por fim merecem atenção. O direito penal é importante para a disciplina social. Todavia, a despeito de todas as novas figuras delitivas, com previsão de sanções pessoais, o arsenal punitivo, quando confrontado com a realidade brasileira dos sistemas judiciário e de execução penal, pode ser frustrado, no tocante à efetivação e materialização de sanções penais aplicáveis, mesmo porque as sanções pessoais de maior repercussão acabam não sendo aquelas para as quais se prevê pena privativa de liberdade, tendo em vista ainda que quase todas as penas comportam submissão ao juizado especial criminal, com o benefício da suspensão do processo, ou penas alternativas (restritivas), multa substitutiva, *sursis* (suspensão condicional da pena), e o fato ainda de que muitas vezes não se consegue fazer cumprir o regime prisional legal de cumprimento de pena, devido à carência estrutural. A efetividade conferida pelo trabalho do legislador não pode ser frustrada pelas mazelas dos sistemas judiciário e de execução penal brasileiros, sob pena de abalo a própria democracia.

A outra questão é que, um dos princípios basilares da administração pública é a supremacia dos interesses públicos sobre os interesses privados, que

pode ser usada para afastar condenações de agentes políticos que, ainda que agindo contrariamente à lei, propiciem a efetividade do interesse público. Isso porque os princípios da *responsabilidade fiscal* e da *responsabilidade social* não podem ser antagônicos, tendo em vista que, mais do que responsabilidade, trata-se de obrigação realizar no presente os investimentos de melhoria para as gerações futuras, legando a elas os meios para pagar as dívidas assumidas em seu benefício. Há quem questione se, além da responsabilidade fiscal, que é muito importante, não deveria haver outra lei que punisse os governantes sem responsabilidade social (TEIXEIRA e CARVALHO, 2003:2), sendo esta última mais urgente (MERCADANTE, 2001:6).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ajuste fiscal é indispensável à economia e ao bem-estar social, diminuindo-se conseqüentemente a violência urbana, gerando a tão almejada e proclamada paz social.

As figuras penais inseridas em nosso ordenamento jurídico, relativas à gestão fiscal e responsabilização do administrador público como gestor do interesse público, trarão efetiva contribuição na tarefa de sensibilizar os titulares de cargos públicos quanto à importância da gestão fiscal responsável.

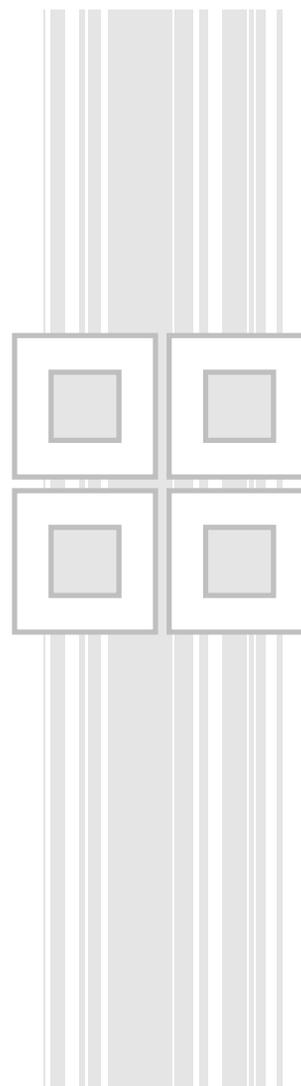
Por fim, endividamento não é sinônimo de irresponsabilidade fiscal.

Concluindo, a efetividade do Código Fiscal se deve, em grande parte, à possibilidade de criminalização pessoal dos administradores públicos que cometem tais abusos, subsumindo ao tipo legal. É por isso que se defendeu, no presente trabalho, como condição para a eficácia do controle da gestão fiscal, a existência e possibilidade de sanções pessoais ao administrador público.

Assim, uma das condições de eficácia social do código fiscal é a sanção dirigida de forma direta à pessoa do administrador público que comete a conduta infracional, não atingindo as sanções institucionais, pelo menos não de forma tão incisiva, tal fim, levando-se em conta o caráter preventivo e o repressivo da pena. A idéia é que o administrador público tem a obrigação de zelar pela *res publica* como se sua fosse, no interesse do bem-estar da coletividade, legitimando constantemente o mandato que lhe fora outorgado, concretizando-se assim a verdadeira democracia.

5. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

- BRAGA, Marconi Augusto Fernandes de Castro [et. al.] (coord.). Lei de responsabilidade fiscal. In: Manual Básico do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Belo Horizonte: dez.2000.
- BRASIL, Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 21/04/2003.
- BRASIL, Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 21/04/2003.
- BRASIL, Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 21/04/2003.
- BRASIL, Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-lei nº 2848/40, a Lei nº 1079/50 e o Decreto-lei nº 201/67. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 21/04/2003.
- BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 21/04/2003.
- CASTRO, Célio de. O desafio de romper a cortina de fumaça. In: Folha de São Paulo. São Paulo. 12.02.2001.
- CASTRO, José Nilo de. Responsabilidade fiscal nos Municípios. Belo Horizonte. Del Rey, 2001.
- FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 2.ed. São Paulo. Atlas, 1994.
- MERCADANTE, Aloizio. Outra lei. In: O Globo. Rio de Janeiro. 17.03.2001.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, jul./set.2000. n.221.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho e FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Responsabilidade fiscal: LC 101 de 04/05/2000. 2.ed. Belo Horizonte. Del Rey, 2001.
- PRADO, Luiz Regis. Curso de direito penal brasileiro. v.4: parte especial: arts. 289 a 359-H. São Paulo. RT, 2001.
- QUADROS, Cerdônio e PALMIERI, Marcello Rodrigues (coord.). Lei de responsabilidade fiscal: Lei complementar nº 101, de 4/5/2000: Lei nº 10.028, de 19/10/2000: crimes contra as finanças públicas. São Paulo. NDJ, 2000.
- QUEIROZ, Cid Heraclito de. A gestão fiscal responsável. In: Carta Mensal. Nov.1999. v.45. n.536.
- _____. A Lei de responsabilidade fiscal no contexto da reforma do Estado. In: Carta Mensal. Jan.2001. v.46. n.550.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte. Del Rey, 1994.
- SANTANA, Jair Eduardo. Os crimes de responsabilidade fiscal tipificados pela Lei 10.028/2000 e a responsabilidade pessoal do administrador público. São Paulo. NDJ, 2001.
- TEIXEIRA, Ana Claudia C. e CARVALHO, Maria do Carmo. Lei de responsabilidade fiscal. Disponível em <<http://www.polis.org.br/publicacoes/repente/integrarepente20011159.html>>. Acesso em 20/02/2003.
- TOLEDO JR., Flávio C. de e ROSSI, Sérgio Ciquera. A Lei de responsabilidade fiscal e a tormentosa questão dos restos a pagar do Município. In: Boletim de Direito Administrativo. Dez.2001. v.17. n.12.



TCU realiza auditoria no Projeto REFORSUS

Alessandra Vieira Magalhães

Este Tribunal realizou auditoria no Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde – REFORSUS do Ministério da Saúde, com o objetivo de avaliar a execução do Sistema de Supervisão de Equipamentos pela Unidade de Gerência do Projeto, atual Coordenação de Infra-Estrutura da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, bem como verificar o cumprimento de determinações efetivadas por meio da Decisão nº 448/2002 – TCU - Plenário.

O Projeto REFORSUS consiste em uma iniciativa do Ministério da Saúde que objetiva implementar ações estratégicas com o fito de fortalecer o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde – SUS, mediante a recuperação física e tecnológica das unidades de saúde públicas e filantrópicas integrantes do sistema, bem como o desenvolvimento institucional do setor saúde

O financiamento do Projeto ocorre por intermédio de acordos de empréstimo firmados pelo Governo Brasileiro com o Banco Mundial - BIRD (Contrato nº 4047-BR) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (Contrato nº 951/OC-BR), no valor total de US\$ 650 milhões, e pela contrapartida nacional no montante de US\$ 100 milhões. Dessa contrapartida, a União responde por US\$ 10 milhões, enquanto o encargo de apresentar os 90% restantes recai sobre os beneficiários do projeto (estados, municípios e entidades filantrópicas)

O Sistema de Supervisão de Equipamentos pela Unidade de Gerência do Projeto, objeto de avaliação por esta auditoria, tem o propósito de verificar se a execução dos contratos, a entrega, a instalação e o funcionamento dos equipamentos adquiridos ocorreram de acordo com o projeto aprovado e a licitação realizada. Por meio de verificação *in loco*, examinam-se quantitativos, especificações técnicas e ambientes em confronto com as previsões constantes do subprojeto aprovado e do edital de licitação. Com base nas constatações *in loco*, são elaborados relatórios denominados Relatórios de Supervisão.

As estratégias metodológicas utilizadas na análise das questões de auditoria foram: análise documental, pesquisa postal e utilização de dados secundários extraídos do Sistema Informatizado de Supervisão

Durante os trabalhos de auditoria, foram extraídas as informações constantes dos Relatórios de Supervisão que apresentavam o conceito de subprojeto não aprovado ou com pendências. A pesquisa foi realizada mediante a aplicação de questionários por via postal a todos os estabelecimentos de saúde contemplados pelo Projeto REFORSUS, resultando em 1.173 questionários enviados. O percentual de resposta foi de 43,3 % (509 unidades de saúde). Com base no objetivo da auditoria em tela foram elaboradas três questões de auditoria, sobre as quais relataremos a seguir:

Alessandra Vieira Magalhães é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União

QUESTÃO 1 – O NÚMERO DE VISITAS EFETUADAS POSSIBILITA A RESOLUÇÃO TEMPESTIVA DOS PROBLEMAS ENCONTRADOS ?

Com relação à primeira questão desenvolvida, constatou-se, inicialmente, que não eram efetuadas visitas de acompanhamento com o objetivo de verificar a implementação das recomendações propostas a partir de problemas detectados durante uma primeira visita de supervisão. Tal constatação baseou-se no fato de a implementação ou não das recomendações, constantes dos Relatórios de Supervisão, comunicadas mediante ofícios às unidades de saúde beneficiárias e às prefeituras, ser analisada com base apenas nas informações prestadas pelos beneficiários, sem a realização de visitas *in loco*, gerando um relatório denominado Análise de Justificativas

Assim, evidenciou-se que alguns subprojetos receberam o conceito de aprovados a partir dos esclarecimentos prestados sem qualquer verificação local por parte de profissionais que possuíam a atribuição de supervisionar os equipamentos. A realização de visitas de acompanhamento, com o objetivo de verificar a implementação das recomendações propostas, não seria viável, segundo informações obtidas junto aos técnicos do REFORSUS, devido ao quantitativo limitado de profissionais atuando na supervisão de equipamentos, questão tratada a seguir

Por outro lado, embora não efetuadas visitas de acompanhamento, a equipe de supervisão da Coordenação de Infra-Estrutura, a partir do exercício de 2003, passou a realizar um mapeamento e diagnóstico dos problemas detectados com o objetivo de promover reuniões junto aos gestores estaduais com o intuito de obter maior resolutividade dos problemas, discutir ações e pactuar metas com os gestores de cada esfera de governo ou entidade.

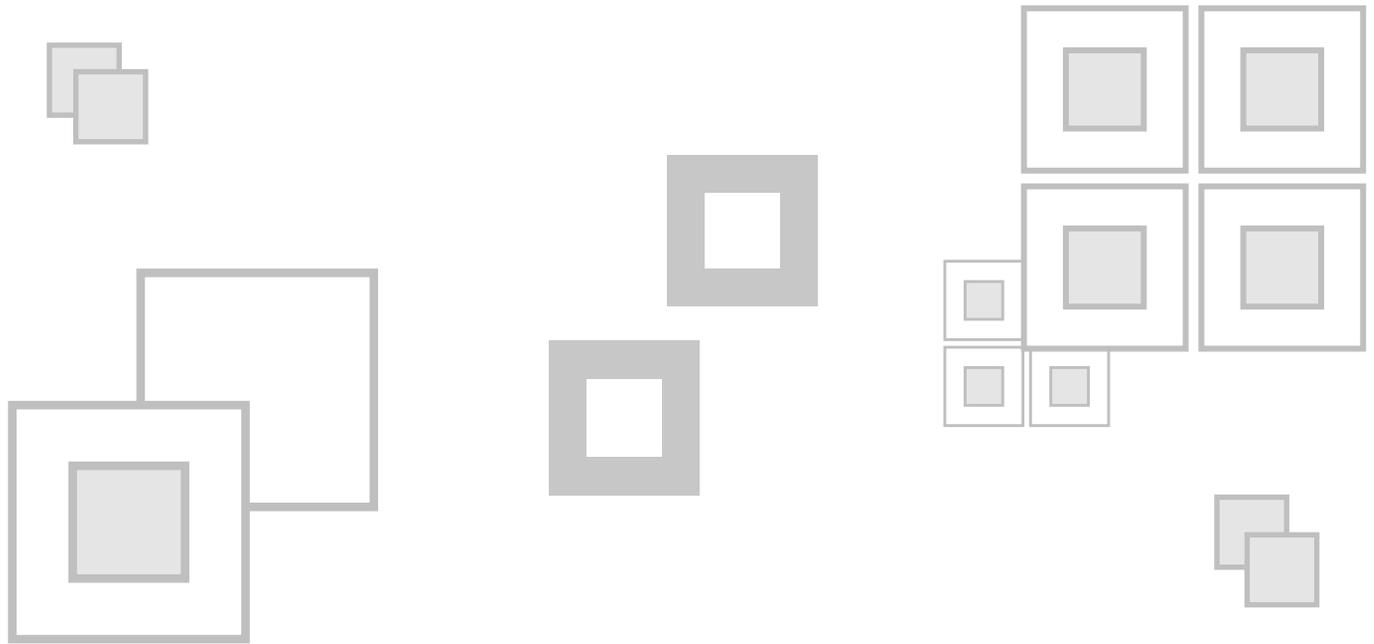
Outra constatação diz respeito à falta de uma periodicidade de visitas que permitisse a detecção oportuna para resolução dos problemas com os equipamentos. Verificou-se, a partir dos dados referentes à data de entrega e à data da visita de supervisão dos equipamentos de alta complexidade, que receberam o conceito de não aprovado ou com pendências, que as visitas ocorriam cerca de 1 ano e 2 meses após a entrega dos equipamentos.

Embora não tenha sido possível efetuar cálculo semelhante para os equipamentos de baixa/média complexidade, o intervalo entre a entrega do equipamento e a visita de supervisão, nesses casos, tende a ser ainda maior em virtude da estratégia de supervisão adotada. No caso dos equipamentos de alta complexidade, a supervisão é realizada com o objetivo de verificar cada equipamento, podendo ocorrer mais de uma visita em cada subprojeto. Já no caso dos equipamentos de média/baixa complexidade, a equipe do REFORSUS aguarda a entrega de todos os equipamentos para que seja realizada supervisão para que possam ser verificados todos os equipamentos em uma mesma visita

Portanto, existe uma grande probabilidade de que os problemas referentes a determinados equipamentos sejam identificados de forma tardia, muitas vezes após o término do seu prazo de garantia. De fato, em algumas ocasiões, conforme informações constantes dos relatórios de supervisão e dados extraídos do sistema, os equipamentos encontravam-se armazenados por longo período de tempo

Em que pese a quantidade de recursos humanos disponíveis para as atividades de supervisão ser insuficiente, conforme relatado anteriormente, entendemos que para um sistema de supervisão de equipamentos eficiente, seria necessária a realização de visitas periódicas, com vistas a identificar a existência de não conformidades tão logo ocorressem, com orientações tempestivas para solução dos mesmos, evitando-se o armazenamento de equipamentos por longo período de tempo sem que seja utilizado para atendimento aos beneficiários do SUS.

Por fim, constatou-se que existe grande preocupação com a manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos adquiridos por parte dos beneficiários do Projeto. De acordo com respostas obtidas por intermédio da pesquisa postal, vários estabelecimentos de saúde afirmaram que a existência de equipamentos com defeito, quebrados e sem uso decorriam da falta de manutenção corretiva ou de assistência técnica inadequada.



Em face das conclusões da equipe, o Tribunal, por meio do Acórdão nº 170/2004-TCU - Plenário, proferiu recomendação à Coordenação de Infra-Estrutura da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde para que “em futuros projetos que contenham em seu objetivo a aquisição de equipamentos por unidades de saúde, sejam realizadas visitas de supervisão, com o objetivo de verificar a implementação das recomendações propostas em decorrência de problemas detectados, utilizando-se, para essa atividade, de técnicos das Secretarias Estaduais de Saúde capacitados para supervisão de equipamentos, além da realização de reuniões com gestores das Secretarias Estaduais de Saúde em busca de soluções para os problemas identificados.”

Recomendou ainda, na mesma assentada, com vistas a possibilitar uma solução mais tempestiva das não conformidades encontradas, evitando-se o armazenamento de equipamentos por longo período de tempo sem que seja utilizado no atendimento aos beneficiários do SUS, que, em futuros projetos, as visitas de supervisão ocorram de forma periódica. Quanto à falta de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, constatada pela equipe, o Tribunal recomendou, mediante o referido Acórdão, que a Coordenação de Infra-Estrutura estudasse a possibilidade de realizar reuniões com os Secretários Estaduais de Saúde com vistas a buscar soluções para os problemas identificados no âmbito do Projeto REFORSUS.

QUESTÃO 2 - A QUANTIDADE DE RECURSOS HUMANOS COM A ATRIBUIÇÃO DE SUPERVISOR OS SUBPROJETOS DO REFORSUS, APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DA DETERMINAÇÃO CONSTANTE DO ITEM 8.3 DA DECISÃO Nº 448/2002 - PLENÁRIO, É SUFICIENTE PARA A EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES DE SUPERVISÃO?

Importa registrar que a presente questão foi elaborada em decorrência dos trabalhos de auditoria realizados no Projeto REFORSUS, em cumprimento à determinação constante da Decisão nº 570/2000 - TCU - Plenário, que abrangeu o 2º semestre de 2001 e o 1º semestre de 2002. Na ocasião, observou-se que o quadro de técnicos com a atribuição de supervisionar os equipamentos adquiridos com recursos disponibilizados pelo Projeto REFORSUS era insuficiente e que estaria sendo realizada nova tentativa de captação dos profissionais no mercado, os quais seriam treinados para supervisão dos investimentos concluídos, conforme justificativas apresentadas pela UGP/MS, atual Coordenação de Infra-Estrutura da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde

Verificou-se que, mesmo após a contratação de enfermeiras e dos treinamentos realizados, não há pessoal capacitado suficiente para supervisionar adequadamente o total de 1.173 subprojetos contemplados pelo Projeto REFORSUS. Do total de 21 profissionais, todos exercem atividades de supervisão em equipamentos de baixa e média complexidades, sendo que três engenheiros clínicos e uma enfermeira realizam também a supervisão de equipamentos de alta complexidade.

Com base na quantidade de subprojetos que contemplam equipamentos de baixa e média complexidades supervisionados no ano de 2002, obteve-se a média de 20 subprojetos supervisionados a cada mês. Restam, segundo as informações prestadas, 543 subprojetos a serem supervisionados no 2º semestre de 2003. Se a média anterior fosse mantida, só haveria a capacidade para supervisão de 120 subprojetos, em 6 meses.

Apesar de parecer improvável o atingimento da meta de supervisionar 100% dos subprojetos até o final do Acordo de Empréstimo, previsto para o final de 2003, a equipe do REFORSUS tem envidado esforços nesse sentido, pois, conforme informação obtida em reunião com os técnicos do REFORSUS, a nova gestão alocou profissionais de outras áreas do Projeto, como de análise de propostas e técnicos que supervisionavam obras, na área de supervisão de equipamentos. Trata-se, entretanto, de uma medida temporária, adotada em virtude da necessidade de se supervisionar os equipamentos até o prazo final dos Acordos de Empréstimos

Portanto, embora tenham sido constatadas melhorias ocorridas no Sistema de Supervisão de Equipamentos do projeto REFORSUS, algumas dessas melhorias não podem ser tidas como eficazes para futuros projetos porventura desenvolvidos com a finalidade de dotar as unidades de saúde do SUS de equipamentos médico-hospitalares para atendimento à população. Além disso, ainda que fossem supervisionados todos os subprojetos, essa supervisão consistiria em apenas uma visita para cada subprojeto, não sendo, assim, considerada adequada. Pode-se concluir, que a Coordenação de Infra-Estrutura não dispõe de profissionais suficientes para uma supervisão adequada

Diante dessa constatação, foi recomendado, por meio do Acórdão nº 170/2004 - TCU - Plenário, que a Coordenação de Infra-Estrutura realizasse reuniões com os Secretários Estaduais de Saúde com o objetivo de discutir o exercício de atividades de supervisão por técnicos das referidas Secretarias.

QUESTÃO 3 - QUAIS AS MELHORIAS IMPLEMENTADAS NAS ATIVIDADES DE SUPERVISÃO A PARTIR DE JUNHO/2002 (DATA DA PUBLICAÇÃO DA DECISÃO) ATÉ O PRESENTE MOMENTO ?

Após a análise das providências adotadas pela Coordenação de Infra-Estrutura da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde no sentido de implementar as determinações efetuadas por intermédio da Decisão nº 448/2002 - TCU - Plenário, destacou-se, para a presente questão de auditoria, as seguintes melhorias implementadas nas atividades de supervisão a partir de 2002:

- treinamento dos técnicos das Unidades de Apoio Técnico Regional - UATRs, existentes em Salvador, Rio de Janeiro e Belém, e do REFORSUS, que inicialmente estavam voltados para supervisão de obras, para realização de visitas de supervisão com a finalidade de verificar a regularidade na aquisição de equipamentos médico-hospitalares de baixa e média complexidades;
- realização de Seminários nos municípios do Rio de Janeiro, Salvador e Belém, abrangendo, respectivamente, os estados das regiões Sul e Sudeste, da região Nordeste e das regiões Norte e Centro Oeste, com a finalidade de estabelecer parcerias com as novas gestões estaduais e federal, sendo tratada a questão da descentralização das atividades de supervisão dos equipamentos médico-hospitalares, buscando sensibilizar os Secretários de Saúde para dispor de técnicos do quadro das Secretarias Estaduais de Saúde para serem capacitados para a supervisão de equipamentos;
- treinamento de técnicos do quadro das Secretarias Estaduais de Saúde para realização de supervisão em equipamentos médico-hospitalares(atualmente foram realizados treinamentos em Santa Catarina, São Paulo e Mato Grosso do Sul);
- estabelecimento de metas de supervisão para o 1º semestre de 2003 pelo especialista do Banco Interamericano de Desenvolvimento;

- descentralização regional, repassando subprojetos a serem fiscalizados pelas UATRs (UATR II - Salvador, UATR III - Rio de Janeiro), sendo que, com relação aos equipamentos cuja instalação e funcionamento estão sob controle do SUS, a estratégia adotada consistiu na continuidade da execução das atividades de supervisão de forma centralizada pela Unidade Gerencial de Brasília - UGP, dado o perfil técnico necessário para se realizar as visitas desta classe de equipamentos, podendo ser regionalizada à medida que as UATRs e Gerências Estaduais forem disponibilizando engenheiros clínicos;
- redirecionamento de atividades de pessoal disponível, sendo treinados técnicos que exerciam atividades de aprovação de propostas para executarem tarefas de apoio à supervisão, como preparação e compilação do material técnico utilizado durante as visitas;
- promoção de reuniões pela Coordenação de Infra-Estrutura, por Unidade da Federação, para apresentar um panorama dos investimentos do REFORSUS naquele estado e encontrar soluções para as pendências encontradas mediante o mapeamento dos problemas identificados com base nas informações constantes dos relatórios;
- discussão de ações e pacto de metas, no âmbito das reuniões mencionadas no item anterior, conforme a responsabilidade de cada esfera de governo ou entidade, e encaminhamento aos órgãos de controle externo e interno e ao Ministério da Saúde para adoção das providências necessárias, caso o proponente não responda de forma satisfatória as metas pactuadas;
- constituição de um grupo de trabalho para estudar todo o processo de incorporação tecnológica de equipamentos, com o objetivo de padronizar e aumentar a eficiência e eficácia das aquisições efetuadas pelo Ministério da Saúde, elaborar um banco de dados referente às especificações técnicas de diversos equipamentos médico-hospitalares, relacionando os respectivos preços;
- conclusão do módulo de equipamentos no sistema informatizado de supervisão, apresentando ferramentas para o controle e planejamento das atividades relativas à supervisão.

Ressalte-se que, embora tenham sido implementadas ações com o objetivo de aperfeiçoar o processo de supervisão dos equipamentos médico-hospitalares adquiridos com recursos do Projeto REFORSUS, a partir do exercício de 2002, foram identificadas oportunidades de melhorias, tais como:

- intensificação do treinamento de técnicos pertencentes ao quadro das Secretarias Estaduais de Saúde como forma de suprir a deficiência de profissionais contratados pelo Projeto REFORSUS para exercer atividades de supervisão;

(...) a Corte efetuou, ainda, determinação à Coordenação de Infra-Estrutura da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde para que, nos próximos projetos porventura desenvolvidos, elaborasse metas parciais, no máximo trimestrais, seja a partir de metas estabelecidas por organismos internacionais, seja a partir de metas da própria Coordenação Executiva de Projetos, de forma que possa ser realizado acompanhamento periódico do percentual de alcance das metas, permitindo a detecção tempestiva de problemas que possam estar impedindo o seu atingimento.

- aumento do número de visitas realizadas nos estabelecimentos de saúde beneficiários do projeto para detecção das causas determinantes do não funcionamento dos equipamentos médico-hospitalares tão logo ocorram, de forma a evitar que os equipamentos permaneçam armazenados por longo período de tempo;
- elaboração de metas parciais, de forma que possa ser realizado acompanhamento periódico do percentual de alcance das mesmas, permitindo a detecção tempestiva de problemas que possam estar surgindo na estratégia elaborada para supervisão dos equipamentos;
- realização de visitas prévias aos estabelecimentos proponentes com o intuito de verificar a existência das condições necessárias à utilização imediata dos equipamentos solicitados;
- treinamento de recursos humanos para realização de visitas prévias referidas no item anterior.

Por esse motivo, além das recomendações já mencionadas, a Corte efetuou, ainda, determinação à Coordenação de Infra-Estrutura da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde para que, nos próximos projetos porventura desenvolvidos, elaborasse metas parciais, no máximo trimestrais, seja a partir de metas estabelecidas por organismos internacionais, seja a partir de metas da própria Coordenação Executiva de Projetos, de forma que possa ser realizado acompanhamento periódico do percentual de alcance das metas, permitindo a detecção tempestiva de problemas que possam estar impedindo o seu atingimento (Acórdão nº 170/2004 - TCU - Plenário).

Também com base nas oportunidades de melhorias identificadas pela equipe foram recomendadas à Secretaria Executiva/MS as seguintes medidas: realizar visitas prévias aos estabelecimentos proponentes com o intuito de verificar a existência das condições necessárias à utilização imediata dos equipamentos solicitados, bem como incluir nos treinamentos a serem realizados para capacitação de técnicos das Secretarias Estaduais de Saúde - SESS, orientações sobre como avaliar a existência das condições necessárias ao pleno funcionamento dos equipamentos, para que, em futuros projetos, os técnicos lotados nas SESS possam realizar visitas prévias à aprovação das propostas com esse objetivo.

Por fim, importa registrar que as recomendações propostas visam proporcionar maior eficiência e eficácia ao Sistema de Supervisão de Equipamentos médico-hospitalares do Ministério da Saúde mesmo após o término da vigência dos Acordos de empréstimo firmados pelo Governo Brasileiro com o Banco Mundial - BIRD e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, previsto para o exercício de 2003. Quanto ao cumprimento das determinações proferidas no âmbito da Decisão nº 448/2002 - TCU-Plenário, foram propostas novas determinações a respeito dos itens considerados implementados de forma insatisfatória.

AS licitações e os mecanismos de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 16)

Wilson Kozłowski

I – APRESENTAÇÃO

O presente estudo trata sobre o aperfeiçoamento dos procedimentos de licitação em virtude do disposto na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Considerar-se-ão, para efeito de delimitação do tema, apenas os artigos 15 e 16 do referido diploma legal.

II – ANTECEDENTES DA LRF

Observando a história recente das finanças públicas nacionais, percebe-se que a noção de déficit passou a estar incorporada na rotina administrativa.

A postura deficitária busca justificativa nas obras de JOHN MAYNARD KEYNES¹, um dos idealizadores do Fundo Monetário Internacional – FMI e do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento no pós-guerra².

É digno de nota que KEYNES em nenhum momento propôs o implemento de uma verdadeira “cultura deficitária” indefinida no tempo. À toda evidência, suas idéias se dirigiam às situações emergenciais em que o Estado deveria intervir para retirar a economia de espirais depressivas. Entretanto, mormente em países subdesenvolvidos, o *keynesianismo* serviu como fundamento teórico para o crescimento do endividamento público irresponsável³, origem da instabilidade financeira.

Em resposta ao déficit institucionalizado, ressurgem, no teatro ideológico, teorias liberalizantes da economia, fortes no signo da “globalização”⁴. O contraponto teórico de KEYNES é usualmente apontado como FRIEDRICH A. HAYEK, ácido cultor da inoperância do Estado em assuntos econômicos.

Wilson Kozłowski é Procurador Federal da Comissão de Valores Mobiliários – CVM
Ex-Assessor Jurídico do Gabinete Civil do Estado do Rio de Janeiro
Ex-Advogado Residente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ
Bacharel em Direito pela Faculdade Nacional de Direito da UFRJ
Graduando em Filosofia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ.

¹ Condensadas em o Tratado sobre a moeda e a Teoria Geral do emprego, do juro e do dinheiro.

² *Grosso modo*, pode-se dizer que a doutrina de Keynes defende uma maior intervenção do Estado na ordem econômica, através, principalmente, de gastos públicos, de forma a comandar um processo de desenvolvimento. Ao assumir este papel, há o reconhecimento do fracasso das teorias de “livre mercado”, já que a “mão invisível” não seria capaz, por si, de ordenar a economia e gerar progresso.

³ Neste sentido, o Professor CARLOS KAWALL LEAL FERREIRA identifica em nossas terras o chamado “keynesianismo bastardo”. Mais Estado, menos dívida. *in* <www.federativo.bndes.gov.br> Acesso em 01.04.2003.

⁴ “Talvez a criação mais genial de marketing de todos os tempos, essa palavra traveste velhas idéias com nova roupagem. Traduz filosofias ultrapassadas e dogmaticamente equivocadas reunidas sob a alcunha de neoliberalismo.” cf. SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito Empresarial Público, *in* Revista de Direito Mercantil, Volume 112, São Paulo : Malheiros, p. 09. Dentro desse ambiente, fácil fica a disseminação do “Fundamentalismo de Mercado” criado pelo FMI. Cf. STIGLITZ, Joseph E. A globalização e seus malefícios. Tradução Bazán Tecnologia. São Paulo : Futura. 2002. p. 64.

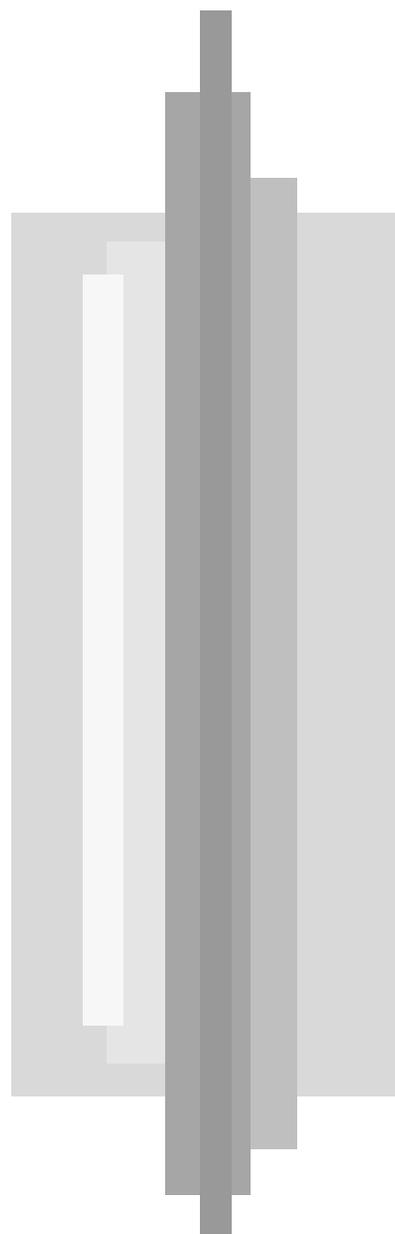
Este cenário de desequilíbrio das contas públicas e de renascimento de velhas idéias propiciou a positivação de instrumentos de contenção e punição da chamada irresponsabilidade fiscal, de forma a diminuir os riscos para os atores financeiros.

Dessarte, o Fundo Monetário Internacional, com base nas experiências dos Estados Unidos (*Budget Enforcement Act* - 1990), da União Européia (Tratado de Maastricht - 1992) e, principalmente, da Nova Zelândia (*Fiscal Responsibility Act* - 1994), adotou o “Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal - Declaração de Princípios” em 16 de abril de 1998⁵. Deste documento, revisto em 28 de fevereiro de 2001, decorreu o “Manual de Transparência Fiscal” que dissecou os princípios e técnicas da chamada Responsabilidade Fiscal.

Quanto à lei brasileira, LC nº 101, de 04 de maio de 2000, pode-se dizer que, em linhas gerais, adotou o modelo indicado pelo FMI, incorporando as recomendações da OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico⁶. Em verdade, segundo grande parte da doutrina especializada, confrontando os textos da lei neozelandesa com a nacional, lobrigam-se de plano suas semelhanças, quase nada restando de inovador no trabalho da LRF brasileira⁷.

Num juízo crítico infenso a posições ideológicas - visto que tal análise escapa ao desiderato do texto, é lícito afirmar que a Lei Complementar nº 101/2000 tem como seu maior mérito a densificação de princípios elementares da gestão de recursos públicos. Em contrapartida, os meios de controle adotados encontram entraves frente à Constituição da República, isto porque a “variante neozelandesa do absolutismo parlamentarista britânico”⁸ não se coaduna com o modelo federativo⁹.

Esta conclusão encontra eco nas discussões judiciais, principalmente em sede de controle abstrato da constitucionalidade conforme será apreciado no item IV.



⁵ Há uma evidente diferença entre os modelos adotados pelos Estados Unidos e pela Nova Zelândia. No primeiro, é aplicado o denominado “Regime Contábil de Competência”, buscando o equilíbrio mediante o estabelecimento de metas (*targets*), viabilizados por cortes de despesas ou aumento de receitas. Já na legislação insular, há a adoção do “Regime Contábil de Caixa”, no qual a eliminação do “déficit primário” é perseguida. O sistema de caixa, desvinculado de metas sociais, mantém uma estrutura recessiva, privilegiando o pagamento dos juros. JOHN GRAY (Falso Amanhecer. Os equívocos do Capitalismo Global, Rio de Janeiro : Record, 1999, p. 60) resume os efeitos desta política: “na Nova Zelândia, assim como no Reino Unido, o súbito crescimento da *underclass* é um exemplo nítido de fabricação da pobreza pelo Estado Neoliberal.”

⁶ Conforme consta do Manual de Transparência Fiscal do FMI (p. 50), “a Carta de Honestidade da Austrália e o Código de Estabilidade Fiscal do Reino Unido se assemelham, em princípio, à Lei de Responsabilidade Fiscal (neozelandesa).”

⁷ Neste sentido, por todos, v. TORRES, Ricardo Lobo. Alguns Problemas Econômicos e Políticos da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in* Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, coordenação Valdir de Oliveira Rocha, São Paulo : Dialética, 2001, pp. 283. Contra, em posição isolada, QUEIROZ, Cid Heraclito de. A Lei de Responsabilidade Fiscal no Contexto da Reforma do Estado, *in* Carta Mensal. Volume 46, n.º 550, Rio de Janeiro : Jan. de 2001, p. 37.

⁸ Cf. GRAY, John. Op. cit. p. 61.

⁹ Segundo o professor RICARDO LOBO TORRES, “só a martelo essas idéias se encaixaram no figurino constitucional brasileiro”. op. cit. p. 286. Curiosa é a constatação de VICTOR UCKMAR segundo o qual há uma “tendência de os Estados federais se transformarem em Estados unitários, e estes últimos em Estados federais” (Princípios comuns de Direito Constitucional Tributário. 2ª edição revista e atualizada conforme a 2ª edição italiana. Tradução e notas ao Direito Brasileiro de Marco Aurélio Greco. São Paulo : Malheiros. 1999)

III – A LRF E SEUS PRINCÍPIOS

A matriz neozelandesa, secundada pela lei brasileira, apresenta seis princípios de gestão fiscal responsável: i – prudência; ii – transparência¹⁰; iii – planejamento; iv – equilíbrio; v – controle; e vi – responsividade (*accountability*¹¹).

Tais postulados terminam por viabilizar a consecução do Estado Democrático de Direito, princípio fundamental da República Brasileira. A mera consagração de direitos como “fundamentais” nada aproveita ao cidadão, sendo curial a democratização das finanças públicas, através da correta distribuição e aplicação dos recursos, num ambiente de plena transparência e de livre sindicabilidade.

Contendo dez capítulos, a LRF brasileira regula o disposto no artigo 163 e seus incisos I, II e III (finanças públicas em sentido amplo, dívida pública interna e externa, concessão de garantias pelas entidades públicas), no inciso II do § 9º do artigo 165 (normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta) e no artigo 169 (limites para as despesas relativas a pessoal ativo e inativo) todos da Constituição da República.

Desta forma, visto que as temáticas relativas à organização dos orçamentos, dos balanços e da contabilidade pública não foram tratadas pela LRF, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece “normas gerais de direito financeiro” permanece em vigor, não sendo objeto de derrogação ou abrogação tácita.

IV – O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A LRF

Conforme mencionado, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal foi chamado a se pronunciar sobre a Lei Complementar nº 101, graças à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238 proposta pelo Partido Comunista do Brasil – PC do B em conjunto com o Partido dos Trabalhadores – PT e com o Partido Socialista Brasileiro – PSB, tendo como Relator o Ministro Ilmar Galvão.

O objeto da ação acima foi o inteiro teor da LRF, questionada sob a ótica dos princípios federativo (arts. 1º e 18 da CRFB) e da separação e independência das funções do Estado (art. 2º da CRFB).

O resultado provisório da liminar aponta para uma “mudança de hábitos políticos, marcando a desejada passagem do *patrimonialismo demagógico*, para o gerenciamento *democrático*”¹², já que dos dispositivos questionados apenas 4 (quatro) encontram-se suspensos¹³.

Evidentemente, a Corte Suprema não chancelou a instituição da “variante neozelandesa do absolutismo parlamentarista britânico” apontada por GRAY, já que o parágrafo 3º, do artigo 9º, que concede ao Executivo poderes para limitar (*sponte propria* – tal qual um Poder Moderador¹⁴) os empenhos e a movimentação financeira dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público¹⁵, foi suspenso.

¹⁰ DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO prefere o termo *visibilidade*, “pois o que se pretende, afinal, é torná-la pública, manifesta, visível, a quem quer que deva ou queira conhecê-la”. (A lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios jurídicos, *in* Revista de Direito Administrativo, Vol. 221, Rio de Janeiro : Editora Renovar, Jul/set 2000, p. 92).

¹¹ “O termo responsividade também é usado intercambiadamente com uma outra expressão que vem da língua inglesa, *accountability*, que, não obstante a existência da contraparte vernácula, vem sendo utilizada, como difundido anglicismo, até mesmo em debates da Câmara dos Deputados”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op. cit. p. 92.

¹² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op. cit. p. 93.

¹³ São eles, todos em votação unânime : parágrafo 3º, do artigo 9º; parágrafo 2º, do artigo 12 e ; parágrafos 1º e 2º, do artigo 23.

¹⁴ É de se anotar que nem sob a Constituição do Império de 1824 tal atribuição de limitar os gastos efetivos dos outros Poderes foi atribuída ao Poder Moderador (*Artigo 98 – O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos.*).

¹⁵ “§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

V – ESTUDO DE IMPACTO E DECLARAÇÃO (ART. 16)

Cuidando da Despesa Pública, o legislador pechou como “não autorizados, irregulares e lesivos ao patrimônio público”¹⁶ os dispêndios em contrariedade aos artigos 16 e 17.

O referido artigo 16 criou dois instrumentos para o controle, que terminam por servir como verdadeiros atestados da conduta: i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro¹⁷ e; ii) declaração de adequação orçamentária e financeira¹⁸.

O estudo de impacto, conforme determina o § 2º do mesmo artigo, será “acompanhado das premissas e metodologia de cálculo utilizadas”, deixando claro que não se trata de um mero entrave burocrático, mas sim um mecanismo efetivo de responsabilização do ordenador de despesa, conforme preleciona VANICE VALLE:

“isso significa dizer, que a par da existência de previsão/compatibilidade com os instrumentos da tríade orçamentária, faz-se necessária notícia acerca do comportamento em concreto da receita, vez que, como se sabe, orçamento é - para usar a expressão dos técnicos da área - dinheiro no papel, ao qual nem sempre corresponderá o necessário dinheiro em caixa”¹⁹.

Os critérios de adequação também são descritos pelo legislador, não deixando maior margem discricionária:

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

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

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

Neste ponto, cumpre saber se estes instrumentos de controle são imprescindíveis aos procedimentos de licitação. A solução deste problema passa por duas perspectivas diametralmente opostas.

¹⁶ “Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.”

¹⁷ Estes mecanismos são derivados da “Estrutura Orçamentária de Médio Prazo” apresentada pelo FMI, com fulcro na experiência de países da OCDE. Cf. MANUAL. Op. cit. p. 58.

¹⁸ “Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

¹⁹ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Presunção de lesividade de despesas públicas na Lei de Responsabilidade Fiscal – breve aproximação do tema. *in* Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. N.º 54. 2001. p. 255.

O *busilís* está na concepção de “ação governamental” inscrita no artigo 16 da LRF, comportando entendimentos restritivos ou ampliativos.

Na primeira corrente (restritiva) destaca-se o posicionamento de CARLOS VALDER NASCIMENTO:

“O legislador federal deve ter querido, com ação governamental na LRF, art.16, caput, referir um programa diferenciado de governo, uma atividade nova de serviço à população, um projeto de atuação governamental que seja distinto e distinguível dos demais, ou, como bem informa o dispositivo, a expansão ou aperfeiçoamento de algum deles, que signifique a modificação, para mais onerosa, de qualquer uma daquelas ofensivas governamentais, que a própria lei (...) Ou a criação ou o agrandamento da ofensiva de governo, portanto, compreende-se na dicção ação governamental, para os efeitos do art. 16 da LRF.

Não se pode conceber como ação governamental qualquer despesa pública, como está pretendendo a União através dos mais desarrazoados e esdrúxulos atos ministeriais, por razões apenas suas e que torcem o direito como se fora um trapo – que é aliás o que a União nestes últimos anos faz dia após dia, hora após hora e minuto após minuto, num dos piores panoramas da falta de técnica legislativa, imprevidência, desgoverno e descalabro administrativo que a história registra, algo como um trágico fim de feira ou de festa, com um jorro de milhares de medidas provisórias as quais somente não ainda descolaram o eixo da Terra porque o Presidente da República ainda não descobriu, com sua ilustre assessoria, como fazê-lo.”²⁰

Apercebe-se que nem mesmo o referido autor conseguiu responder a questão que levantou como título de seu texto, vez que se utiliza da técnica indutiva – a partir de diversos exemplos – sem, contanto, chegar a qualquer conclusão.

De outra ponta, o professor DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, com esteio no princípio da prudência fiscal, amplia a noção de ação governamental para abarcar o gênero “despesa pública”:

“Inova, destarte, a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao dilatar infraconstitucionalmente o processo da despesa pública em sua fase preparatória, o que não colide com qualquer vedação constitucional, como, por exemplo, nas aberturas de licitações e de concursos, nos pré-contratos e em outros atos indicativos de intenção de realizar despesas públicas, não apenas em benefício do próprio gestor público, que ganha um espaço de early warning mais amplo para exercitar sua desejada prudência fiscal, como, acima de tudo, em benefício da sociedade, que passa a ter seus recursos, entregues ao Estado, mais protegidos contra a má gestão que os desbarate em despesas que depois poderiam vir a ser consideradas como não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.”

Tido como insuficiente *de per si* o argumento topográfico, eis que o dispositivo em comento cuida do Capítulo da “Despesa Pública”, o meneio do método sistemático de interpretação, juntamente com a taxatividade dos parágrafos 3º e 4º do artigo 16, põem por terra as discussões acerca da aplicação ou não dos dispositivos de controle às licitações.

²⁰Que significa ação governamental, no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal? Sobre a necessidade de clareza das leis. *in* Lei de Responsabilidade Fiscal. Editora América Jurídica : Rio de Janeiro. 2002. pp. 120/121. No mesmo sentido : TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo. Editora NDJ : São Paulo. 2001. 1ª edição. pp. 94/95. *In verbis* : “Vale ponderar, não é qualquer aumento de gasto público que precisa submeter-se ao ritual administrativo antes descrito. Livres dessas cautelas estão as despesas corriqueiras, habituais, relacionadas, apenas e tão-somente, à operação e manutenção dos serviços preexistentes e que nada tenham a ver com criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Essas atividades rotineiras não se prevêm na LDO nem no PPA.” É digna de nota a bem lançada orientação jurídica elaborada pelo Corpo de Consultores da Consultoria ZÊNITE, da qual se extrai: “(...) é necessário identificar ação governamental como meta de governo devidamente planejada e contemplada nos instrumentos orçamentários, notadamente no Plano Plurianual (PPA), que será viabilizada através da execução orçamentária da despesa, visando atingir os objetivos pretendidos. (...) somente as ações de governo referentes a novos programas, ou para atividades já em curso e que necessitam de aprimoramento qualitativo e/ou quantitativo dependerão da observância dos requisitos prescritos nos arts. 16 e 17 da LRF. Como dissemos, as compras singulares, regra geral, não estão abarcadas pelo conteúdo da norma prescrita pelo citado art. 16, notadamente diante da impossibilidade material em impactar orçamentária e financeiramente tais despesas aos próximos dois exercícios, bem como diante do próprio conceito de “ação governamental” que, ao nosso ver, exclui as ações limitadas no tempo, contemplando apenas as ações contínuas.” Lei de Responsabilidade Fiscal – Art. 16 – Ordenador de Despesas – Obrigações. *in* Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal – IDAF. Julho de 2002. Consulta em Destaque.

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

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

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

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Certo que a única exceção apresentada pelo legislador está na despesa irrelevante, que atualmente corresponde àquelas em que o procedimento de licitação é dispensável (inciso II, do artigo 110, da Lei nº 10.707²¹), não é dado ao intérprete acrescentar novas distinções ou categorias de dispêndios, com adjetivação variegada como corriqueiras ou habituais²², já que: *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*.

A posição ampliativa pode ser resumida no seguinte excerto de FLÁVIO DA CRUZ:

“O principal objetivo das restrições descritas no art. 16 indicam a intenção de impedir que empenhos, licitações, autorização de fornecimento de bens e serviços, ordem de serviço para início da execução de obras e também a desapropriação, constitucionalmente amparada, de imóveis urbanos proliferem e comprometam o equilíbrio orçamentário.

A exigência de declaração formal de adequação diante do PPA e da LDO, além da lei orçamentária anual, cria o comprometimento direto do ordenador pelo rigoroso acompanhamento do aumento de despesas. Como decorrência, o gerenciamento orçamentário e financeiro tem mais um elemento de checagem obrigatória antes de emitir qualquer empenho ou autorizar movimentações financeiras: verificar se implica ou não aumento de despesa.”²³

VI – CONCLUSÕES

Gizadas as interpretações possíveis do artigo em comento, sem a pretensão de apresentar uma solução apodíctica, mas tendo sempre em mira o princípio da prudência, elege-se neste estudo a

visão ampliativa²⁴, de forma a não descuidar do controle da despesa pública.

Destarte, tem-se que nas licitações que superem os valores para dispensa – despesas irrelevantes – devem ser acrescidas a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração de adequação orçamentária e financeira, acompanhadas das *premissas e da metodologia de cálculo utilizadas* (§2º, do artigo 16)²⁵.

Na operacionalização dos feitos, duas alternativas, igualmente lícitas, surgem para o ordenador de despesas: i) acostar aos autos da licitação a declaração de adequação orçamentário-financeiro e o estudo de impacto com suas premissas metodológicas ou; ii) em uma visão sistemática da estrutura administrativa, juntar somente a declaração e o estudo, deixando as premissas metodológicas em autos apartados, porém plenamente disponíveis²⁶, de molde a não baralhar e confundir o expedito trâmite licitatório, vez que a interpretação literal do termo “acompanhada” (§2º do artigo 16) terminaria por criar mais entraves burocráticos que propriamente controles eficazes.

²¹ LEI Nº 10.707, de 30 de julho de 2003: Art. 110. Para os efeitos do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000: I - as especificações nele contidas integrarão o processo administrativo de que trata o art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como os procedimentos de desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição; e II - Para fins do § 3º do artigo referido no caput, entende-se como despesas irrelevantes, aquelas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.

²² Portanto, não acatamos a distinção apresentada por TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. Ob cit.

²³ CRUZ, Flávio da. *et al.* Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Editora Atlas : São Paulo. 2001. p. 60

²⁴ Neste sentido: FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Responsabilidade Fiscal. Editora Brasília Jurídica: Brasília. 2001. p. 35; MOTTA, Carlos Pinto Coelho, et al. Responsabilidade Fiscal: Lei complementar 101 de 04/05/2000. Editora Del Rey: Belo Horizonte. 2000. p. 349 e FURTADO, Lucas Rocha. A lei de Responsabilidade Fiscal e as licitações. *in* Revista do Tribunal de Contas da União - número 87. volume 32. Brasília. jan/mar 2001. p. 36.

²⁵ Conclusão semelhante verifica-se em GUIMARÃES, Edgar. Controle das licitações públicas. Dialética: São Paulo. 2002. pp. 62/63. “(...) todo agente público, na fase interna da licitação, deverá avaliar e declarar o impacto orçamentário-financeiro da futura contratação; essa avaliação integrará os elementos objetivos limitadores da sua ação discricionária, especialmente em relação a conveniência do futuro contrato, considerando para tanto, as demais obrigações assumidas pela entidade licitadora. (...) Embora os atos da fase interna da licitação sejam meramente preparatórios para o desencadeamento da competição, o controle sobre seus elementos é essencial para a garantia de uma gestão fiscal responsável, compromissada com um planejamento efetivo e eficaz de suas metas, e ainda com o fiel adimplemento das suas obrigações.”

²⁶ Normalmente junto aos setores financeiros.

Gestão previdenciária: modelos e tendências *

Celecino de Carvalho Filho

O Brasil contava, em 2002, com cerca de 172 milhões de habitantes e uma população economicamente ativa de 86,1 milhões de pessoas, sendo 78,2 milhões ocupadas. O Índice de Desenvolvimento Humano IDH/ONU, em 2000, foi de 0,757, ou a 73ª colocação entre as nações.

Do ponto de vista institucional, a partir da adoção do conceito de Seguridade Social, na Constituição de 1988, os cidadãos residentes no Brasil passaram a ter a possibilidade de maior proteção social, porque buscou-se a integração das políticas públicas de Previdência, Saúde e Assistência, que compõem a Seguridade. Lastimavelmente, essa concepção avançada de proteção à cidadania não saiu do papel, até mesmo no que diz respeito à elaboração do orçamento da Seguridade, que deveria ser integrado, agregando as várias fontes de financiamento, como a Folha-de-salários, a COFINS, o Lucro e a CPMF, entre outras, conforme determina a Constituição. Entretanto, os orçamentos das áreas que compõem a Seguridade continuam segmentados, ensejando a manutenção de equívocos recentes, como o chamado déficit da Previdência e a recorrente carência de recursos também para a Saúde e a Assistência Social, além da utilização dos sempre sobranes recursos da Seguridade para finalidades alheias à sua destinação constitucional.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 98, o Brasil passou a contar com três regimes de previdência: o Regime Geral, que abrange todos os trabalhadores do setor privado e os não-vinculados a outro regime de previdência; o Regime dos Servidores Públicos Civis, dos três níveis de governo; e o Regime dos Militares Federais. A previdência complementar, de direito privado, conhecida como fundos de pensão, já disponível para os vinculados ao Regime Geral, foi estendida aos Servidores Públicos Civis.

Dessa forma, o modelo brasileiro de previdência tende à adequada forma clássica de proteção previdenciária, que adota regime básico universal mais previdência complementar. Registre-se que essa tendência deve ser festejada, dada a completa guinada da tentativa de proteção previdenciária equivocada que tem ocorrido em toda a América Latina. Esses regimes de previdência, em geral, foram instituídos com base na capitalização para todos os níveis de remuneração, tendo como referência a experiência implementada no Chile, no início da década de 80, conhecida como a privatização da previdência. As principais evidências da adoção desses regimes têm sido alto custo e mais exclusão social, entre outras distorções.

Celecino de Carvalho Filho é servidor da previdência, desde 85. É economista, especialista em seguridade social. Chefe da Assessoria Técnica do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, Conselheiro do CODEFAT, Membro da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento – CNPD e Coordenador e/ou Professor de Cursos de Pós-Graduação em Previdência Social.

* artigo adaptado de palestra apresentada no VIII FIA – Fórum Internacional de Administração, realizado em Lisboa-Portugal, em novembro de 2003.

Mesmo tendendo para a forma consagrada de proteção previdenciária, os regimes brasileiros ainda acumulam graves distorções, tanto em relação às contribuições, como aos seus planos de benefícios. Esses problemas estão sendo agravados pelo rápido envelhecimento populacional, contínua mudança do mercado de trabalho, crítica situação fiscal do país e pelo completo desconhecimento da importância da Previdência. Tudo isso está a exigir urgente necessidade de mudanças nesses regimes de previdência para que, efetivamente, passem a assegurar a sua viabilidade como instrumento efetivo de proteção da cidadania. Não é demais enfatizar a importância da Previdência, dado o seu caráter indispensável, sendo a única política pública que assegura proteção ao cidadão e à cidadã desde antes de seu nascimento, por meio do salário-maternidade, até depois de sua morte, via pensão deixada a seus familiares. Ter Previdência é garantir a substituição de renda quando da ocorrência de infortúnios, como doença, invalidez, idade avançada ou morte, entre outros. Na condição de segurado da Previdência o cidadão ou a cidadã assegura sua dignidade, porque mantém a sua renda, não tendo que depender de familiares, de terceiros ou da caridade alheia. Caso contrário, haverá maior empobrecimento da população, pois a falta de reposição de renda acarreta redução das receitas disponíveis no orçamento familiar, diminuindo ainda mais o já reduzido consumo das pessoas, com prejuízos para toda a economia.

São muitos os problemas da Previdência brasileira, o que não diminui a sua importância e o seu caráter indispensável.

O desconhecimento do objetivo da Previdência Social, pela sociedade e pelos governos, certamente tem sido o seu maior obstáculo para ser reconhecida como política pública estratégica. Previdência é seguro social, para quem contribui, e serve, fundamentalmente, para substituir a renda do segurado, quando ele perde a capacidade de trabalho. Doutrinariamente, essa perda da capacidade de trabalho está associada à ocorrência dos chamados riscos sociais, como doença, invalidez, desemprego involuntário, idade avançada e morte, além de maternidade e reclusão.

O processo de envelhecimento populacional é uma realidade para a qual a Previdência precisa se preparar, caso contrário, não haverá condições de atendimento ao enorme contingente de idosos que estão prestes a bater à sua porta. Isto porque o país passou, de forma muito rápida, pelo chamado processo de transição demográfica, que teve como principal característica a queda na taxa de fecundidade. A consequência natural é o reduzido número de filhos por mulher em idade reprodutiva e, com isso, a contínua redução da taxa de crescimento demográfico. Isso quer dizer que, nascendo menos pessoas, os demais grupos etários, decorrentes de nascimentos antes e durante a transição demográfica, passam a ter crescimento mais elevado, com destaque para o grupo de maior idade, que é reforçado pelo aumento da expectativa de vida, em função de melhoria de renda, saúde, saneamento e educação. Assim, a taxa de crescimento do grupo de idosos tende a aumentar também rapidamente, exigindo maior atenção do Estado, especialmente da área de Seguridade Social, que agrega Previdência, Saúde e Assistência. É importante tentar esclarecer a confusão que se faz, no Brasil, entre a expectativa de vida ao nascer e na idade de se aposentar. Observe-se que, ao nascer, a expectativa de vida média do brasileiro é de 69 anos. Mas essa informação não é importante para a Previdência, porque, embora haja muita morte nos primeiros cinco anos de vida, especialmente no primeiro ano, as pessoas vão aumentando a expectativa de vida à medida que a idade vai avançando. Assim, ao atingir a faixa dos 50 anos, quando começa a ter direito a aposentar-se, dada a precocidade das aposentadorias brasileiras, a expectativa de vida é alta, principalmente em relação àquela expectativa de vida ao nascer. Como exemplo, no Regime Geral, a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição é de cerca de 53 anos. Nessa idade, a expectativa de vida média já é da ordem de 76 anos, ou seja, 7 anos a mais do que a expectativa de vida ao nascer. Até mesmo a aposentadoria por idade, que é concedida aos 65 anos, ao homem, que, nessa idade, tem uma expectativa de vida da ordem de 78 anos, ou 9 anos além da expectativa inicial. Isso evidencia a considerável diferença entre as expectativas de vida ao nascer e na idade da aposentadoria.

Outro problema de grande magnitude tem sido a constante redução do mercado de trabalho formal. No período de 1990 a 2002, o percentual de empregados com carteira assinada passou de 57,7% para 45,5%, representando a redução de um ponto percentual por ano, o que explicita a completa mudança na estrutura do mercado de trabalho, fruto das alterações no processo produtivo e nas relações de trabalho, do avanço tecnológico e da integração dos mercados. Para a Previdência, que sempre teve no mercado de trabalho formal o seu grande esteio, essa contínua redução do número de empregados com carteira assinada representa um grande problema, porque implica redução das receitas oriundas da Folha-de-Salários. A inevitável diminuição dessa fonte de receitas, aliada ao esperado aumento da despesa com benefícios, em face dos avanços da Constituição de 88, resulta no chamado déficit da Previdência. Esse déficit passou a ter pretensa proteção jurídica a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, de maio de 2000, que determina que o Regime Geral é financiado pela Folha-de-Salários e transferências da União, em flagrante desacordo com a determinação constitucional de financiamento integrado da Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência), inclusive com elaboração de seu orçamento.

A Previdência Social, a despeito de sua importância para a sociedade, tem como tradição a gestão não-profissional. Isso porque, historicamente, por não ser considerada estratégica, nem prioritária, a Previdência tem sido utilizada em processos de negociação política. Esse procedimento tem gerado freqüentes trocas de comando, descontinuidade administrativa, ausência de planejamento de longo prazo, interferências externas na administração, resultando em significativa ausência de estratégia permanente de investimento em recursos humanos e em tecnologia e pouca conscientização da sociedade sobre o caráter indispensável da Previdência Social.

A existência ainda de numerosos regimes de previdência constitui grande entrave à busca da desejada equidade social, e mesmo após a unificação de regras, a partir da EC 20/98, continua a dificuldade de alcance da eficiência, dada a considerável quantidade de regimes próprios e a falta de condições do Ministério da Previdência em exercer a efetiva normatização, supervisão e controle desses regimes. Isso porque, além da União, dos 26 Estados e do DF, cerca de 40% dos 5.561 Municípios têm regimes próprios.

A acumulação de aposentadorias decorre da existência de muitos regimes de previdência que não observam princípios doutrinários elementares, como a necessidade de contribuição durante toda a vida ativa do trabalhador e a obtenção de benefício condicionada à efetiva perda da capacidade de trabalho. Esses regimes, especialmente no setor público, concediam benefício sem observar qualquer tempo de vinculação, ensejando a possibilidade de sucessivas filiações e, conseqüentemente, a obtenção de várias aposentadorias. Essa situação tem desacreditado o sistema de previdência do país, porque representa a completa inversão do objetivo maior de um regime de previdência, que é assegurar a substituição de renda do trabalhador, quando este perde a capacidade de trabalho.

Da mesma forma, a manutenção de regimes não-contributivos ou com contribuições insuficientes reforça o caminho da inviabilidade do sistema de previdência, por desconsiderar um dos princípios fundamentais recomendados pela doutrina previdenciária. Previdência Social, diferentemente da Assistência Social, é essencialmente contributiva, mesmo para os trabalhadores de baixa renda, aos quais deve ser aplicado o princípio da equidade contributiva, segundo o qual a contribuição deve ser proporcional à capacidade de contribuição do indivíduo.

A Previdência Social, a despeito de sua importância para a sociedade, tem como tradição a gestão não-profissional. Isso porque, historicamente, por não ser considerada estratégica, nem prioritária, a Previdência tem sido utilizada em processos de negociação política.

Na seqüência de problemas que minam a credibilidade da previdência brasileira está a generosidade de seus planos de benefícios. Novamente, desconhecendo o que recomenda a doutrina, concedem-se benefícios como a aposentadoria por tempo de contribuição, sucessora da aposentadoria por tempo de serviço, que há quase dois séculos faz parte do rol de benefícios previdenciários. Essa aposentadoria tem sido concedida sem que o segurado ou a segurada tenha perdido a sua capacidade laboral. E, embora tenha passado a ser por tempo de contribuição, as pessoas atendem a esse requisito, sem, contudo, terem perdido a capacidade de trabalho.

Observe-se que a contribuição sempre deve ser exigida, mas como subsidiária ao risco social. Só a contribuição nunca poderia ser causa de direito de acesso a qualquer benefício assegurado pelo Estado, porque, sobretudo, não atende a outro princípio fundamental em matéria previdenciária que é o da universalidade de acesso. Ou seja, são poucos que conseguem atender às exigências para sua obtenção.

Igualmente, benefícios como aposentadorias especiais, concedidas em razão de situações especiais de trabalho, que geram desgastes aos trabalhadores, também devem ser revistas, desde que seja adotado criterioso processo de prevenção, diferentemente da situação atual em que as próprias centrais trabalhistas estimulam a participação dos trabalhadores, especialmente pelo adicional de remuneração. Auxílios familiares também devem deixar de compor o elenco de benefícios previdenciários e passar a integrar a relação de benefícios assistenciais, sempre observando o critério da necessidade.

Ainda no plano da generosidade dos planos de benefícios, as aposentadorias precoces representam mais uma grave distorção, decorrente da inobservância de recomendações elementares sobre a concessão de benefícios. Como exemplo, no Regime Geral, a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição se dá aos 35 anos de contribuição, para o homem, e aos 30, para a mulher, sem qualquer outra exigência. Isso resulta em uma idade média na concessão dessa aposentadoria de 53 anos. No Regime dos Servidores Públicos do Poder Executivo Federal, mesmo com a exigência adicional de idade, 53 anos para o homem e 48 para a mulher, ainda assim, a idade média na concessão dessa aposentadoria é de 55 anos. Ou seja, as pessoas se aposentam com plena capacidade de trabalho, continuam trabalhando, só que a partir de então, com duas rendas, uma da aposentadoria e outra da nova atividade.

Como se já não fossem poucos os problemas, há ainda o que se denomina de alta taxa de reposição. Isso significa que o valor da aposentadoria é alto em relação ao último salário recebido. Doutrinariamente, o cálculo recomendado deve levar em conta todo o período contributivo. Há países que só consideram certo número dos melhores anos de contribuições, outros excluem os piores, etc. Considerando alguns países, em média, os benefícios correspondem a aproximadamente 70% da última remuneração.

No Brasil, novamente, os cálculos sempre estiveram em desacordo com a boa técnica, superando os 100% até a EC 20/98. No Regime Geral, só recentemente é que se começou um processo de inclusão gradual dos 80% maiores salários de contribuição, retroagindo a julho de 94 e que, dessa forma, vai ao encontro do que recomenda a doutrina. Dado o reduzido período de cálculo, o valor do benefício ainda é praticamente igual ao último salário ou até maior, em alguns casos, respeitado sempre o teto estabelecido. Já no Regime dos Servidores Públicos a distorção é gritante, por estabelecer a última remuneração como valor da aposentadoria, ainda que obedecendo a pequenas restrições inseridas pela EC 20/98, como 10 anos na carreira e 5 anos no cargo. Considera-se absurdo o valor da aposentadoria ser igual à última remuneração pela simples razão de o servidor ou servidora não ter recebido sempre esse valor, desde o início da carreira. Mais trágico ainda é saber que a contribuição do servidor para a aposentadoria só começou a ocorrer a partir de 93 e que o seu benefício continua em valor-teto.

Outro aspecto da maior gravidade do ponto de vista social é baixa taxa de cobertura da Previdência (Regime geral), isto é, o pequeno número de pessoas que têm proteção previdenciária. Segundo dados da PNAD - Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (IBGE), em 2001, a população economicamente ativa ocupada, no setor privado, era de 70,6 milhões de pessoas, já descontadas as vinculadas a outros regimes de previdência, como os servidores públicos, civis e militares. Como o número de contribuintes foi estimado em 29,9 milhões, restavam 40,7 milhões de pessoas ocupadas sem qualquer proteção da Previdência. Mesmo descontando aquelas que não poderão ter acesso à Previdência, seja pela questão da renda, idade, etc, o contingente a ser atendido continuará sendo gigantesco. Certamente, esse o maior de todos os desafios, porque diz respeito à desejada inclusão social, por uma política pública que tem com princípio fundamental exatamente a universalidade da cobertura e do atendimento.

Para ficar no elenco dos principais problemas da previdência brasileira, a dificuldade política para reformar vem sendo evidenciada ao longo dos últimos anos, inclusive em governos com orientação política distinta, e que, apesar de todo o esforço despendido, os resultados têm sido muito aquém do esperado, sempre necessitando de novas reformas.

Certamente, isso se deve a algumas razões básicas para as quais não se tem dado a devida atenção. Enumero quatro desses obstáculos ao processo de reforma. O primeiro, tem a ver com o completo desconhecimento da população e de seus representantes sobre o que é, para que serve e qual a importância da Previdência Social. O segundo, diz respeito aos grupos de pressão dos segmentos beneficiados pelas distorções listadas anteriormente e que são contra qualquer tipo de reforma que pretenda extinguir ou mesmo reduzir seus 'privilégios'. O terceiro, é o uso reiterado pelos governos do argumento do ajuste fiscal como premissa para reformar. É claro que essas despesas assustam, dado o seu gigantismo. Mas é importante lembrar que elas decorrem de compromissos já assumidos e que, mesmo sendo fruto de grosseiras distorções dos regimes de previdência, representam o direito adquirido, e como tal, não pode ser alterado. Ou seja, é recorrente o argumento de que a reforma é para reduzir gastos, e não para corrigir distorções que resultariam em um sistema de previdência de acordo com princípios básicos em matéria previdenciária e que, conseqüentemente, teriam seus gastos aceitos como razoáveis. Essa postura tem dificultado principalmente a adoção de efetivo processo de transição, para aqueles que ainda não têm direito adquirido, e sim expectativa de direito, amenizando o impacto da reforma nas futuras gerações. O quarto obstáculo decorre do próprio processo legislativo, a partir da constitucionalização de regras, que exige *quorum* qualificado para qualquer alteração, em duas votações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

"Outro aspecto da maior gravidade do ponto de vista social é baixa taxa de cobertura da Previdência (Regime geral), isto é, o pequeno número de pessoas que têm proteção previdenciária."

Feitas as considerações sobre os principais problemas da previdência brasileira, cabe o registro de que a reforma em curso, no Brasil, é destinada exclusivamente aos Regimes dos Servidores Públicos Civis, nos três níveis de governo. As razões apresentadas pelo governo relacionam-se à busca da equidade social, à sustentabilidade no longo prazo e ao ajuste demográfico e mais solidariedade. Na essência, a emenda em discussão no Congresso Nacional guarda coerência com a proposta do Partido dos Trabalhadores, que altera as regras basicamente para os que entrarem no serviço público após a reforma.

Finalmente, duas questões merecem registro. A primeira, para reafirmar que a opção brasileira na busca de um regime básico universal, com complementação facultativa, via fundo de pensão, é absolutamente adequada, porque é um modelo consagrado universalmente e que atende às características da realidade socioeconômica do Brasil. O que precisa ser feito, conforme explicitado ao longo deste artigo, é a adequação dos regimes ainda existentes a princípios doutrinários elementares que regem a matéria previdenciária. Assim, algumas questões relevantes devem permear o debate sobre essa política pública indispensável que é a Previdência Social. Adota-se o regime único ou mantêm-se os atuais regimes, mas com regras similares? Embora, se considere desejável a existência de um regime básico universal, entende-se que a manutenção da autonomia da gestão dos atuais regimes, mas com regras praticamente idênticas, seria um passo decisivo para a definitiva unificação. Se se pretende que a previdência efetivamente cumpra o seu papel de proteção à cidadania, de forma que a sociedade considere justas as contribuições vertidas para esse fim, torna-se inevitável a adequação doutrinária de seus regimes. Isto quer dizer que a discussão passa pela igualdade de requisitos, independentemente de gênero, de categoria profissional, etc. Tudo consoante processo de transição que efetivamente caminhe para o inadiável enquadramento das regras previdenciárias a preceitos universalmente aceitos e compatíveis com a realidade brasileira. Para isso, é indispensável o exame do direito comparado, especialmente em países que têm características socioeconômicas similares à do Brasil, sempre tendo como referência acordos bilaterais e multilaterais de previdência firmados entre países com adequada proteção previdenciária.

TCU passa a ter parceiro para fiscalizar verba

O Tribunal de Contas da União não cumpre mais sozinho a função de fiscalizar a aplicação do dinheiro público na área esportiva. Com a regulamentação, a Lei Piva passará agora também pelo crivo da Controladoria Geral da União.

A aliança vai permitir uma sistemática mais aguerrida de controle. O TCU crê que, de agora em diante, poderá ampliar o número de auditorias nas confederações, no COB e no CPB.

O tribunal reclamava do atual dispositivo de fiscalização, pois basicamente recebia relatórios fiscais das confederações e dos comitês a cada três meses e os analisa.

Além de dar respaldo para o tribunal ser mais incisivo, a controladoria tem uma relação estreita com o Ministério Público. Assim, pode encaminhar possíveis irregularidades ao órgão com mais facilidade.

(FV E GR)

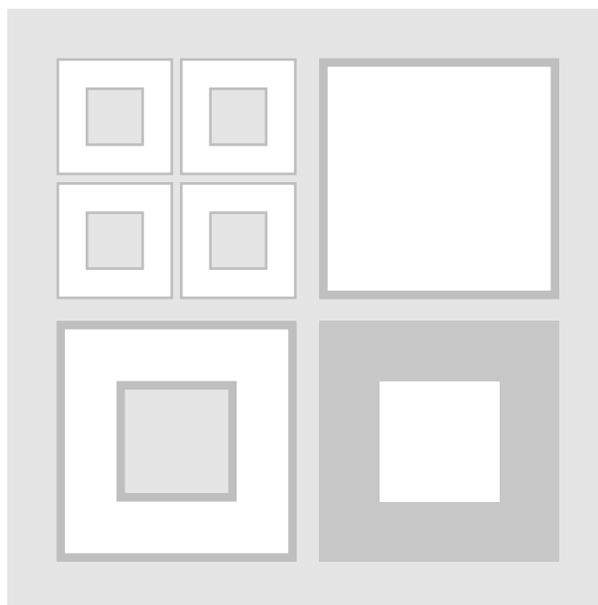
(Folha de S. Paulo - 16/7)

Roubalheira

Ancelmo Góis

O presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), Valmir Campelo, fechou um levantamento sobre os processos julgados no primeiro trimestre deste ano pelo tribunal. Veja só: 237 pessoas foram condenadas a devolver aos cofres públicos R\$ 43.843.373,38 do meu, do seu, do nosso dinheirinho usado irregularmente. Entre os culpados, 61% eram prefeitos, 27% ocupantes de cargo público na administração direta e indireta do Governo federal, 7% pessoas físicas beneficiárias de acordos e 5% empresas privadas.

(Diário de S. Paulo - 4/8)



TCU avalia trabalhos sobre redução de diferença social

A Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) iniciou, na primeira semana do mês de agosto, a realização das avaliações de programas, no âmbito do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo, com Foco na Redução da Desigualdade Social (Cerds), desenvolvido pelo TCU com o apoio do Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), desde 1998. As cinco auditorias encontram-se previstas no Plano de Auditoria para o 2º semestre de 2004 e serão concluídas em novembro desse ano. Três avaliações têm como foco ações que compõem o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH): 1ª) Assistência jurídica integral e gratuita; prestação jurisdicional no Distrito Federal; prestação jurisdicional na justiça federal e reforma da justiça brasileira; 2ª)

Sistema único de segurança pública; 3ª) Direitos humanos, direitos de todos; assistência a vítimas e testemunhas ameaçadas. A realização das auditorias foi autorizada pelo ministro-relator Lincoln Magalhães da Rocha, no TC 019.046/2003 - 9, e teve como origem representação formulada pelo procurador-geral junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado. A Ação Atenção à Saúde Mental, que integra o Programa Atenção à saúde de populações estratégicas e em situações especiais de agravos, sob a gestão do Ministério da Saúde, será objeto de outra avaliação, conforme autorizado pelo ministro-relator Lincoln Magalhães da Rocha no TC - 003.584/2004-4. O Programa Banco de Alimentos, ligado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, também estará sendo avaliado, conforme autorização proferida pelo ministro-relator Ubiratan Aguiar no

TC - 004.046/2004-0. As equipes de auditoria são formadas por servidores lotados nas seguintes Secretarias: : PE, RS, RN, GO, AL, AM, PB, RR, SE, além de Secretarias da Sede - 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, Adfis e Seprog. Anualmente, são selecionados servidores, mediante processo coordenado pelo ISC, para integrarem as equipes responsáveis pelas auditorias realizadas no âmbito do Projeto Cerds. Cada participante permanece por dois anos no Projeto. Esse ano, o Projeto Cerds traz uma novidade, a participação de representantes dos TCE dos estados de PE e BA, parceiros do Projeto, que estarão acompanhando os trabalhos de auditoria, em todas as suas fases, com o intuito de conhecer a metodologia adotada pelo TCU e poder repassá-la aos colegas, que estarão realizando auditorias nessa modalidade até 2006.

(A Gazeta - 27/8)



Presidente do TCU defende integração de controle interno e externo de órgãos públicos

Cecília Jorge

O presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), ministro Valmir Campelo, defendeu a integração dos controles interno e externo dos órgãos públicos. “A estrutura das organizações oficiais, a exemplo do que ocorre no setor privado, deve estar sempre aberta para se adaptar a essas mudanças, propiciando um salto qualitativo para o milênio que se inicia”, disse.

A afirmação foi feita na abertura do “Diálogo Público” que debate, nesta quinta-feira, os mecanismos de controle do Poder Judiciário. O evento, promovido pelo TCU, busca a troca de informações e experiências entre os órgãos do Judiciário e a interação com a sociedade. O objetivo é a modernização da justiça do país.

(Agência Brasil - 9/9)

Aperto no cerco à corrupção

Reunidos em seminário, presidentes de tribunais federais defendem controle externo do Judiciário, rigor no acompanhamento do uso de verbas públicas e na punição aos fraudadores

José Varella/CBPress

Em meio ao polêmico debate provocado pela reforma do Judiciário, cujo texto, dividido em duas partes, aguarda pela aprovação no Congresso, os presidentes dos tribunais superiores, reunidos no seminário “Diálogo Público”, iniciativa do Tribunal de Contas da União (TCU), cobraram mudanças na atuação da Justiça federal e defenderam a adoção de mecanismos de controle externo, com a participação de representantes da sociedade. Para o presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ministro Edson Vidigal, o Poder tem papel decisivo na consolidação da democracia e da igualdade social, através do controle dos gastos públicos e da criação de uma cultura de respeito às instituições e aos bens do País.

“Precisamos encontrar modos mais eficazes para a aplicação dos recursos públicos. Somente assim conseguiremos uma democracia plena, que atenda as demandas sociais. Temos de repensar nosso papel para que os tribunais se concentrem na defesa dos princípios constitucionais, como a igualdade,

a moralidade e a probidade administrativa,” afirmou Vidigal.

Ele admitiu que, apesar de todo o avanço no combate à corrupção e do empenho do Judiciário para punir os envolvidos em fraudes, ainda é preciso fazer muito. Segundo o presidente do STJ, uma ação efetiva contra este tipo de crime passa inclusive pelo processo eleitoral. “Os ralos da corrupção se cruzam em seus subterrâneos com os da remessa ilegal de bilhões de dólares para os esconderijos dos paraísos fiscais. Nenhuma tentativa de modernizar os mecanismos de controle será eficaz se a República não controlar os agentes que recruta, seja através do voto, de concurso ou de qualquer outro instrumento. A vida pública ainda acolherá, nas próximas eleições, cidadãos que não são limpos”, alertou.

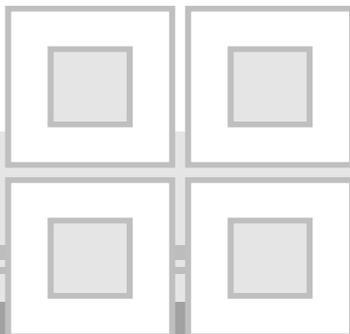
Para o presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST), ministro Vantuil Abdala, um dos principais problemas enfrentados pelo Judiciário brasileiro é a necessidade de lidar com matérias administrativas o que, em sua

opinião, desvirtua o Poder. “O juiz de carreira, em sua trajetória, se prepara para solucionar processos mas, em determinado momento, é colocado em uma cadeira para administrar, sem que tenha vocação para tal”, critica, defendendo que os tribunais federais deixem de julgar questões como as que envolvem a construção de prédios públicos ou os reajustes de servidores.

INTEGRAÇÃO

Criticado por entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil, o controle externo do Judiciário foi apontado pelo presidente do TCU, ministro Valmir Campelo, como fundamental para o perfeito funcionamento das instituições. Ele acredita que o panorama atual exige conduta semelhante à adotada pela iniciativa privada. “A estrutura das organizações oficiais deve estar aberta para as mudanças e as cobranças da sociedade, com transparência”. Campelo reconheceu que não basta, ao TCU, punir os responsáveis pelo uso irregular do dinheiro público. “Mais do que isso, é preciso educar”.

(Estado de Minas - 10/9)



Congresso recebe relatório do TCU de obras irregulares

O presidente do TRIBUNAL DE CONTAS da União (TCU), ministro Valmir Campelo, entrega hoje ao presidente do Congresso Nacional, senador José Sarney, uma relação com 70 obras que apresentam indícios de irregularidades graves. Essas obras poderão ter seus recursos bloqueados pela Comissão Mista do Orçamento no projeto de Lei Orçamentária para 2005.

De 420 obras públicas fiscalizadas pelo TCU em todo o território nacional, envolvendo recursos de R\$ 20 bilhões, valor que representam 90% do previsto para investimento no setor, 70 apresentaram algum tipo de irregularidade. A maior parte das obras, com erros em contratos que envolvem desde superfaturamento até desvio de recursos, está na área de transportes.

A entrega do relatório será às 16 horas, na presidência do Senado Transportes, irregularidades em investimentos área disso, fiscalização Nacional Senado Federal.

FISCALIZAÇÃO PRECÁRIA

O deputado Eliseu Resende (PFL-MG), que foi ministro dos Transportes, explica que as irregularidades no setor são mais comuns em razão do grande volume de investimentos feitos pelo Governo na área de infra-estrutura. Além disso, o parlamentar lembra que a fiscalização do Departamento Nacional de Infra-Estrutura em Transportes, que cuida do setor, é precária. “É um ministério setorial executivo, responsável por grande parte dos investimentos públicos da União. As obras do Departamento Nacional de Infra-Estrutura em Transporte se espalham por todo o território nacional e envolvem a manutenção de rodovias, restauração de pavimentos, construção e pavimentação de estradas novas e a duplicação de estradas”, disse. O deputado lembrou ainda que o órgão investe de R\$ 2 bilhões a R\$ 3 bilhões por ano, por exercício orçamentário, e tem um grande volume de contratos.

COMBATE AO DESPERDÍCIO

Eliseu Resende informou que está conversando com governadores e até com integrantes do Executivo para evitar o desperdício do dinheiro público e a descontinuação de obras em um setor tão importante como o de transportes. Ele vai sugerir que a União faça o repasse integral dos recursos da Contribuição sobre Intervenção de Domínio Econômico (Cide) para os estados que têm mais condições de fiscalizar as rodovias.

LDO

De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o TCU deve informar ao Congresso Nacional, até setembro de cada ano, as obras públicas com indícios de irregularidades graves. Assim o Congresso, ao votar a lei orçamentária para o ano seguinte, pode estabelecer as obras que deverão ter recursos bloqueados até que os problemas apontados pelo relatório sejam resolvidos.

(Jornal da Câmara - 21/9)

TCU aponta 70 obras irregulares

Guilherme Evelin

O Tribunal de Contas da União (TCU) encontrou indícios de irregularidades graves em 70 obras financiadas com recursos federais que constam do Orçamento da União do próximo ano. Os problemas foram descobertos durante auditorias feitas pelo TCU ao longo do primeiro semestre deste ano e constam de relatório entregue pelo presidente do tribunal, Valmir Campelo, ao presidente do Congresso, senador José Sarney (PMDB-AP), para subsidiar a elaboração do Orçamento de 2005. As obras relacionadas não poderão receber novos recursos até que as falhas constatadas sejam saneadas.

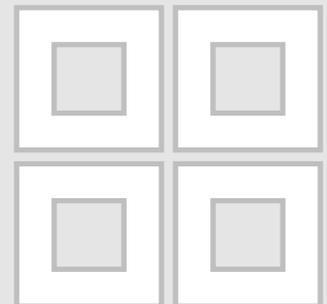
Ao fiscalizar 414 obras públicas, os auditores do TCU encontraram 137 irregularidades que vão de superfaturamento, desvio de recursos, problemas no processo de licitação, inexistência de projeto básico até o descumprimento de exigências da legislação ambiental. A maior parte das irregularidades foi encontrada em projetos de construção e recuperação de rodovias a cargo do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), ligado ao Ministério dos Transportes (ver quadro). O DNIT é o sucessor do antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), foco de corrupção ao longo da história da República. Em percentual de obras com problemas, o DNIT só perde para o Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS), ligado ao Ministério da Integração Nacional.

Nas obras em que os auditores do TCU encontraram irregularidades, a União estava fazendo investimentos de cerca de R\$ 2 bilhões. Nas 414 obras fiscalizadas (onde está prevista a aplicação de R\$ 20 bilhões, cerca de 90% do total de investimentos da União), foram encontrados indícios de superfaturamento em 47. “Os números assustam. Mas não é o TCU que pára a obra. A decisão política é do Congresso”, comentou o ministro Valmir Campelo, depois da entrega do relatório a Sarney. Campelo fez questão, porém, de ressaltar que boa parte das irregularidades são anteriores ao governo Lula.

MANOBRAS

O presidente do TCU recomendou que os órgãos públicos responsáveis pelas obras evitem manobras protelatórias e procurem encaminhar explicações ao tribunal sobre os problemas detectados para evitar o bloqueio de recursos no próximo ano. Após a inclusão no quadro de indícios de irregularidades graves da lei orçamentária, uma obra só pode voltar a ter recursos liberados após a aprovação de um decreto legislativo específico pelo Congresso, com base em informações prestadas pelo TCU. Cerca de 350 analistas de 26 estados foram acionados para o trabalho de fiscalização, além da sede em Brasília.

"(...)irregularidades que vão de superfaturamento, desvio de recursos, problemas no processo de licitação, inexistência de projeto básico até o descumprimento de exigências da legislação ambiental."



O DNIT, por meio da assessoria de imprensa, não quis se manifestar sobre o relatório do TCU sob a alegação de que desconhecia o teor do relatório. O ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes, atacou o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Após encontro com o senador José Sarney, Ciro disse que as irregularidades indicadas pelo TCU fazem parte da “herança maldita”. “Desde a posse do presidente Lula, determinamos a suspensão de qualquer fluxo de recurso para qualquer obra ou projeto que estivesse com irregularidades indicadas pelo Tribunal de Contas”, disse o ministro da Integração Nacional.

TRÊS PROJETOS SOB SUSPEITA

Entre as 70 obras onde o TCU encontrou irregularidades, três se encontram no Distrito Federal. Referem-se à construção do Instituto da Criança e do Adolescente no Hospital Universitário de Brasília (HUB), à construção de barragens na implantação da irrigação na bacia do Rio Preto e à adequação do anel rodoviário da Estrada Parque Indústria e Abastecimento (Epia).

Segundo o relatório do TCU, no caso do HUB — projeto de construção de ambulatório, prontoso

corro e enfermaria para crianças e adolescentes —, houve “contratação sem a regular licitação”. O diretor do hospital, Cláudio Freitas, desmente a realização de qualquer contratação. Segundo ele, no final do ano passado, foram liberados pelo governo federal R\$ 4 milhões para o projeto, mas nenhum centavo ainda foi gasto.

Na construção das barragens do Rio Preto, houve, segundo o TCU, “alterações indevidas de projetos e especificações”. O Ministério da Integração Nacional, responsável pelo projeto em convênio com a Secretaria de Agricultura do DF, informou que se referem a problemas ambientais detectados pelo Ibama. O convênio foi interrompido em junho do ano passado, depois que R\$ 5 milhões já haviam sido liberados para o projeto — só foram investidos cerca de R\$ 1 milhão.

Na obra do anel rodoviário da Epia, a irregularidade foi o “projeto básico deficiente ou inexistente”. Segundo Brasil Américo, diretor-geral do Departamento de Estradas Rodagem (DER), foram constatados dois problemas, relativos à obtenção de licença ambiental e ao sistema de informações utilizado para o orçamento de licitação. De acordo com Américo, o primeiro já resolvido. O segundo está em fase de regularização.

RECOMENDAÇÕES AO BOLSA-FAMÍLIA

Relator de uma auditoria realizada para verificar a eficácia do Bolsa-Família, o ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) Ubiratan Aguiar afirmou que, desde abril, “as ineficiências dos programas sociais anteriores foram ampliadas” a partir da implementação.

O programa unificou o cadastro dos beneficiados pelo Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão Alimentação e Vale-Gás. Para Aguiar, da forma com que está sendo conduzido, o Bolsa-Família é “um mero programa de transferência de renda” e não promoverá a inclusão social: “Por mais desigual que esse país seja, acho importante que as condicionalidades sejam cumpridas.”

Nas últimas semanas, o governo federal foi alvo de uma série de críticas por haver suspenso a fiscalização da frequência escolar. Uma das contrapartidas exigidas pela lei que criou o programa é que, nas famílias beneficiadas, as crianças estejam matriculadas na escola e participem de 85% das aulas. As outras condicionalidades são carteira de vacinação em dia, acompanhamento nutricional até os 15 anos e acompanhamento pré-natal das gestantes.

OS CAMPEÕES		
Principais órgãos com indícios de irregularidades em obras		
Órgão	N ° de obras	Percentual
Departamento Nacional de Obras contra as Secas	6	37,5%
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes	37	37,4%
Ministério da Integração Nacional	12	34,3%
Fundo Nacional de Saúde	2	28,6%
CBTU	2	25%
Ministério do Esporte e Turismo	1	20%
Centrais elétricas do Norte do Brasil	1	8,3%
Outras	9	9,9%.

Segundo o relatório da auditoria, as razões para a falta de controle são o desmantelamento dos comitês gestores e a falta de estrutura do Ministério de Desenvolvimento Social. Apesar do decreto publicado ontem no Diário Oficial, regulamentando a lei que criou o Bolsa-Família, a efetivação das medidas de controle ainda dependem da publicação de uma portaria.

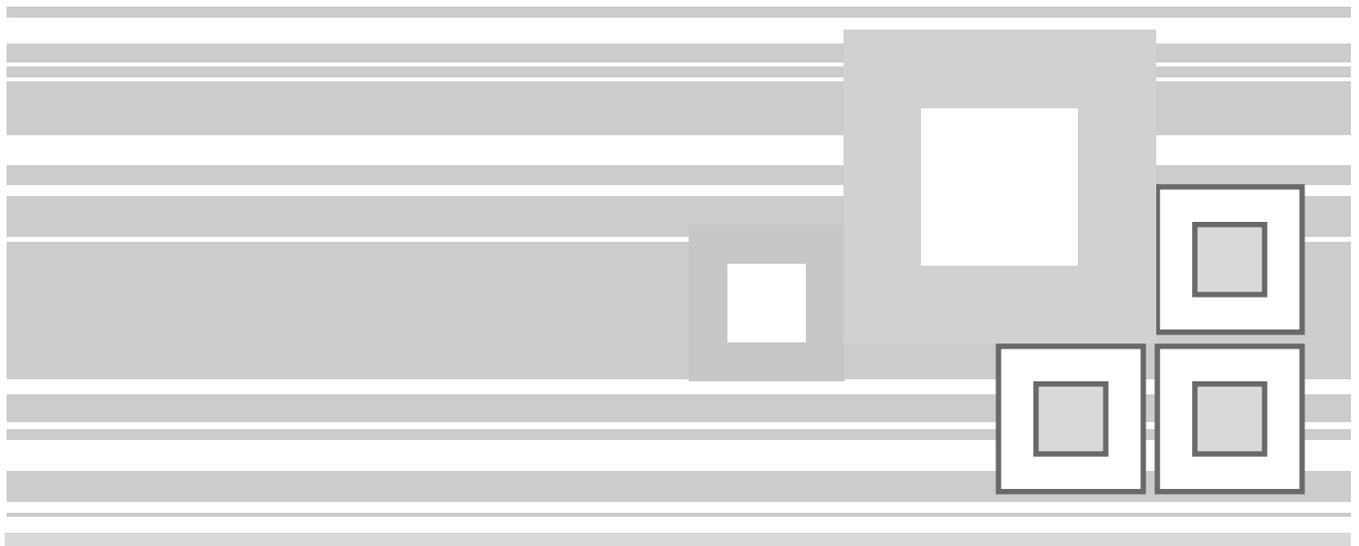
VOTAÇÃO

Os auditores do TCU estiveram em 20 municípios de quatro estados (Bahia, Goiás, Mato Grosso e Rio Grande do Sul), entre 3 de maio e 9 de julho. O parecer do ministro Aguiar será apresentado para votação em plenário no dia 29, na sede do TCU, em Brasília.

Os auditores verificaram que o acompanhamento da saúde dos beneficiados está sendo feita por outros dois programas do Ministério da Saúde, o Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde. O problema, nesse caso, é que não existem postos de saúde nem profissionais nos municípios menores.

Uma das sugestões que o TCU deve fazer ao governo federal será privilegiar os municípios menores nos investimentos do Ministério da Saúde. As outras recomendações: cumprir da lei, especialmente em relação à fiscalização do cumprimento das condicionalidades; distribuir a lista de famílias beneficiadas às prefeituras de cada município e aos ministérios da Educação e Saúde; melhorar a articulação com outros programas de saúde que fazem o acompanhamento de vacinação, nutrição e pré-natal; aumentar a divulgação do programa, através de campanhas publicitárias; e capacitar os comitês gestores, que, desde a extinção do Bolsa-Escola, não receberam orientações sobre o programa que o substituiu. O Ministério de Desenvolvimento Social, até às 18h, não havia se manifestado sobre o resultado da auditoria.

(Correio Braziliense - 22/9)



2º Trimestre de 2004

CONSULTA. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONTRATAÇÕES POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA. FORNECIMENTO DE BENS OU SERVIÇOS DAS ENTIDADES DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO FUNDAMENTADA NO ART. 24, INCISO XXIV, DA LEI Nº 8.666/93.

O Tribunal, respondendo à Consulta formulada pela Câmara dos Deputados, acerca da legalidade de contratações, por parte da Administração Pública Direta, do fornecimento de bens ou serviços das entidades dos Serviços Sociais Autônomos com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/93, deliberou em caráter normativo, que as contratações da espécie devem submeter-se à estrita e simultânea observância dos seguintes requisitos:

- a pessoa jurídica contratada deve ser qualificada como Organização Social, nos termos da Lei nº 9.637/98, por ato formal da esfera de governo à qual pertence o órgão ou entidade contratante;
- o objeto da contratação deve ser necessariamente a prestação de serviços, tomados na acepção do art. 6º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, devendo tais serviços estarem inseridos no âmbito das atividades fins, previstas no seu estatuto e constantes do contrato de gestão firmado entre a Organização Social e o Poder Público, na forma dos arts. 5º a 7º da Lei nº 9.637/98;
- na hipótese de não estarem preenchidos os requisitos arrolados nos itens 9.2.1.1 e 9.2.1.2 supra, não há amparo legal para a realização de contratação por dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/93, ainda que existam semelhanças entre o regime jurídico das entidades apresentadas para contratação e o das pessoas jurídicas mencionadas no item 9.2.1.1 retro;
- os Serviços Sociais Autônomos somente poderiam ser contratados por dispensa de licitação com base no art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/93, caso atendam sobretudo aos requisitos contidos

nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei 9.637/98 e venham a ser formalmente qualificados, por ato do Poder Executivo, como Organizações Sociais nos termos do art. 1º da mesma Lei e, ainda, caso o objeto da contratação seja relacionado às atividades incluídas em contrato de gestão celebrado com a esfera de governo à qual pertence o órgão ou entidade contratante.

(Acórdão 421/2004 Plenário – Ata 12, Rel. Min.-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, TC 019.027/2003-3, Sessão 14/4/2004, DOU 29/04/2004.)

CONVÊNIO. MINISTÉRIO DA SAÚDE - COORDENAÇÃO-GERAL DE RECURSOS HUMANOS. GEAP-FUNDAÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA MÉDICA DE QUE TRATA O ART. 230 DA LEI Nº 8.112/90.

O Tribunal, ao apreciar a Tomada de Contas do exercício de 1995 da Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Saúde, cuja questão principal prende-se à celebração, em 1995, de convênio de adesão entre o Ministério da Saúde e a GEAP - Fundação de Seguridade Social, sem a instauração de prévio procedimento licitatório, para fins de prestação de serviços de assistência médica de que trata o art. 230 da Lei nº 8.112/90, decidiu:

- acolher as razões de justificativa apresentadas pelos celebrantes do Convênio de Adesão nº 01/95 para considerar regular a adesão do Ministério da Saúde aos planos de benefícios da GEAP - Fundação de Seguridade Social, para prestação de serviços de assistência à saúde de seus servidores ativos, inativos, pensionistas e dependentes, assim como regular também deve ser considerada a adesão, mediante convênio de adesão celebrado com os mesmos fins, do então denominado Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, hoje Ministério da Previdência Social, da Dataprev Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social, e do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS;

- admitir, em caráter excepcional, a subsistência, até o término de seus respectivos prazos de vigência, dos convênios atualmente em vigor, celebrados entre a fundação e os diversos entes da administração pública, não detentores da condição de legítimos patrocinadores da GEAP - Fundação de Seguridade Social, não admitida qualquer forma de renovação, prorrogação ou celebração de quaisquer termos aditivos que visem a estender a vigência dos instrumentos, sem prejuízo de que, por meio desta deliberação, considerem-se alertados, em caráter normativo, os dirigentes máximos de todos os órgãos e entidades da administração pública federal para o fato de que, ao término do prazo de vigência dos instrumentos cuja subsistência se admite, deva ser observada, para a contratação da prestação de assistência médica aos servidores, a disposição contida no inciso II do art. 1º do Decreto nº 4.978, de 3/2/2004, alterado pelo Decreto nº 5.010, de 9/3/2004, com a necessidade da adoção do prévio procedimento licitatório, a teor do que dispõe o art. 37, XXI, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 8.666/93, excetuados desta regra os casos das entidades mencionadas no subitem 9.1 supra e aquelas entidades que se enquadrem rigorosamente às exigências contidas no art. 1º, I, do mencionado Decreto nº 5.010/2004, sobretudo no que concerne à autogestão;

- firmar o entendimento de que a partir da data de prolação deste acórdão fica vedada a todos os órgãos e entidades da administração pública federal, excetuados os indicados no subitem 9.1 supra, a celebração de quaisquer novos termos de convênio com a GEAP - Fundação de Seguridade Social, para a prestação de serviços de assistência à saúde de seus servidores.

(Acórdão 458/2004 Plenário – Ata 13, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, Revisor Min. Humberto Guimarães Souto, TC 006.301/1996-7, Sessão 28/4/2004, DOU 12/05/2004.)

CONSULTA. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. SERVIDOR CONTRATADO POR TEMPO DETERMINADO. APROVAÇÃO POSTERIOR EM CONCURSO PÚBLICO. CURSO DE FORMAÇÃO REALIZADO NO TEMPO LIVRE DO CANDIDATO, SEM PREJUÍZO DE SUAS ATIVIDADES NA ANEEL. POSSIBILIDADE DE PERCEBER AUXÍLIO-FINANCEIRO PREVISTO EM LEI, ESPECIFICAMENTE PARA O SERVIDOR TEMPORÁRIO, SEM COM ISSO INCORRER EM ACUMULAÇÃO ILÍCITA.

O Tribunal, respondendo à Consulta formulada pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, deliberou, em caráter normativo, que o profissional contratado por tempo determinado, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, e regido pela Lei 8.745/93, aprovado preliminarmente em concurso público, para provimento de cargo efetivo, na Administração Pública Federal, ao participar do curso de formação, etapa do concurso público, em seu tempo livre, sem prejuízo de suas atividades no órgão contratante, assim como em período de férias, pode perceber o auxílio-financeiro previsto na lei, sem com isso incorrer em acumulação ilícita.

(Acórdão 549/2004 Plenário – Ata 15, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, TC 001.900/2004-7, Sessão 12/5/2004, DOU 24/05/2004.)

LICITAÇÃO. PERMISSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO.

O Tribunal, ao apreciar incidente de uniformização de jurisprudência, deixou assente a impossibilidade de participação de empresas em consórcio em licitações de permissões de serviço público.

(Acórdão 564/2004 Plenário – Ata 15, Rel. Min. Benjamin Zymler, TC 550.232/1997-4, Sessão 12/5/2004, 24/05/2004.)

APOSENTADORIA. OCUPANTE DE CARGO EM COMISSÃO SEM VÍNCULO EFETIVO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. REQUISITOS PARA A INATIVAÇÃO À CONTA DO TESOUREO NACIONAL.

O Tribunal, ao apreciar incidente de uniformização de jurisprudência, reconheceu o direito à aposentadoria estatutária dos servidores públicos federais comissionados não detentores de cargos efetivos na Administração Pública Federal, desde que possuam todos os requisitos à inativação na vigência da Lei 8.112/90 e até 13/04/93, véspera da publicação da Lei 8.647/93, que extinguiu esse direito.

(Acórdão 603/2004 Plenário – Ata 16, Rel. Min. Adylson Motta, TC 014.732/2002-0, Sessão 19/5/2004, DOU 27/05/2004.)

CONSULTA. MINISTÉRIO DA FAZENDA. QUESTIONAMENTO ACERCA DA JURIDICIDADE DO TEOR DA SÚMULA 116 DO TCU. PENSÃO MILITAR. ESCLARECIMENTO. PROPOSTA DE REVOGAÇÃO DA SÚMULA 116. REMESSA DE CÓPIA À COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA.

O Tribunal, respondendo à Consulta formulada pelo Ministério da Fazenda, acerca da juridicidade do teor do Enunciado de Súmula nº 116 deste Tribunal, deliberou, em caráter normativo que, consoante art. 7º da Lei nº 3.765/60, com redação dada pela Medida Provisória nº 2215-10/2001, de 31/08/2001, não cabe a concessão da pensão militar prevista na referida norma a *mães* ou *pais* de criação, tampouco a *filhos* ou *filhas* de criação, fora das hipóteses previstas, respectivamente, no inciso III, alínea **h**, e inciso I, alínea **e** do citado dispositivo legal, exigindo-se, ainda, que os eventuais pensionistas sob tais condições sejam assim reconhecidos e declarados pelo instituidor, nos termos do *caput* do mencionado artigo.

(Acórdão 781/2004 Plenário – Ata 22, Rel. Min. Adylson Motta, TC 009.898/2003-5, Sessão 23/6/2004, 02/07/2004.)

CONSULTA. MINISTÉRIO DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL – FCDF. RECURSOS FEDERAIS DESTINADOS À ORGANIZAÇÃO E À MANUTENÇÃO DA POLÍCIA CIVIL, DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO TCU PARA AÇÕES DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO.

O Tribunal, respondendo à Consulta formulada pelo Ministério do Controle e da Transparência, deliberou em caráter normativo, que:

- consoante Acórdão nº 739/2004-Plenário, proferido em Sessão de 16/06/2004, por força do disposto nos arts. 21, inciso XIV, 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c os arts. 1º, inciso I, e 5º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, os recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal estão sujeitos às ações de controle e fiscalização do Tribunal de Contas da União, as quais, com a instituição do Fundo Constitucional do Distrito Federal, objeto da Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, passarão a ser efetuadas, inclusive, por meio do processo ordinário de contas;
- a prestação de contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal deverá ser apresentada mediante consolidação das unidades gestoras vinculadas ao órgão 25915 – FCDF, observando, para efeito de identificação das peças que deverão integrar o processo, o art. 20 da Instrução Normativa/TCU nº 12, de 24/04/1996, e as normas estabelecidas na Decisão Normativa/TCU nº 49, de 12/02/2002, bem assim o disposto no art. 10 da mencionada Instrução, e, no que couber, a previsão contida em seu § 6º, para efeito de elaboração do rol de responsáveis das unidades gestoras vinculadas ao referido Fundo.

(Acórdão 824/2004 Plenário – Ata 23, Rel. Min-Subst. Lincoln Magalhães da Rocha, TC 005.265/2004-1, Sessão 30/6/2004, DOU 08/07/2004.)

CONSULTA. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FUNASA. POVOS INDÍGENAS. VIABILIDADE DE CONTINUAÇÃO DOS CONVÊNIOS E TERMOS DE PARCERIA FIRMADOS COM ESTADOS, MUNICÍPIOS, E OUTRAS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS E NÃO-GOVERNAMENTAIS PARA PRESTAÇÃO DAS AÇÕES DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DOS POVOS INDÍGENAS. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA LEI Nº 8.745/1993 PARA A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL.

O Tribunal, respondendo à Consulta formulada pelo Ministério da Saúde, deliberou em caráter normativo, que:

- nos termos da Lei nº 9.836/1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.156/1999 e pela Portaria MS nº 1163/GM, de 14/9/1999, e das Portarias MS nº 254/GM, de 31/1/2002, e nº 70/GM, de 20/1/2004, compete à Fundação Nacional de Saúde - Funasa a execução das ações de atenção à saúde indígena, englobando a promoção, proteção e recuperação da saúde do índio, podendo, todavia, os estados, municípios, outras instituições governamentais e não-governamentais atuar, em caráter complementar, em consonância com as disposições dos artigos 19-E, 24 e 25 da Lei nº 8.080/1990, alterada pela Lei nº 9.836/1999, na execução dessas ações, à exceção das seguintes atividades, que devem permanecer sob a responsabilidade daquela Fundação:

- as que devem ser precedidas de adequado e tempestivo planejamento - de sorte a evitar solução de continuidade na prestação da atenção à saúde indígena - e do pertinente processo licitatório, tais como:

- realização de obras e reformas na rede de serviços dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas - DSEI;
- aquisição de bens permanentes, os quais devem ser integrados ao patrimônio da Funasa;
- compra de medicamentos, combustíveis e demais insumos em que as aquisições em escala nacional pela Funasa sejam mais vantajosas para os cofres públicos, excetuando-se, nos casos de emergência devidamente comprovados, a aquisição de medicamentos;

- transporte de pacientes e das equipes multidisciplinares, incluindo o transporte aéreo em áreas de difícil acesso;

- o gerenciamento dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas - DSEI, bem como das Casas do Índio - CASAI, haja vista o disposto no art. 8º do Decreto nº 3156/1999, c/c o art. 1º do Decreto nº 4.615/2003;

- a meticulosa seleção das entidades com as quais serão celebrados os convênios ou termos de parceria, reduzindo ao mínimo possível a ocorrência de futuras irregularidades;

- a realização de efetiva fiscalização e do pertinente acompanhamento das ações desenvolvidas em caráter complementar, garantindo a qualidade dos serviços prestados e o cumprimento dos objetivos e metas pactuados;

- tendo presente o princípio constitucional da legalidade, a Funasa, como qualquer outro órgão público, somente poderá realizar contratação temporária com fulcro no inciso I do art. 2º da Lei nº 8.745/1993 quando atendidas as demais condições estabelecidas no Decreto nº 895/1993, alterado pelo Decreto nº 4.980/2004;

- na hipótese de iminente surto endêmico no âmbito dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas ou mesmo no caso de o surto ser apenas previsível se não tomadas as tempestivas medidas saneadoras, a Funasa pode adotar as providências a seu cargo para dar-lhe o devido combate, inclusive contratando temporariamente, com fundamento no inciso II do art. 2º da Lei nº 8.745/1993, os profissionais que se fizerem necessários, nos quantitativos e categorias estritamente indispensáveis, observado o prazo máximo de seis meses estabelecido no inciso I do art. 4º daquela Lei, assim como as demais normas que tratam do assunto.

(Acórdão 823/2004 Plenário – Ata 23, Rel. Min-Subst. Lincoln Magalhães da Rocha, TC 004.199/2004-0, Sessão 30/6/2004, DOU 08/07/2004.)

3º Trimestre de 2004

CONSULTA. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. CONTRATOS FIRMADOS ENTRE A ANP E A PETROBRÁS. RODADA ZERO DE LICITAÇÕES. CONCESSÃO PARA EXPLORAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. PRORROGAÇÃO DE PRAZO DAS FASES DE VIGÊNCIA DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO.

O Tribunal, respondendo à Consulta formulada pelo Ministério de Minas e Energia, deliberou em caráter normativo que os prazos das fases de vigência dos contratos de concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural firmados pela ANP, no âmbito da “Rodada Zero”, admitem prorrogação para fins de estudo (avaliação) sobre a comercialidade de descobertas próximas ao final da fase de exploração, nos exatos termos da cláusula 5.1.2., alínea “c”, constante nos termos aditivos dos referidos contratos.

(Acórdão 935/2004 Plenário – Ata 25, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, TC 003.995/2004-0, Sessão 14/7/2004.)

CONSULTA. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS NÃO OPERACIONAIS DO INSS AO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - PAR, GERIDO PELO MINISTÉRIO DAS CIDADES E OPERACIONALIZADO PELA CEF.

O Tribunal, respondendo à Consulta formulada pelo Ministério da Previdência Social e pelo Ministério das Cidades, deliberou em caráter normativo que:

- a alienação de imóveis não operacionais do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS ao Programa de Arrendamento Residencial - PAR deve observar impreterivelmente o valor de mercado, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.702/98 c/c o art. 24, inciso VII, da Lei nº 9.636/98; c/os arts. 15, §§ 1º e 6º; 24, incisos VII, VIII, X, XX e XXIII; 43, inciso IV; 44, § 3º; 48, inciso II; 120 da Lei nº 8.666/93 e c/os os itens 3, 4.1.2, 4.2.1, 4.4, 4.5, 4.8.11 e 4.8.12

da Orientação Normativa nº ON-GEADE-004, de 25.02.2003, da Secretaria de Patrimônio da União, haja vista que não há amparo legal para a utilização do método involutivo para a avaliação econômica dos respectivos imóveis, a partir do valor limite de cada unidade residencial no âmbito do respectivo Programa;

- os imóveis não operacionais do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS pertencem ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, instituído pelo art. 68 da Lei Complementar nº 101/2000, em consonância com o art. 250 da Constituição Federal de 1988, e, por conseguinte, não podem ser utilizados para financiar programas sociais do Governo Federal, conforme vedação inserta no art. 61, parágrafo único, da Lei Orgânica da Seguridade Social, nº 8.212/91.

(Acórdão 1295/2004 Plenário – Ata 32, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, TC 011.361/2004-3, Sessão 01/09/2004.)

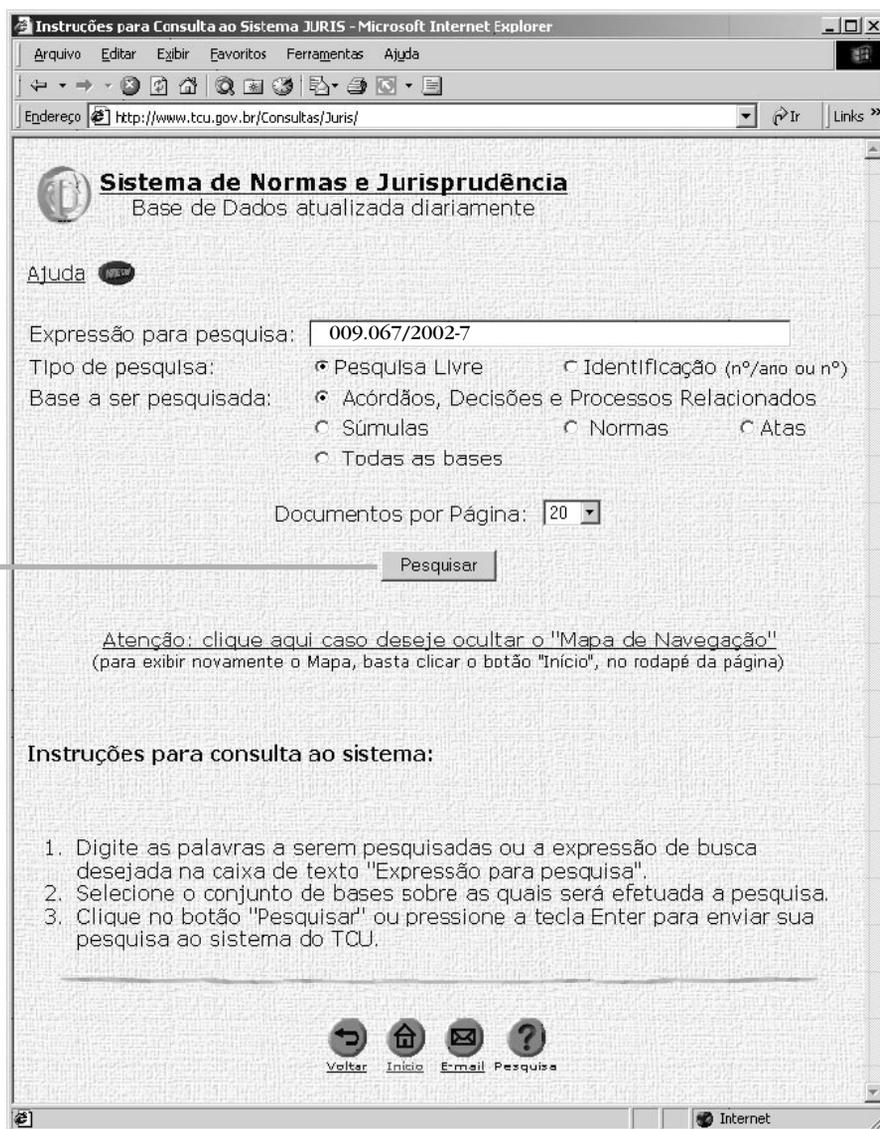
CONSULTA. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS LIGADOS À ATIVIDADE-FIM DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA QUE EXPLORAM ATIVIDADE ECONÔMICA.

O Tribunal, respondendo à Consulta formulada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, deliberou em caráter normativo que, enquanto não for editado o estatuto a que se refere o art. 173, § 1º, da Constituição Federal, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços devem observar os ditames da Lei nº 8.666/1993 e de seus regulamentos próprios, podendo prescindir da licitação para a contratação de bens e serviços que constituam sua atividade-fim, nas hipóteses em que o referido Diploma Legal constitua óbice intransponível à sua atividade negocial, sem olvidar, contudo, da observância dos princípios aplicáveis à Administração Pública, bem como daqueles insertos no referido Estatuto Licitatório.

(Acórdão 1390/2004 Plenário – Ata 34, Rel. Min.-Subst. Marcos Bemquerer Costa, TC 006.244/2004-6, Sessão 15/09/2004.)

Como Pesquisar na Página do TCU na

Obtenha com rapidez e facilidade o texto integral de relatórios, votos e decisões por meio da página do TCU na Internet, seguindo as instruções abaixo. Em caso de dúvidas, entre em contato com a Diretoria Técnica de Normas e Jurisprudência pelos telefones (61) 316-7120 ou (61) 316-7130.



Internet

Procedimentos para a realização da pesquisa

1. Acesse <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/>
2. No campo "Expressão para pesquisa" digite os dados do texto a ser pesquisado, como exemplificado na tabela da próxima página.
3. Clique no botão "Pesquisar".

Tabela de expressões para a realização da pesquisa

DOCUMENTO	EXEMPLOS DE JURISPRUDÊNCIA	EXPRESSÃO PARA PESQUISA
ACÓRDÃOS E DECISÕES – Selecione em “Base a ser pesquisada” a opção “Acórdãos, Decisões e Processos Relacionados”		
Pesquisa pelo número do processo	TC-009.067/2002-7*	009.067/2002-7
Acórdão	Acórdão nº 64 de 1993, Ata 15, Primeira Câmara	acordao 64/1993 primeira camara
Decisão	Decisão nº 374 de 1995, Ata 47, Plenário	decisao 374/1995 plenario
SÚMULAS – Selecione em “Base a ser pesquisada” a opção “Súmulas”		
Súmulas	Súmula nº 234**	234
NORMAS – Selecione em “Base a ser pesquisada” a opção “Normas”		
Instrução Normativa	Instrução Normativa nº 11, de 1995	instrucao normativa 11/1995
Decisão Normativa	Decisão Normativa nº 19, de 1990	decisao normativa 19/1990
Portaria	Portaria nº 3, de 1994	Portaria normativa 3/1994
Resolução	Resolução nº 140, de 1994	Resolucao 140/1994
Resolução Administrativa	Resolução Administrativa nº 20, de 1999	resolucao administrativa 20/1999
ATAS – Selecione em “Base a ser pesquisada” a opção “Atas”		
Ata	Ata nº 20 de 2000, Plenário	ata 20/2000 plenario
Ata	Ata nº 15 de 2003, Segunda Câmara	Ata 15/2003 segunda camara

DICAS

* O número do processo deve ser digitado sem o prefixo “TC-”, com ponto, barra e hífen. Ano com quatro dígitos.

** Preencher apenas o número puro da súmula, sem completar com zeros antes.

Obs.: é indiferente a utilização de maiúsculas, minúsculas e acentos.

não use artigos, preposições ou conjunções (ex. o, de, para etc.).

Índice de Assunto

A

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)

Acórdão 549/2004 Plenário

Consulta. Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL. Servidor contratado por tempo determinado. Aprovação posterior em concurso público. Curso de formação realizado no tempo livre do candidato, sem prejuízo de suas atividades na ANEEL. Possibilidade de perceber auxílio-financeiro previsto em lei, especificamente para o servidor temporário, sem com isso incorrer em acumulação ilícita.

Revista 101/2004, 63

Agência Nacional de Petróleo (ANP)

Acórdão 935/2004 Plenário

Consulta. Ministério de Minas e Energia. Contratos firmados entre a ANP e a Petrobrás. Rodada zero de licitações. Concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Prorrogação de prazo das fases de vigência dos contratos de concessão.

Revista 101/2004, 66

Alienação de imóveis

Acórdão 1295/2004 Plenário

Consulta. Ministério da Previdência Social. Ministério das Cidades. Alienação de imóveis não operacionais do inss ao Programa de Arrendamento Residencial - PAR, gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela CEF.

Revista 101/2004, 66

Aposentadoria

Gestão previdenciária: modelos e tendências

FILHO, Celecino de Carvalho

Revista 101/2004, 49

Acórdão 603/2004 Plenário

Aposentadoria. Ocupante de cargo em comissão sem vínculo efetivo com a administração pública. Requisitos para a inativação à conta do tesouro nacional.

Revista 101/2004, 64

Assistência médica

Acórdão 458/2004 Plenário

Convênio. Ministério da Saúde - Coordenação-geral de Recursos Humanos. Geap-fundação de Seguridade Social. Ausência de procedimento licitatório para a prestação de serviços de assistência médica de que trata o art. 230 da lei nº 8.112/90.

Revista 101/2004, 63

Acórdão 823/2004 Plenário

Consulta. Ministério da Saúde. FUNASA. Povos indígenas. Viabilidade de continuação dos convênios e termos de parceria firmados com estados, municípios, e outras instituições governamentais e não-governamentais para prestação das ações de assistência à saúde dos povos indígenas. Possibilidade de utilização da lei nº 8.745/1993 para a contratação temporária de pessoal.

Revista 101/2004, 65

Auditoria

Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

ARAÚJO, Afonso Franklin Meireles de
COSTA, José Moacir Cardoso da
PARADA, Sueli Boaventura de Oliveira
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 101/2004, 18

TCU realiza auditoria no Projeto REFORSUS

MAGALHÃES, Alessandra Vieira
Revista 101/2004, 37

Auxílio financeiro

Acórdão 549/2004 Plenário

Consulta. Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL. Servidor contratado por tempo determinado. Aprovação posterior em concurso público. Curso de formação realizado no tempo livre do candidato, sem prejuízo de suas atividades na ANEEL. Possibilidade de perceber auxílio-financeiro previsto em lei, especificamente para o servidor temporário, sem com isso incorrer em acumulação ilícita.

Revista 101/2004, 63

Avaliação de programa governamental

Auditoria no Programa Novo Mundo Rural
 ARAÚJO, Afonso Franklin Meireles de
 COSTA, José Moacir Cardoso da
 PARADA, Sueli Boaventura de Oliveira
 SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
 Revista 101/2004, 18

Avaliação de programas

TCU avalia trabalhos sobre redução de diferença social
 A Gazeta - 27/8
 Revista 101/2004, 56

B**Banco Mundial (BIRD)**

TCU realiza auditoria no Projeto REFORSUS
 MAGALHÃES, Alessandra Vieira
 Revista 101/2004, 37

C**Câmara dos Deputados**

Acórdão 421/2004 Plenário
 Consulta. Câmara dos Deputados. Contratações por parte da administração pública direta. Fornecimento de bens ou serviços das entidades dos serviços sociais autônomos com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso xxiv, da lei nº 8.666/93.
 Revista 101/2004, 62

Cargo em comissão

Acórdão 603/2004 Plenário
 Aposentadoria. Ocupante de cargo em comissão sem vínculo efetivo com a administração pública. Requisitos para a inativação à conta do tesouro nacional.
 Revista 101/2004, 64

Concurso Público

Acórdão 549/2004 Plenário
 Consulta. Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL. Servidor contratado por tempo determinado. Aprovação posterior em concurso público. Curso de formação realizado no tempo livre do candidato, sem prejuízo de suas atividades na ANEEL. Possibilidade de perceber auxílio-financeiro previsto em lei, especificamente para o servidor temporário, sem com isso incorrer em acumulação ilícita.
 Revista 101/2004, 63

Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

É tempo de governança no Judiciário
 VIDIGAL, Edson
 Revista 101/2004, 13

Consumidor

Análise dos critérios legais de enquadramento na subclasse residencial baixa renda
 BAPTISTA, Pedro Antônio de Jesus
 BERNARDES, Sandro Henrique Maciel
 DANNI, Luciano dos Santos
 FARIAS, Regina Cláudia Gondim Bezerra
 LOUZADA, José Ricardo Tavares
 SOUZA, Paulo Cesar de
 Revista 101/2004, 24

Contas irregulares

Roubalbeira
 Diário de São Paulo - 4/8
 Anselmo Góis
 Revista 101/2004, 55

Contratação de bens e serviços

Acórdão 421/2004 Plenário
 Consulta. Câmara dos Deputados. Contratações por parte da administração pública direta. Fornecimento de bens ou serviços das entidades dos serviços sociais autônomos com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso xxiv, da lei nº 8.666/93.
 Revista 101/2004, 62

Acórdão 1390/2004 Plenário
 Consulta. Ministério da Ciência e Tecnologia. Licitação. Contratação de bens e serviços ligados à atividade-fim das sociedades de economia mista que exploram atividade econômica.
 Revista 101/2004, 66

Contratação temporária

Acórdão 823/2004 Plenário
 Consulta. Ministério da Saúde. FUNASA. Povos indígenas. Viabilidade de continuação dos convênios e termos de parceria firmados com estados, municípios, e outras instituições governamentais e não-governamentais para prestação das ações de assistência à saúde dos povos indígenas. Possibilidade de utilização da lei nº 8.745/1993 para a contratação temporária de pessoal.
 Revista 101/2004, 65

Contrato de concessão

Acórdão 935/2004 Plenário
 Consulta. Ministério de Minas e Energia. Contratos firmados entre a ANP e a Petrobrás. Rodada zero de licitações. Concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Prorrogação de prazo das fases de vigência dos contratos de concessão.
 Revista 101/2004, 66

Controladoria-Geral da União

TCU passa a ter parceiro para fiscalizar verba
Folha de São Paulo - 16/7
Revista 101/2004, 55

Controle

Prevenção x punição para o controle do setor público

ABRAMO, Cláudio Weber
Revista 101/2004, 7

A efetividade no controle da gestão fiscal e sua relação com as sanções pessoais impostas aos administradores públicos pela Lei 10.028/2000

BORGES, Maria Cecília Mendes
Revista 101/2004, 33

Controle externo

Presidente do TCU defende integração de controle interno e externo de órgãos públicos

Agência Brasil - 9/9
Cecília Jorge
Revista 101/2004, 56

Controle interno

Presidente do TCU defende integração de controle interno e externo de órgãos públicos

Agência Brasil - 9/9
Cecília Jorge
Revista 101/2004, 56

Convênio de adesão

Acórdão 458/2004 Plenário

Convênio. Ministério da Saúde - Coordenação-geral de Recursos Humanos. Geap-fundação de Seguridade Social. Ausência de procedimento licitatório para a prestação de serviços de assistência médica de que trata o art. 230 da lei nº 8.112/90.
Revista 101/2004, 63

Corpo de Bombeiros

Acórdão 824/2004 Plenário

Consulta. Ministério do Controle e da Transparência. Prestação de contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF. Recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.
Competência do TCU para ações de controle e fiscalização.
Revista 101/2004, 64

Corrupção

Prevenção x punição para o controle do setor público

ABRAMO, Cláudio Weber
Revista 101/2004, 7

Aperto no cerco à corrupção

Estado de Minas - 10/9
José Varella/CBPress
Revista 101/2004, 57

Curso de formação

Acórdão 549/2004 Plenário

Consulta. Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL. Servidor contratado por tempo determinado. Aprovação posterior em concurso público. Curso de formação realizado no tempo livre do candidato, sem prejuízo de suas atividades na ANEEL. Possibilidade de perceber auxílio-financeiro previsto em lei, especificamente para o servidor temporário, sem com isso incorrer em acumulação ilícita.
Revista 101/2004, 63

D**Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT)**

Congresso recebe relatório do TCU de obras irregulares

Jornal da Câmara - 21/9
Revista 101/2004, 58

TCU aponta 70 obras irregulares

Correio Braziliense - 22/9
Guilherme Evelin
Revista 101/2004, 59

Desigualdade social

TCU avalia trabalhos sobre redução de diferença social

A Gazeta - 27/8
Revista 101/2004, 56

Despesa pública

As licitações e os mecanismos de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 16)

KOZLOWSKI, Wilson
Revista 101/2004, 43

Dinheiro público - Devolução

Roubalbeira

Diário de São Paulo - 4/8
Anselmo Góis
Revista 101/2004, 55

Dispensa de licitação

Acórdão 421/2004 Plenário

Consulta. Câmara dos Deputados. Contratações por parte da administração pública direta. Fornecimento de bens ou serviços das entidades dos serviços sociais autônomos com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso xxiv, da lei nº 8.666/93.
Revista 101/2004, 62

E**Economicidade**

Economicidade e eficiência: breves notas

BUGARIN, Paulo Soares

Revista 101/2004, 15

Eficiência

Economicidade e eficiência: breves notas

BUGARIN, Paulo Soares

Revista 101/2004, 15

Empresa em consórcio

Acórdão 564/2004 Plenário

Licitação. Permissões de serviço público.

Impossibilidade de participação de empresas em consórcio.

Revista 101/2004, 63

Energia elétrica

Análise dos critérios legais de enquadramento na subclasse residencial baixa renda

BAPTISTA, Pedro Antônio de Jesus

BERNARDES, Sandro Henrique Maciel

DANNI, Luciano dos Santos

FARIAS, Regina Claudia Gondim Bezerra

LOUZADA, Jose Ricardo Tavares

SOUZA, Paulo Cesar de

Revista 101/2004, 24

Equipamento hospitalar

TCU realiza auditoria no Projeto REFORSUS

MAGALHÃES, Alessandra Vieira

Revista 101/2004, 37

Equipamento médico

TCU realiza auditoria no Projeto REFORSUS

MAGALHÃES, Alessandra Vieira

Revista 101/2004, 37

F**Fiscalização**

TCU passa a ter parceiro para fiscalizar verba

Folha de São Paulo - 16/7

Revista 101/2004, 55

Fraude

TCU aponta 70 obras irregulares

Correio Braziliense - 22/9

Guilherme Evelin

Revista 101/2004, 59

Fundação de Seguridade Social (GEAP)

Acórdão 458/2004 Plenário

Convênio. Ministério da Saúde - Coordenação-geral de Recursos Humanos. Geap-fundação de Seguridade Social. Ausência de procedimento licitatório para a prestação de serviços de assistência médica de que trata o art. 230 da lei nº 8.112/90.

Revista 101/2004, 63

Fundação Nacional de Saúde (FND)

Acórdão 823/2004 Plenário

Consulta. Ministério da Saúde. FUNASA. Povos indígenas. Viabilidade de continuação dos convênios e termos de parceria firmados com estados, municípios, e outras instituições governamentais e não-governamentais para prestação das ações de assistência à saúde dos povos

indígenas. Possibilidade de utilização da lei nº 8.745/1993 para a contratação temporária de pessoal.

Revista 101/2004, 65

Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)

Acórdão 824/2004 Plenário

Consulta. Ministério do Controle e da Transparência. Prestação de contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF Recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Competência do TCU para ações de controle e fiscalização.

Revista 101/2004, 64

G**Gestão fiscal**

A efetividade no controle da gestão fiscal e sua relação com as sanções pessoais impostas aos administradores públicos pela Lei 10.028/2000

BORGES, Maria Cecília Mendes

Revista 101/2004, 33

Governabilidade

É tempo de governança no Judiciário

VIDIGAL, Edson

Revista 101/2004, 13

I
Índio*Acórdão 823/2004 Plenário*

Consulta. Ministério da Saúde. FUNASA. Povos indígenas. Viabilidade de continuação dos convênios e termos de parceria firmados com estados, municípios, e outras instituições governamentais e não-governamentais para prestação das ações de assistência à saúde dos povos indígenas. Possibilidade de utilização da lei nº 8.745/1993 para a contratação temporária de pessoal.
Revista 101/2004, 65

Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS)*Acórdão 1295/2004 Plenário*

Consulta. Ministério da Previdência Social. Ministério das Cidades. Alienação de imóveis não operacionais do inss ao Programa de Arrendamento Residencial - PAR, gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela CEF.
Revista 101/2004, 66

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)*Auditoria no Programa Novo Mundo Rural*

ARAÚJO, Afonso Franklin Meireles de
COSTA, José Moacir Cardoso da
PARADA, Sueli Boaventura de Oliveira
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 101/2004, 18

L**Lei de crimes fiscais***A efetividade no controle da gestão fiscal e sua relação com as sanções pessoais impostas aos administradores públicos pela Lei 10.028/2000*

BORGES, Maria Cecília Mendes
Revista 101/2004, 33

Licitação*Prevenção x punição para o controle do setor público*

ABRAMO, Cláudio Weber
Revista 101/2004, 7

As licitações e os mecanismos de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 16)

KOZLOWSKI, Wilson
Revista 101/2004, 43

Acórdão 564/2004 Plenário

Licitação. Permissões de serviço público. Impossibilidade de participação de empresas em consórcio.
Revista 101/2004, 63

Acórdão 1390/2004 Plenário

Consulta. Ministério da Ciência e Tecnologia. Licitação. Contratação de bens e serviços ligados à atividade-fim das sociedades de economia mista que exploram atividade econômica.
Revista 101/2004, 66

M**Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)***Acórdão 1390/2004 Plenário*

Consulta. Ministério da Ciência e Tecnologia. Licitação. Contratação de bens e serviços ligados à atividade-fim das sociedades de economia mista que exploram atividade econômica.
Revista 101/2004, 66

Ministério da Fazenda (MF)*Acórdão 781/2004 Plenário*

Consulta. Ministério da Fazenda. Questionamento acerca da juridicidade do teor da súmula 116 do TCU. Pensão militar. Esclarecimento. Proposta de revogação da súmula 116. Remessa de cópia à comissão de jurisprudência.
Revista 101/2004, 64

Ministério da Previdência Social (MPS)*Acórdão 1295/2004 Plenário*

Consulta. Ministério da Previdência Social. Ministério das Cidades. Alienação de imóveis não operacionais do inss ao Programa de Arrendamento Residencial - PAR, gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela CEF.
Revista 101/2004, 66

Ministério da Saúde (MS)*Acórdão 458/2004 Plenário*

Convênio. Ministério da Saúde - Coordenação-geral de Recursos Humanos. Geap-fundação de Seguridade Social. Ausência de procedimento licitatório para a prestação de serviços de assistência médica de que trata o art. 230 da lei nº 8.112/90.
Revista 101/2004, 63

Acórdão 823/2004 Plenário

Consulta. Ministério da Saúde. FUNASA. Povos indígenas. Viabilidade de continuação dos convênios e termos de parceria firmados com estados, municípios, e outras instituições governamentais e não-governamentais para prestação das ações de assistência à saúde dos povos indígenas. Possibilidade de utilização da lei nº 8.745/1993 para a contratação temporária de pessoal.
Revista 101/2004, 65

Ministério das Cidades*Acórdão 1295/2004 Plenário*

Consulta. Ministério da Previdência Social.
Ministério das Cidades. Alienação de imóveis não operacionais do inss ao Programa de Arrendamento Residencial - PAR, gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela CEF.
Revista 101/2004, 66

Ministério das Minas e Energia (MME)*Acórdão 935/2004 Plenário*

Consulta. Ministério de Minas e Energia. Contratos firmados entre a ANP e a Petrobrás. Rodada zero de licitações. Concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Prorrogação de prazo das fases de vigência dos contratos de concessão.
Revista 101/2004, 66

Ministério do Controle e da Transparência*Acórdão 824/2004 Plenário*

Consulta. Ministério do Controle e da Transparência. Prestação de contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF Recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Competência do TCU para ações de controle e fiscalização.
Revista 101/2004, 64

O**Obras públicas - Fiscalização***Congresso recebe relatório do TCU de obras irregulares*

Jornal da Câmara - 21/9
Revista 101/2004, 58

Obras públicas - Irregularidade*Congresso recebe relatório do TCU de obras irregulares*

Jornal da Câmara - 21/9
Revista 101/2004, 58

TCU aponta 70 obras irregulares

Correio Braziliense - 22/9
Guilherme Evelin
Revista 101/2004, 59

Órgão público*Presidente do TCU defende integração de controle interno e externo de órgãos públicos*

Agência Brasil - 9/9
Cecília Jorge
Revista 101/2004, 56

Ouvidoria*É tempo de governança no Judiciário*

VIDIGAL, Edson
Revista 101/2004, 13

P**Pensão militar***Acórdão 781/2004 Plenário*

Consulta. Ministério da Fazenda. Questionamento acerca da juridicidade do teor da súmula 116 do TCU. Pensão militar. Esclarecimento. Proposta de revogação da súmula 116. Remessa de cópia à comissão de jurisprudência.
Revista 101/2004, 64

Permissão de serviço público*Acórdão 564/2004 Plenário*

Licitação. Permissões de serviço público. Impossibilidade de participação de empresas em consórcio.
Revista 101/2004, 63

Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS)*Acórdão 935/2004 Plenário*

Consulta. Ministério de Minas e Energia. Contratos firmados entre a ANP e a Petrobrás. Rodada zero de licitações. Concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Prorrogação de prazo das fases de vigência dos contratos de concessão.
Revista 101/2004, 66

Plano de Desenvolvimento e Assentamento Rural (PDA)*Auditoria no Programa Novo Mundo Rural*

ARAÚJO, Afonso Franklin Meireles de
COSTA, José Moacir Cardoso da
PARADA, Sueli Boaventura de Oliveira
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 101/2004, 18

Poder Judiciário - Reforma*É tempo de governança no Judiciário*

VIDIGAL, Edson
Revista 101/2004, 13

Poder Judiciário - Controle Externo*É tempo de governança no Judiciário*

VIDIGAL, Edson
Revista 101/2004, 13

Presidente do TCU defende integração de controle interno e externo de órgãos públicos

Agência Brasil - 9/9
Cecília Jorge
Revista 101/2004, 56

Aperto no cerco à corrupção

Estado de Minas - 10/9
 José Varella/CBPress
 Revista 101/2004, 57

Polícia Civil*Acórdão 824/2004 Plenário*

Consulta. Ministério do Controle e da Transparência.
 Prestação de contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF. Recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.
 Competência do TCU para ações de controle e fiscalização.
 Revista 101/2004, 64

Polícia Militar*Acórdão 824/2004 Plenário*

Consulta. Ministério do Controle e da Transparência.
 Prestação de contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF. Recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.
 Competência do TCU para ações de controle e fiscalização.
 Revista 101/2004, 64

Prestação de Contas*Acórdão 824/2004 Plenário*

Consulta. Ministério do Controle e da Transparência.
 Prestação de contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF. Recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.
 Competência do TCU para ações de controle e fiscalização.
 Revista 101/2004, 64

Prestação de serviço*Acórdão 458/2004 Plenário*

Convênio. Ministério da Saúde - Coordenação-geral de Recursos Humanos. Geap-fundação de Seguridade Social. Ausência de procedimento licitatório para a prestação de serviços de assistência médica de que trata o art. 230 da lei nº 8.112/90.
 Revista 101/2004, 63

Prevenção*Prevenção x punição para o controle do setor público*

ABRAMO, Cláudio Weber
 Revista 101/2004, 7

Previdência Social

Gestão previdenciária: modelos e tendências
 FILHO, Celecino de Carvalho
 Revista 101/2004, 49

Procedimento licitatório*Acórdão 458/2004 Plenário*

Convênio. Ministério da Saúde - Coordenação-geral de Recursos Humanos. Geap-fundação de Seguridade Social. Ausência de procedimento licitatório para a prestação de serviços de assistência médica de que trata o art. 230 da lei nº 8.112/90.
 Revista 101/2004, 63

Programa Novo Mundo Rural*Auditoria no Programa Novo Mundo Rural*

ARAÚJO, Afonso Franklin Meireles de
 COSTA, José Moacir Cardoso da
 PARADA, Sueli Boaventura de Oliveira
 SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
 Revista 101/2004, 18

Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde (REFORSUS)*TCU realiza auditoria no Projeto REFORSUS*

MAGALHÃES, Alessandra Vieira
 Revista 101/2004, 37

Punição*Prevenção x punição para o controle do setor público*

ABRAMO, Cláudio Weber
 Revista 101/2004, 7

R**Reforma Previdenciária**

Gestão previdenciária: modelos e tendências
 FILHO, Celecino de Carvalho
 Revista 101/2004, 49

Renda per capita*Análise dos critérios legais de enquadramento na subclasse residencial baixa renda*

BAPTISTA, Pedro Antônio de Jesus
 BERNARDES, Sandro Henrique Maciel
 DANNI, Luciano dos Santos
 FARIAS, Regina Claudia Gondim Bezerra
 LOUZADA, Jose Ricardo Tavares
 SOUZA, Paulo Cesar de
 Revista 101/2004, 24

Responsabilidade fiscal

A efetividade no controle da gestão fiscal e sua relação com as sanções pessoais impostas aos administradores públicos pela Lei 10.028/2000
 BORGES, Maria Cecília Mendes
 Revista 101/2004, 33

As licitações e os mecanismos de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 16)

KOZLOWSKI, Wilson
Revista 101/2004, 43

S

Sanção

A efetividade no controle da gestão fiscal e sua relação com as sanções pessoais impostas aos administradores públicos pela Lei 10.028/2000

BORGES, Maria Cecília Mendes
Revista 101/2004, 33

Seguridade Social

Gestão previdenciária: modelos e tendências

FILHO, Celecino de Carvalho
Revista 101/2004, 49

Serviço social autônomo

Acórdão 421/2004 Plenário

Consulta. Câmara dos Deputados. Contratações por parte da administração pública direta. Fornecimento de bens ou serviços das entidades dos serviços sociais autônomos com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso xxiv, da lei nº 8.666/93.
Revista 101/2004, 62

Servidor público

A efetividade no controle da gestão fiscal e sua relação com as sanções pessoais impostas aos administradores públicos pela Lei 10.028/2000

BORGES, Maria Cecília Mendes
Revista 101/2004, 33

Sociedade de Economia Mista

Acórdão 1390/2004 Plenário

Consulta. Ministério da Ciência e Tecnologia. Licitação. Contratação de bens e serviços ligados à atividade-fim das sociedades de economia mista que exploram atividade econômica.
Revista 101/2004, 66

Subsídio

Análise dos critérios legais de enquadramento na subclasse residencial baixa renda

BAPTISTA, Pedro Antônio de Jesus
BERNARDES, Sandro Henrique Maciel
DANNI, Luciano dos Santos
FARIAS, Regina Claudia Gondim Bezerra
LOUZADA, Jose Ricardo Tavares
SOUZA, Paulo Cesar de
Revista 101/2004, 24

Superfaturamento

TCU aponta 70 obras irregulares
Correio Braziliense - 22/9
Guilherme Evelin
Revista 101/2004, 59

T

Tarifa

Análise dos critérios legais de enquadramento na subclasse residencial baixa renda

BAPTISTA, Pedro Antônio de Jesus
BERNARDES, Sandro Henrique Maciel
DANNI, Luciano dos Santos
FARIAS, Regina Claudia Gondim Bezerra
LOUZADA, Jose Ricardo Tavares
SOUZA, Paulo Cesar de
Revista 101/2004, 24

TCU - Controle

Acórdão 824/2004 Plenário

Consulta. Ministério do Controle e da Transparência. Prestação de contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF. Recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Competência do TCU para ações de controle e fiscalização.
Revista 101/2004, 64

TCU - Fiscalização

Acórdão 824/2004 Plenário

Consulta. Ministério do Controle e da Transparência. Prestação de contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF. Recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Competência do TCU para ações de controle e fiscalização.
Revista 101/2004, 64

Tribunal de Contas

Economicidade e eficiência: breves notas

BUGARIN, Paulo Soares
Revista 101/2004, 15

Tribunal de Contas da União (TCU)

TCU passa a ter parceiro para fiscalizar verba

Folha de São Paulo - 16/7
Revista 101/2004, 55

Índice de Autor

A

ABRAMO, Cláudio Weber

Prevenção x punição para o controle do setor público

Revista 101/2004, 7

ARAÚJO, Afonso Franklin Meireles de

Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

Revista 101/2004, 18

B

BAPTISTA, Pedro Antônio de Jesus

Análise dos critérios legais de enquadramento na subclasse residencial baixa renda

Revista 101/2004, 24

BERNARDES, Sandro Henrique Maciel

Análise dos critérios legais de enquadramento na subclasse residencial baixa renda

Revista 101/2004, 24

BORGES, Maria Cecília Mendes

A efetividade no controle da gestão fiscal e sua relação com as sanções pessoais impostas aos administradores públicos pela Lei 10.028/2000

Revista 101/2004, 33

BUGARIN, Paulo Soares

Economicidade e eficiência: breves notas

Revista 101/2004, 15

C

COSTA, José Moacir Cardoso da

Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

Revista 101/2004, 18

D

DANNI, Luciano dos Santos

Análise dos critérios legais de enquadramento na subclasse residencial baixa renda

Revista 101/2004, 24

E

EVELIN, Guilherme

TCU aponta 70 obras irregulares

Correio Braziliense - 22/9

Revista 101/2004, 59

F

FARIAS, Regina Claudia Gondim Bezerra

Análise dos critérios legais de enquadramento na subclasse residencial baixa renda

Revista 101/2004, 24

FILHO, Celcino de Carvalho

Gestão previdenciária: modelos e tendências

Revista 101/2004, 49

G

GÓIS, Anselmo

Roubalbeira

Diário de São Paulo - 4/8

Revista 101/2004, 55

J

JORGE, Cecília

Presidente do TCU defende integração de controle interno e externo de órgãos públicos

Agência Brasil - 9/9

Revista 101/2004, 56

K

KOZLOWSKI, Wilson

As licitações e os mecanismos de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 16)

Revista 101/2004, 43

L

LOUZADA, Jose Ricardo Tavares

Análise dos critérios legais de enquadramento na subclasse residencial baixa renda

Revista 101/2004, 24

M

MAGALHÃES, Alessandra Vieira

TCU realiza auditoria no Projeto REFORSUS

Revista 101/2004, 37

P

PARADA, Sueli Boaventura de Oliveira

Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

Revista 101/2004, 18

S

SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha

Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

Revista 101/2004, 18

SOUZA, Paulo Cesar de

Análise dos critérios legais de enquadramento na subclasse residencial baixa renda

Revista 101/2004, 24

V

VARELLA, José

Aperto no cerco à corrupção

Estado de Minas - 10/9

Revista 101/2004, 57

VIDIGAL, Edson

É tempo de governança no Judiciário

Revista 101/2004, 13

Endereços do TCU

DISTRITO FEDERAL

Telefone: (61) 316-7202/316-7203
Fax: (61) 316-7502
E-mail: sepres@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria da Presidência
Janor de Administração Federal Sul, Quadra 04, Lote 01
Edifício-Sede, Sala 249
CEP: 70042-900, Brasília - DF

ACRE

Telefone: (68) 224-1053/224-1071
Fax: (68) 224-1052 - Ramal 210
E-mail: secex-ac@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre
Rua Coronel José Galdino, 495
Salas 201 a 206 - Bosque
CEP: 69909-710, Rio Branco - AC

ALAGOAS

Telefone: (82) 221-5686 - Ramal 30
Telefax: (82) 336-4799
E-mail: secex-al@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas
Avenida Assis Chateaubriand, nº 4.118 - Trapiche da Barra
CEP: 57010-070, Maceió - AL

AMAPÁ

Telefone: (96) 223-7730/7731/7733
Fax: (96) 223-0370
E-mail: secex-ap@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá
Rua Cândido Mendes, 501 - Centro
CEP: 68906-260, Macapá - AP

AMAZONAS

Telefone: (92) 622-8169/622-7578
Telefax: (92) 622-1576

E-mail: secex-am@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas
Avenida Joaquim Nabuco, 1.193 - Centro
CEP: 69020-030, Manaus - AM

BAHIA

Telefone: (71) 341-9965/341-1966
Fax: (71) 341-1955
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) 278-3100
Fax: (85) 273-9628
E-mail: secex-ce@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará
Valmir Pontes, nº 900 - Bairro Edson Queiroz
CEP: 60.811-760, Fortaleza - CE

ESPÍRITO SANTO

Telefone: (27) 3325-9498
Fax: (27) 3324-3966
E-mail: secex-es@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo
Rua Luiz Gonzalez Alvarado, s/nº - Enseada do Suá
CEP: 29050-380, Vitória - ES

GOIÁS

Telefone: (62) 255-3995
Fax: (62) 255-3922
E-mail: secex-go@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás
Avenida Couto Magalhães, nº 277 - Setor Bela Vista
CEP: 74823-410, Goiânia - GO

MARANHÃO

Telefone: (98) 232-9500/232-9970
 Fax: ramal 217
 E-mail: secex-ma@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão
 Av. Senador Vitorino Freire, nº 48
 Areinha - Trecho Itaqui/Bacanga
 CEP: 65010-650, São Luís - MA

MATO GROSSO

Telefone: (65) 644-2772
 Fax: (65) 644-3164
 E-mail: secex-mt@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso
 Rua 2, Esquina com Rua C, Setor A, Quadra 4, Lote 4
 Centro Político Administrativo (CPA)
 CEP: 78050-970, Cuiabá - MT

MATO GROSSO DO SUL

Telefone: (67) 382-7552/382-3716
 Fax: (67) 321-3489
 E-mail: secex-ms@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado de Mato Grosso do Sul
 Rua Paraíba, 930 Bairro Jd. Estados
 CEP: 79020-050, Campo Grande - MS

MINAS GERAIS

Telefone: (31) 3374-4487/3374-7277/3374-7239
 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) 242-7269/222-1826/242-7033
 Fax: (91) 241-8189
 E-mail: secex-pa@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará
 Rua Gaspar Viana, nº 125 - Bairro Comercial
 CEP: 66010-060, Belém - PA

PARAÍBA

Telefone: (83) 221-4319/221-4114
 Fax: (83) 221-4659
 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, 33 - Centro
 CEP: 58010-760, João Pessoa - PB 66010-060, Belém - PA

PARANÁ

Telefone: (41) 362-8282
 Fax: (41) 362-8645
 E-mail: secex-pr@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná
 Rua Dr. Faivre, nº 105 - Centro
 CEP: 80060-140, Curitiba - PR

PERNAMBUCO

Telefone: (81) 3424-8109/3423-4873
 Fax: (81) 3423-4519
 E-mail: secex-pe@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco
 Rua Major Codeceira, nº 121 - Bairro Santo Amaro
 CEP: 50100 070, Recife - PE

PIAUI

Telefone: (86) 218-2990/218-1800/218-2399
 Fax: (86) 218-1918
 E-mail: secex-pi@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí
 Avenida Pedro Freitas, 1.904 - Centro Administrativo
 CEP: 64018-000, Teresina - PI

RIO DE JANEIRO

Telefone: (21) 3805-4200/3805-4201
 Fax: (21) 3805-4206
 E-mail: secex-rj@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro
 Avenida Presidente Antonio Carlos, nº 375
 Ed. do Ministério da Fazenda, 12º andar, Sala 1.204 - Centro
 CEP: 20020-010, Rio de Janeiro - RJ

RIO GRANDE DO NORTE

Telefone: (84) 211-2743/211-8754
 Fax: (84) 201-6223
 E-mail: secex-rn@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado do Rio Grande do Norte
 Avenida Rui Barbosa, 909, Morro Branco
 CEP: 59075-300, Natal - RN

RIO GRANDE DO SUL

Telefone: (51) 3228-6231
 Fax: (51) 3228-0788 Ramal: 8
 E-mail: secex-rs@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no
 Estado do Rio Grande do Sul
 Rua Caldas Júnior, nº 120 - 20º andar, Ed. Banrisul - Centro
 CEP: 90018-900, Porto Alegre - RS

RONDÔNIA

Telefone: (69) 224-5703
 Fax: (69) 224-5712
 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, 345 - Centro
 CEP: 78900-020, Porto Velho - RO

RORAIMA

Telefone: (95) 623-9411/623-9412
 Fax: (95) 623-9414
 E-mail: secex-rr@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima
 Avenida Ville Roy, 5.297 - Bairro São Pedro
 CEP: 69306-000, Boa Vista - RR

SANTA CATARINA

Telefone: (48) 222-4622
 Fax: (48) 224-8954
 E-mail: secex-sc@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Santa
 Catarina
 Rua São Francisco, 234 - Centro
 CEP: 88015-140, Florianópolis - SC

SÃO PAULO

Telefone: (11) 228-2329/228-2350
 Fax: (11) 3277-0388
 E-mail: secex-sp@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo
 Avenida Prestes Maia, nº 733 - 21º andar, Ala Prestes Maia -
 Ed. do Ministério da Fazenda, Bairro Luz - Centro
 CEP: 01031-001, São Paulo - SP

SERGIPE

Telefone: (79) 259-2780
 Fax: (79) 259-3079
 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, 1.340
 Centro Administrativo Augusto Franco - CENAF
 CEP: 49080-103, Aracaju - SE

TOCANTINS

Telefone: (63) 215-1190
 Fax: (63) 225-1362
 E-mail: secex-to@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins
 103 Norte - Rua NO-05, Lote 13,
 Ed. Ranzi - Plano Diretor Norte
 CEP: 77001-020, Palmas - TO

