

# REVISTA DO TCU

ANO 35 . NÚMERO 99 . JANEIRO/MARÇO 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](http://www.tcu.gov.br)**

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

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

Trimestral

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

ISSN 0103-1090

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

CDU 351.9 (81) (05)

CDD 657.835.045

---

# Editorial

**Luciano Carlos Batista**

O Tribunal de Contas da União vem avançando significativamente no campo da produção de informações úteis ao acompanhamento, gerenciamento e fiscalização do patrimônio público, servindo-se da contribuição de homens dedicados às causas do controle estatal. São diversificadas as fontes de pesquisa, que não se limitam a um conhecimento teórico, mas aproveitam as experiências nacionais e internacionais em técnicas de controle e preparação de corpo técnico especializado.

Nesse passo, a Revista do TCU tem sido um excelente veículo informativo capaz de produzir interação entre os interessados no tema e o Tribunal de Contas da União.

A cada nova edição a Revista vem se aperfeiçoando, não só no que diz respeito à diagramação e diversificação de artigos, mas especialmente quanto ao zelo pelo seu conteúdo. Em destaque estão a visão de Márcio Thomas Bastos, Ministro de Estado da Justiça, sobre o Conselho Nacional de Justiça e o Controle do Poder Judiciário, e o artigo escrito pelo embaixador Carlos Lopes, Representante Residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, tratando sobre a parceria entre o PNUD e o TCU.

A novidade desta edição ficou por conta da coluna doutrinária que contempla artigos exclusivamente de profissionais ligados diretamente ao controle externo, um deles ex-representante do MP junto ao Tribunal de Contas da União e, os demais, ocupantes de cargo de carreira do TCU, notadamente especialistas nas três principais áreas de interesse do controle, quais sejam: a fiscalização, a prestação/tomada de contas e o treinamento do corpo técnico. Apenas a título de exemplo da referida abrangência, integram esta publicação, entre outros, artigos doutrinários sobre a evolução e princípios constitucionais do Controle Externo, sobre a fiscalização de obras e rodovias e sobre a pós-graduação no Tribunal de Contas da União.

Em relação à última edição, este número mantém suas demais qualidades de conteúdo, trazendo uma série de notícias divulgadas na mídia sobre a atuação do TCU e uma coleção jurisprudencial sobre assuntos considerados relevantes para o momento atual.

**Luciano Carlos Batista** é  
Secretário-Geral de Controle Externo  
do TCU e membro do Conselho  
Editorial da Revista do TCU

Com tantas e valiosas informações, o Conselho Editorial espera contribuir substancialmente para o enriquecimento do conhecimento de seus leitores.

---

# Sumário

## Destaque

---

**Conselho Nacional de Justiça e o controle do poder judiciário** 7  
Márcio Thomas Bastos

---

**PNUD e TCU: parceria para a transparência e modernidade** 11  
Carlos Lopes

---

## Doutrina

---

**Evolução do controle externo** 15  
Sebastião Baptista Affonso

---

**O Princípio constitucional do controle externo em face da autonomia privada das sociedades de economia mista** 21  
Arsenio José da Costa Dantas

---

**A exclusão no acesso aos serviços de energia elétrica no Brasil** 32  
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

---

**Pós-Graduação no Tribunal de Contas da União: busca de qualificação profissional com geração de conhecimento próprio** 42  
Carlos Wellington Leite de Almeida

---

**A Contabilidade ambiental como instrumento de controle externo** 53  
Luiz Henrique Lima

---

**Auditoria no Sistema Rodoviário Federal** 64  
Cláudio Sarian Altounian, Francisco José de Queiroz Pinheiro

---

**O Projeto Básico como elemento de responsabilidade na gestão pública** 73  
Ary Braga Pacheco Filho

---

---

## Notícias

Irregularidade atinge 20% das obras públicas	77
TCU vê falhas no INSS	79
Beijo no asfalto	79
TCU detecta irregularidades no projeto de Platôs de Guadalupe	80
TCU definirá percentuais de repartição da Cide a partir de 2005	80
Previdência passa a exigir documento de beneficiários	81
A intolerância ameaça o Peti	82
“O procedimento licitatório deverá atender aos princípios absolutos da publicidade e transparência”	84
Corrupção esvazia prato dos alunos	85
TCU vai investigar contrato da Gtech com Caixa	86
Governo trata deficientes de forma desigual	87
TCU: Disseminando as boas práticas em Segurança da Informação	88
Fundef	90
Máfia dos Combustíveis Auditoria do TCU diz que contrato irregular firmado entre a rede Gasol e a BR Distribuidora deu prejuízo de R\$ 50 milhões aos cofres públicos - Privilégio milionário	90
TCU critica BNDES por investir na Net	92

## Jurisprudência

Como Pesquisar na Página do TCU na <i>Internet</i>	93
--	----

## Índice de Assunto

## Índice de Autor

## Endereços

---



A capa desta edição retrata a sede da Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará, construída em Fortaleza em 2003, em terreno cedido ao TCU pelo INSS, na Avenida Valmir Pontes, número 900, no Bairro Edson Queiroz.

As instalações foram inauguradas em 2 de fevereiro de 2004. O prédio conta com três pavimentos

Na fachada frontal encontra-se um painel da artista plástica cearense Socorro Torquato.

Atualmente a Secretaria conta com 33 servidores e está interligada à rede de computadores da sede do TCU, em Brasília. O que confere à Secex maior celeridade e integração.

## **Conselho Nacional de Justiça e o controle do poder judiciário**

**Márcio Thomas Bastos**

**A**o tratar da organização política do Estado brasileiro, a Constituição Federal consagrou, e revestiu de caráter pético, o princípio da separação dos Poderes, garantindo ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário a independência necessária para o exercício de suas tarefas institucionais.

O princípio da separação dos Poderes é essencial à manutenção do Estado Democrático de Direito, no sentido de impedir a concentração de funções e de estabelecer limites recíprocos. A atribuição constitucional de determinadas competências a órgãos diferentes, compostos de agentes públicos distintos é imprescindível para evitar o arbítrio ou o abuso de poder.

Ao lado da independência, assegurada aos Poderes, o artigo 2º da Constituição Federal trata da necessária harmonia que deve haver entre os mesmos, para o bom desenvolvimento das suas atividades, para a integração institucional e para o controle recíproco que deve existir para evitar excessos por parte de qualquer um deles.

Este sistema de freios e contrapesos implica na criação de mecanismos de controle e acompanhamento das atividades dos órgãos e agentes que exercem suas atividades nas diferentes esferas públicas. Importa ressaltar que a fiscalização inter-Poderes não macula o princípio da independência, consagrado constitucionalmente, pois não afeta o exercício das atividades típicas de cada esfera de atuação.

Assim, se não cabe a interferência dos Poderes Executivo e Judiciário na atividade de produção de normas do Poder Legislativo (exceto em casos específicos de inconstitucionalidade formal do processo legislativo) e ao se proibir intervenções do

**Márcio Thomas Bastos** é Ministro de Estado da Justiça

Legislativo e do Judiciário nos atos afetos do Poder Executivo (exceto nos de conteúdo vinculado), da mesma forma, não se há de falar em interferência, por parte de quem quer que seja, na atividade jurisdicional do Poder Judiciário, ou seja, não é pertinente ao modelo do Estado de Direito que entes externos interfiram na atividade originária de julgamento de uma lide.

Por outro lado, o controle das atividades administrativas de todos os Poderes, além de não violar cláusula pétrea alguma da Constituição, está consagrado na mesma em diferentes momentos, especialmente no artigo 70, que trata da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, estabelecendo que será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Tal dispositivo materializa a idéia de harmonia entre os Poderes, estabelecendo um instrumento de fiscalização administrativa da legalidade, legitimidade e economicidade.

A Constituição Federal apresenta duas modalidades básicas de controle das atividades dos agentes públicos, quais sejam, a interna e a externa. O controle interno de cada Poder é desenvolvido *interna corporis* pelos membros do mesmo, com competência para avaliar metas, comprovar a legalidade, a eficiência e a eficácia do desenvolvimento de suas funções, bem como proceder à atividade correicional de seus membros.

O controle externo é exercido pelo Congresso Nacional sobre os demais órgãos, e sobre ele mesmo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, atuando de maneira a apreciar ou julgar as contas dos administradores públicos, bem como de qualquer responsável por bens públicos, aplicando as sanções cabíveis e suspendendo os atos irregulares, quando for o caso, dentre outras inúmeras competências.

Desta forma, tem-se que todo agente público submetido ou vinculado a qualquer dos três Poderes, a despeito da absoluta independência de que goza para exercer suas atividades fins, sofre e deve sofrer fiscalização do seu próprio Poder e do Congresso Nacional, recordando ainda que este modelo é seguido nas unidades federativas, respeitadas as peculiaridades da forma de Estado brasileira.

Ao analisar mais especificamente o funcionamento do Poder Judiciário, deparamo-nos com a criação iminente de mais um órgão, o denominado Conselho Nacional de Justiça, que suscita algumas discussões interessantes relacionadas com suas atividades e competências. Não se quer, aqui, tecer uma avaliação completa do histórico, das funções ou da composição deste Conselho, mas apenas apresentar, em linhas gerais, seus principais aspectos e demonstrar a compatibilidade deste órgão com os demais sistemas de controle da administração pública existentes citados.

---

***"O controle externo é exercido pelo Congresso Nacional sobre os demais órgãos, e sobre ele mesmo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, atuando de maneira a apreciar ou julgar as contas dos administradores públicos, bem como de qualquer responsável por bens públicos, aplicando as sanções cabíveis e suspendendo os atos irregulares, quando for o caso, dentre outras inúmeras competências."***



O texto da proposta de emenda constitucional nº 29/00 insere na Constituição Federal o artigo 103B, que trata da criação do Conselho Nacional de Justiça, composto por quinze membros, nove oriundos dos quadros da magistratura, dois advogados indicados pela OAB, dois representantes do Ministério Público e dois juristas indicados, respectivamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Este Conselho terá a função de controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, ou seja, terá a tarefa de planejar e implementar políticas públicas nacionais referentes à prestação do serviço jurisdicional, de controlar os atos administrativos dos órgãos judiciais e de exercer o controle correicional dos membros da magistratura.

Desta forma, no que se refere ao acompanhamento da atividade de administração, o Poder Judiciário estará sujeito a três mecanismos de controle, quais sejam, o controle interno, levado a cabo pelas Corregedorias de cada tribunal, o controle externo, de competência do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União (nos Estados, de competência das Assembléias Legislativas e dos Tribunais de Contas Estaduais), e o controle por parte do Conselho Nacional de Justiça.

A aparente superposição de competências não gera prejuízos, pelo contrário, permite uma atuação mais completa e mais próxima das atividades dos administradores do Poder Judiciário, zelando pela sua transparência e probidade. A implementação do Conselho Nacional de Justiça significa acrescentar um órgão fiscalizador específico, constitucionalmente previsto, que em nada afeta ou limita a atual atuação dos Tribunais de Contas ou das Corregedorias. Mesmo porque o próprio texto do dispositivo constitucional que cria o Conselho estabelece:

*“Art. 103-B.*

*(...)*

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

*(...)*

*II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;”*

***"A aparente superposição de competências não gera prejuízos, pelo contrário, permite uma atuação mais completa e mais próxima das atividades dos administradores do Poder Judiciário, zelando pela sua transparência e probidade."***

Tanto o Tribunal de Contas da União, como o Conselho Nacional de Justiça, terão o dever institucional de controlar os atos da administração judiciária, e a atuação de um não prejudicará a do outro. Ambos poderão fiscalizar, sustar atos irregulares e aplicar sanções, dentro das condições previstas no ordenamento jurídico pátrio. Assim, ao constatar atos ou contratos em desacordo com preceitos legais, o Conselho Nacional de Justiça terá o condão de “desconstituí-los, revê-los ou fixar prazos para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei” (CF, art. 103B), da mesma forma que o Tribunal de Contas da União poderá “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei” (CF, art.71, IX) ou ainda “sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado” (CF, art.71, X). A utilização destes mecanismos pelos dois órgãos não se mostra excludente, mas complementar e indispensável para sanar eventuais vícios na produção de atos e contratos envolvendo o erário.

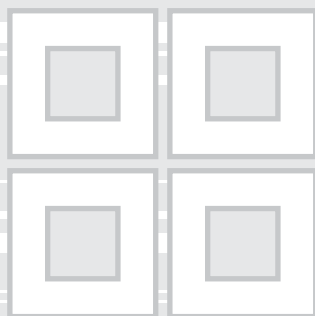
Outro aspecto importante a ser considerado é o da aplicação de sanções em casos de irregularidades. Ao Tribunal de Contas da União é permitido aplicar multas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas (CF, art. 71, VIII). Já o Conselho Nacional de Justiça somente poderá aplicar sanções em caso de descumprimento de deveres funcionais ou por falta disciplinar. Veja-se que o caráter da penalidade aplicada pelo Conselho é substancialmente diferente da multa aplicada pelo Tribunal de Contas, pois uma está afeta à disciplina no exercício da função e a outra à legalidade do ato administrativo. Os motivos que ensejam a sanção são diferentes e suas características também. Enquanto o Tribunal de Contas aplica multas, o Conselho poderá determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria. Isso implica na inexistência de superposição de competências neste terreno, o que não impede a aplicação de ambas as sanções, pelos dois órgãos, a um mesmo agente pelo mesmo fato, se este implicar em falta funcional e, ao mesmo tempo, incidir em hipótese digna de aplicação da multa pelo Tribunal de Contas da União.

Por fim, caberá ao Conselho, ao tomar conhecimento de irregularidades ou ilegalidades no âmbito do Poder Judiciário, a par de exercer suas competências conferidas pelo texto constitucional, dar ciência ao

Tribunal de Contas da União ou dos Estados Federados, como exigido dos órgãos de controle interno de cada Poder (CF, art.74, §1º), conferindo funcionalidade à estrutura de controle, que, certamente, estará refletida na maior transparência das atividades como um todo.

A criação do Conselho Nacional de Justiça não vem conflitar com os demais órgãos constitucionais de controle já existentes, vem, pelo contrário, somar esforços, se solidarizar e conferir agilidade a um setor específico de acompanhamento de atos administrativos.

No entanto, cabe ressaltar que a tarefa fiscalizatória do Conselho não é sua única razão de existir, nem talvez a mais importante. A fundamental contribuição deste órgão será dada pela capacidade de armazenar e sistematizar dados e informações sobre o funcionamento do Poder Judiciário, pela missão de planejar a longo prazo as políticas judiciárias de acesso à justiça, de estruturação e modernização do Poder Judiciário e de fomento às boas práticas de prestação jurisdicional, e, por fim, pela capacidade de gerenciar um plano de metas ousadas a ser implementado em todo o país, em cada Estado, em cada órgão judicial, aproximando este Poder da população e do cidadão, enfim, de quem realmente necessita dos serviços públicos de resolução de litígios.



***"A criação do Conselho Nacional de Justiça não vem conflitar com os demais órgãos constitucionais de controle já existentes, vem, pelo contrário, somar esforços, se solidarizar e conferir agilidade a um setor específico de acompanhamento de atos administrativos."***

# PNUD e TCU: parceria para a transparência e modernidade

Carlos Lopes

As teorias de desenvolvimento que ganharam corpo em meados do século passado comportaram a noção de que bastaria aos países mais pobres seguirem o caminho trilhado por países desenvolvidos para que os mesmos resultados fossem alcançados. Diversos doadores, notadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, passaram a fornecer pacotes de desenvolvimento como panacéia, sem levar em conta a diversidade e o estágio de desenvolvimento de cada país receptor.

O receituário acima foi, certamente, uma das principais causas para o fracasso dos programas de desenvolvimento nas décadas seguintes. Uma avaliação atenta e pesadas críticas da comunidade intelectual foram suficientes para que tais pacotes começassem a ser vistos mais como instrumentos de contínua dependência do que propriamente de desenvolvimento.

A experiência revela que, apesar da melhoria dos índices de desenvolvimento humano, o desenvolvimento ainda encontra barreiras na indisponibilidade de especialistas locais e na insipiência das instituições por todo o globo. À medida que os países se desenvolvem, desenvolvem-se também suas capacidades, logo, o processo de desenvolvimento, para sua sustentabilidade, requer o engajamento e inclusão dos parceiros locais.

**Carlos Lopes** é Representante Residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

O pioneirismo do Sistema das Nações Unidas no campo da cooperação técnica internacional como um todo é um fato bem como o papel de liderança nele exercido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ao longo do tempo, conceitos foram sendo reavaliados. A Assistência Técnica deu lugar à Cooperação Técnica. Mais adiante, evoluiu-se à idéia de Cooperação para o Desenvolvimento.

A Cooperação para o Desenvolvimento proclamada pelo PNUD envolve o fortalecimento de instituições e capacidades locais, a transferência de conhecimento, a total relação de parceria entre doador e receptor e a natureza do desenvolvimento como verdadeiro processo de transformação social.

Sendo assim, não poderia haver momento mais oportuno para abordar a parceria entre o Tribunal de Contas da União e o PNUD. Essas relações já foram desnecessariamente distantes. Felizmente, os tempos são outros e uma vibrante interação em diversas e inéditas frentes pulsa entre as instituições. Atrevo-me a dizer que elas atingiram tamanho grau de institucionalização a ponto de aglutinar francas e desmistificadas discussões na área da regulamentação da execução de projetos, que abrem campo, na esfera normativa, para uma possível histórica convergência de procedimentos no âmbito da cooperação técnica internacional.

A aproximação entre o TCU e o PNUD deu-se com o interesse do TCU em entender o modelo de operações da Organização e a estrutura da Cooperação Técnica instalada no Brasil. Naquela ocasião, o TCU já negociava o Acordo de Empréstimo firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID para a modernização institucional da Casa, com o estabelecimento, de forma piloto, de novas alternativas de gestão, na área de fiscalização, regulação e tecnologia da informação.

Apontava-se para o PNUD, valendo-se de seu singular potencial de mobilizar pessoas, conhecimentos e recursos de 166 países em que se faz presente e de experiências vivenciadas em outras partes do mundo em processos de modernização institucional da mesma natureza. Aliava-se, ainda, a tudo isso a capacidade estabelecida da Organização na implementação de projetos com normas e procedimentos de instituições financeiras internacionais.

***"A aproximação entre o TCU e o PNUD deu-se com o interesse do TCU em entender o modelo de operações da Organização e a estrutura da Cooperação Técnica instalada no Brasil"***

Credenciado pela condição acima e por produtos e sistemas de implementação de projetos PNUD, é que a parceria se tornou realidade no ano de 2003 com a celebração do Documento de Projeto BRA/03/006 - Projeto de Apoio à Modernização do Tribunal de Contas da União, unindo ambas instituições em torno de princípios coincidentes voltados à transparência, eficiência e modernização do Estado brasileiro.

Pode-se dizer que o projeto vem sendo implementado conforme as expectativas, na esteira de sua matriz lógica de objetivos, resultados e produtos esperados. Consultorias na área de implantação de banco de dados de informações corporativas, de organização e gestão de processos institucionais, de redesenho de processos de recursos humanos e de treinamento já se encontram em execução, de acordo com prazos e critérios de qualidade previstos. Outras não menos relevantes estão a caminho.

O coroamento da parceria veio, mais adiante, com o desejo do TCU de ver o PNUD implementando um componente de outro projeto, desta feita, entre o Tribunal e o Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido - DFID, voltado ao aperfeiçoamento do controle externo com foco na redução das desigualdades sociais. O PNUD aceitou o desafio, mais uma vez engrandecido, pelo significativo incremento que o projeto representa para o TCU nas

avaliações de programas governamentais e modelos regulatórios de serviços públicos.

Assim, e sempre alinhada às necessidades do TCU, ampliou-se ainda mais a base da cooperação do PNUD no escopo da modernização institucional da Casa. É certo que, a médio e longo prazo, serão sentidos os impactos da implementação coordenada de tais ações no já avançado modo de atuação do Tribunal.

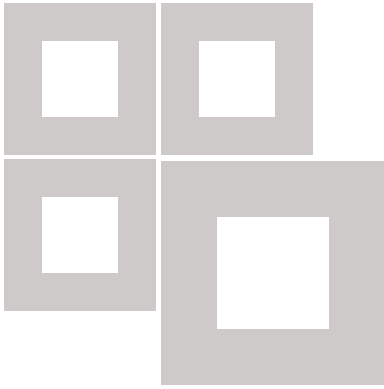
No processo de consolidação da democracia, as mudanças institucionais são definidas, e definem a trajetória de desenvolvimento coletivamente escolhida, materializando-se, no tempo, na própria história da Nação. O PNUD acredita, assim, que a melhor parcela de contribuição é assegurar que cada país esteja no comando de seu próprio processo de desenvolvimento, de forma duradoura e sustentável.

É mandamental aspiração de qualquer jovem democracia o controle cada vez mais efetivo dos gastos públicos, corretiva ou, ainda melhor, preventivamente. São os órgãos de controle depositários desse anseio, abrigando servidores especializados, que fornecem uma "segunda opinião" em processos complexos de tomada de decisão, para adequada supervisão, de forma externa e independente, da conduta dos gestores e prestadores de serviços no trato da coisa pública.

---

***" No processo de consolidação da democracia, as mudanças institucionais são definidas, e definem a trajetória de desenvolvimento coletivamente escolhida, materializando-se, no tempo, na própria história da Nação. O PNUD acredita, assim, que a melhor parcela de contribuição é assegurar que cada país esteja no comando de seu próprio processo de desenvolvimento, de forma duradoura e sustentável."***





A magnitude das atribuições constitucionais dessa Corte de Contas no âmbito do controle externo e sua indissociável conexão com o mandato do PNUD manifestam-se a toda prova. O aprimoramento da gestão pública, a aplicação otimizada dos recursos públicos, a total transparência e o controle social são temas caros a essa Casa que, não de outra forma, se confundem com conceitos praticados e difundidos com fervor pelo PNUD na área do desenvolvimento humano sustentável.

As instituições de controle são uma das formas mais sofisticadas de supervisão republicana das ações de um governo democraticamente eleito, que atua em nome do povo e em seu benefício. O constante aperfeiçoamento de instituições dessa natureza é de importância crucial para a construção da governança democrática, verdadeira aliada no combate à pobreza, como bem enunciado pela Cúpula do Milênio, realizada no ano de 2000, com a presença de 147 Chefes de Estado e Governo e 191 países, incluindo o Brasil.

É em tal contexto que efetivamente se insere a cooperação em curso com o TCU, neste novo marco de relações a inscrever, certamente, uma página notável da missão e história do PNUD no Brasil.

## Evolução do controle externo

Sebastião Baptista Affonso

**"Uma das mais nobres funções, do TRIBUNAL DE CONTAS, sempre foi a de emitir parecer, sobre as contas do governo."**

**Sebastião Baptista Affonso** é Advogado ex – consultor Geral da Republica sub – procurador geral do TCU – Aposentado atual Consultor Jurídico do TC DF

A fiscalização financeira e orçamentária da Administração Pública, de maneira mais sistematizada e sob a forma de controle externo, começou a ser exercida e desenvolvida, aqui no Brasil, já desde o início do período republicano, com a instalação do Tribunal de Contas, a 17-1-1893, criado que foi pelo Decreto nº 966-17, de 7 de novembro de 1890, sob a inspiração de Ruy Barbosa (Cf. Leis nºs. 392, de 8-10-1896, e 2.511, de 20-12-1911).

No tempo do Império, a primeira Constituição brasileira, de 25-3-1824, previa a adoção do Orçamento anual, cujo acompanhamento cabia a um Tribunal do Tesouro Nacional, devendo-se prestar contas, da sua execução, à Câmara dos Deputados, mediante Balanço Geral da receita e despesa (CF/1824, arts. 15,X, 170 e 172, e Leis de 15-11-1830 e 15-11-1831, arts. 40 e 53, respectivamente).

Com a promulgação da primeira Constituição Republicana, de 24 de fevereiro de 1891, manteve-se a instituição do Tribunal de Contas, para liquidar as contas das receitas e despesas públicas, verificando a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso (CF./1891, art. 89), seguindo-se-lhe as Leis nºs. 23, de 30-10-1891, e 392, de 8-10-1896.

Uma das mais nobres funções, do Tribunal de Contas, sempre foi a de emitir parecer, sobre as contas do governo. Foram objeto de Relatórios do Tribunal, as contas desde as do exercício de 1892, com alguns hiatos em 1925/26, de 1930 a 1933 e 1937. Os primeiros Relatórios foram remetidos ao Ministério da Fazenda, mas a partir do de 1896, até as de 1910, o foram ao Congresso. As contas de 1911 a 1933, que deveriam ser prestadas, por força do Decreto-Legislativo nº 2.511/911, não o foram, mantendo-se a remessa ao Congresso, apenas, de Relatório expositivo. Só a partir do exercício de 1934, é que as contas do governo passaram a ter relatório com parecer, sobre

a gestão financeira, sendo este primeiro aprovado na memorável sessão de 30-4-1935. As contas de 1938 a 1946, ao que consta, teriam sido aprovadas, por Decreto-Lei. Apontamentos preciosos, sobre a história das contas do governo e a atuação do Tribunal de Contas, durante toda a chamada Velha República, foram feitos pelo eminente Ministro José Pereira Lira, no parecer-prévio de sua avra, como Relator das Contas de 1951 (*In Atas* n<sup>os</sup>. 58 e 59, das Sessões de 9 e 10-5-1952). A Lei n<sup>o</sup> 4.536, de 28-1-1922, editou o Código de Contabilidade Pública, regulamentado pelo Decreto n<sup>o</sup> 15.785/22, que foi o primeiro compêndio de normas pertinentes à administração financeira.

Um dos mais notáveis repositórios de jurisprudência do Tribunal de Contas, a partir da vigência do *Código de Contabilidade Pública*, contendo importantes Decisões, Votos e Instruções a respeito de contas, contratos, concessões (de aposentadorias e pensões) e tudo mais, relacionado com o orçamento e sua execução, está publicado na pouco conhecida obra, denominada *Prática do Código de Contabilidade*, de autoria do funcionário da Casa Eduardo Américo de Faria, com Prefácio do Ministro Agenor de Roure (edição de 1928 da Imprensa Nacional, em dois alentados volumes).

Toda atuação de controle, exercida pelo Tribunal de Contas, era de base predominantemente documental, formal e sob o aspecto restrito de legalidade, quer quanto ao registro prévio de contratos e despesas (ordens de pagamento), como no julgamento das concessões de aposentadorias, reformas e pensões ou das contas dos responsáveis e administradores, sujeitos à sua jurisdição, sendo que o parecer, sobre as contas do governo, necessariamente, dependia dos Balanços Gerais e elementos complementares, remetidos pela própria Administração, sem o que o Tribunal não tinha condições de atuar (ver Decisão do TC na Sessão de 24-9-1930, reportada no Parecer aprovado a 30-4-1935). De regra, o Tribunal só se pronunciava,

sobre processos que lhe fossem remetidos, salvo no caso de contrato, que a Procuradoria do Ministério Público poderia provocar o seu exame, à vista da sua publicação integral no Diário Oficial (Cfr Lei n<sup>o</sup>. 2.511, de 20-12-1911, art. 5<sup>o</sup>). Havia casos, em que as despesas, pela sua natureza, não estavam sujeitas a registro prévio, mas sim *a posteriori*. Nesses casos, quando houvesse eventual ilegalidade, o registro era feito sob reserva. Em casos excepcionais, porém, o Presidente da República podia mandar efetuar uma despesa, cujo registro fosse recusada pelo Tribunal, o qual se fazia sob reserva, também, com recurso para o Congresso Nacional (cf Lei n<sup>o</sup> 392, de 8-10-1896, art 2<sup>o</sup>, §§ 3<sup>o</sup> e 8<sup>o</sup>, c/c arts. 3<sup>o</sup> e 5<sup>o</sup>, da Lei n. 2.511/911). De igual modo, quando fosse recusado registro a contrato, havia recurso necessário, para o Congresso Nacional, ficando suspensa a sua execução (Const. de 1946, art. 77, § 1<sup>o</sup>). Ao tempo da vigência do mencionado RGCP<sup>1</sup>, havia a figura do “adiantamento”, que o “responsável” ficava obrigado a comprovar sua regular aplicação, passível de multa, no caso de omissão (Cfr. Decreto-Legislativo n<sup>o</sup> 4.536/22, arts. 287 a 304, e Lei n. 830/49, arts. 49 a 51).

Praticamente, só a partir da reforma preconizada na Constituição, de 24-1-1967 (art. 71, § 1), implantada pelos Decretos-Leis n<sup>os</sup> 199 e 200, de 25-2-1967, é que foi abolido o sistema de registro prévio das despesas e dos contratos, até então regido pelos arts. 41 seguintes da Lei n. 830/49, inaugurando-se o desempenho das funções de auditorias financeiras e orçamentárias, exercidas sobre as contas das unidades administrativas dos três poderes, bem como a possibilidade de realizar inspeções *in loco*, além de ser instituído o sistema de controle interno, com a função de, no seu essencial, criar condições indispensáveis à eficácia do controle externo, à cargo do Tribunal de Contas. A antiga Contadoria Geral da República (criada pelo Decreto 15.210/92, art. 13), então, foi transformada em Inspetorias de Finanças, que acumulavam as funções contábeis e de controle interno (Decreto-Lei n. 200/67, arts. 23,II e 78).

***"Toda atuação de controle, exercida pelo Tribunal de Contas, era de base predominantemente documental, formal e sob o aspecto restrito de legalidade, quer quanto ao registro prévio de contratos e despesas (ordens de pagamento), como no julgamento das concessões de aposentadorias, reformas e pensões ou das contas dos responsáveis e administradores, sujeitos à sua jurisdição,..."***

<sup>1</sup>Regime Geral de Contabilidade Pública (nota do editor)



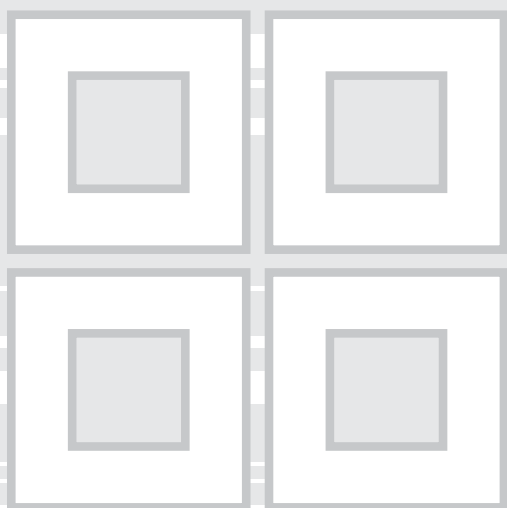
**"A fiscalização, que de início era só "financeira e orçamentária", sob o aspecto exclusivo de "legalidade" *stricto sensu*, hoje ela é "contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial", que se exerce quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia e eficiência (Const., arts. 70 e 74,II). "**

Embora a fiscalização, no seu início, fosse restrita aos órgãos do Poder Executivo, aos poucos foi-se estendendo às autarquias e demais entidades da chamada Administração Indireta, então constituída pelas empresas públicas e sociedades de economia mista (Banco do Brasil), bem como a tantas quantos gerissem recursos públicos, em cujo rol foram incluídos os Conselhos de Fiscalização do Exercício das Profissões Liberais e os denominados Serviços Sociais Autônomos. À medida, porém, em que se ampliava, o âmbito de abrangência da atuação do Tribunal, surgiam sempre alguns "focos" de resistência, contra sujeitarem-se a tal jurisdição, o que se considerava ser isso uma tentativa de "fuga ao controle". A mais "rebelde" das resistentes, a essa jurisdição do Tribunal de Contas, foi e é até hoje a Ordem dos Advogados do Brasil, que está na vanguarda da defesa do Controle Externo do Poder Judiciário, por paradoxal e contraditório que possa isto parecer. Note-se, outrossim, que todos os órgãos do Judiciário, inclusive o próprio Supremo Tribunal Federal, sempre sujeitaram-se à jurisdição do TCU, quer prestando-lhe contas da sua gestão administrativo-financeira, como acatando o regular exercício das suas funções de controle, em toda sua extensão.

Com o advento da atual Constituição, de 5 de outubro de 1988, os Tribunais de Contas passaram a ter uma função bem mais notável, com sua competência ampliada. A fiscalização, que de início era só "financeira e orçamentária", sob o aspecto exclusivo de "legalidade" *stricto sensu*, hoje ela é "contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial", que se exerce quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia e eficiência (CF, arts. 70 e 74,II). Ressalte-se, porém, que ainda predomina o restrito exame da legalidade de despesas e regularidade das contas, para efeito de aplicar sanções, assim como o aspecto legal é o que se aprecia, particularmente, para fins de registro dos atos de admissão e das concessões

de aposentadorias, reformas e pensões (CF, art. 70, itens III, VIII e IX). Sem embargo disso, porém, cabe notar que a Administração Pública, no seu todo, está obrigada a obedecer os princípios fundamentais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF/88, art. 37), cuja observância comporta-se no âmbito de fiscalização do controle externo. Como todos esses princípios são aplicáveis, simultaneamente, deve-se adotar o que a boa doutrina define como sendo uma relação de precedência condicionada, ponderando-se os mais adequados ao caso, sem exclusão dos outros.

Em determinados casos, a função de controle externo é compartilhada e exercida, condominialmente, pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, arts. 71, itens IV, VII, X, com seus §§ 1º e 2º, bem como art. 72, §§ 1º e 2º), mas a competência para julgar contas e registrar atos de pessoal (admissão ou concessão de aposentadoria, reforma e pensão), é própria e privativa do Tribunal (CF, art. 71, II e III). A par dessa função institucional de controle externo, bem como dos poderes acatadores que lhe são implícitos, o legislador ordinário, historicamente, tem conferido ao Tribunal de Contas, também, uma certa missão didático-preventiva, para solucionar consultas, sobre questões da sua competência, e expedir atos, de caráter normativo ou instruções, quanto a procedimentos de sua alçada. Além disso, tem-se dado ao Tribunal, ainda, um encargo *símile* ao de ouvidoria, para apurar fatos a ele denunciados, por quem se qualifique, para tanto (cf. CF, art. 74, §§ 1º e 2º; Lei nº 8.443/92, arts. 53-55, e nº 8.666/93, art. 113, § 1º). Neste particular, não se deve prestigiar o anonimato, nem preservar a identificação do denunciante, porque isto não se coaduna com as garantias asseguradas no art. 5º, V, X e XXXIII da Constituição (cf. Dec. STF no MS n. 24.405, *in* Informativo nº 332), nem com o estado democrático de direito, adotado no Brasil.



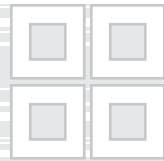
A atuação dos Tribunais de Contas, no desempenho de suas funções institucionais de controle, é muito peculiar, se posta em confronto com as demais Cortes Judicantes, do Poder Judiciário. Em tese, os Juízes não agem de iniciativa própria, tendo sua ação, nos deslindes das causas, que lhes são postas a decidir, contornadas aos limites fixados, pelas próprias partes, nos autos respectivos. Não podem eles decidir *extra* ou *ultra petita*. Os agentes ou serventuários de justiça, dos quadros de pessoal das suas Secretarias e dos seus Serviços Auxiliares, não participam dos processos, formalmente, salvo para cumprimento de mandados ou certificações, de seus ofícios. Se, porventura, prestam assessoramentos ou minutam peças processuais, ficam mantidos em anonimato, nos autos. O contraditório, em sede processual, fica quase que restrito entre partes, do que resultam as figuras da contestação, contra-razões e outras do gênero. As próprias perícias judiciais, para constituírem prova válida, devem facultar às partes interessadas a oportunidade de indicarem assistentes técnicos e formularem seus quesitos, sobre cujos resultados finais são elas ouvidas, a se manifestarem. Nos casos de inspeções judiciais ou de reconstituições, as partes são sempre chamadas a participarem, formalmente, podendo assim assistir, prestar esclarecimentos ou fazer observações, que reputeem do seu interesse.

Na sistemática adotada, tradicionalmente, pelas Cortes de Contas, o processo é de predominante caráter inquisitório, à semelhança de um inquérito investigatório, com impulsos próprios, resultando daí as diferenciações fundamentais. Os processos, o mais das vezes, são instaurados e tramitam, à

revelia dos respectivos interessados ou dos que estejam neles envolvidos. Nos atos de admissão ou de concessões (aposentadorias, reformas e pensões), quando tudo está certinho, os interessados mal tomam conhecimento do seu término, com o respectivo registro, mas quando constatada alguma eventual ilegalidade, quase que são surpreendidos, anos bem mais tarde, já depois de ocorrida a impugnação, quando houver reflexos disso na sustação ou redução das suas remunerações, dos proventos ou das pensões, se não até cobrança de possível repetição do indébito. As contas, que lhes cabem julgar, são organizadas e instruídas, também, sem a participação ou o prévio conhecimento dos próprios responsáveis, porquanto eles só vão ser chamados, por força de lei, para defesa de irregularidades já apuradas, qualificadas e quantificadas. Nas auditorias ou inspeções feitas *in loco*, os seus relatórios são elaborados, pelos respectivos executores dessas tarefas, seguindo-se a análise crítica dos seus chamados “achados”, com a instauração e instrução do processo, casos nos quais os “responsáveis” apontados, igualmente, sem terem oportunidade de acompanhamento ou participação concomitante, só são chamados a se justificarem, do que já lhes é imputado, como sendo “indícios de irregularidades”. Diversamente dos processos judiciais, em que o contraditório se estabelece, entre as partes em litígio, nos das Cortes de Contas, de um modo geral, é ele posto em confronto, como se o fosse, em oposição à instrução formulada, pelo seu corpo técnico. Ultimamente, todavia, tem havido uma tendência, já bem acentuada, de antecipar e alargar as oportunidades de contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (CF., art. 5, LV).

**"Ultimamente, todavia, tem havido uma tendência, já bem acentuada, de antecipar e alargar as oportunidades de contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (CF., art. 5, LV)."**

**"Na prática, de um modo geral, os textos dos Relatórios de Auditorias e de Inspeções, assim como os das peças de instrução dos processos, elaborados pelos servidores integrantes do corpo técnico das Cortes, devido ao acúmulo de serviço e por praticidade, acabam por constituírem parte integrante das decisões, pelas achegas dadas nos seus votos condutores, que os incorporam."**



É bem verdade que, em tema de apreciação da legalidade, dos atos relativos à admissão de pessoal, bem como à concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, tem-se admitido ser descabido o contraditório, enquanto a relação processual se restringe entre os órgãos de fiscalização e de gestão, conforme assim asseverou o preclaro Ministro LUIZ OCTÁVIO GALLOTTI, no seu voto condutor, do Acórdão prolatado pelo STF, no MS n. 21.449-0/SP (DJ de 17-11-95), *in verbis*:

“O registro das concessões de pensões, como de aposentadorias e reformas, e ainda o dos atos de admissão de pessoal (art. 71, III, da Constituição) é uma atividade de auditoria, assinalada pelo caráter exaustivo do controle de legalidade. Desenrola-se, o respectivo procedimento, entre os órgãos de fiscalização e os de gestão, sem margem para a participação ativa de eventuais credores da Fazenda, que possam vir a sofrer efeitos das glosas ou correções impostas.”

Na prática, de um modo geral, os textos dos Relatórios de Auditorias e de Inspeções, assim como os das peças de instrução dos processos, elaborados pelos servidores integrantes do corpo técnico das Cortes, devido ao acúmulo de serviço e por praticidade, acabam por constituírem parte integrante das decisões, pelas achegas dadas nos seus votos condutores, que os incorporam. Decorre daí, portanto, a necessidade de serem tais textos, tanto quanto possível, objetivos e precisos nas suas análises

e colocações, sem oportunidade para juízo de valor ou de caráter subjetivo, porque isto é privativo do respectivo magistrado julgador. Essas peças técnicas, além de não poderem expressar juízo de valor ou de caráter subjetivo, devem retratar “atitude de independência, serenidade e imparcialidade” (cf. art. 86,I, da Lei n. 8.443/92). Deve-se manter sigilo, sobre dados e informações, cujo conhecimento decorrer, do exercício dessas funções auxiliares de controle (Lei citada, art. 86,IV). Como aquelas peças de instrução, normalmente, acabam por serem publicadas, com as respectivas decisões, que as adotam, não se pode olvidar as garantias asseguradas no art. 5º, incisos V, X, XLIX, LV, LVI e LVII, da Constituição Federal. É que, eventualmente, o teor de alguma peça de instrução, levada à publicação, pode acabar por violar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem de alguém, causando-lhe irreparável dano material, moral ou à sua imagem, pela veiculação das notícias, dos meros indícios de infrações, quanto às quais ainda não houve uma condenação, com trânsito em julgado, considerando-o culpado. Daí impor-se cuidado, na publicação dessas peças instrutórias, no resguardo dos direitos e das garantias individuais, a exemplo do que recomenda o art. 55, da citada Lei n. 8.443/92.

No sistema jurídico-constitucional, de pesos e contrapesos, em última análise, conta-se com o controle jurisdicional, para coibir eventuais ilegalidades ou abuso de poder (CF, art. 5º, incisos XXXV, XXXVII, LIII, LV, LVII, LXIX e LXXIII).

O controle externo, porém, a cargo dos Tribunais de Contas, neste atual estágio de evolução no qual se encontra, pela sua magnitude e importância, constitui uma segura expectativa, de estarem bem cuidados os interesses da coletividade, quanto à garantia de observância dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, dentre outros mais, no trato do erário e na prática dos atos de administração financeira, o que está a recomendar, portanto, a máxima cautela dos gestores de coisas públicas, contando-se em contraponto com o elevado senso de justiça e de razoabilidade, por parte dos agentes encarregados dessa elevada missão fiscal.

Na verdade, a simples existência dos Tribunais de Contas, por si só, já basta para evitar abusos, pelo mero respeito, que intimida a expectativa do controle, razão pela qual, para amenizar os efeitos do seu poder sancionador e obstativo de atos impróprios da Administração, restaria anteciparem-se ao mais amplo e efetivo exercício, das suas funções, de caráter didático-preventivo, de sentido colaborativo, desenvolvendo programas informativos, com difusão do alcance e das possíveis consequências, do que lhes cabe cumprir, por imperativo constitucional.

Aqui, não estou a dizer coisas novas, mas só digo de novo, aquilo que melhor muitos já o disseram, parafraseando a locução latina, *de que non nova, sed nove*.

***"Na verdade, a simples existência dos Tribunais de Contas, por si só, já basta para evitar abusos, pelo mero respeito, que intimida a expectativa do controle, razão pela qual, para amenizar os efeitos do seu poder sancionador e obstativo de atos impróprios da Administração, restaria anteciparem-se ao mais amplo e efetivo exercício, das suas funções, de caráter didático-preventivo, de sentido colaborativo, desenvolvendo programas informativos, com difusão do alcance e das possíveis consequências, do que lhes cabe cumprir, por imperativo constitucional."***

# O Princípio constitucional do controle externo em face da autonomia privada das sociedades de economia mista

Arsenio José da Costa Dantas

## 1. Introdução

De acordo com o art. 70 da Constituição Federal de 1988, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder. Estabelece, então, a Lei Maior, que o controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete, entre outras atribuições, nos termos do art. 71 da CF/88:

“II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

[...]

IV - realizar por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II”.

Por outro lado, a Carta Magna dispõe no seu artigo 173, § 1º, que:

“§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

Arsenio José da Costa Dantas é Analista de Controle Externo do TCU.

[...]

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”.

Da análise dos excertos do art. 71, verifica-se que as sociedades de economia mista, por serem integrantes da administração indireta, submetem-se à fiscalização do Tribunal de Contas da União. Porém, dada a sujeição dessas sociedades ao regime jurídico próprio das empresas privadas, o disposto no inciso II do § 1º do artigo 173, tem sido invocado, principalmente pelos gestores dessas sociedades, para afastar o controle externo a cargo do TCU. Tais dirigentes sustentam a equiparação dessas empresas às empresas privadas e, na esteira da decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Mandados de Segurança nºs 23.627 e 23.875, de 07.03.2002, entendem até mesmo que as estatais exploradoras de atividade econômica estão desobrigadas do dever de prestar contas ao TCU.

## 2. Natureza jurídica das empresas mistas

A natureza da personalidade jurídica das sociedades de economia mista é bastante complexa, em razão da dualidade de sua disciplina pelo direito privado e

por normas de direito público. De qualquer modo, o legislador constituinte optou por consagrar a natureza privada da sociedade de economia mista, conforme se verifica na letra do artigo 173, § 1º, inciso II, da CF/88.

A ementa do recente julgado do Superior Tribunal de Justiça (RESP 417794/RS) explica a questão: “Embora as sociedades de economia mista tenham personalidade de direito privado, o regime jurídico é híbrido, sofrendo influxo do direito público. Assim, o direito a elas aplicado nem sempre é o privado. Essa derrogação parcial é imprescindível para manter a subordinação entre a entidade e o ente que a instituiu, posto atuar como instrumento de ação do Estado”.<sup>1</sup>

Em outras palavras, embora tenha sido definida a personalidade jurídica da sociedade de economia mista, na Constituição da República, como de direito privado, a sua atuação encontra-se condicionada à disciplina normativa de direito público.

## 3. Limitações à autonomia privada das empresas mistas

Em sendo entes da administração indireta, as sociedades de economia mista devem observância aos princípios norteadores da Administração Pública. Ainda que realizem negócios na esfera privada, estão sujeitas aos princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, nos termos do art. 37, *caput*, da Carta Magna. Nessa linha de raciocínio, as empresas mistas sujeitam-se a outras limitações previstas no mesmo art. 37, como às exigências de autorização legislativa para sua instituição (inciso XIX) e de investidura em cargos mediante aprovação em concurso público (inciso II), aos limites de remuneração (§ 9º) e requisitos para ocupação de cargos (§ 7º), bem assim submetem-se ao regime de licitações e contratos (inciso XXI). Obedecem, ainda, à lei orçamentária anual, na hipótese prevista no art. 165, § 5º, inciso II, da CF/88.

***"Em outras palavras, embora tenha sido definida a personalidade jurídica da sociedade de economia mista, na Constituição da República, como de direito privado, a sua atuação encontra-se condicionada à disciplina normativa de direito público."***

<sup>1</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 417794/RS. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 30 set. 2002, Seção 1.

Quando à submissão dessas empresas ao regime das licitações, veja-se a recente Decisão nº 663/2002-TCU-Plenário, cujo relatório consigna:

“8.2.22. Tais entes, por determinação constitucional, estão obrigados a licitar e, até a elaboração do seu Estatuto, não há qualquer outra lei, que não a 8.666/93, estabelecendo as suas regras gerais de licitações e contratações. Da mesma forma, como entes pertencentes à administração pública indireta, as empresas estatais exploradoras de atividade econômica devem obediência às regras estabelecidas para a Administração quanto aos procedimentos internos para assinatura de contratos. A competência para legislar sobre esses temas é da União, e vem sendo exercida, até o momento, plenamente por intermédio da Lei 8.666/93”.<sup>2</sup>

Sobre a Emenda Constitucional nº 19/98, que alterou a matéria concernente à licitação e a contratos relativamente às empresas públicas e sociedades de economia mista, manifesta-se DI PIETRO no sentido de que “abriu-se ensejo a que se estabeleçam normas sobre licitações e contratos diferentes para as empresas estatais. Enquanto não for estabelecido o estatuto jurídico previsto no art. 173, § 1º, continuam a aplicar-se as normas da Lei nº 8.666, já que o dispositivo constitucional não é auto-aplicável”<sup>3</sup> [sem grifo no original]. Para Jessé Torres PEREIRA JUNIOR, o futuro regime jurídico dessas entidades depende do estatuto referido na EC nº 19/98, de modo que “a norma é de eficácia contida, na expectativa da sobrevinda da lei específica. À falta desta, o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista deve observar a legislação vigente”.<sup>4</sup>

Quando à exigência de investidura em cargos mediante aprovação em concurso público, o Supremo

Tribunal Federal posicionou-se a respeito, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 21.322/DF, impetrado contra decisão do Tribunal de Contas da União, que determinara à Companhia Docas do Ceará providências para o saneamento de irregularidades consistentes na admissão de empregados sem concurso. Eis a ementa da decisão do STF:

“CARGOS e EMPREGOS PÚBLICOS. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, INDIRETA E FUNDACIONAL. ACESSIBILIDADE. CONCURSO PÚBLICO. A acessibilidade aos cargos públicos a todos os brasileiros, nos termos da Lei e mediante concurso público é princípio constitucional explícito, desde 1934, art. 168. [...] Sociedade de economia mista destinada a explorar atividade econômica está igualmente sujeita a esse princípio, que não colide com o expresso no art. 173, PAR. 1.”<sup>5</sup> [sem grifo no original].

Segundo Carlos Ari SUNDFELD, mais do que a definição de que as sociedades de economia mista submetem-se à regra do artigo 37, inciso II, da CF/88, a importância da decisão do STF no MS nº 21.322/DF reside no fato de que sinalizou a exegese que deveria prevalecer quanto ao artigo 173, § 1º.<sup>6</sup> De acordo com o professor SUNDFELD, o sentido do artigo 173, § 1º, ficou bem delineado no voto do Ministro Celso de Mello:

“Esse preceito veicula norma de equiparação, que visa a deslegitimar qualquer deliberação do Poder Público que, ao conferir privilégio a entidades paraestatais que explorem atividade econômica, importe em tratamento discriminatório incompatível com os postulados constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência entre os diversos agentes econômicos [...] Sendo esse o *telos* da norma inscrita no art. 173, § 1º, da

<sup>2</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 663/2002-P. Relator: Ubiratan Aguiar. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08.de jul. 2002. Seção I, p. 199.

<sup>3</sup>DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 394.

<sup>4</sup>PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Da reforma administrativa constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 374.

<sup>5</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.322/DF. Relator: Paulo Brossard. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 23 abr. 1993. Seção I, p. 6921

<sup>6</sup>SUNDFELD, Carlos Ari. A submissão das empresas estatais ao direito privado: uma definição histórica do STF. **Boletim de Direito Administrativo**, ano XI, nº 4, maio de 1995. p. 286-290.

Carta Política, torna-se clara a impossibilidade de sua pertinente invocação para legitimar [...] a dispensa de prova seletiva pública [...]”<sup>7</sup> [grifo do original].

Importa esclarecer que o artigo 173, § 1º, previa que a sociedade de economia mista que explorasse atividade econômica sujeitava-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. Basicamente é a regra hoje disposta no inciso II do mesmo § 1º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98. Extraí-se, dessa forma, o entendimento de que o artigo 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, visa, tão-somente, impedir qualquer favorecimento legal às empresas estatais, para que elas não sejam beneficiadas em relação às concorrentes privadas, preservando-se o princípio constitucional da livre concorrência.

Entre as limitações de ordem pública a que estão submetidas as sociedades de economia mista encontra-se também o controle externo. De acordo com a Constituição de 1967 (art. 71), previa-se que a fiscalização financeira e orçamentária da União seria exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei. Com relação ao TCU, conforme o § 1º do mesmo artigo, o controle externo compreendia a “apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos”.

***“A Carta de 1988 (art. 70) acrescentou ao controle externo a competência para a fiscalização operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, bem como o exame da economicidade.”***

Com base nesse dispositivo, a Lei nº 6.223/75, alterada pela Lei nº 6.525/78, limitava expressamente a atuação do TCU e dos demais tribunais de contas:

“Art. 7º As entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou qualquer entidade da respectiva administração indireta seja detentor da totalidade ou da maioria das ações ordinárias, ficam submetidas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo.

§ 1º - A fiscalização prevista neste artigo respeitará as peculiaridades de funcionamento da entidade, limitando-se a verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos, e levará em conta os seus objetivos, natureza empresarial e operação segundo os métodos do setor privado da economia”.<sup>8</sup>

#### 4. O controle externo - princípio constitucional

A Carta de 1988 (art. 70) acrescentou ao controle externo a competência para a fiscalização operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, bem como o exame da economicidade. Houve, sem dúvida, significativo incremento nas competências constitucionais conferidas ao TCU, como se vê no rol do art. 71 da Lei Maior. Destaque-se que o mesmo não ocorreu com relação à sujeição das sociedades de economia mista ao regime de direito privado. Tal princípio já fora consagrado na norma do artigo 163, § 2º, da Constituição de 1967 e mantido pelo Constituinte de 1988 no artigo 173, § 1º. Esse dispositivo estabelecia que “na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, [...] as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações”. Na Constituição de 1988 foram incluídas obrigações tributárias, e com a EC nº 19/98 direitos e obrigações civis e comerciais, o que fortalece o entendimento de que se cuida de garantir a livre concorrência entre as empresas mistas e as empresas privadas com atuação no mercado.

<sup>7</sup>SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 21.322/DF. Voto: Celso de Mello. Data do julgamento: 03.12.92. DJ de 23.04.93.

<sup>8</sup>BRASIL. Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 de jul 1975. Seção I, p 8665.



**"A competência da Corte de Contas para realizar auditorias, quer por iniciativa própria, quer por solicitação do Congresso Nacional, contempla todas as entidades da administração direta e indireta(art. 71, incisos II e IV, CF/88)".**

Verifica-se, assim, que manteve-se o princípio da autonomia privada das sociedades de economia mista pelo Constituinte de 1988, porém, o controle externo foi ampliado, não podendo, com isso, o artigo 173, § 1º, ser invocado para afastar ou limitar o controle do TCU sobre essas sociedades.

A competência da Corte de Contas para realizar auditorias, quer por iniciativa própria, quer por solicitação do Congresso Nacional, contempla todas as entidades da administração direta e indireta (art. 71, incisos II e IV, CF/88). Portanto, ainda que vinculado ao emprego de recursos públicos, o controle externo visa à atuação dos gestores públicos, à sua administração, não se devendo questionar nesse mister se os bens da entidade fiscalizada sujeitam-se ou não ao direito comum enquanto objeto de direito pessoal, ou real, dessa entidade.

De acordo com Modesto CARVALHOSA, “os administradores dessas sociedades estatais vinculam-se ao direito público no exercício de suas atividades empresariais. E, com efeito, os administradores das sociedades de economia mista, na medida em que são nomeados pela autoridade competente, revestem-se da figura de agentes públicos, a quem se atribui a administração de um ente da administração indireta: a sociedade de economia mista”.<sup>9</sup>

No referido MS nº 21.322 foi ressaltado que o fato de os empregados das sociedades de economia mista serem regidos pela CLT, o mesmo regime dos trabalhadores das empresas privadas, não afasta a obrigatoriedade de ingresso de pessoal na entidade mediante concurso público. O mesmo se aplica ao regime dos bens dessas sociedades, que não tem força para afastar o controle externo constitucional.

A disciplina constitucional do controle externo lhe confere a condição de princípio. Não se trata, portanto, de simples regra de competência. Trata-se de princípio constitucional, porque atende ao requisito da generalidade, ao tratar da fiscalização de todos os entes da Administração Pública. Encerra também uma primariedade histórica, eis que o julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos e a apreciação de atos e contratos para fins de registro vêm permeando as constituições brasileiras desde a promulgação da Carta de 1934. Tem também dimensão axiológica e denota ainda um caráter de vinculabilidade e aderência, eis que a Administração Pública não pode fugir ao controle do Legislativo. Sobre a função de controle político da atuação do Executivo pelo Legislativo, ANDREOZZI afirma que “não se pode dizer que essas funções essenciais, que são consequência da natureza mesma das Câmaras Legislativas sejam faculdades incidentais e acessórias. A nosso juízo, são faculdades fundamentais, transcendentais, de amplíssima projeção”.<sup>10</sup> Nota-se, portanto, a abrangência da normatividade do controle externo, conformando-se como princípio constitucional.

E se dúvida houvesse quanto a isso, a própria Carta Magna encarregou-se de dirimi-la, ao erigir, expressamente, à categoria de princípio constitucional, a figura da *prestação de contas*, conforme artigo 34, inciso VII, alínea “d”. Se a prestação de contas dos administradores é elevada à categoria de princípio, o mesmo se pode dizer do controle externo, eis que aquela está contida neste, como, de resto, as demais competências constitucionais atribuídas ao TCU. O artigo 6º do Decreto-lei nº 200/67 também corrobora esse entendimento, pois, expressamente, coloca o controle como princípio da Administração.

<sup>9</sup>CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à lei de sociedades anônimas**. São Paulo: Saraiva, 1999. Vol. 4. p. 401.

<sup>10</sup>Apud MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 602.

Cumpra registrar que, em termos de direito comparado, as competências detidas por Cortes de Contas européias, de que são exemplo Espanha, Portugal e França, demonstram que a sujeição das sociedades de economia mista ao controle externo, no modelo de tribunais de contas, é uma realidade no Direito Comunitário. No âmbito dos países que adotam o modelo de auditorias-gerais, embora sem a presença de empresas mistas, por não ser essa a tradição nesses países, parcerias implementadas com a utilização de recursos públicos e privados são prioridade na fiscalização.

5. Os princípios do controle externo e da autonomia privada das sociedades de economia mista à luz da hermenêutica constitucional.

Ponderando-se os princípios aparentemente antagônicos, à luz dos princípios de hermenêutica constitucional, chega-se ao entendimento de que a força normativa conferida pelo constituinte originário ao controle externo deve conviver com a atuação da empresa mista no domínio econômico, pois nada impede que a entidade atue no mercado e ao mesmo tempo seja submetida à fiscalização do TCU. Dessa forma, qualquer interpretação que imponha uma hierarquia abstrata entre a autonomia privada das sociedades de economia mista e o princípio do controle externo, atenta contra o princípio da unidade da Constituição. Quer dizer, a ausência de controle externo nessas sociedades fere de morte a competência do TCU, ao passo que o exercício pleno dessa competência não retira a eficácia da atuação das empresas mistas enquanto participantes do domínio econômico. Ademais, conforme o princípio da força

***"Dessa forma, qualquer interpretação que imponha uma hierarquia abstrata entre a autonomia privada das sociedades de economia mista e o princípio do controle externo, atenta contra o princípio da unidade da Constituição".***

normativa da Constituição, deve-se dar preferência ao entendimento que confira ao dispositivo efeito normativo ótimo, e não ao que lhe retira força normativa.

Em face do princípio da exatidão funcional, que deve preservar o esquema organizatório-funcional estabelecido pelo legislador constituinte originário, constata-se que a linha de interpretação no sentido de que a Corte de Contas não pode fiscalizar as sociedades de economia mista compromete a organização política constitucionalmente estabelecida, na medida em que retira do Congresso Nacional e do TCU competências expressamente previstas na Constituição Federal. Igualmente fere o princípio da independência e da harmonia entre os Poderes da República, de que trata o artigo 2º da Lei Maior. Observe-se que por expressa determinação constitucional, nos termos do artigo 60, § 4º, inciso III, o princípio da separação dos poderes nem mesmo poderia ser objeto de emenda constitucional tendente a aboli-lo, o que afasta que idêntico objetivo seja alcançado por simples juízo hermenêutico.

À luz do princípio da concordância prática, em que os bens jurídicos envolvidos no problema devem ser considerados, deve prevalecer o controle externo, eis que a norma do art. 71 da CF/88 busca tutelar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por intermédio das diferentes modalidades de controle ali estabelecidas, em última instância, visa resguardar o interesse público, enquanto que o art. 173, § 1º, inserido na ordem econômica e financeira da Lei Maior, visa à garantia da livre concorrência.

Sobre o tema traz-se à colação o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que "o princípio da livre iniciativa e da livre concorrência não têm caráter absoluto, sendo limitado pela própria Constituição".<sup>11</sup> O STF já decidiu também que "em face da atual Constituição, para conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via

<sup>11</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento nº 397161/MT. Relator: Gilmar Mendes. *Diário da Justiça*, Brasília, DF: 14 de nov. 2002, Seção 1

<sup>12</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta Inconstitucional nº319 QO/DF. Relator: Moreira Alves. *Diário da Justiça*, Brasília, DF: 30 de abr. 1993, Seção 1

legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços, abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros”.<sup>12</sup> Ora, se na relação de consumo, eminentemente privada, o STF entendeu que o princípio da livre concorrência deve ser mitigado, não poderia ser diferente quando está em jogo o controle externo, em que se apresenta o interesse público, consistente no controle da Administração Pública pelos representantes do povo.

Observe-se que não se está tratando, no caso das empresas mistas, de mera participação acionária do Estado sem o controle da empresa, pois nesses casos o Tesouro Nacional teria que se contentar em atuar como acionista minoritário, nos termos da Lei nº 6.404/76. Muito ao contrário, trata-se de detenção pelo Poder Público de maioria, em geral expressiva, do capital social e do poder de controle da gestão de ativos superiores a dezenas e até mesmo centenas de bilhões de reais, e, por tal razão, ele deve atuar na fiscalização da empresa, com vistas à proteção do seu capital e à garantia do cumprimento da função social da estatal por ele instituída. E, nesse contexto, interessa particularmente a autonomia do controle exercido pelo Congresso Nacional por intermédio do TCU, dada a sua independência em relação ao Poder Executivo.

Lembre-se, ainda, que as empresas mistas são fiscalizadas pela Secretaria Federal de Controle Interno, nos termos do artigo 74 da Carta da República e do Decreto nº 3.591/2000; por empresas de auditoria independente, de acordo com os artigos 177, §§ 3º e 4º, e 142, inciso IX, da Lei nº 6.404/76; pelo Banco Central, em conformidade com a Lei nº 4.595/64, no caso de instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional; pela Comissão de Valores Mobiliários, nos termos da Lei nº 6.385/76, artigo 8º, se companhia aberta, e pelas próprias unidades de auditoria interna.

Não há, todavia, nenhuma evidência de que tais fiscalizações impeçam a entidade de atuar na sua atividade econômica. Portanto, não se sustenta a defesa da inconveniência de submetê-las à fiscalização do

TCU, até porque é dever do controle interno auxiliar o controle externo na sua missão institucional, conforme já mencionado, nos termos do artigo 74 da Constituição Federal, cujo parágrafo primeiro estabelece que “os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”.

Assim sendo, conclui-se que o significado da norma do artigo 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, que prevê a sujeição das sociedades de economia mista ao regime jurídico próprio das empresas privadas, cinge-se ao impedimento de qualquer favorecimento legal ou benefício do Poder Público às empresas mistas enquanto participantes do mercado na exploração da atividade econômica. A interpretação no sentido de mitigar ou afastar o controle externo exercido pelo TCU, deixando as sociedades de economia mista livres de qualquer controle verdadeiramente independente, coloca o patrimônio dessas entidades num patamar de risco desnecessário, enfraquecendo os instrumentos de controle e fiscalização.

#### 6. As decisões do Supremo Tribunal Federal

No entanto, recentemente, o Supremo Tribunal Federal vem decidindo que o controle externo a cargo do TCU, exercido sobre as empresas mistas, deve ter limitações. Embora o acórdão correspondente até o momento não tenha sido publicado, essa é a corrente de pensamento que norteou o Voto-vista que fundamentou a decisão nos referidos MS nºs 23.627 e 23.875, no sentido da inaplicabilidade do procedimento da tomada de contas especial,<sup>13</sup> previsto na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, a empregados do Banco do Brasil, regidos pela CLT. O Relator do feito, Ministro Carlos Velloso, votou contra a segurança requerida pelo Banco do Brasil, argumentando que a Constituição Federal, expressamente, submete à fiscalização do TCU as contas dos administradores de entidades que integram a Administração Indireta, e que as sociedades de economia mista integram a Administração Indireta.<sup>14</sup>

<sup>13</sup>A tomada de contas especial é o instrumento de que se vale a administração para, em caso de desvio ou desfalque de recursos, identificar os responsáveis e quantificar os danos causados ao erário, com vistas ao seu ressarcimento.

<sup>14</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23.627. Voto do Relator: Carlos Velloso. 07.03.02. *Inf. STF*, nº259, Brasília, DF, 11 de mar. 2002.

Contudo, o entendimento que conduziu o Voto-vista do Ministro Ilmar Galvão, conforme já ressaltado, foi no sentido de descaracterizar o controle externo realizado por intermédio do TCU, como se verifica dos argumentos abaixo destacados:

“Dessume-se dos dispositivos transcritos que a fiscalização das empresas públicas e sociedades de economia mista, pelo Estado, bem como a definição da responsabilidade de seus administradores, encontram-se na dependência da edição de lei, que o legislador ainda não cogitou de elaborar.

A previsão do diploma regulamentar decorre, precisamente, da circunstância de as contas de tais entes da Administração Pública não se acharem sujeitas a julgamento pelo Tribunal de Contas, na forma prevista no art. 71, II, da Carta Magna. Do contrário, a lei prevista no mencionado § 1º do art. 173 da mesma Carta seria de todo despicienda”<sup>15</sup> [sem grifo no original].

Não se pode anuir com o entendimento do Voto-vista, uma vez que norma de eficácia limitada ou mesmo de eficácia contida não poderia impedir a aplicação de norma constitucional de eficácia plena. Portanto, se norma não existe determinando a limitação do controle exercido pelo TCU sobre as empresas mistas, não há que cogitar dessa hipótese.

Prossegue o Voto-vista:

“Evidente, pois que a competência do Tribunal de Contas diz com as contas dos responsáveis por valores públicos, expressão que exclui, de pronto, desenganadamente, dessa competência do Tribunal de Contas, o julgamento das contas dos administradores de entidades de direito privado, como as empresas públicas e sociedades de economia mista, cujo patrimônio, incluídos bens e direitos, não revestem a qualidade de bens públicos, mas de bens privados.

Na verdade, os bens desses entes, enquanto integrantes de seu patrimônio, são deles próprios, não se confundindo com os bens do Estado.

A participação majoritária do Estado na composição de seu capital não tem o efeito de transmutar em públicos tais bens, que conservam a condição de bens de natureza privada, tanto que não gozam de favores fiscais de qualquer espécie, não se lhes estendendo os benefícios de natureza processual que protegem os bens públicos, estando sujeitos a responder por quaisquer obrigações, civis, comerciais, trabalhistas e tributárias, por elas assumida.

Se de bens privados se trata, é fora de dúvida que os seus administradores não estão sujeitos a prestar contas ao TCU” [sem grifo no original].

Sobre a exclusão da competência do TCU da apreciação das contas dos administradores das empresas mistas, não se pode examinar a expressão isoladamente do contexto do Voto-vista, porque seria um absurdo jurídico admitir que os administradores daquela instituição não prestem contas ao TCU, uma vez que a Constituição determina expressamente o julgamento das contas dos administradores da administração direta e indireta (artigo 71, inciso II). A propósito, o artigo 34 da Carta Magna prevê que “a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] d) prestação de contas da administração pública direta e indireta”. Vê-se, conforme já mencionado, que a própria Constituição elevou a prestação de contas da administração pública direta e indireta à categoria de princípio constitucional. O próprio Presidente da República, nos termos do artigo 49, inciso IX, da Constituição Federal, deve prestar contas anualmente ao Congresso Nacional. Portanto, não há justificativa para quem quer que se ache enquadrado nas hipóteses do art. 70, parágrafo único c/c o art. 71, inciso II, da Carta Magna, furtar-se a essa obrigação.

Ainda que se argumente a aplicação ao caso concreto do princípio contábil da entidade, pelo qual o patrimônio da instituição não se confunde com o patrimônio dos sócios, deve-se ter em conta que quando se reconheceu contabilmente no Banco

<sup>15</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23.627-2/DF. Voto vista: Ilmar Galvão. *Inf. STF*, nº 260, Brasília, DF, 4 de mar. 2002.

do Brasil os mega-prejuízos dos exercícios de 1995 e 1996 – respectivamente 4,25 e 7,52 bilhões de reais –, quem socorreu a instituição não foram os acionistas minoritários, cuja participação confere a natureza de empresa mista; foi o Tesouro Nacional. A Medida Provisória nº 1.367/96 autorizou a União a subscrever o capital da empresa em até R\$ 8,0 bilhões.<sup>16</sup>

Impende, além disso, considerar, que quem dá suporte às operações das instituições financeiras, das quais as operações de crédito são as mais significativas, é o seu patrimônio líquido, conforme regras estabelecidas no Anexo IV à Resolução nº 2.099/94 do Conselho Monetário Nacional - CMN. É dizer, sem a participação do Tesouro (Estado) na integralização de recursos, a instituição ficaria praticamente impedida de operar, dada a sua situação patrimonial. E sobre a questão dos bens, em que se centra o argumento do STF, o Parecer CONJUR/TCU nº 81/2003 considerou que “da mesma forma que o regime jurídico das empresas privadas não torna as empresas mistas em empresas privadas, os bens dos entes paraestatais, socorrendo-se novamente nos ensinamentos do notável Hely Lopes MEIRELLES, não são em toda a extensão do conceito, bens privados”.<sup>17</sup>

Sobre essa questão, Geraldo ATALIBA teceu considerações no sentido de que “o conceito de bem para o efeito de controle financeiro é o mais amplo possível, abrangendo dinheiros, direitos de conteúdo econômico e toda e qualquer coisa – em que o dinheiro se pode converter – imputável a qualquer título às pessoas públicas e às entidades da administração indireta, mesmo as regidas por regime de direito privado [...] Em conseqüência, devem entender-se por bem, para o efeito do irresistível controle externo, todas e quaisquer coisas materiais e imateriais, dotadas de valor econômico, atual ou potencial, afetadas de algum modo à atividade administrativa”.<sup>18</sup>

De resto, não é despiciendo repetir que, embora se considere os bens das sociedades de economia mista regidos pelo direito comum, esse entendimento, por si só, não tem o condão de afastar a atuação do

controle externo, pois seria o mesmo que se admitir a investidura em emprego público nessas entidades sem a realização de prévio concurso público, somente porque seu pessoal é contratado pelo regime trabalhista privado. Portanto, a posição do STF revela-se contrária ao princípio do controle externo, uma vez que pode retirar do TCU as competências que lhe foram conferidas pela Constituição Federal de 1988, e até mesmo inaceitável, sob a ótica do controle, quando se verifica o elenco de competências atribuídas ao Banco do Brasil nos termos do art. 19 da Lei nº 4.595/64.

Continua o Voto-vista do Ministro Ilmar Galvão:

“Entendimento em sentido contrário, certamente, valeria pela completa inviabilização da Corte impetrada, bastando imaginar que estaria ela compelida ao desempenho de tarefa inexecutável, qual seja, v. g., examinar as contas de cada um dos administradores não apenas das agências do Banco do Brasil instaladas no estrangeiro, mas também das milhares espalhadas por todo o território nacional

[...]

Se ao Tribunal de Contas incumbissem tais atividades, se lhe cumprisse fiscalizar todas as operações creditícias efetuadas pelo Banco do Brasil, para fim de determinar a instauração de tomada de contas especial relativamente a cada empréstimo ou financiamento concedido a mutuário inadimplente ou a cada operação realizada com o escopo de honrar imagem do estabelecimento e, conseqüentemente, a sua credibilidade, principalmente em praças estrangeiras, [...], seguramente toda a máquina operacional da Corte, ainda que ampliada, revelar-se-ia de dimensões ínfimas ante o vulto da tarefa”.

O entendimento de que o TCU não fiscalizaria todas as operações dado o gigantismo do Banco do Brasil e dos demais entes sob sua jurisdição, baseia-se em argumento apagógico. Seria, de fato, absurdo se imaginar que o TCU, a Secretaria Federal de Controle Interno ou qualquer empresa de auditoria independente pretendesse auditar a totalidade das

<sup>16</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas do Banco do Brasil do exercício de 1996.

<sup>17</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Parecer CONJUR nº 81/2003. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 de mar. 2003, Seção I. p. 82.

<sup>18</sup>Apud CONTI, José Maurício. Direito financeiro na constituição de 1988. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998. p. 4.

operações daquele Banco ou de qualquer outra estatal. Ao contrário, a complexidade e o volume das operações realizadas por essas empresas conduzem à aplicação de provas seletivas, testes e amostragens, cabendo aos auditores determinar o número e a profundidade de operações a serem examinadas, de forma a obter elementos de convicção que sejam válidos para o todo, considerando-se aspectos como a materialidade, o risco envolvido e outros critérios utilizados em auditorias.

E se o TCU, a quem caberia a fiscalização das instituições financeiras públicas – expressão da própria Lei nº 4.595/64 –, não tem como auditar todas as operações realizadas, como argumentou o Supremo, também não tem o Banco Central – a quem competiria tal fiscalização, de acordo com o mesmo Voto-vista –, pois cumpriria a essa autarquia fiscalizar a totalidade das operações das instituições financeiras e das demais instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, cujo número chegava a 7.151 empresas em funcionamento em dezembro de 2002.<sup>19</sup>

Na mesma linha de raciocínio, os seguintes argumentos do Voto-vista:

“Do mesmo modo, não autoriza ilação nesse sentido o inc. II do art. 71, que prevê o julgamento, pela Corte, das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades constituídas e mantidas pelo Poder Público, logicamente, quando responsáveis por bens públicos, o que não é o caso dos bancos, salvo, por óbvio, quando agirem na condição de gestores de fundos governamentais, como ocorre com a Caixa Econômica Federal relativamente ao FGTS, ou na condição de depositários de recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, estritamente quanto à guarda e administração de tais recursos.

[...]

Tampouco autoriza providência da espécie tratada nestes autos a Lei nº 8.443/93 [*sic*] que, nos incs. I e II do art. 1º e nos incs. I e II do art. 5º, refere, como não

poderia deixar de ser, diante do texto constitucional, tão somente bens e valores públicos e danos causados ao erário.” [grifos do original].

Quanto a esse aspecto, cabe perguntar se não deveria ser fiscalizada pelo TCU uma hipotética operação de crédito deferida por instituição financeira pública com recursos de terceiros captados diretamente no mercado – portanto não sendo contratada com recursos de programas federais como os Fundos Constitucionais de Financiamento, o PIS/PASEP etc –, porém com total ou parcial descumprimento das normas aplicáveis à linha de crédito e da boa técnica bancária, ou seja, sem um adequado estudo da operação, sem que o proponente atenda aos requisitos de cadastro, sem a constituição das garantias exigidas. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, não! Se a hipotética operação de crédito, deferida indevidamente, resultar em prejuízo aos cofres do Banco, embora esse prejuízo reflita diretamente no patrimônio da entidade, como de fato reflete – à luz do disposto na Lei nº 6.404/76, artigos 178 e 187 –, ainda assim, pelo entendimento do STF, não cabe qualquer fiscalização da Corte de Contas.

Não se pode concordar com tal posição. O capital público deve ser protegido, e essa proteção deve ocorrer em todos os segmentos de atuação das sociedades de economia mista, uma vez que todos os seus negócios impactam o seu resultado, com reflexos no patrimônio líquido. É certo que a auditoria interna atua no controle dessas operações, porém não é de todo desejável que somente a própria instituição cuide dos seus próprios desvios, considerando que a União detém a maioria do seu capital. O controle verdadeiramente independente e indicado pela Constituição Federal para tanto é o controle externo, a cargo do TCU. Destaque-se, por pertinente, que o foco da fiscalização do TCU em operações da espécie não decorre da inadimplência, mas da própria competência a ele atribuída para fiscalizar a regularidade dos atos da Administração Pública (legalidade, legitimidade e economicidade).

Na linha de limitação da fiscalização do TCU nas empresas mistas, também foi a decisão no Mandado de Segurança nº 24.354, impetrado pela PETROBRÁS,

<sup>19</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de evolução do Sistema Financeiro Nacional**. Brasília: BCB, 2003. Disponível em <[www.bcb.gov.br/?revsfn200212](http://www.bcb.gov.br/?revsfn200212)>

que suspendeu, liminarmente, a eficácia de ato do Ministro-Relator da Representação TC 013.805/2002-4 do TCU, que determinara aos impetrantes o fornecimento de documentação dos certames licitatórios das plataformas P-51 e P-52. E na esteira da decisão exarada no julgamento dos MS nºs 23.627 e 23.875, o STF igualmente concedeu liminar, no Mandado de Segurança nº 24.439, suspendendo os itens 8.5 e 8.6 da Decisão TCU nº 610/2002, que determinavam a audiência de gestores do Banco do Brasil pela contratação de empresa sem licitação e a conversão do processo em tomada de contas especial, respectivamente.<sup>20</sup>

Constata-se, com isso, que até mesmo medidas preliminares adotadas por parte do TCU, em matéria eminentemente administrativa, com vistas à fiscalização das sociedades de economia mista, tem esbarrado nas decisões do STF. Espera-se que o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento de mérito dessas últimas ações, adote decisões consentâneas com o entendimento de que o controle externo das sociedades de economia mista não deve ser mitigado em razão da sujeição dessas sociedades ao regime jurídico próprio das empresas privadas.

Por derradeiro, convém trazer a advertência de Konrad HESSE no sentido de que “todos os interesses momentâneos - ainda quando realizados - não logram compensar o incalculável ganho resultante do comprovado respeito à Constituição, sobretudo naquelas situações em que a sua observância revela-se incômoda”<sup>21</sup> [sem grifo no original].

#### Referências:

01. BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo, Malheiros, 2000.
02. CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à lei de sociedades anônimas**. São Paulo: Saraiva, 1999. Vol. 4.
03. COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação Constitucional**. Porto Alegre: Fabris, 1997.
04. CONTI, José Maurício. **Direito financeiro na constituição de 1988**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.
05. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
06. ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
07. GRAU, E. R. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.
08. GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos tribunais de contas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.
09. HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.
10. \_\_\_\_\_. **Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha**. Trad. de Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.
11. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
12. PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Da reforma administrativa constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
13. RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. **Sociedade de economia mista e empresa privada: estrutura e função**. Curitiba: Juruá, 1999.
14. SUNDFELD, Carlos Ari. A submissão das empresas estatais ao direito privado: uma definição histórica do STF. **BDA**, São Paulo, ano XI, n. 4, p.286-90, maio 1995.

<sup>20</sup>A audiência, em conformidade com o art. 43, inciso II, da Lei nº 8443/92, é a medida adotada pela Corte de Contas com vistas à apresentação de razões de justificativa pelo responsável por irregularidade detectada no curso das fiscalizações.

<sup>21</sup>HESSE, Konrad. A força normativa da constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 22.

# A exclusão no acesso aos serviços de energia elétrica no Brasil

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

Segundo BARROS, MENDONÇA e HENRIQUES (2001), o Brasil não pode ser considerado um país pobre: cerca de 64% dos países, que abrigam 77% da população mundial têm renda per capita inferior à brasileira. No entanto, o grau de pobreza no Brasil é significativamente superior à média dos países com renda per capita similar à brasileira, o que sugere a relevância da má distribuição de recursos para explicar a pobreza nacional: enquanto no Brasil os pobres representam aproximadamente 34% da população, nestes países essa parcela corresponde a menos de 10%. Ou seja, apesar da população brasileira não estar entre as mais pobres do mundo, o Brasil é um país com muitos pobres.

Ao longo das duas últimas décadas a intensidade da pobreza manteve um comportamento de relativa estabilidade, com pequenas contrações nos períodos de implantação dos Planos Real e Cruzado, e sua magnitude, mensurada tanto em termos do volume e da percentagem da população como do hiato da renda, apresenta atualmente uma tendência de manutenção em um patamar (34% da população) inferior ao observado desde o fim dos anos 70 (em torno de 40% da população). Nosso extremo grau de desigualdade distributiva representa o principal determinante da pobreza no País. Além disso, nenhum dos indicadores de desigualdade apresenta qualquer tendência de declínio nos últimos 20 anos. O coeficiente de Gini do País, de 0,6, o coloca entre os 4 mais desiguais do mundo. É também o único país dentre os que há dados disponíveis em que a renda dos 20% mais ricos é superior a 30 vezes a renda dos 20% mais pobres.

BARROS, MENDONÇA e HENRIQUES (2001), demonstram que a pobreza no Brasil pode reagir

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

\* Artigo produzido 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.



com maior sensibilidade aos esforços de aumento de equidade do que aos do aumento do crescimento econômico. Para obter a mesma redução na pobreza descrita anteriormente, seria necessário uma década de crescimento do PIB a uma taxa média anual de 2,75%. Apesar do crescimento econômico representar uma via importante para combater a pobreza, seus resultados aparecem apenas no longo prazo. Ao longo das duas últimas décadas, a experiência de redução da pobreza brasileira encontra-se associada sobretudo aos efeitos do crescimento, relegando a um plano secundário as alternativas de combate à desigualdade. Os autores concluem que essa “não-estratégia”, responde, em grande medida, pela ineficácia no combate à pobreza no país nesse período, e que a solução para erradicá-la é definir uma estratégia que confira prioridade à redução da desigualdade.

Apesar da absoluta primazia do crescimento econômico como instrumento de combate à pobreza, o governo vem empregando vários mecanismos 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, alguns desses instrumentos têm demonstrado ser muito ineficazes, e até regressivos em termos de renda [ANDRADE, 1998].

## 2. Diagnóstico da Exclusão Elétrica no Brasil

O desafio da universalizar dos serviços públicos apresenta duas dimensões: a primeira é assegurar a oferta desses serviços a toda a população, e a segunda é assegurar que todos tenham condições de pagamento suficiente para financiar níveis mínimos de suprimento de tais serviços, de modo a atender as necessidades básicas de toda a população.

Como será demonstrado à frente, apesar do diagnóstico de que a exclusão no acesso à energia elétrica está essencialmente associada à falta de oferta, é fundamental considerar que políticas de universalização devem estar sempre acompanhadas de mecanismos que possibilitem aos cidadãos mais pobres (em geral, os de maior demanda reprimida por serviços públicos e infra-estrutura) financiarem o “consumo” de tais serviços. Sem um equilíbrio entre suas duas dimensões, as políticas de universalização dificilmente serão bem sucedidas em verdadeiramente reduzir as desigualdades sociais.

Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao ano de 2001, aproximadamente 96% da população brasileira tem acesso à energia elétrica em seus domicílios. No entanto, dada a heterogeneidade do País em termos sócio-econômicos e de desenvolvimento regional, verifica-se que em algumas regiões a energia elétrica encontra-se disponível para uma parcela significativamente inferior à média nacional.

Para visualizar esse fenômeno, o Centro de Políticas Sociais da Faculdade Getúlio Vargas<sup>1</sup> utilizou a técnica conhecida por “empilhamento de dados” para as PNAD’s de 1996 a 1999<sup>2</sup>. Ao longo do período analisado, aproximadamente 93% da população brasileira tinha acesso aos serviços de distribuição de energia elétrica. Ao longo deste texto, iremos utilizar os termos “excluído elétrico” para referir-nos respectivamente ao cidadão que não dispõe de energia elétrica em seu domicílio e “exclusão elétrica” para tratar da inexistência de acesso à energia elétrica. Para investigar o fenômeno da exclusão elétrica, este trabalho propõe-se a analisar os dados sócio-econômicos relativos às PNAD’s dos anos de 1993, 95, 97, 99 e 2001, para contextualizar a evolução do fenômeno, utilizando os dados relativos a 2001 para um diagnóstico atualizado.

<sup>1</sup> Neri, M. – “Slides da apresentação feita aos técnicos do TCU”; Painel de Referência de auditoria sobre a Tarifa Social; Brasília, agosto de 2002.

<sup>2</sup> O empilhamento de dados é o agrupamento de dados de várias pesquisas, formando uma só amostra. Com isso, procura-se, de forma heterodoxa, contornar o problema de falta de dados para determinadas microrregiões.

Apesar de certas limitações relacionadas à falta de dados para a zona rural da região Norte, é possível inferir, a partir do diagnóstico feito por NERI (2001), que a exclusão elétrica é um problema essencialmente regional (mais grave nas regiões NE, N e CO), e particularmente mais grave nas áreas rurais. Como as áreas rurais destas regiões estão entre as mais pobres do País, é de se esperar que este efeito geográfico torne a exclusão elétrica mais severa entre as famílias de menor renda per capita.

A partir desse diagnóstico inicial, é possível inferir que a exclusão elétrica está essencialmente associada à falta de oferta dos serviços de energia elétrica, ou seja, à falta de infraestrutura de distribuição que permita o atendimento à toda a população. Além da relação entre renda e exclusão elétrica advinda do efeito geográfico (regiões mais pobres apresentam maior exclusão elétrica), para uma determinada região, é de se esperar que entre os domicílios de menor renda per capita apresentem maior incidência de exclusão elétrica. Esse comportamento seria reflexo do efeito geográfico em escala “micro”: famílias mais pobres tenderiam a residir nas periferias, onde a chance de não haver rede de energia elétrica é mais alta que nas regiões centrais dos núcleos urbanos.

Assim, a primeira etapa da análise realizada é avaliar se as características que podem ser identificadas como causas da exclusão elétrica realmente são estatisticamente ligadas ao fenômeno: renda per capita e a

localização dos domicílios (estado/região e zona rural/urbana). Após esses fatores a investigação procura identificar quais outras características sócio-econômicas dos excluídos (como educação, ocupação e sexo do chefe do domicílio) e de seus domicílios (características construtivas, se há acesso a algum outro serviço público) podem ser relacionadas à exclusão elétrica, ou seja, ocorrem mais frequentemente nesse grupo.

#### 2.1 A Evolução dos serviços públicos no Período 1993 - 2001

**TABELA 1 – PERCENTUAL DE COBERTURA DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM 1993 E 2001.**

	1993	2001
REDE DE ENERGIA ELÉTRICA	91,0	96,2
REDE DE ABAST. DE ÁGUA	78,7	86,6
COLETA DE LIXO (*)	71,1	83,9
REDE DE ESGOTOS (**)	52,1	54,4
TELEFONE CONVENCIONAL	20,0	50,3
TELEFONE CELULAR	-	32,4

(\*) - coleta direta ou indireta

(\*\*) - inclui fossa séptica ligada à rede de esgotos

Fonte: PNAD/IBGE.

A partir dos dados da PNAD de 2001, o serviço de distribuição de energia elétrica é o que atende a uma maior parcela dos domicílios, ao ser comparado com outros tipos de serviços públicos relacionados à infraestrutura, como demonstra a Tabela 1. No entanto, é preciso ter cuidado ao comparar os dados quando deseja-se analisar comparativamente metas de

universalização de serviços públicos. O caso de telefonia é o exemplo mais claro: é possível que uma comunidade tenha acesso a um telefone público, sem que todas as suas residências disponham de telefone fixo ou celular. Assim, tudo depende do que se entenda como universalização dos serviços.

Não obstante essa discussão, o dados ilustram satisfatoriamente que os serviços de energia elétrica apresentam um grau de cobertura geral superior aos demais serviços relacionados à infra-estrutura.

Como será visto à frente, as áreas não atendidas tendem a ser as menos densamente povoadas, o que sinaliza para os custos crescentes de implantação de novas linhas.

Uma análise preliminar da evolução da parcela de domicílios atendidos pelo serviço de distribuição de energia elétrica ao longo do período 1993-2001,



sinaliza que os maiores ganhos relativos foram obtidos na zona rural, e nas regiões Nordeste e Centro-Oeste. Isto reflete o fato de que quanto mais próximo se está da meta de universalização, mais difícil torna-se avançar em direção à esta.

## 2.2 Aspectos geográficos da exclusão elétrica

O diagnóstico da forte influência regional sobre o fenômeno da exclusão elétrica é claro a partir da análise dos microdados da PNAD: 63,9% dos domicílios sem acesso à energia elétrica situam-se na região Nordeste,

**TABELA 2 – EVOLUÇÃO DA COBERTURA DOS SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA POR REGIÃO E ZONA, EM % DE DOMICÍLIOS ATENDIDOS.**

ANO	BRASIL	RURAL	URBANO	N	NE	CO	SE	S
1993	91,0	57,8	98,0	92,0	81,5	90,9	96,1	95,8
1995	92,7	63,9	98,6	94,1	84,5	92,8	96,9	96,9
1997	94,1	69,6	99,1	94,8	87,1	94,2	97,9	97,8
1999	95,3	76,1	99,2	95,6	89,7	95,4	98,5	98,5
2001	96,2	77,1	99,2	96,2	91,9	96,7	99,0	98,3

Fonte: PNAD/IBGE. Obs: dados para a região Norte apenas para zona urbana, exceto Estado de Tocantins.

A Tabela 3 permite avaliar a evolução segmentando-se o grau de atendimento entre a zona rural e urbana dentro de cada região do País<sup>3</sup>. A análise confirma que os avanços obtidos nas regiões Nordeste e Centro-Oeste foram positivamente afetados pelo maior avanço relativo verificado em suas zonas rurais. Chama também a atenção para o fato de que a cobertura dos serviços na zona rural das regiões Sul e Sudeste já é superior a 90% dos domicílios.

e 81,6% dos domicílios sem acesso à energia elétrica estão situados na zona rural. Se considerarmos que a PNAD não abrange a zona rural da região Norte (exceto Tocantins), e considerando que naquela região há vastas áreas sem rede de distribuição de energia elétrica, provavelmente a exclusão elétrica é ainda mais concentrada regionalmente do que revelam as estatísticas acima<sup>4</sup>.

**TABELA 3 – EVOLUÇÃO DA COBERTURA DOS SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA POR REGIÃO E ZONA, EM % DE DOMICÍLIOS ATENDIDOS.**

ANO	BRASIL	NE		CO		SE		S	
		RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO
1993	91,0	42,5	96,5	56,1	98,4	72,1	99,1	81,3	98,8
1995	92,7	49,4	97,4	64,1	98,8	77,3	99,5	85,5	99,1
1997	94,1	56,2	98,3	70,0	99,3	83,4	99,7	89,2	99,5
1999	95,3	64,8	98,5	76,0	99,5	88,5	99,7	92,9	99,5
2001	96,2	68,1	98,6	78,2	99,3	91,1	99,7	91,1	99,5

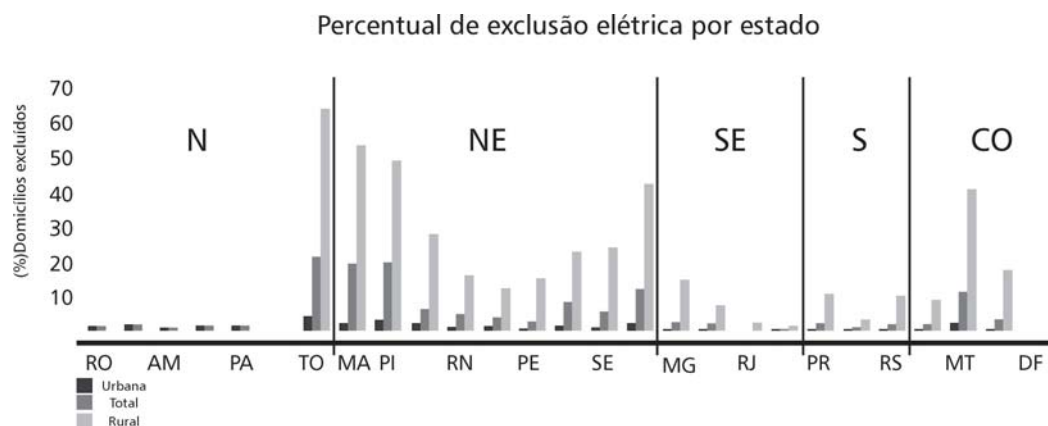
Fonte: PNAD/IBGE.

<sup>3</sup> Exceto para a região Norte, pois só há dados relativos à zona rural para o estado do Tocantins.

<sup>4</sup> Mesmo se considerarmos o baixo percentual da população brasileira que representa a zona rural da região Norte, em função de sua baixa densidade demográfica.

Como demonstra a Figura 1, esses dados adquirem ainda mais relevância quando verificamos a gravidade do fenômeno do ponto de vista regional: enquanto na região Nordeste 8,1% dos domicílios não têm acesso à energia elétrica, na região Sul estes representam apenas 1,7% do total de domicílios. A exclusão revela-se ainda mais grave na zona rural de alguns estados, onde já é grave de maneira geral. É o caso de Tocantins,

**FIGURA 1 – INCIDÊNCIA DA EXCLUSÃO ELÉTRICA POR ESTADO DA FEDERAÇÃO – TOTAL E APENAS ZONA RURAL.**



Fonte: PNAD 2001/IBGE.

Maranhão e Piauí, onde aproximadamente de 20% dos domicílios não possuem energia elétrica. Na zona rural destes estados, a exclusão elétrica atinge 63,0% dos domicílios no Tocantins, 52,8% no Maranhão e 48,4% no Piauí.

A partir da análise desses dados, infere-se o viés introduzido pela falta de dados sobre a região rural dos estados da região Norte. Em todos os Estados, a exclusão elétrica é mais grave na zona rural. Assim, o fenômeno aparece atenuado naquela região. É importante observar como a diferença entre a exclusão na zona rural e urbana é mais acentuada nas regiões Nordeste e Centro-Oeste que nas regiões Sul e Sudeste. Este é um sinal claro da concentração de pobreza no meio rural nas regiões NE e CO.

Apesar de não ser possível fazer uma análise quantitativa relacionando exclusão elétrica e densidade populacional em nível de mesorregiões, em função de o IBGE não ter disponibilizado os códigos identificadores de município, é possível fazer uma análise qualitativa a partir do trabalho de Neri (2001) e dos dados apresentados acima. Como a exclusão elétrica é mais grave na zona rural de estados com baixa densidade populacional, é possível estabelecer uma relação direta entre exclusão elétrica e baixa densidade populacional. Isso significa que os custos da universalização são crescentes à medida em que se avança em direção ao virtual pleno atendimento.

exclusão

### 2.3 Renda per capita e exclusão elétrica

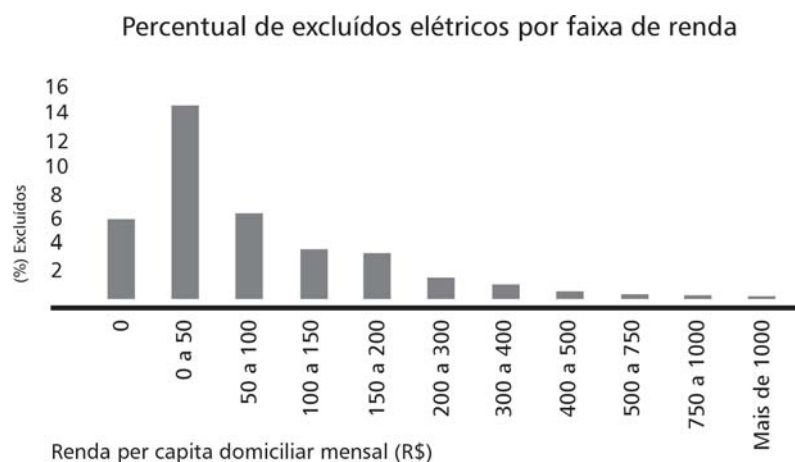
A tabela e o gráfico a seguir permitem visualizar como a exclusão elétrica é relativamente mais grave entre as faixas de renda mais baixas,

**TABELA 4 – PARCELA DE EXCLUÍDOS ELÉTRICOS POR FAIXA DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA, PARTICIPAÇÃO DAS FAIXAS DE RENDA SOBRE O TOTAL DA POPULAÇÃO, E PERCENTUAL DE EXCLUÍDOS POR FAIXA DE RENDA SOBRE O TOTAL DA POPULAÇÃO.**

	% SEM LUZ POR FAIXA	% FAIXA DE RENDA DA POPULAÇÃO	% SEM LUZ SOBRE TOTAL DA POPULAÇÃO
<b>RENDA ZERO</b>	6,0	1,8	0,1
<b>0 A 50 R\$/MÊS</b>	14,7	8,7	1,3
<b>50 A 100 R\$/MÊS</b>	6,3	15,9	1,0
<b>100 A 150 R\$/MÊS</b>	3,7	12,9	0,5
<b>150 A 200 R\$/MÊS</b>	3,5	12,6	0,4
<b>200 A 300 R\$/MÊS</b>	1,6	14,0	0,2
<b>300 A 400 R\$/MÊS</b>	1,1	8,4	0,1
<b>400 A 500 R\$/MÊS</b>	0,4	5,3	0,0
<b>500 A 750 R\$/MÊS</b>	0,4	7,2	0,0
<b>750 A 1000 R\$/MÊS</b>	0,2	3,5	0,0
<b>MAIS DE 1000 R\$/MÊS</b>	0,1	7,8	0,0
<b>TOTAL</b>	3,8	100,0	3,8

Fonte: PNAD 2001/IBGE.

**FIGURA 2 – HISTOGRAMA: EXCLUSÃO ELÉTRICA POR FAIXA DE RENDA**



Fonte: PNAD 2001/IBGE.

de maneira geral: ou seja, quanto maior a renda per capita domiciliar, menor a parcela dos domicílios sem acesso à energia elétrica<sup>5</sup>. A tendência decrescente na participação relativa dos excluídos elétricos à medida em

<sup>5</sup> Todos os valores de renda, originalmente expressos na PNAD em R\$ de setembro de 2001, foram atualizados pelo IPCA, e estão expressos em R\$ de setembro de 2002.

que aumenta a renda per capita domiciliar pode ser observada por meio da tabela e do gráfico a seguir.

Destaca-se o comportamento anômalo das famílias com renda zero. Vários motivos podem ter sido a causa dessa anomalia, entre as quais podemos citar: rendas informais não divulgadas, ausência de informação por parte dos entrevistados da verdadeira renda de todos os componentes, etc. A despeito de qual o motivo da anomalia verificada para a renda zero, os dados revelam, de modo geral, uma maior incidência da exclusão elétrica entre as faixas de renda mais baixas.

**TABELA 5 – COMPOSIÇÃO DOS DOMICÍLIOS EXCLUÍDOS ELÉTRICOS POR FAIXA DE RENDA MENSAL PER CAPITA, EM (%).**

<b>RENDA ZERO</b>	2,8
<b>0 A 50 R\$/MÊS</b>	33,7
<b>50 A 100 R\$/MÊS</b>	26,6
<b>100 A 150 R\$/MÊS</b>	12,5
<b>150 A 200 R\$/MÊS</b>	11,5
<b>200 A 300 R\$/MÊS</b>	5,8
<b>300 A 400 R\$/MÊS</b>	2,3
<b>400 A 500 R\$/MÊS</b>	0,6
<b>500 A 750 R\$/MÊS</b>	0,7
<b>750 A 1000 R\$/MÊS</b>	0,2
<b>MAIS DE 1000 R\$/MÊS</b>	0,2
<b>IGNORADA</b>	2,9

Fonte: PNAD 2001/IBGE

Como os cidadãos de menor renda per capita são mais numerosos e como a incidência da exclusão elétrica é maior nas faixas de renda mais baixas, a população de excluídos é composta essencialmente por cidadãos de baixa renda, conforme demonstra a Tabela 5. Esses dados permitem concluir que ações de universalização dos serviços públicos de energia elétrica tendem a beneficiar essencialmente domicílios de baixa renda.

#### 2.4 Outras características dos excluídos elétricos

**TABELA 6 - INCIDÊNCIA DA EXCLUSÃO ELÉTRICA PARA GRUPOS EM FUNÇÃO DO NÚMERO DE CÔMODOS E DE MORADORES POR DOMICÍLIO.**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
<b>% EXCLUÍDOS E Nº MORADORES</b>	5,4	3,4	2,8	2,8	3,7	5,2	7,3	8,5	9,8	9,0	12,3	8,7	12,7	7,5	7,4
<b>% EXCLUÍDOS E Nº CÔMODOS</b>	10,5	8,7	7,1	5,8	2,9	3,0	2,3	2,4	1,7	1,7	1,4	0,4	0,5	-	-

Fonte: PNAD 2001/IBGE

O foco desta seção do trabalho é verificar quais características sócio-econômicas são comuns entre os excluídos elétricos. O objetivo dessa investigação a respeito do bem-estar individual dos excluídos elétricos é ampliar o diagnóstico feito nas seções anteriores, verificar em que medida

o fenômeno é mais uma característica ou consequência da pobreza existente no País.

A exclusão elétrica é mais freqüente em domicílios com maior número de moradores e menor número de cômodos, como demonstra a Tabela 6, o que reforça o diagnóstico feito na seção anterior, uma vez que as famílias mais pobres tendem a ser mais numerosas, e a ter casas mais modestas.

Ao cruzar dados de acesso à energia elétrica e acesso a outros tipos de serviços públicos<sup>6</sup>, as características construtivas dos domicílios e a infra-estrutura neles disponível, fica claro o diagnóstico de que a exclusão elétrica não ocorre isoladamente. Para chegar a essa conclusão comparamos a freqüência com que ocorre a exclusão elétrica para diferentes categorias de outras variáveis sócio-econômicas, e analisamos a composição destas dentro do grupo de excluídos elétricos.

**TABELA 7 – COMPOSIÇÃO DOS EXCLUÍDOS ELÉTRICOS POR NÚMERO DE MORADORES E CÔMODOS DO DOMICÍLIO**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
<b>(%)P/ Nº MORADORES</b>	14	16	17	17	14	9	6	4	2	1	1	0	0	0	0
<b>(%)P/ Nº CÔMODOS</b>	4	9	16	23	19	15	7	4	2	1	0	0	0	-	-

Fonte: PNAD 2001/IBGE.

Além de analisar a freqüência de incidência da exclusão elétrica nos domicílios agrupados segundo o número de moradores e de cômodos, é importante analisar como se compõe o universo dos excluídos segundo as mesmas características. Como apresentado na tabela e gráfico a seguir, a maioria dos excluídos reside em domicílios de 4 ou 5 cômodos, com até 5 moradores.

Como demonstra a Tabela 8, a exclusão elétrica ocorre com maior freqüência nos domicílios em que não há acesso à rede de água tratada, à rede de esgotos, à coleta de lixo (direta ou indireta). É mais comum nos domicílios em que não há banheiro, e nos de características construtivas mais rudimentares.

**TABELA 8 – INCIDÊNCIA DA EXCLUSÃO ELÉTRICA PARA GRUPOS COM DIFERENTES INFRA-ESTRUTURA DOMICILIAR.**

<b>% DE EXCLUÍDOS ELÉTRICOS DADAS AS CARACTERÍSTICAS DO DOMICÍLIO</b>		<b>% DE EXCLUÍDOS ELÉTRICOS DADAS AS CARACTERÍSTICAS DO DOMICÍLIO</b>	
ÁGUA CANALIZADA		BANHEIROS	
TEM	0,7	TEM	1,3
NÃO TEM	24,1	NÃO TEM	34,4
ESGOTO		LIXO	
REDE DE ESGOTO	0,1	COLETA DIRETA	0,4
FOSSA SÉPTICA LIGADA À REDE	0,1	COLETA INDIRETA	1,1
FOSSA SÉPTICA NÃO LIGADA À REDE	0,5	QUEIMADO OU ENTERRADO	18,2
FOSSA RUDIMENTAR	3,7	JOGADO EM TERRENO BALDIO	26,1
VALA	8,6	OUTRO DESTINO	35,7
MATERIAIS DAS PAREDES EXTERNAS		MATERIAIS DAS PAREDES EXTERNAS	
ALVENARIA	2,8	ALVENARIA	4,1
MADEIRA APARELHADA	3,9	MADEIRA APARELHADA	0,1
TAIPA NÃO REVESTIDA	39,7	TAIPA NÃO REVESTIDA	11,5
MADEIRA APROVEITADA	13,0	MADEIRA APROVEITADA	14,3
PALHA	82,3	PALHA	61,7
OUTRO MATERIAL	18,7	OUTRO MATERIAL	12,4

Fonte: PNAD 2001/IBGE.

<sup>6</sup> Os cruzamentos de exclusão elétrica com as outras variáveis foram feitos de maneira independente entre si. Ou seja, não foram tabelas cruzadas de mais de um nível.

A
 Ao fazer o mesmo tipo de análise em função das características do chefe da família, verifica-se que a exclusão elétrica é mais grave entre as famílias cujo chefe tem poucos anos de estudo, e cujo ramo de ocupação é agrícola. Estas características podem ser vistas como um resultado ou conseqüência do fato de a exclusão elétrica ser um problema especialmente grave na zona rural das regiões mais pobres.

### 3. Conclusão

O conjunto de informações apresentadas aqui sobre a incidência da exclusão elétrica entre diferentes grupos de cidadãos, e sobre quais as características sócio-econômicas dos excluídos elétricos pode ser de grande utilidade para balizar as ações de programas de universalização dos serviços públicos de energia elétrica. Ao mesmo tempo que o diagnóstico sinaliza que em algumas regiões, e especialmente no meio urbano, este não é um problema grave, deixa claro que em certas áreas, carentes de infraestrutura e serviços públicos de modo geral, há que se desenvolver ações coordenadas para o desenvolvimento econômico regional, pois não trata-se de combater apenas a exclusão elétrica, mas de combater a pobreza.

Ao realizar iniciativas a fim de combater a grande causa da exclusão elétrica - a falta de oferta, relacionada à falta de infra-estrutura de distribuição - deve-se considerar que a grande maioria dos excluídos elétricos é de cidadãos de baixa renda, e para viabilizar que o acesso à rede física de distribuição de energia elétrica signifique acesso ao consumo de energia elétrica, é preciso criar condições econômicas - isto é, capacidade de pagamento. Solucionar esse problema é um aspecto essencial para assegurar não só para concretizar o efetivo incremento de bem estar que o consumo de energia elétrica pode propiciar aos novos consumidores, mas também para conferir sustentabilidade econômico-financeira ao processo de expansão da rede de distribuição no País.

**TABELA 9 - INCIDÊNCIA DA EXCLUSÃO ELÉTRICA DADAS AS CARACTERÍSTICAS DO CHEFE DE FAMÍLIA E CARACTERÍSTICAS DOS CHEFES DE FAMÍLIA CUJOS DOMÍLIOS NÃO TÊM ACESSO À ENERGIA ELÉTRICA**

% DE EXCLUÍDOS ELÉTRICOS DADAS AS CARACTERÍSTICAS DO CHEFE DE FAMÍLIA	
SEXO	
MASCULINO	4,3
FEMININO	2,3
RAMO DE OCUPAÇÃO	
AGRÍCOLA	19,2
INDÚSTRIA	1,2
COMÉRCIO	0,7
SERVIÇOS	0,8
OUTROS	0,5
ANOS DE ESTUDO	
INFERIOR A UM ANO	11,8
1 A 3 ANOS	6,2
4 A 7 ANOS	1,9
8 A 10 ANOS	0,6
11 A 14 ANOS	0,2
15 ANOS OU MAIS	0,0

% DE GRUPOS CARACTERÍSTICOS ENTRE OS EXCLUÍDOS ELÉTRICOS	
SEXO	
MASCULINO	82,3
FEMININO	17,7
RAMO DE OCUPAÇÃO	
AGRÍCOLA	84,4
INDÚSTRIA	6,5
COMÉRCIO	2,3
SERVIÇOS	4,4
OUTROS	2,4
ANOS DE ESTUDO	
INFERIOR A UM ANO	56,0
1 A 3 ANOS	25,7
4 A 7 ANOS	15,3
8 A 10 ANOS	2,0
11 A 14 ANOS	0,8
15 ANOS OU MAIS	0,0

Fonte: PNAD 2001/IBGE.



#### 4. Bibliografia

- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (Brasil). **Nota técnica n.21/1999 – SRC/ANEEL**. Brasília, set. 1999.
- ANDRADE, Thompson A. **Aspectos distributivos na determinação de preços públicos**. Rio de Janeiro : IPEA, 1998.
- ANDRADE, Thompson A.; LOBÃO, Waldir J. A. **Tarifação social no consumo residencial de água**. Rio de Janeiro : IPEA, 1996. (Texto para discussão ; 438).
- BARROS, P. B.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro : IPEA, 2001. (Texto para discussão ; 800).
- CAMARGO, José; GIAMBIAGI, F., (Org.). **Distribuição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1991.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios – PNAD: 2001**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>
- Acesso em: 22 mar. 2004.
- NERI, Marcelo. **Auditoria sobre a tarifa social**. Brasília, 2002. Apresentação no Painel de Referência para a Auditoria sobre a Tarifa Social no Tribunal de Contas da União.
- RAMOS, Lauro. **Desigualdade de renda e crescimento econômico no Brasil: 1976/85**. Rio de Janeiro : IPEA, 1991. (Texto para discussão ; 213).

# Pós-Graduação no Tribunal de Contas da União: busca de qualificação profissional com geração de conhecimento próprio

Carlos Wellington Leite de Almeida

## Introdução

O Tribunal de Contas da União (TCU) investe na capacitação de seus recursos humanos. Com isso, procura atender melhor às expectativas da sociedade brasileira, a qual espera ver o Controle Externo contribuindo, efetivamente, para a regularidade no uso dos recursos públicos, para o combate à corrupção e para o aperfeiçoamento da gestão pública. O Tribunal procura dotar seus quadros de pessoal qualificado para atender a essas demandas e, por meio do incentivo ao aperfeiçoamento em nível de pós-graduação, busca a qualificação profissional com geração de conhecimento próprio. Adicionalmente, procura prestar sua parcela de contribuição ao esforço educacional do Brasil.

O texto a seguir avalia a atuação institucional do TCU no incentivo à realização de cursos de pós-graduação por seus servidores. Delineia a orientação geral conferida a essa iniciativa, identifica as medidas efetivas de concretização do apoio aos estudos e relaciona as atividades de educação com as necessidades do Controle Externo. Ao final, identifica princípios norteadores da educação no Tribunal e menciona a possibilidade de que o órgão venha a se tornar um centro disseminador de conhecimentos em controle da Administração Pública.

## Cursos de Pós-Graduação para o Tribunal de Contas da União

A decisão de capacitar servidores em nível de pós-graduação contribui decisivamente para o aperfeiçoamento do Controle Externo e para a implementação de um efetivo sistema de educação corporativa em Controle Externo. Além disso, vai ao encontro da atual orientação na ação do TCU, a qual inclui o incremento das ações de caráter preventivo, ainda que sem descuidar do combate repressivo à corrupção e à malversação de recursos públicos. Em entrevista concedida à revista da Corte,

**Carlos Wellington Leite de Almeida** é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União.

o Presidente do Tribunal reforçou a importância de se aliar medidas preventivas às medidas repressivas no combate ao mau uso do dinheiro público. De acordo com o Ministro Valmir Campelo, a atuação do Tribunal é fundamental justamente por fiscalizar com rigor a aplicação de recursos, sendo as auditorias e outras medidas fiscalizatórias instrumentos de capital importância para a redução e para a obstrução do desvio de dinheiro dos cofres públicos.

É nesse sentido que se eleva a importância das iniciativas de capacitação de servidores em pós-graduação. A literatura especializada contemporânea destaca, com empenho, que entre os principais focos do aperfeiçoamento das instituições no desempenho de suas atividades está a melhoria da capacidade técnico-operacional de seus recursos humanos. Por ocasião do VI Congresso Febraban de Recursos Humanos, realizado em outubro de 2003, em São Paulo, o corpo docente da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), deixou claro que cabe às instituições, ao adotar modelos de educação corporativa, formar e desenvolver talentos, promovendo a geração, assimilação, difusão e aplicação do conhecimento organizacional.

O Tribunal possui regras específicas claramente voltadas para o apoio à capacitação de seus servidores. No que se refere aos cursos de pós-graduação, três são os mecanismos básicos de incentivo: redução de jornada de trabalho sem redução salarial (podendo-se chegar à dispensa total das atividades nos casos previstos em Resolução), promoção de curso de pós-graduação em caráter interno e custeio, total ou parcial, de curso realizado em entidade de ensino superior. Além disso, por meio de Resolução, o Tribunal definiu, expressamente, que o cumprimento de metas institucionais não pode ser usado como argumento para obstar a participação de servidor em curso de pós-graduação. Esta decisão confirma a determinação de se incentivar o corpo técnico a buscar seu auto-aperfeiçoamento, bem como a relação de confiança que existe entre a instituição e seus servidores, em

cujo cerne está o entendimento de que o estudo e o ganho em capacitação são benéficos para o controle externo e devem ser priorizados.

Para o TCU, a capacitação de seus agentes em nível de pós-graduação visa a dotar o corpo técnico de ferramentas intelectuais adequadas à fiscalização dos recursos públicos e a gerar conhecimento próprio para a instituição no exercício do controle externo. Com isso, incrementa o Tribunal sua capacidade de cumprir a missão que lhe é atribuída, a saber, a de *assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade*. A geração de conhecimento próprio, em especial, contribui decisivamente para o que se denomina, no seio dos estudos conduzidos no Tribunal, *Domínio da Informação*, isto é, a *capacidade de reconhecer, captar, tratar e tornar disponíveis, interna e externamente, informações relevantes para o acompanhamento da gestão pública e o suporte à tomada de decisão*. O TCU dá início, portanto, a um círculo virtuoso de geração e consolidação de conhecimentos que contribuirão, cada vez mais, para o desempenho de suas múltiplas e complexas funções: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria, algumas das quais resultam em atuações de caráter eminentemente pedagógico.

Além disso, ao disponibilizar formação em nível de pós-graduação a seus servidores, o Tribunal presta sua parcela de contribuição ao esforço educacional no Brasil, conforme previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional<sup>1</sup>. De acordo com esse diploma legal, a educação superior tem por finalidade, entre outras, formar pessoal nas diferentes áreas do conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua. O TCU, portanto, incentiva efetivamente a capacitação de seus recursos humanos, de forma a torná-los aptos a prestar o melhor serviço possível à sociedade civil, quando no desempenho de atribuições inerentes à complexa atividade de supervisão do uso do dinheiro público.

---

<sup>1</sup>BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996, Seção I

**P**apel fundamental do Instituto Serzedello Corrêa

No âmbito das atividades de educação do Tribunal, papel fundamental compete ao Instituto *Serzedello Corrêa* (ISC). A essa unidade de apoio estratégico do órgão compete o desenvolvimento de todas as ações de capacitação que digam respeito aos quadros de pessoal da Corte de Contas. O Instituto conta com setores especializados no planejamento das ações de capacitação, na execução de eventos internos e externos, na capacitação de pessoal em nível de pós-graduação, na gestão e consolidação de conhecimento, além de autonomia orçamentário-financeira para que possa desincumbir-se das tarefas que lhe são atribuídas. Vale ressaltar que, não obstante o caráter central do ISC nas ações de educação e na gestão de conhecimento, o Tribunal age, nesse sentido, de maneira marcada por intensa cooperação inter-setorial, cabendo a todas as

profissionais requeridas. Por competências organizacionais, os estudos já realizados identificam o conjunto das melhores práticas para o cumprimento da missão institucional e a construção da visão de futuro do Tribunal. Por competências profissionais devem ser entendidos os conhecimentos, habilidades e atitudes interdependentes e necessários à consecução de determinado propósito expresso pelo desempenho profissional dentro de determinado contexto. Vale ressaltar que, não obstante o caráter inovador do *Projeto Atena*, o esforço pela identificação de competências necessárias para o Tribunal já data de há alguns anos.

Transformando, a seguir, em ação concreta a diretriz de se obter as competências organizacionais e profissionais para o exercício do Controle Externo pelo TCU, o Instituto conduz diferentes programas e linhas

<b>EVENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO</b>	<b>SERVIDORES BENEFICIADOS</b>
PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLE EXTERNO (PGCE)	45
GESTÃO CORPORATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (GCA)	34
GESTÃO EM LOGÍSTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (GLA)	36
GESTÃO ESTRATÉGICA DO CONHECIMENTO E INTELIGÊNCIA EMPRESARIAL (GCO)	34
ESPECIALIZAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (EAPP)	37
ESPECIALIZAÇÃO EM AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS (EAOP)	15
PÓS-GRADUAÇÃO POR EVENTO EXTERNO	29
PROGRAMA <i>PÓS NOS ESTADOS</i>	11
<b>TOTAL</b>	<b>241</b>

Fonte: Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União

unidades que o integram importantes parcelas no esforço pela capacitação de recursos humanos.

Ao ISC compete, de início, mapear as competências institucionais requeridas para o contínuo aperfeiçoamento do Controle Externo. Para tanto, atualmente, conta com importante núcleo de estudos específicos, o *Projeto Atena*. Ao *Projeto Atena*, composto por pessoal com extensa experiência na área de educação corporativa, cabe implantar um modelo de gestão do desenvolvimento de pessoas por competências capaz de contribuir para a melhoria do desempenho do TCU. Com esse propósito, tem procedido ao mapeamento e à validação das competências organizacionais e das competências

de ação de capacitação. No que se refere à capacitação em nível de pós-graduação, os dados compilados até abril de 2004 permitem identificar mais de 240 servidores contemplados com ações desse tipo, o que representa a qualificação de cerca de 11% do quadro técnico<sup>2</sup>. O quadro a seguir descreve, resumidamente, as ações empreendidas e os resultados alcançados, em termos de servidores beneficiados com iniciativas de pós-graduação. É importante destacar que os números apresentados contemplam apenas os casos nos quais o Tribunal custeou, total ou parcialmente, os estudos de seus agentes. Não são computados os casos em que houve apenas autorização para participação em cursos externos de pós-graduação. Portanto, o número de servidores que contaram com o apoio do Tribunal

<sup>2</sup>De acordo com o Relatório de Atividades do 3º Trimestre de 2003, o TCU contava, à época, com um total de 2.062 servidores.

para qualificar-se em nível de pós-graduação é ainda mais significativo.

O ISC procura afirmar-se, continuamente, como um núcleo de excelência em termos da formação corporativa na Administração Pública. Ao centralizar a condução da política de formação do corpo técnico do TCU, estabelecer projetos específicos de mapeamento de competências requeridas e incentivar, mediante programas e linhas de ação de variado alcance, o Instituto incorpora em sua atividade diária o sentimento das chamadas “organizações inteligentes”, isto é, aquelas que são capazes de gerar conhecimento próprio e transformá-lo em ferramenta de atuação regular. O Instituto tem atendido não somente ao pessoal do próprio TCU, mas, também, a servidores de outros órgãos governamentais interessados em qualificar recursos humanos no controle e na supervisão da Administração Pública.

#### Pós-Graduação em Controle Externo

O Curso de Pós-Graduação em Controle Externo (PGCE) constituiu a maior e mais importante iniciativa do TCU, até o momento, em termos da busca da qualificação profissional de seus recursos humanos e da geração de conhecimento próprio. Constituiu a iniciativa em fazer do Instituto uma efetiva escola de pós-graduação, com a absorção e o desempenho e todas as responsabilidades atinentes à implementação e à gestão de uma especialização acadêmica inteiramente voltada para os propósitos do Controle Externo da Administração Pública Federal. O funcionamento da referida especialização foi autorizado em setembro de 2001 pelo Ministério da Educação<sup>3</sup> e, desde, então, 45 analistas de controle externo foram beneficiados com a possibilidade de se auto-aperfeiçoarem em suas áreas específicas de atuação profissional, com o custeio integral de seus estudos pela instituição.

O PGCE visou propiciar aos alunos o conhecimento relativo ao controle da Administração Pública e à avaliação e análise da atuação do Controle Externo. Importante iniciativa relativa à geração de conhecimento próprio disse respeito à obrigatoriedade de desenvolver monografias e trabalhos capazes de contribuir para a eficácia, a eficiência e a efetividade

do Controle. O curso contemplou as seguintes áreas de concentração: auditoria governamental, controle da regulação dos serviços públicos concedidos e análise e avaliação da gestão pública. Todas elas dizem respeito à atuação direta do TCU na supervisão do bom uso dos recursos públicos federais, com vistas ao benefício da sociedade.

A área de concentração em auditoria governamental priorizou servidores lotados nas unidades da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex). O propósito foi o de qualificar recursos humanos para o desempenho das atividades de fiscalização conduzidas pelo Tribunal, as quais constituem, juntamente com as análises das tomadas e prestações de contas, o escopo da atividade tradicional de Controle Externo. A ênfase em auditorias representa a priorização de ações preventivas na defesa do erário público, uma vez que boas auditorias, ao contrário da simples análise de contas, resultam, naturalmente, em iniciativas de aperfeiçoamento da gestão e na identificação de potenciais irregularidades em fases anteriores ou concomitantes ao efetivo uso dos recursos públicos.

A área de concentração em controle da regulação dos serviços públicos concedidos teve como prioridade a qualificação dos servidores lotados na Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid). A Sefid é unidade técnica especializada do TCU que tem por finalidade fiscalizar e avaliar as privatizações de empresas estatais, a outorga de serviços públicos e a execução dos respectivos contratos. Constitui unidade de vanguarda na fiscalização de grandes temas relativos à Reforma do Estado, o que inclui os setores de energia elétrica, petróleo, serviço postal, telecomunicações, transportes, privatizações e administração de estações aduaneiras. A disponibilidade de servidores com adequada qualificação para a supervisão de setores tão sensíveis da atuação governamental permite reconhecer inegável ganho em termos de aperfeiçoamento do controle externo.

A área de concentração em análise e avaliação da gestão pública, por fim, priorizou o atendimento a servidores lotados na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) e na Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

<sup>3</sup>BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Ministerial nº 2.017, de 11 de setembro de 2001. Brasília, DF, 2001.

A Seprog tem por finalidade fiscalizar e avaliar os resultados de programas de governo. A Semag, por sua vez, tem por tarefa assessorar os relatores das contas do Presidente da República, dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público da União, na elaboração dos pareceres prévios a cargo do Tribunal e realizar análises sistêmicas e econômicas de programas de governo, da dívida pública, da arrecadação, da renúncia de receita, das transferências constitucionais e da dívida ativa.

É importante ressaltar que, nas três áreas de concentração, a noção de prioridade para atendimento à capacitação de pessoal lotado em determinada unidade técnica não inviabilizou a realização da pós-graduação por servidores lotados em outras unidades. Em qualquer dos casos foi possibilitada a matrícula de servidores que desempenhassem funções em unidades que não as priorizadas, mas cuja capacitação especializada pudesse contribuir para o ganho em eficácia, eficiência e efetividade na atuação do controle externo, como é o caso de analistas lotados nos gabinetes dos Ministros do TCU, os quais se dedicam ao assessoramento direto aos membros da Corte, dotados de poder decisório. Com isso o Tribunal reconheceu o caráter evidentemente multidisciplinar de suas funções, além de dedicar especial atenção ao tema da complementaridade que existe entre as atuações de seus diferentes setores de trabalho.

O PGCE representa um verdadeiro marco na qualificação de recursos humanos para o exercício da fiscalização da Administração Pública. Sua estrutura curricular específica para servidores do Controle contribui, sobremaneira, para o surgimento de um

***"O TCU, por meio do ISC, trata de oferecer a seus servidores oportunidades de capacitação em nível de pós-graduação mediante parcerias com entidades de educação de nível superior."***

núcleo de excelência, a partir do qual pessoal altamente capacitado para o exercício de suas funções passará a avaliar o uso do dinheiro público federal, com inegável retorno para a Administração e para a sociedade civil. Além disso, a geração de conhecimento próprio, diretamente voltado para o exercício do Controle, faz do TCU um potencial disseminador de boas práticas de gestão, disponíveis a qualquer cidadão, integrante ou não da Administração Pública, que queira aprofundar seus estudos ou conhecer melhor o que se faz para proteger o Erário do mau uso e da corrupção.

#### Parcerias com entidades educacionais

O TCU, por meio do ISC, trata de oferecer a seus servidores oportunidades de capacitação em nível de pós-graduação mediante parcerias com entidades de educação de nível superior. Nesses casos, o Tribunal custeia integralmente os estudos dos servidores beneficiados, devendo o conhecimento gerado ser obrigatoriamente aplicado em benefício da ação do controle externo, contribuindo para o seu aperfeiçoamento. Entre as iniciativas desse tipo incluem-se os cursos de especialização em Avaliação de Políticas Públicas e em Auditoria de Obras Públicas e os cursos de pós-graduação em Gestão Corporativa na Administração Pública, Gestão em Logística na Administração Pública e Gestão do Conhecimento. Os dados compilados até abril de 2004 informam que 159 servidores foram beneficiados com cursos de pós-graduação conduzidos em parceria com entidades educacionais.

O Curso de Especialização em Avaliação de Políticas Públicas (EAPP) foi realizado em parceria com a Escola de Políticas Públicas e Governo (EPPG), a qual constitui núcleo de estudos especializados da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Trata-se de especialização voltada para servidores públicos, membros de organizações não-governamentais e representantes do setor privado que atuem no desenho, avaliação e implementação de políticas públicas. No caso do TCU, 37 servidores foram contemplados pela iniciativa. Dividido em duas partes, uma de nivelamento e outra de conhecimentos específicos, o curso levou aos servidores do controle externo conhecimentos essenciais sobre economia, ciência política e administração e tratou, em profundidade,

dos principais conceitos, teorias e técnicas de análise de políticas públicas no Brasil.

O Curso de Especialização em Auditoria de Obras Públicas (EAOP) foi realizado em parceria com a Universidade de Brasília (UnB) e resultou no aperfeiçoamento técnico de 15 servidores do Tribunal. Nos últimos anos o TCU tem intensificado sua ação fiscalizatória sobre as obras públicas executadas com recursos federais, contribuindo, de maneira decisiva, para a detecção de irregularidades que hajam provocado dano ao erário do União ou que encerrem potencial risco para provocá-lo. A sistemática de fiscalização anual de obras (Fiscobras), envolvendo as Secretarias de Controle Externo em todos os Estados do Brasil e conduzida sob a orientação e supervisão centralizadas da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob), resultou na sucessiva entrega de valiosos relatórios ao Congresso Nacional. Nesses relatórios, o TCU promove uma verdadeira triagem das obras públicas custeadas pela União, definindo aquelas com indícios de irregularidades graves, aquelas com falhas e impropriedades de menor potencial lesivo e aquelas que se encontram em acordo com as normas vigentes e sem sinais de malversação do dinheiro público. A qualificação de recursos humanos em auditoria de obras representa, portanto, mais do que um reforço técnico: significa verdadeiro retorno para a sociedade brasileira, em termos da garantia do bom uso do dinheiro do contribuinte em ações de implantação de infra-estrutura.

Os cursos de pós-graduação em Gestão Corporativa e Gestão em Logística na Administração Pública (GCA

***"Os cursos tiveram como objetivo possibilitar aos participantes a aquisição de novas posturas diante dos desafios e tendências organizacionais, por meio de visão estratégica e globalizada, ampliando sua capacidade de tomada de decisões na perspectiva de antecipar e construir o futuro da organização, bem como propiciar conhecimento multidisciplinar para a gestão pública, mediante estímulo à competência empreendedora."***

e GLA) foram realizados em parceria com Instituto de Cooperação e Assistência Técnica (Icat), centro especializado da Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF). Tiveram como público-alvo os servidores da área-meio do TCU (Secretaria-Geral de Administração, Secretaria de Controle Interno, Consultoria Jurídica e o próprio ISC), de forma a qualificá-los para o melhor desempenho das funções internas da instituição. Os cursos tiveram como objetivo possibilitar aos participantes a aquisição de novas posturas diante dos desafios e tendências organizacionais, por meio de visão estratégica e globalizada, ampliando sua capacidade de tomada de decisões na perspectiva de antecipar e construir o futuro da organização, bem como propiciar conhecimento multidisciplinar para a gestão pública, mediante estímulo à competência empreendedora.

Característica relevante dos cursos GCA e GLA diz respeito ao atendimento ao princípio da equidade de oportunidade. Isso porque não apenas os analistas de controle externo, categoria funcional que compõe o nível superior dos recursos humanos da Secretaria do Tribunal, foram beneficiados, mas, também, os técnicos de controle externo, categoria funcional de nível médio. Muitos desses profissionais exercem funções-chaves na administração logística, de pessoal, financeira e de material do órgão, não podendo seus talentos e seus conhecimentos serem perdidos por falta de incentivo à educação continuada. Com isso, o TCU reconhece que a capacitação acadêmica e profissional de seus servidores de nível médio já excede as exigências iniciais previstas em concurso público de admissão e, também, reconhece que seus quadros de nível médio são de alta capacidade intelectual e relevante valor institucional.

O curso de pós-graduação em Gestão do Conhecimento e Inteligência Empresarial (GCO) foi realizado em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR), por meio de seu Núcleo de Gestão do Conhecimento e Inteligência Empresarial da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (NIE). O NIE destina-se a complementar a estratégia da universidade e tem, como propósito, desenvolver metodologias de gestão do conhecimento que contribuam para o aprimoramento das práticas de gestão das empresas brasileiras e da administração pública.

O modelo curricular desenvolvido no âmbito do Tribunal teve como objetivo geral formar especialistas na área de gestão estratégica do conhecimento, para sistematizar o tratamento das informações e dados quando do exercício do controle externo. Os objetivos específicos incluíram preparar o aluno para conceber e liderar projetos e ações de gestão do conhecimento, a fim de dotar o TCU de pessoal especializado em identificar e desenvolver processos, produtos e serviços baseados em conhecimento, tecnologia e inovação; além de estimular o aluno a identificar e explorar o conhecimento implícito da organização e desenvolver novos ativos intelectuais como alavanca para a inserção competitiva do TCU na Sociedade do Conhecimento. Ao todo, 35 profissionais da Corte receberam qualificação de alto nível no que se refere à geração de conhecimento institucional e à sua gestão estratégica.

#### Pós-Graduação por evento externo

Como no que se refere às parcerias com entidades de educação superior, os cursos de pós-graduação que o TCU, por meio do ISC, custeia a seus servidores, representam a iniciativa de trazer para o âmbito do órgão o conhecimento existente nas universidades e escolas, permitindo aos quadros do Tribunal munirem-se dessas informações e gerar conhecimentos específicos para o controle externo. Os cursos realizados como eventos externos, diferentemente daqueles resultantes das parcerias institucionais, são solicitados pelos servidores interessados e submetidos ao exame do órgão, o qual decidirá pelo custeio ou não da pós-graduação pleiteada, conforme sejam atendidos os requisitos de interesse do Tribunal e de possibilidade orçamentário-financeira.

Os dados consolidados até abril de 2004 informam que 29 servidores foram beneficiados com os custeios, parcial ou integral, de seus estudos de especialização. Entre os cursos realizados destacam-se os de MBA (*Master Business Administration*) em Gestão e Políticas Públicas e os de MPA (*Master Public Administration*) em controle externo. Além desses cursos, outros geraram conhecimentos especializados e pertinentes à fiscalização do Tribunal em áreas sensíveis da atuação política governamental, tais como o MBA em Gerência de Operações em Energia

**"O NIE destina-se a complementar a estratégia da universidade e tem, como propósito, desenvolver metodologias de gestão do conhecimento que contribuam para o aprimoramento das práticas de gestão das empresas brasileiras e da administração pública."**

e a Especialização em Controle e Gestão Municipal.

#### Pós-Graduação nas Unidades Regionais

No final do ano de 2003, o TCU lançou o Programa de Concessão de Bolsas de Estudo de Pós-Graduação para as Secretarias de Controle Externo nos Estados, o qual ficou conhecido como *Programa Pós nos Estados*. A iniciativa teve, além da já referenciada motivação de obter qualificação técnica de recursos humanos com geração de conhecimento próprio, o propósito de reduzir a histórica ausência de atuação do órgão, em termos de apoio à educação continuada, junto às unidades técnicas regionais. O programa consistiu do custeio parcial de cursos de pós-graduação realizados por servidores lotados nas Secretarias de controle externo nos Estados, atendendo aos princípios da parceria do Instituto *Serzedello Corrêa* com as demais unidades organizacionais do Tribunal, da equidade de oportunidades de desenvolvimento profissional e do incentivo ao auto-desenvolvimento e ao desenvolvimento profissional contínuo.

Com o *Programa Pós nos Estados*, o Tribunal, por meio do ISC, logrou transformar em ação concreta o princípio da equidade de oportunidades. Servidores lotados nos diferentes Estados brasileiros, os quais desempenham tarefas especializadas de fiscalização de recursos públicos federais, passaram a contar com efetivo apoio para a continuidade de suas formações acadêmicas e suas qualificações profissionais. Os ganhos esperados em termos de aperfeiçoamento da ação do controle externo nas unidades da Federação e em termos de comprometimento do servidor para com o crescimento institucional são elevados.



Além disso, o *Programa Pós nos Estados* teve a virtude de possibilitar o aperfeiçoamento em áreas de conhecimento de pouca densidade na instituição. Ao deixar aos próprios servidores a responsabilidade de identificar cursos de pós-graduação que compatibilizassem as suas necessidades de auto-aperfeiçoamento com o interesse do controle externo, o Tribunal abriu importante oportunidade de ampliar o domínio profissional de recursos humanos. Assim, não somente as tradicionais áreas afim com o Controle, como o Direito, a Contabilidade e a Administração passaram a ser contempladas. Desde o momento da implementação do programa, os servidores viram-se livres para buscar aperfeiçoamento em, por exemplo, sistemas de irrigação, modais de transporte de cargas e questões ambientais.

### Conclusão

O TCU investe, firmemente, na capacitação de seus recursos humanos. As diversas iniciativas do órgão refletem a preocupação que têm seus dirigentes, bem como os servidores engajados no processo educacional-corporativo, com a entrega do melhor resultado possível à sociedade, em termos do controle externo da Administração Pública. Seja conduzindo por meios próprios os cursos de especialização requeridos para a qualificação de seus analistas e técnicos, seja estabelecendo parcerias com entidades de ensino superior, seja custeando os estudos realizados por servidores em ambiente externo, o TCU está visivelmente direcionado para o seu aperfeiçoamento institucional como fiscal do dinheiro público.

O apoio aos cursos de pós-graduação reflete duas orientações básicas no comportamento institucional do TCU: busca de qualificação profissional e esforço pela geração de conhecimento próprio. A primeira orientação diz respeito à melhoria dos recursos humanos, com vistas a oferecer ao serviço do controle externo profissionais de qualidade, capazes de efetivamente contribuir para o bom uso dos recursos públicos originários do contribuinte, combater a corrupção e aperfeiçoar o setor público da vida nacional, em benefício da sociedade. A segunda refere-se à geração de conhecimento

**"Desde o momento da implementação do programa, os servidores viram-se livres para buscar aperfeiçoamento em, por exemplo, sistemas de irrigação, modais de transporte de cargas e questões ambientais."**

específico para o exercício do controle externo, reconhecendo a necessidade de se gerar informações e dados específicos para o exercício do controle, bem como capacitando o Tribunal a agir como centro disseminador, em colaboração com outros órgãos da Administração Pública.

A geração de conhecimento próprio merece destaque, por se tratar de questão crítica. Não se pode dizer que o Brasil possua densidade acadêmica suficiente em termos de controle, externo ou interno, da Administração Pública. Na verdade, a atual configuração do conhecimento pertinente conduz à conclusão de que a quantidade e a acessibilidade de informações dessa natureza, ainda que possam ser de boa qualidade, estão muito aquém do esperado. Não é sem motivo que estudiosos do ramo reclamam, freqüentemente, da falta de informações e dados academicamente trabalhados sobre o controle da Administração Pública. Os trabalhos e estudos, e, com particular importância, as monografias de especialização, deverão contribuir, no médio prazo, para a superação dessa deficiência.

A atuação do Tribunal, por meio de seu Instituto, no incentivo aos cursos de especialização, reflete o entendimento, orientador da moderna educação

corporativa, de que as instituições são capazes de aprender e de gerar conhecimento. É o conceito de instituição inteligente. Não foi por outra razão que, no âmbito dos esforços por mapear as competências requeridas para o bom desempenho do controle externo, o TCU decidiu capacitar pessoal não somente à geração de informações de dados, mas também à gestão de conhecimento, o que capacita seu pessoal a agir como ponta-de-lança da Administração Pública em termos da excelência no exercício do controle. A Corte de Contas da União toma a frente do processo cognitivo nessa área específica do conhecimento acadêmico e espera poder contribuir para com o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos, em prol do cidadão.

Ainda, diversos princípios norteadores podem ser identificados na atuação institucional do Tribunal. Todos eles orientam o órgão na busca de profissionais de alto nível, capazes de atender às demandas crescentes da cidadania, as quais contrastam com recursos orçamentário-financeiros cada vez mais escassos. Entre esses princípios, destacamos:

**Princípio da educação continuada:** o TCU reconhece que a realização de concursos públicos caracterizados pela lisura, pela seriedade e pelo elevado teor de conhecimento requerido permite filtrar bons profissionais para admissão no seletivo mundo do controle da Gestão Pública. Contudo, ao mesmo tempo, reconhece que as exigências sabidamente pesadas do concurso estão longe de garantir a qualidade exigida de seus quadros técnicos, cuja atuação tem como marca a complexidade das ações e a multidisciplinariedade das análises levadas a efeito. Por isso, o apoio decidido aos eventos de pós-graduação confirma a compreensão institucional de que só a educação continuada é capaz de fazer o Tribunal navegar no sentido do auto-aperfeiçoamento e da melhoria de qualidade do produto que entrega à sociedade brasileira.

**Princípio da contribuição educacional:** o TCU, ao incentivar a realização de cursos de pós-graduação por seus servidores, presta sua parcela de contribuição para com o esforço educacional do Brasil, o qual cabe

a todos os brasileiros, atuem no setor público ou na iniciativa privada. Assume sua parte no gigantesco esforço de reverter índices indesejáveis de avaliação educacional, chamando para si a responsabilidade que lhe compete: formar pessoal qualificado para prestar o melhor serviço ao cidadão, único destinatário legítimo de qualquer ação ou investimento empreendido com dinheiro público

**Princípio do auto-desenvolvimento:** o Tribunal reconhece que o aperfeiçoamento da ação institucional é resultado direto do aperfeiçoamento de seus quadros. Assim sendo, desenvolver as capacidades acadêmicas e profissionais resulta no aperfeiçoamento do órgão como um todo e na crescente habilitação a bem fiscalizar o uso dos recursos públicos federais.

**Princípio da equidade de oportunidade:** o órgão de controle externo reconhece que seus servidores encontram-se em condições diferenciadas de acesso à educação e se debate por reduzir as diferenças, oferecendo oportunidades a todos. Entre os fatores que geram distinções destacam-se o hierárquico-funcional e o geográfico-regional.

O fator hierárquico-funcional diz respeito à existência de dois níveis distintos na estrutura de recursos humanos do TCU, o de analistas e o de técnicos de controle externo. Os analistas constituem quadro cujo acesso ao cargo, mediante concurso público, já exige formação de nível superior. Os técnicos, que também ingressam no quadro da Secretaria mediante rigoroso certame público, são servidores para cujo acesso ao cargo é exigida formação de nível médio. O Tribunal reconhece que muitos deles já possuem diploma universitário e também os habilita a participarem de cursos de pós-graduação, negando-se, com muito acerto, a perder

***"O Tribunal reconhece que muitos deles já possuem diploma universitário e também os habilita a participarem de cursos de pós-graduação, negando-se, com muito acerto, a perder o conhecimento que pode ser gerado pela totalidade de seus quadros."***

o conhecimento que pode ser gerado pela totalidade de seus quadros.

O fator geográfico-regional diz respeito ao histórico afastamento das ações educacionais do Tribunal em relação aos servidores lotados nas secretarias nos Estados. Essa questão é especialmente crítica quando se trata da Região Norte, reconhecidamente carente em termos de instituições de ensino. Medida concreta fez-se acontecer com o *Programa Pós nos Estados*, por meio do qual o Tribunal passou a custear estudos realizados por servidores em instituições regionais de ensino superior.

Em qualquer caso, contudo, o TCU deixa claro o entendimento de que o aperfeiçoamento de recursos humanos constitui condição inequivocamente necessária para o atendimento das demandas da sociedade brasileira por maior eficácia, eficiência e efetividade no uso dos recursos públicos. Da mesma forma, assume claro posicionamento no sentido de que somente a formação de quadros capacitados permite fazer da instituição um núcleo de excelência na entrega de produtos adequados ao cidadão, o qual espera ver o dinheiro de seus tributos aplicados da melhor maneira e em acordo com os princípios constitucionais da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

***“Em qualquer caso, contudo, o TCU deixa claro o entendimento de que o aperfeiçoamento de recursos humanos constitui condição inequivocamente necessária para o atendimento das demandas da sociedade brasileira por maior eficácia, eficiência e efetividade no uso dos recursos públicos.”***

## Referências

- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 abr. 2001.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988, com alterações posteriores. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF, 1992.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Brasília, DF, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Ministerial nº 2.017, de 11 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 2001.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal**. 2. ed. rev. e amp.. Brasília, DF: TCU, 2003. 64p.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal**. Brasília: TCU, 2002. 60p.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de regulamentação do curso de Gestão Estratégica do Conhecimento e Inteligência Empresarial**. Brasília, DF: TCU, 2002.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC 021.254/2003-9. Programa de concessão de bolsas de estudo de pós-graduação para as Secretarias de Controle Externo nos Estados.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de regulamentação do curso Gestão Corporativa na Administração Pública**. Brasília, DF: TCU, 2002.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria ISC nº 1, de 7 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização interna das finalidades e competências do Instituto Serzedello Corrêa. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v.3, 2003.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria ISC nº 14, de 7 de agosto de 2002. Dispõe sobre o curso de pós-graduação em Gestão Estratégica do Conhecimento e Inteligência Empresarial. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v.43, 2002.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria ISC nº 17, de 16 de setembro de 2002. Estabelece procedimentos e define a estrutura acadêmica do Curso de Pós-Graduação em Controle Externo. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v.46, 2002.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria TCU nº 199, de 11 de setembro de 2002. Dispõe sobre o Curso de Pós-Graduação em Controle Externo. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v.46, 2002.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Atividades: 3º Trimestre 2003**. Brasília, DF: TCU, 2003.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução TCU nº 140, de 13 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a estrutura e competências das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2000.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução TCU nº 165, de 29 de outubro de 2003. Dispõe sobre o desenvolvimento das ações de educação no âmbito do Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v.15, 2003. Ed especial.
- CAMPELO, Valmir. "É melhor prevenir que remediar". **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF, n.95, jan./mar. 2003.
- EBOLI, Marisa. **Educação corporativa e gestão do conhecimento como vantagem competitiva**. Apresentação realizada no VI Congresso Febraban de Recursos Humanos. São Paulo, 2003.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Escola de Políticas Públicas e Governo . **Ementa relativa ao Curso de Especialização em Avaliação de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

# A contabilidade ambiental como instrumento de controle externo

Luiz Henrique Lima

Muitos dos argumentos esgrimidos para impulsionar as contas patrimoniais basearam-se na necessidade de uma linguagem - se possível econômica e unidimensional - que permita ao planejador ou aos encarregados da política econômica entender economicamente o que está se passando com os recursos naturais e com outros elementos da natureza. ... As contas patrimoniais devem servir para que os autores das estratégias e políticas de desenvolvimento contem com um instrumental que lhes permita conhecer, entre outros aspectos, a evolução do patrimônio natural, o custo patrimonial das diversas estratégias de desenvolvimento e as tendências desse custo.” (Nicolo GLIGO, 1991)

## O desenvolvimento da Contabilidade Ambiental

Contabilidade Ambiental é o conjunto de procedimentos visando evidenciar a situação e as modificações do patrimônio ambiental, cumprindo as funções de registro, orientação e controle dos atos e fatos relevantes, coletando, registrando, acumulando, resumindo e interpretando os fenômenos que afetam essas situações patrimoniais (Lima, 2001). O registro dos fatos é elemento indispensável para as atividades de planejamento e de controle na gestão desse patrimônio.

Muitos autores fazem referência à Contabilidade Verde, outros à Contabilidade dos Recursos Naturais. Considero essa última denominação limitada, uma vez que o patrimônio ambiental é maior do que o simples somatório dos recursos naturais<sup>1</sup>. Quanto à denominação “verde”, não me parece precisa, técnica e cientificamente, embora eventualmente útil e atraente para fins de divulgação poro pagandística

Luiz Henrique Lima é Analista de Controle Externo do TCU.

<sup>1</sup> Esse também é o entendimento registrado pelos técnicos da OCDE que interpretam as contas de recursos naturais como um subconjunto das contas ambientais (OECD, 1994).

ou para emprego em meios de comunicação de massa. As Nações Unidas e as agências internacionais a ela vinculadas adotaram a expressão Sistema de Contabilidade Econômica e Ambiental - SICEA.

Entre outras diversas conceituações encontradas na literatura, destacam-se:

“A Contabilidade dos Recursos Naturais é a compilação, dentro de uma estrutura contábil, de dados relativos aos recursos naturais, organizados em termos de estoques e fluxos. O conceito também inclui a interpretação dos dados e a elaboração de relatórios. A Contabilidade dos Recursos Naturais pode envolver tanto valores físicos como monetários.” (INTOSAI, 1998).

“A contabilidade do patrimônio natural é um sistema global de registros que integra informações físicas e monetárias em um sistema de relações entre contas econômicas e ambientais, através de matrizes de inter-relações que permitem cruzar as informações.” (Claude, 1997).

“A Contabilidade Ambiental refere-se a modificações no Sistema de Contas Nacionais para incorporar o uso ou a depleção dos recursos naturais.” (IUCN, 1998)

Há significativas diferenças entre as aplicações da Contabilidade Ambiental nos setores público e privado. Na área pública, o principal interesse é a modificação dos Sistemas de Contas Nacionais - SCNs, internalizando os ativos e passivos ambientais nos seus balanços e demais demonstrativos, bem como a utilização dos dados assim disponibilizados para efeito do controle externo ou do controle jurisdicional. No setor privado, sua utilização vem

sendo progressivamente implementada por empresas transnacionais, interessadas, essencialmente, em apresentar uma imagem satisfatória perante os seus acionistas, consumidores e grupos de pressão muito atuantes em seus países de origem<sup>2</sup>. A Contabilidade Ambiental na área privada tem sido objeto de numerosos estudos, destacando-se aqueles coordenados pela *‘United Nations Conference on Trade and Development’* - UNCTAD e pelo Grupo de Trabalho Intergovernamental das Nações Unidas de Especialistas em Padrões Internacionais de Contabilidade e Relatórios (UNCTAD, 1996). Em ambos os casos, a Contabilidade Ambiental não se confunde com a valoração de bens e serviços ambientais<sup>3</sup>, embora essa valoração seja um de seus componentes necessários.

A Contabilidade Ambiental pode ter aplicações tanto ao nível macroeconômico, por exemplo, ajustando as distorções dos índices tradicionais; como ao nível microeconômico, como em análises de projetos restritos a uma determinada reserva ecológica. As duas dimensões da interação meio ambiente-economia que a Contabilidade Ambiental procura evidenciar são: a utilização dos recursos ambientais como insumos no processo produtivo - os serviços ambientais; e as perdas ambientais produzidas

---

**“A Contabilidade Ambiental refere-se a modificações no Sistema de Contas Nacionais para incorporar o uso ou a depleção dos recursos naturais.”**

---

<sup>2</sup> São notórios os prejuízos financeiros enfrentados pela Exxon Corporation em virtude do profundo desgaste de sua imagem após o naufrágio do super-petroleiro EXXON-VALDEZ nas costas do Alasca em 1989, com o vazamento de 11 milhões de galões (258 mil barris) de petróleo, comprometendo gravemente os ecossistemas locais e produzindo a morte de milhares de animais nativos. Somente o acordo firmado em 1991 com os governos federal estadunidense e o do Estado do Alasca para criar um fundo visando à recuperação dos ecossistemas atingiu US\$ 1 bilhão. No total, segundo o Valdez Bulletin, divulgado pela companhia em abril de 1999, a Exxon já despendeu US\$ 3,5 bilhões, incluindo os trabalhos de restauração do meio ambiente e indenizações a particulares. Quanto aos prejuízos à imagem da companhia, esses foram incalculáveis.

<sup>3</sup> O Manual das Nações Unidas critica o uso da expressão *“bens e serviços ambientais”*, considerando que a natureza não funciona segundo objetivos e lógicas econômicas, propondo a utilização do conceito de *“funções econômicas do meio ambiente”* (United Nations, 1993). O conceito de função promove a ligação entre os aspectos científicos e econômicos do meio ambiente (Huetting, Bosch e de Boer, 1993).

pelas atividades econômicas (Seroa da Motta e May, 1994). A INTOSAI reconhece na Contabilidade Ambiental um importante elemento para atingir-se o desenvolvimento sustentável (INTOSAI, 1998). Para Bartelmus (1994), a Contabilidade Ambiental deve ser vista, fundamentalmente, como uma valiosa base de informações para o planejamento, integrando objetivos de desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental.

A OCDE identificou quinze usos potenciais da Contabilidade Ambiental, destacando-se: medida da escassez física de recursos naturais; análise da produtividade setorial considerando a exaustão de recursos naturais; estimativa do nível ótimo de taxas por emissão de poluentes; e ligação da poluição aos modelos macroeconômicos (OECD, 1995).

#### Histórico e crítica

A Contabilidade Nacional tem as suas origens nos primórdios da Economia Política. SCHUMPETER (1964) identifica na *'Political Arithmetick'* de William Petty, de 1690, uma obra pioneira nos campos da estatística e do cálculo da renda e da riqueza nacionais. O *'Tableau Économique'*, proposto por QUESNAY em 1758, procurava analisar a contribuição dos diferentes setores para a riqueza de uma nação. Figueiredo (1978) registra que, a partir de 1920, intensificaram-se os estudos e registros sistemáticos da Renda Nacional, tanto na União Soviética, que necessitava de uma base estatística para o processo de planificação econômica, como nos Estados Unidos, com a equipe coordenada por Kuznets. Após 1929, a chamada 'Grande Depressão' das economias capitalistas e, posteriormente, o esforço de produção bélica, acentuaram a necessidade de que os governos detivessem informações precisas acerca do desempenho e da evolução dos diversos setores produtivos da economia. Merece registro, pela extraordinária influência que alcançou até o presente, o trabalho de LEONTIEFF (1941) acerca da estrutura da economia dos Estados Unidos, revelando, por meio das matrizes insumo-produto, a complexa teia das relações intersetoriais da economia.

Os Sistemas de Contas Nacionais - SCNs desenvolveram-se após a Segunda Guerra Mundial e compreendem um conjunto de dados e informações, consolidados em contas, segundo uma estrutura-padrão desenvolvida e disseminada pelas Nações Unidas, o que permite comparações internacionais de tendências e desempenhos. Os SCNs propõem-se a *"representar os processos de geração, circulação e apropriação de riqueza através de informações quantitativas sobre as transações econômicas efetuadas entre os agentes de uma economia, agrupados em categorias relevantes, durante determinado período e tempo"* (YOUNG e SEROA DA MOTTA, 1995). São sete os conceitos básicos da contabilidade nacional: produto, renda, consumo, poupança, investimento, absorção e despesa (SIMONSEN e CYSNE, 1995). No Brasil, a partir de 1986, o IBGE tornou-se o organismo responsável pela elaboração das contas nacionais<sup>4</sup>.

Entre os mais conhecidos indicadores obtidos a partir do SCN situa-se o Produto Interno Bruto - PIB. O Produto Interno Bruto define-se como a soma dos seguintes agregados: salários, juros líquidos pagos a indivíduos, aluguéis pagos a indivíduos, lucros distribuídos, depreciações, lucros retidos e ainda a renda líquida enviada ao exterior. Ou, de outra forma, diz-se que o PIB é a soma do valor adicionado bruto de todas as unidades produtoras residentes em uma economia, acrescido dos impostos indiretos líquidos de subsídios.

---

***"Para Bartelmus (1994), a Contabilidade Ambiental deve ser vista, fundamentalmente, como uma valiosa base de informações para o planejamento, integrando objetivos de desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental."***

<sup>4</sup> De 1947 até essa data a responsabilidade era da Fundação Getúlio Vargas.

O PIB propicia o conhecimento do valor da riqueza produzida por determinado país em determinado período, possibilitando comparações e apreciações com os resultados de outros países e/ou de outros períodos. A divisão de seu valor pela população do país fornece o PIB per capita, considerado como um seguro grau de medida de riqueza de uma sociedade ou de sua evolução durante certo intervalo temporal.

Esses indicadores são amplamente utilizados por pesquisadores e formuladores de políticas públicas e norteiam ou subsidiam muitas decisões de organizações de cooperação internacional e de organismos multilaterais de crédito. Também freqüentemente são objeto de polêmicas políticas e debates nos meios de comunicação. O senso comum usualmente interpreta o ritmo de crescimento de tais indicadores e de seus correspondentes índices per capita como evidências do desenvolvimento econômico e do progresso das nações.

Essa perspectiva tem sido alvo de numerosas críticas que apontam, principalmente, ademais de relevantes restrições à metodologia utilizada, o caráter puramente quantitativo dos indicadores. BROWN (1990) questiona a mensuração do progresso econômico e do PIB, advogando a necessidade de aplicar-se um “*deflator ecológico*”. DALY e COBB (1989), após sublinharem a “*enorme importância*” política desse conceito e considerando que diversos indicadores sociais e ambientais parecem ser negativamente afetados pelo crescimento do PNB, questionam se o crescimento econômico medido pelo PNB de fato contribui para a melhoria do bem-estar das pessoas<sup>5</sup>. Entre as numerosas críticas formuladas à conceituação tradicional encontra-se aquela relativa aos gastos do governo serem considerados como

consumo, não distinguindo-se entre pagamento de juros da dívida pública e investimentos em centros de pesquisa (HEILBRONER, 1994). Para esse autor, o fato de apenas as atividades lucrativas serem consideradas como promotoras do crescimento, desconsiderando, por exemplo, a educação pública, gera um “*cálculo profundamente distorcido do desempenho nacional*”.

Como assinala Patterson (1998):

*“As estruturas contábeis são mais do que conjuntos de regras de escrituração contábil. Elas representam uma visão de mundo ou conceituação específica de como os sistemas econômico e ecológico funcionam. Se a estrutura contábil que é aplicada a um sistema econômico ou ecológico está fundamentada em conceitos questionáveis ou inadequados, disso se segue que os ‘preços’ ou ‘valores’ derivados dessa estrutura também têm uma validade questionável.”*

Refletindo a visão predominante à época de sua criação, em que a consciência ecológica ainda não surgira como um tema político maior, os SCNs são instrumentos voltados para a mensuração do crescimento econômico, sem considerar os aspectos ambientais a ele relacionados.

Do ponto de vista estritamente ambiental, as principais deficiências apontadas nos SCNs são:

a) a exaustão ou a degradação dos recursos naturais são ignoradas, assim como os bens e serviços ambientais pois apenas os “*ativos produzidos*” são contabilizados;

<sup>5</sup> Esses autores propõem a adoção de um ‘Indicador de Bem-estar Econômico Sustentável’ (*‘Index of Sustainable Economic Welfare’ - ISEW*) (Daly e Cobb, 1990).

Mueller (1991) descreve o conceito de PIB Sustentável, calculado deduzindo-se do PIB convencional os valores do consumo intermediário ajustado e dos custos ambientais.

A constatação da procedência das críticas aos indicadores tradicionais conduziu organizações como o PNUD e o Banco Mundial a buscarem índices alternativos.

O PNUD desenvolveu um ‘Índice de Desenvolvimento Humano’, que considera, além do PIB per capita, o grau de alfabetização e a expectativa de vida. A intenção é a de obter um indicador não apenas de aspectos econômicos, mas também de outros valores humanos. (PNUD, 1999)

O Banco Mundial desenvolveu indicadores que buscam elidir as principais críticas formuladas aos índices convencionais. Entre esses, está o ‘*Genuine Savings*’, que procura avaliar a real taxa de poupança de um país após contabilizados os investimentos em capital humano, as depreciações de ativos produzidos, a exaustão do meio ambiente e as emissões de CO<sub>2</sub>. Segundo as estimativas apresentadas, o Brasil que teve em 1994 um PIB de US\$ 542 bilhões, teve uma ‘Poupança Genuína’ de US\$ 47,6 bilhões (World Bank, 1997).



b) a utilização dos recursos naturais para a produção de bens comercializáveis, como o desmatamento promovido por serrarias, é considerada positivamente; e

c) também são contabilizados positivamente os custos de mitigação das conseqüências ambientais adversas das atividades econômicas, como as despesas para a despoluição ou descontaminação de uma área.

A busca de legitimação política, associada a índices positivos de crescimento do PIB, pode conduzir os tomadores de decisão na área pública a adotarem medidas “*desenvolvimentistas*” que impliquem em danos ambientais significativos.

A crescente relevância das questões atinentes à Contabilidade Ambiental foi reconhecida na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, cujo documento conclusivo, a ‘Agenda 21’, incluiu um significativo compromisso propondo a adoção, “*em todos os países*”, de um programa para o desenvolvimento de sistemas nacionais de contabilidade ambiental e econômica integrada.

Em sua análise relativa à aplicação da Contabilidade Ambiental na América Latina, CLAUDE (1997), sublinhou a contradição entre a retórica governamental acerca da sustentabilidade e as políticas voltadas quase que exclusivamente para o crescimento do PIB, concluindo que “*nesse contexto, não surpreende que seja tão insignificante a atenção dada à implementação das contas ambientais*”.

O governo federal não ignora, contudo, o potencial de seu imenso patrimônio. Em documento oficial do Ministério do Meio Ambiente (Brasil, 1998), afirma-se que o Brasil é o detentor da maior biodiversidade do planeta, citando-se o artigo de COSTANZA *et al.* (1997) que estimou o valor anual dos serviços ecológicos proporcionados por 16 ecossistemas:

*“Se se levar em conta que o Brasil detém entre 10 e 20% da diversidade biológica planetária, 5.190 km<sup>3</sup>/ano de deflúvios de suas redes hidrográficas,*

*ou seja, 12,7 % dos deflúvios dos rios do mundo, e vasta extensão territorial, além dos 3,5 milhões de km<sup>2</sup> de águas costeiras e marítimas sob sua jurisdição, não seria arriscado afirmar que o valor estimado da diversidade biológica brasileira e dos serviços dos ecossistemas nacionais se situa na casa dos trilhões de dólares anuais, algumas vezes o valor do PIB nacional.”*

Malgrado essa constatação, praticamente nada é investido para a pesquisa e a quantificação - indispensáveis para a adequada gestão - desses “*vários PIBs*”. Conforme assinala ORMEROD (1994) “*uma redefinição das contabilidades nacionais resultaria numa mudança de ênfase das políticas governamentais*”<sup>6</sup>.

Aplicabilidade da Contabilidade Ambiental à atuação ambiental do TCU

O Grupo de Trabalho Permanente sobre Auditoria Ambiental da INTOSAI publicou em 1998 documento intitulado ‘*Natural Resource Accounting*’, descrevendo o potencial de atuação das EFSs com respeito à Contabilidade Ambiental, assim como experiências de membros da entidade e de outras organizações internacionais. Registre-se, por oportuno, que a atuação das EFSs é muito variada em escopo e em práticas, tendo em vista a diversidade das legislações nacionais, tanto no que concerne ao controle externo, como com respeito ao meio ambiente.

Minha Tese de Mestrado desenvolvida na COPPE-UFRJ propôs que o TCU estude o emprego da Contabilidade Ambiental e disponibilize para o governo os conhecimentos que acumular sobre o tema, além de conduzir um programa de Contabilidade Ambiental, baseado em prestações de contas de suas entidades jurisdicionadas (LIMA, 2001).

Tendo presente a responsabilidade do TCU no controle externo da gestão ambiental, deve-se considerar que o controle eficaz é aquele que atende aos seguintes requisitos: reúne as informações necessárias à avaliação das atividades que constituem o seu objeto, de modo a verificar se foram alcançados os resultados desejados e a subsidiar a sua revisão;

<sup>6</sup> A mudança das políticas econômicas deveria ser, para EL SERAFY (1997), o propósito do ajustamento das contas econômicas.

é capaz de identificar falhas potenciais antes de sua efetiva ocorrência; quando identificada a ocorrência de falhas, essas devem ser precisamente localizadas e documentadas, propiciando a formulação de propostas corretivas a serem implantadas em tempo hábil, assegurando a minimização das consequências negativas; e não obstante seu foco estar concentrado em medidas preventivas e, secundariamente, corretivas, deve ser capaz, quando necessário, de propor a adoção de medidas punitivas exemplares, de modo a inibir o efeito-demonstração de irregularidades impunes.

A tentativa de propor medidas concretas para a efetivação de tais princípios é o objeto das considerações que seguem.

Uma possível primeira medida, para subsidiar a fiscalização da gestão ambiental a cargo do Tribunal de Contas da União, seria o desenvolvimento de esquemas independentes e complementares de análise. Isso seria feito, exigindo-se que as entidades e pessoas físicas e jurídicas legalmente obrigadas a prestarem contas ao TCU, apresentassem também uma 'Prestação de Contas Ambiental' - PCA, dando conta da evolução do patrimônio ambiental sob sua responsabilidade, bem como dos impactos ambientais de suas atividades. Afinal, como acentua MEIRELLES (1997), *"a prestação de contas não se refere apenas aos dinheiros públicos, à gestão financeira, mas a todos os atos de governo e de administração"*, como consequência dos encargos de gestão de bens e interesses.

Em pioneira manifestação, no seu Relatório e Voto que fundamentaram a Decisão nº 327/92 - Plenário (Ata nº 29/92) o Ministro Fernando Gonçalves assim se expressou:

*"Na verdade, o controle da gestão dos programas públicos de preservação ambiental, não pode deixar de considerar o Meio Ambiente e os Ecossistemas como partes do Patrimônio Público e passíveis, portanto, até mesmo, de constarem como bens não-monetários na Contabilidade Nacional."*

Tal proposta encontra respaldo na Portaria nº 383, TCU, de 05 de agosto de 1998, que preconiza, no seu art. 3º, inciso III, como parte da Estratégia Ambiental do TCU, a inserção do aspecto ambiental nos processos de tomadas e prestações de contas de órgãos e entidades.

Registre-se que as PCAs possuem uma significativa vantagem com relação às auditorias ambientais, em suas várias modalidades: essas, por suas próprias características, exigindo dedicação exclusiva dos auditores que irão implementá-las durante certo período, são limitadas, em cada exercício, a apenas parcela das entidades que se encontram sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União; enquanto que as PCAs poderiam, progressivamente, atingir a todas, promovendo a universalização dos conceitos de gestão ambiental para toda a administração pública, envolvendo milhares de gestores e técnicos a cada ano. À guisa de exemplo, por analogia, no exercício de 2002, a Corte de Contas realizou 1.204 auditorias e deliberou sobre 4.041 processos de tomadas e prestações de contas e tomadas de contas especiais<sup>7</sup>. Naturalmente, as auditorias ambientais apresentam também vantagens específicas com relação às PCAs, destacando-se o fato de que essas somente ocorrem após o final do exercício, enquanto aquelas permitem o controle concomitante, proporcionando maior eficácia aos aspectos preventivos do controle. Ambas as modalidades de procedimentos de controle na área ambiental não devem ser vistas como meras exigências burocráticas, mas como importantes ferramentas de auxílio aos gestores.

As PCAs não seriam necessariamente expressas na sua totalidade em unidades monetárias, mas pelo menos naquelas unidades físicas<sup>8</sup> capazes de representar o estado e os fluxos dos ativos e passivos ambientais, bem como os impactos ambientais de suas atividades. Também é viável imaginar-se uma PCA que combine unidades monetárias e físicas. Da mesma forma que em relação aos impactos ambientais diretos das atividades da administração pública,

<sup>7</sup> Dados do Relatório de Atividades do TCU no ano de 2002, enviado ao Congresso Nacional (TCU, 2003).

<sup>8</sup> A partir do conceito de *"pegada ecológica"*, Wackernagel *et al.* (1999) desenvolveram um estudo para cinquenta e dois países com dados de 1993.

**"A proposta é rigorosamente constitucional e inscreve-se dentro das competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União pela sua Lei Orgânica."**

as PCAs seriam exigidas com respeito às empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, bem assim com respeito aos efeitos sobre o meio ambiente das atividades de empresas privadas beneficiárias de incentivos fiscais e empréstimos de agências federais de crédito.

A proposta é rigorosamente constitucional e inscreve-se dentro das competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União pela sua Lei Orgânica. De fato, prevêm os arts. 2º e 3º da Lei n. 8.443/92:

*“Art. 2º Para desempenho de sua competência o Tribunal receberá, em cada exercício, o rol de responsáveis e suas alterações, e outros documentos ou informações que considerar necessários, na forma estabelecida no regimento interno.*

*Parágrafo único. O Tribunal poderá solicitar ao Ministro de Estado supervisor da área, ou à autoridade de nível hierárquico equivalente outros elementos indispensáveis ao exercício de sua competência.*

*Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.” (grifei)*

A leitura dos dispositivos acima deixa claro que encontra-se dentro do poder regulamentar da Corte de Contas a atribuição de estabelecer novos métodos de

apresentação dos processos de tomada ou prestação de contas, ou fixar exigências de novos relatórios e documentos a serem incluídos nesses processos.

As Instruções Normativas previstas no Regimento e que disciplinam a apresentação de Tomadas e Prestações de Contas e de Prestações de Contas Especiais são as INs TCU nº 12/96 e nº 13/96. Seu exame revela que a composição das tomadas e prestações de contas, embora estruturada segundo um único modelo, é significativamente diferenciada de acordo com a natureza, a complexidade e as especificidades de cada unidade.

Logo, poder-se-ia propor a PCA como exigência regular ou complementar às TCs e PCs, e a Tomada de Contas Especial-Ambiental - TCEA, como medida de exceção, nas hipóteses de o patrimônio ambiental ter sido lesado ou nas hipóteses de omissão no dever de prestar contas - no caso, a PCA -, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao meio ambiente, devendo ainda considerar-se, similarmente ao art. 9º da IN nº 013/TCU, que o Tribunal poderá, a qualquer tempo, determinar a instauração da Tomada de Contas Especial-Ambiental, independentemente das medidas administrativas internas e judiciais adotadas, se entender que o fato motivador possui relevância suficiente para ensejar a apreciação por seus Órgãos Colegiados.

O instrumento adequado para fixar tal exigência é uma nova Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União. Essa IN estabelecerá critérios para dispensa de PCAs para as unidades cuja atuação

**"Uma confusão conceitual a ser evitada diz respeito à distinção entre Indicadores Ambientais, Indicadores de Desenvolvimento Sustentável e Indicadores de Desempenho Ambiental."**

não apresente impacto ambiental significativo, e para apresentação de PCAs simplificadas para as unidades cujas atividades impliquem em reduzidos impactos ambientais. Ressalte-se que, em qualquer hipótese, deve ser exigida a inclusão nas TCs e PCs de indicadores de desempenho ambiental, segundo o conceito de desenvolvimento sustentável. Para tanto, também é necessário uma Instrução Normativa acrescentando esses itens aos demais exigidos pela IN nº 012/TCU de cada categoria de entidades jurisdicionadas.

A partir da perspectiva do TCU, o processo de implantação da exigência das PCAs requereria que fossem observados, pelo menos, os seguintes itens de planejamento: definição das entidades que, em um primeiro momento, estarão sujeitas à apresentação de PCAs ou à instauração de TCEAs; divisão, se for o caso, das entidades acima definidas, em categorias; definição do conteúdo das PCAs e TCEAs para cada categoria; definição dos critérios de análise e de avaliação das informações contidas nas PCAs e nas TCEAs; definição dos prazos de apresentação das PCAs; treinamento dos auditores do controle externo e do controle interno que irão instruir as PCAs e as TCEAs; treinamento dos técnicos encarregados de compilar e organizar as informações constantes das PCAs nas diversas unidades; edição de Instrução Normativa específica; e edição de manual específico para instrução de PCAs e TCEAs ou inclusão de acréscimo ou modificações aos manuais existentes.

De acordo com a proposta, o processo de implantação da exigência das PCAs obedeceria,

do ponto de vista das unidades jurisdicionadas, a três etapas, em momentos sucessivos no tempo. Inicialmente seriam exigidos os Inventários Ambientais<sup>9</sup>, numa segunda etapa a definição e a mensuração de Indicadores de Desempenho Ambiental; e, finalmente, as PCAs propriamente ditas.

Os Inventários Ambientais são, segundo BOLEA (1984), "*uma descrição completa, quantitativa e qualitativa, do meio ambiente existente em uma determinada área*". Essa autora assegura que os Inventários podem ser levantados com diversos meios de identificação, tais como listas de checagem, matrizes ou diagramas de fluxos, considerando-se os elementos físicos e biológicos do ecossistema e suas características com respeito a capacidade de produção, capacidade de assimilação, resiliência, estabilidade e diversidade.

Observe-se que no Brasil já existem numerosas bases de dados, tais como o 'Primeiro Relatório Nacional para a Convenção sobre Biodiversidade Biológica: Brasil' (Brasil, 1998), o 'Diagnóstico Brasil: a ocupação do território e o meio ambiente' (GUSMÃO, 1990) e 'Recursos Naturais e Meio Ambiente: uma visão do Brasil' (CALDEIRON, 1993), a serem compiladas, integradas, avaliadas, aprimoradas e ampliadas<sup>10</sup>.

Os Indicadores de Desempenho Ambiental - IDAs são parâmetros que proporcionam avaliações - quantitativas, qualitativas ou combinações de ambas - do estado atual e da evolução de determinado componente ou conjunto de componentes do meio ambiente de certa área, relativos ou não às atividades desempenhadas pelo órgão responsável. Os Indicadores podem corresponder a valores numéricos (e.g.: quantidade de impurezas na água ou de determinado elemento químico no ar) ou a padrões de referência valorativos de um estado (e.g.: "*crítico*", "*irreversível*", "*regular*", "*impróprio*", "*contaminado*" etc.).

Uma confusão conceitual a ser evitada diz

<sup>9</sup> O Manual do SICEA recomenda, em uma etapa inicial, a concentração de esforços no aprimoramento das estatísticas ambientais e no desenvolvimento de sistemas que descrevam o meio ambiente (United Nations, 1993).

<sup>10</sup> Lamente-se, todavia, o fato de que o IBGE não dispõe de publicações regulares sobre o meio ambiente, embora mantenha cadastros de instituições envolvidas com a questão ambiental, da legislação ambiental e das unidades de conservação.

respeito à distinção entre Indicadores Ambientais, Indicadores de Desenvolvimento Sustentável e Indicadores de Desempenho Ambiental. Indicadores Ambientais traduzem dados relativos a determinado componente ou conjunto de componentes de um ou vários ecossistemas. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável compreendem informações relativas às várias dimensões do desenvolvimento sustentável: econômicas, sociais, ambientais e institucionais. Os Indicadores de Desempenho Ambiental preocupam-se em refletir os efeitos sobre o meio ambiente dos processos e técnicas adotados para realizar as atividades de uma organização. No escopo da proposta em exame, os Indicadores de Desempenho Ambiental referem-se às organizações públicas federais em sua atuação direta e indireta, incluindo-se nessa última hipótese a efetividade da ação regulatória e fiscalizatória dos órgãos responsáveis por políticas ambientais.

BRAAT (1991) classifica funcionalmente os Indicadores<sup>11</sup> em previsores e retrospectivos; os primeiros proporcionando informações sobre o futuro, necessárias ao planejamento; e os últimos contendo informações sobre o estado atual e a evolução do parâmetro sob análise, sendo instrumento de avaliação de políticas. O indicador deve atender três critérios principais: relevância para a definição de políticas, consistência analítica e mensurabilidade. Há uma grande interdependência entre os diversos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável; dessa forma, sua análise deve ser conjunta. De igual modo, os IDAs serão diferenciados conforme a natureza das atividades típicas de cada órgão ou entidade, se industriais ou de serviços; se geradoras de resíduos merecedores de cuidados especiais, como os hospitais; ou se manipuladoras de expressivas quantidades de materiais recicláveis, como as universidades. Caberá a uma Instrução Normativa fixar parâmetros razoáveis para a definição e o monitoramento dos IDAs.

Finalmente, as Prestações de Contas Ambientais propriamente ditas consistiriam em documentos formalizados em processo, ao final de um exercício financeiro, pelo próprio agente responsável ou pelas unidades de contabilidade analítica das entidades da administração indireta, referentes aos atos de gestão ambiental praticados pelos respectivos dirigentes. Tais documentos incluiriam, necessariamente, um Relatório de Gestão Ambiental<sup>12</sup>, destacando, entre outros, os seguintes aspectos: declaração quanto aos objetivos e metas ambientais da instituição; a execução dos programas de trabalho com impactos ambientais significativos; observância da legislação ambiental pertinente, em especial quanto à preservação do patrimônio ambiental sob sua tutela; e informações quanto a investimentos na área ambiental, oferta de produtos ambientalmente mais saudáveis e seleção de fornecedores que utilizem processos produtivos ambientalmente "limpos".

Por oportuno, cumpre ressaltar que a exigência pelo Tribunal de Contas da União das PCAs é coerente com a filosofia de ação de priorizar a atuação preventiva.

***"De igual modo, os IDAs serão diferenciados conforme a natureza das atividades típicas de cada órgão ou entidade, se industriais ou de serviços; se geradoras de resíduos merecedores de cuidados especiais, como os hospitais; ou se manipuladoras de expressivas quantidades de materiais recicláveis, como as universidades"***

<sup>11</sup> Embora seu trabalho refira-se à Indicadores de Sustentabilidade, definidos como os que propiciam informações, direta ou indiretamente, acerca da sustentabilidade futura de níveis especificados de objetivos sociais, tais como a qualidade ambiental, sua conceituação aplica-se aos Indicadores de Gestão Ambiental ora propostos no quadro das PCAs.

<sup>12</sup> No Canadá, por influência do Comissariado do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, ligado ao 'Office of the Auditor General', cada um dos departamentos administrativos deve apresentar um 'Green Report' informando acerca da performance ambiental de suas atividades. Assim, em 1998, foi estimado em C\$ 300 milhões a economia em 20 anos proporcionada por programas de eficiência energética. Ademais, os departamentos e agências governamentais tiveram que apresentar suas estratégias de desenvolvimento sustentável, cuja implementação é monitorada pelo Comissariado e cujo principal objetivo é a redução dos impactos ambientais negativos de suas atividades.

## Referências

- BARTELMUS, Peter. A Contabilidade Verde para o Desenvolvimento Sustentável. In: MAY, Peter Herman, SEROA DA MOTTA, Ronaldo (orgs.). Valorando a Natureza, Análise Econômica para o Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: Campus, 1994. Cap. 9.
- BOLEA, M. Teresa Estevan. Evaluación del impacto ambiental. Madrid: Fundación MAPFRE, 1984.
- BRAAT, Leon. The predictive meaning of sustainability indicators. In: KUIK, Onno, VERBRUGGEN, Harmen. In Search of Indicators of Sustainable Development. Dordrecht (Holanda): Kluwer Academic Publishers, 1991.
- BRASIL.. Primeiro Relatório Nacional para a Convenção sobre Biodiversidade Biológica: Brasil. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, 1998.
- BROWN, Lester R.. A Ilusão do Progresso. In: BROWN, Lester R. (org.). Salve o Planeta!: qualidade de vida. São Paulo: Editora Globo, 1990. Cap. 1.
- CALDEIRON, Sueli Sirena (coord.). Recursos Naturais e Meio Ambiente: uma visão do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.
- CLAUDE, Marcel. Cuentas Pendientes: Estado y Evolución de las Cuentas del Medio Ambiente en América Latina. Quito: Fundación Futuro Latinoamericano, 1997.
- CNUMAD - CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Agenda 21. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.
- COSTANZA, Robert et al.. 'The value of the world's ecosystem services and natural capital'. In: Nature, 387, 1997. p. 253-260.
- DALY, Herman E., COBB, John B.. For the Common Good: redirecting the economy toward community, the environment, and a sustainable future. Boston: Beacon Press., 1989.
- EL SERAFY, Salah. 'Contabilidade verde e política econômica'. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997. Cap 12.
- FIGUEIREDO, Fernando de Oliveira. Introdução à Contabilidade Nacional, 7ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.
- GLIGO, Nicolo, .
- \_\_\_\_\_. 'Las cuentas del patrimonio natural como instrumento de un desarrollo ambientalmente sustentable en América Latina y el Caribe'. In: CEPAL. Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe. Santiago (Chile): CEPAL.,1991. p. 11-23.
- GUSMÃO, Rivaldo Pinto de (coord.). Diagnóstico Brasil: a ocupação do território e o meio ambiente. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.
- HEILBRONER, Robert L.. O capitalismo do século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- HUETING, Roefie, BOSCH, Peter, DE BOER, Bart, 1993. 'Methodology for the calculation os Sustainable National Income'. In: MARKANDYA, Anil, COSTANZA, C., Environmental Accounting, a Review of the Current Debate - December 1993. Nairobi: UNEP, UNEP, 1993. Cap. 5. Environmental Economics Series Paper nº 8.
- INTOSAI. Natural Resource Accounting. Vienna: INTOSAI, 1998.
- IUCN - INTERNATIONAL UNION FOR THE CONSERVATION OF NATURE, 1998.
- LEONTIEFF, Wassily. The structure of the American economy. New York: Oxford University Press, 1941.
- LIMA, Luiz Henrique Moraes de. Controle do Patrimônio Ambiental Brasileiro, Rio de Janeiro: Editora da UERJ, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 22 ed., atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.
- MUELLER, Charles C.. A Dimensão Ambiental no Sistema de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, , 1991. Textos para Discussão n. 47.
- OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. Indicators for the Integration of Environmental Concerns into Energy Policies. Paris: OECD, 1993.
- \_\_\_\_\_. Natural Resource Accounts: taking stock in OECD Countries. Paris: OECD, 1994. Environment Monographs nº 84.
- \_\_\_\_\_. Environmental Accounting for Decision-Making. Paris: OECD, 1995. Environment Monographs nº 113.
- ORMEROD, Paul. A Morte da Economia. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- PATTERSON, Murray. 'Commensuration and theories of value in ecological economics'. In: Ecological Economics, nº 25, abril de 1998, p. 105-125.
- PNUD -PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório do Desenvolvimento Humano 1999. Lisboa: Trinova Editora, 1999.

- POUTREL, J.M., WASSERMAN, F. Prise en compte de l'environnement dans les procédures d'aménagement. Paris: Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, 1977. Collection Recherche Environnement n° 10.
- PRADO JÚNIOR, Caio. História Econômica do Brasil, 29. ed.. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. História da Análise Econômica, 1. ed. bras. em 3 vol.. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964.
- SEROA DA MOTTA, Ronaldo, MAY, Peter Herman. 'Contabilizando o consumo de capital natural'. In: MAY, Peter Herman, SEROA DA MOTTA, Ronaldo (orgs.). Valorando a Natureza, Análise Econômica para o Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: Campus, 1994. Cap. 10.
- SIMONSEN, Mário Henrique, CYSNE, Rubens Penha. Macroeconomia, 2. ed.. São Paulo: Atlas, 1995.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Atividades no ano de 2002. Brasília: TCU, 2003.
- Instrução Normativa n° 12, de 24 de abril de 1996. Boletim do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, v.37, 2002.
- Instrução Normativa n° 13, de 04 de dezembro de 1996. Boletim do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, v.69, 1996.
- Portaria n° 383, de 05 de agosto de 1998. Boletim do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, v.59, 1998.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. International Accounting and Reporting Issues – 1995 Review – Environmental Accounting. New York: UNCTAD, 1996.
- UNITED NATIONS. Integrated Environmental and Economic Accounting. New York: United Nations, 1993.
- WACKERNAGEL, Mathis et al.. National natural accounting with the ecological footprint concept. Ecological Economics, n. 29, jun. 1999, p. 375-390.
- WORLD BANK. Expanding the Measure of Wealth - Indicators of Environmentally Sustainable Development. Washington: The World Bank, 1997.
- YOUNG, Carlos Eduardo Frickman, SEROA DA MOTTA, Ronaldo. Sistemas de Contas Nacionais. In: SEROA DA MOTTA, Ronaldo (coord.). Contabilidade Ambiental, Teoria Metodologia e Estudos de Casos no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 1995. Cap. 1.

# Auditoria no Sistema Rodoviário Federal

Cláudio Sarian Altounian  
Francisco José de Queiroz Pinheiro

Nos últimos anos, o Tribunal de Contas da União incrementou significativamente sua atuação na fiscalização das obras públicas. Em vista da materialidade dos recursos envolvidos e da crescente relevância do tema para o desenvolvimento da infraestrutura nacional, tanto o TCU como o Congresso Nacional, no papel de agentes do Controle Externo, buscaram a criação e aperfeiçoamento de instrumentos que lhes permitissem melhorar substancialmente a sistemática de fiscalização das obras e de correção dos problemas detectados.

Evoluiu-se ao ponto da criação de uma sistemática pela qual a fiscalização se dá de maneira concomitante ao andamento da obra, desde a fase de projeto, sempre com o objetivo de corrigir o quanto antes os possíveis desvios detectados. Institucionalmente, o TCU realiza a fiscalização de cada obra, de per se, e os resultados são encaminhados ao Congresso Nacional para subsidiar a análise da Lei Orçamentária Anual. No caso de indícios de irregularidades graves, são bloqueados os recursos orçamentários alocados à obra até que as falhas detectadas sejam totalmente saneadas.

Contudo, a fiscalização exercida pelo TCU na área de obras públicas tem procurado ir mais adiante no sentido de traçar uma visão sistêmica de todo esse contexto, de forma a detectar problemas que impactam indistintamente todas as obras dentro do sistema. A importância da identificação e remoção desses problemas de natureza geral pode ser sentida pela possibilidade de redução do esforço necessário para o controle capilar de cada obra individualmente, que, em última instância, poderá se limitar aos casos excepcionais.

Não há dúvida de que o setor rodoviário federal se evidencia como campo extremamente sugestivo para o controle do tipo sistêmico. São conhecidas as dificuldades com que se defronta o país para, além de prover adequada manutenção à já extensa malha rodoviária criada na segunda metade do século passado, investir na expansão e melhoramento desse patrimônio tão necessário à completa integração

Cláudio Sarian Altounian  
Francisco José de Queiroz Pinheiro são analistas de finanças e controle externo do TCU.



de seu vasto território e ao seu desenvolvimento econômico e social. A impressão mais disseminada é a de que a batalha vem sendo perdida em ambas as vertentes referidas e que isso não se pode atribuir exclusivamente à escassez ou insuficiência de recursos públicos destinados ao setor pelas três esferas de governos. Parte do problema está também no funcionamento inadequado dos órgãos públicos encarregados de planejar e executar as políticas do setor, particularmente no nível federal.

Com o objetivo geral de identificar as principais causas da problemática vinculada ao setor rodoviário federal, sob perspectiva mais ampla possível, de modo a permitir ao Tribunal a formulação de providências saneadoras, desenvolveu-se na Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União do TCU - Secob empreendimento a que se denominou Projeto Rodoviário. Dentro do objetivo geral indicado, foram selecionadas nove áreas de atuação do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER e, depois, do Departamento Nacional de Infra-Estrutura dos Transportes - DNIT, que foram então objeto de investigação particularizada do Projeto, por meio de auditorias ou acompanhamentos. Tais áreas foram: projetos de engenharia rodoviária, licitações e contratos, convênios de delegação, estado da malha, mudança do modelo organizacional, estrutura de preços e custos rodoviários (sistema SICRO), atuação das unidades descentralizadas, segurança rodoviária e qualidade das obras rodoviárias.

Quanto a esta última área de atuação, a da qualidade das rodovias, o Projeto realizou auditoria específica cujo relatório foi objeto do Acórdão nº 938/2003-TCU-Plenário, e que resultou de louvável trabalho de relatoria da matéria conduzido pelo Exmº Sr. ministro Marcos Vilaça. As importantes conclusões a que chegou a Corte e que foram incorporados àquele v. Decisum são bem conhecidas e já foram inclusive objeto de artigo publicado na Revista do TCU nº 97. Por esse motivo, não serão comentadas neste breve opúsculo.

Sua excelência, aliás, distinguiu a equipe responsável pelos trabalhos relatando, sempre atenta e ativamente, todos os demais relatórios produzidos pelo Projeto que redundaram nas Decisões Plenárias

***"Parte do problema está também no funcionamento inadequado dos órgãos públicos encarregados de planejar e executar as políticas do setor, particularmente no nível federal."***

nº 767/2002 (licitações, contratos e projetos rodoviários) e nº 1217/2002 (convênios) e nos Acórdãos nº 267/2003 (SICRO) e nº 1365/2003 (segurança rodoviária).

I - Gerenciamento de Projetos Rodoviários no DNER/DNIT

No que tange à área de elaboração e aprovação de projetos de engenharia rodoviária do então DNER, o Projeto detectou a seguinte ocorrência básica: realização de licitações para execução de obras rodoviárias com base em projetos básicos ineptos, o que constitui descumprimento do art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

As principais causas identificadas pela equipe para que isso viesse ocorrendo foram a falta de rigidez das normas que disciplinam as alterações dos projetos das obras contratadas; a facilidade com que as alterações nos projetos são aprovadas pelo setor competente pela sua análise; a ausência de estrutura adequada dos então distritos rodoviários; e a prática da aprovação de alterações dos projetos que, de início, não produzem reflexos financeiros, mas induzem a uma posterior revisão, desta feita com os aludidos reflexos.

Em decorrência da mencionada ocorrência, verificou-se que as obras atrasam na absoluta maioria das vezes, como é fato reconhecidamente corrente na Autarquia. Com efeito, constatou-se que em alguns contratos sequer existe o cronograma físico-financeiro, ou, quando existe, é injustificadamente descumprido ou desconsiderado. A total desfiguração do projeto básico também é fato comum.

Outra grave consequência da inadequação dos projetos licitados é o aditamento dos contratos das

obras, freqüentemente pelo percentual máximo permitido na legislação, que é de 25%, sem que, mesmo assim, esteja assegurada a execução integral do serviço na extensão previamente contratada.

Em face das conclusões da equipe, o Tribunal, por meio da Decisão Plenária nº 767/2002, resolveu determinar ao DNIT, em primeiro lugar, que “atualize adequadamente os projetos finais de engenharia rodoviária antes do início das licitações para as obras de modo que sejam plenamente executados durante a execução dos contratos respectivos, evitando a prática recorrente das chamadas “revisões do projeto em fase de obras” ou alterações do projeto sem respaldo na legislação, responsabilizando os agentes em caso de erro de projeto ou de necessidade de alteração da solução técnica preconizada ou de obsolescência do projeto em virtude da falta de conservação do trecho”.

Determinou ainda, na mesma assentada, com vistas a reduzir o grau de facilidade com que os pedidos de revisão de projetos são acolhidos, que o DNIT “proceda à anulação das disposições regulamentares internas sobre as revisões do projeto em fase de obras` que prevêm para as empresas executoras ou supervisoras contratadas a realização da revisão do projeto imediatamente à assinatura dos contratos por absoluta falta de previsão legal para tal procedimento”.

## II - Licitações e Contratos

Nessa área de atuação, o Projeto logrou encontrar uma falha fundamental na atuação da Autarquia, com graves reflexos na eficácia e efetividade dessa atuação. Tal falha consiste na “Realização de licitações para obras e serviços de engenharia sem a necessária

previsão de recursos orçamentários capaz de assegurar o pagamento das obrigações decorrentes do contrato, valendo-se do subempenho dos recursos e ocasionando as recorrentes paralisações verificadas nas obras, principalmente as de restauração, os aditamentos para inclusão de novos serviços em virtude da caducidade dos projetos e a duração indeterminada dos contratos (descumprimento do art. 67, inciso II, da Constituição Federal c/c o art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 8.666/ 93)”.

Tal ocorrência resultava, em primeiro lugar, de um deficiente planejamento financeiro e orçamentário, que não considerava, no caso dos programas de trabalho orçamentários de caráter genérico, mormente os de restauração rodoviária, todos os compromissos a serem atendidos pelo programa cuja dotação total já vinha, via de regra, em valor insuficiente para fazer frente aos contratos existentes. Acresce que o então DNER se ressentia de baixíssima autonomia administrativa e orçamentária, procedendo ao empenho de recursos de acordo com ordens expressas providas do Ministério do Transportes discriminando o valor e o programa de trabalho a ser empenhado. Por último, o rateio dos valores disponíveis pelos inúmeros contratos existentes, era ditado pelas pressões políticas externamente exercidas sobre a Autarquia, que não tinha como fazer valer seu próprio planejamento na área de obras e serviços.

As conseqüências do subempenho dos contratos para a atividade rodoviária se fazem sentir de modo evidente e gravoso: (i) as obras não são concluídas e as condições das rodovias pioram, prejudicando diretamente seus usuários e indiretamente o desenvolvimento nacional; (ii) os contratos se eternizam por culpa exclusiva da administração, gerando um potencial de demandas judiciais compensatórias difícil de ser solucionado; (iii) a prática dá margem ao trânsito de toda espécie de interesses, escusos ou benévolos, nesse caso porém desinformados; (iv) o desperdício de recursos, ainda que os valores insuficientes sejam de fato aplicados na obra, se torna visível, haja vista a quantidade de aditamentos de contratos para adequação do projeto às novas condições das rodovias e (v) a prática não deixa de representar burla à lei orçamentária e inconformidade injustificável com o esforço de ajuste fiscal desenvolvido pelo governo.

***"Por último, o rateio dos valores disponíveis pelos inúmeros contratos existentes, era ditado pelas pressões políticas externamente exercidas sobre a Autarquia, que não tinha como fazer valer seu próprio planejamento na área de obras e serviços."***

Diante da situação aflitiva criada em virtude do emprego arraigado da prática do subempenho, o Tribunal resolveu determinar ao DNIT, conforme sua Decisão Plenária nº 767/2002, que “doravante, adote medidas no sentido de que os contratos de obras rodoviárias sejam suportados em empenhos com o valor total do empreendimento ou no valor previsto para execução no exercício, de acordo com o respectivo cronograma físico-financeiro, fazendo constar dos processos respectivos ato do responsável pela determinação da emissão de empenho, acompanhado das justificativas cabíveis em caso de subempenho, necessárias em razão das normatizações regulamentares e legais reprovando a prática”.

Resolveu também o Tribunal, pelo mesmo *Decisum*, encaminhar cópia de seus Relatório e Voto fundamentadores aos Srs. Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que, “por ocasião da emissão dos decretos de compatibilização entre a realização da receita e execução da despesa orçamentárias, ajuizassem sobre a conveniência de fixação de limites de empenhos específicos para as entidades autárquicas ou de inserir dispositivo obrigando às unidades orçamentárias a estabelecerem, em prazo hábil, os limites a que se sujeitam as autarquias, permitindo-lhes alocar seu orçamento às atividades julgadas mais prioritárias, em estrita consonância com as disposições do Decreto-lei nº 200/67 (especialmente seu art. 5º, inciso I)”. O objetivo dessa medida foi o de conferir um pouco mais de autonomia à autarquia para que pudesse dispor de seu orçamento de modo a executar as obras mais

urgentes de que necessitava a malha rodoviária.

Nesse contexto, a Corte de Contas entendeu importante coibir a prática do subempenho e decidiu, na mesma assentada, “orientar as unidades técnicas do Tribunal incumbidas da realização de auditorias em obras rodoviárias no sentido de que atentem para as ocorrências de subempenho de obras rodoviárias e de alteração dos projetos em desacordo com as disposições da Lei nº 8.666/93, consignando nos relatórios respectivos a descrição dos fatos e os responsáveis primários e secundários que lhes deram origem (autoridades responsáveis pela emissão do empenho, pelo projeto de engenharia e pela sua aprovação, pela conservação da rodovia etc.)”.

### III - Convênios

Quanto aos convênios ditos de delegação, por meio dos quais a Autarquia descentraliza, para Estados e Municípios, a execução de obras rodoviárias constantes do seu orçamento, a equipe responsável pelo Projeto apurou que vinham sendo celebrados com aqueles entes federativos convênios preliminares, ditos sem ônus, cujo objetivo primordial era o de facilitar a inclusão de obras no Orçamento-Geral da União, sem que dispusessem dos projetos finais de engenharia exigidos pela legislação.

E mesmo por ocasião da celebração do convênio de execução, as obras objetivadas não dispunham do necessário projeto básico exigido pelas normas aplicáveis aos convênios administrativos. Essas duas ocorrências retratavam a forma como se dava a aprovação indiscriminada de obras no Orçamento Federal, sem que se assegurasse a totalidade dos recursos necessários para suportá-las.

Essa intenção manifesta, além da irregularidade de ambos os procedimentos, levou o Tribunal a determinar ao DNIT, em face do relatório apresentado pela equipe de Projeto, que, de um lado, se abstivesse da “assinatura de novos convênios ditos sem ônus, contrariando o art. 3º, alínea “e”, da Norma CA/DNER nº 226, e cujo objeto é a realização de obras em rodovias federais para as quais não existem sequer estudos de viabilidade ou projeto de engenharia final, com inobservância do art. 3º, alínea “f”, da Lei nº 5.917/73 (Plano Nacional de Viação), evitando, ainda, que o comprometimento indevido do DNER contribua

**"O objetivo dessa medida foi o de conferir um pouco mais de autonomia à autarquia para que pudesse dispor de seu orçamento de modo a executar as obras mais urgentes de que necessitava a malha rodoviária."**

ou induza à aprovação de obras no Orçamento Geral da União sem a prévia existência de projeto técnico”, e, por outro, que não aprovasse “Planos de Trabalho visando à celebração de convênios para execução de obras na malha federal para as quais ainda não exista projeto de engenharia, em perfeita consonância com o disposto no art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa STN nº 1/97 e no art. 4º, § 3º, da Norma CA/DNER nº 226/89 9” (Decisão nº 1.217/2002, do Plenário do Tribunal).

#### IV - Situação Física da Malha

A situação física da malha é objeto de pesquisas periodicamente realizadas pela Confederação Nacional dos Transportes - CNT, com metodologia própria desenvolvida para tanto. Na pesquisa de 2001, que foi analisada pela equipe, foram avaliadas 70 ligações, abordando três fatores, quais sejam: Pavimento, Segurança e Engenharia. Este trabalho, que equívale a uma radiografia das condições das rodovias brasileiras, revelou que 31 mil quilômetros (68,7%) são classificados, quanto ao Estado de Conservação Geral, como deficientes, ruins ou péssimos, e o restante (31,3%) recebeu avaliação geral boa ou ótima. Comparando-se com o ano anterior, o estado de conservação geral satisfatória (conceitos bom ou ótimo) teve um acréscimo de 11,6 pontos percentuais no ano de 2001.

Recentemente, foi divulgada pela CNT a pesquisa referente a 2002. No que tange à avaliação do Estado de Conservação Geral, feita com base em critério subjetivo, houve um aumento de 9,6 pontos percentuais nas rodovias classificadas como ótimas ou boas em relação à pesquisa de 2001. Com isso, o estado geral de conservação considerado satisfatório subiu, em 2002, de 31,3% para 40,9% da malha. Apesar

das melhorias, tem-se, ainda, que elevados 59,1% (27.838 km) apresentam algum tipo de deficiência.

Por outro lado, trabalho da Gerência de Pavimentos do antigo DNER, a que a equipe de Projeto teve acesso, mostra que os percentuais das estradas federais se distribuem da seguinte maneira em relação a um índice conhecido como Índice de Estado da Superfície - IES: péssimo (IES = 1), 16%; mau (IES = 2), 26%; regular (IES = 3), 43%; bom (IES = 4), 13% e excelente (IES = 5), 2%. Por esse estudo, que considera fatores objetivos, apenas 15% das rodovias federais estariam em boas ou excelentes condições.

Constata-se, pelos três trabalhos mencionados, que há certa razão para alarme, e que há ainda muito a fazer no país no caminho para uma excelência rodoviária, apesar das melhorias reveladas pela pesquisa da CNT.

São notórios, por isso, os clamores que recorrentemente ocupam o noticiário nacional dando conta da situação caótica de nossas estradas. Em vista dessas variadas versões, procedeu-se, no âmbito do Projeto, a um levantamento restrito, destinado à formação de um juízo próprio sobre o estado da malha e que procurasse identificar as causas do julgamento efetuado. Considerando a disponibilidade de pessoal, as auditorias foram realizadas em rodovias de apenas seis Estados (Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Amazonas e Roraima) totalizando 5.918 km, ou 10,5% dos 56.097 km da malha.

Em geral, os trechos vistoriados se ressentiam da inexistência de contratos de conservação ou de restauração. Defeitos na sinalização horizontal e vertical, que por primeiro sofre da conservação rodoviária deficiente ou inexistente, foram, com frequência, apontados pelas equipes nos estados.

O caso extremo foi registrado na rodovia BR-174 ligando os Estados do Amazonas e Roraima, na qual o trecho Entr. AM 010 - Divisa AM/RR, pavimentado há cerca de três anos, já apresentava trincas e pequenos buracos, enquanto o trecho Divisa AM/RR - Fronteira Brasil/Venezuela, com pavimentação concluída há apenas dezoito meses, já apresentava o revestimento praticamente destruído. Em face dessa constatação, foi determinado que as “unidades técnicas do Tribunal aprofundem a apuração, em processos específicos,

***"Recentemente, foi divulgada pela CNT a pesquisa referente a 2002. No que tange à avaliação do Estado de Conservação Geral, feita com base em critério subjetivo, houve um aumento de 9,6 pontos percentuais nas rodovias classificadas como ótimas ou boas em relação à pesquisa de 2001"***

identificando os responsáveis pelas ocorrências e os danos causados e adotando as providências necessárias para a recomposição do erário” (conforme Voto condutor do Acórdão nº 938/2003, do Plenário do Tribunal).

#### V – Reestruturação do Setor Rodoviário

Durante a vigência do Projeto Rodoviário teve lugar abrangente reestruturação do setor de infra-estrutura dos transportes, implementada pela Lei nº 10.233/ 2001, que, no que toca ao setor rodoviário, resultou na extinção do antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER e na criação do Departamento Nacional de Infra-Estrutura dos Transportes - DNIT e na Agência Nacional dos Transportes Terrestres - ANTT. Essa agência passou a concentrar as atividades relacionadas com a concessão de rodovias federais antes afeta ao DNER, enquanto o novo Departamento passou a acumular as ações governamentais afetas à infra-estrutura de transportes, incluindo os modais rodoviário, ferroviário, hidroviário e portuário.

Obviamente, uma avaliação mais fundamentada dos efeitos dessa reestruturação, especialmente da gigantesca concentração de competências na autarquia executiva de transportes do governo federal, só será possível com um acúmulo maior da experiência obtida com o funcionamento do novo modelo. Por isso, o Projeto fixou-se na forma como eram transferidas as antigas atribuições do DNER para o DNIT, procurando ver se, ao processo, correspondia, de fato, uma reformulação de métodos e práticas, isenta das tantas mazelas que se reconheciam na estrutura substituída. Esta era exatamente uma das metas declaradas do Projeto Rodoviário, pois já se sabia, quando da sua criação, que a reestruturação do setor estava em andamento, conforme intenso noticiário da imprensa.

Com esse objetivo em vista, o mínimo que se fez foi verificar se os contratos de obras já existentes estavam passando por rigorosa auditoria antes de serem transferidos para a nova Autarquia e esta, cautelarmente, reexaminava os mesmos processos com vistas a se certificar de que estava recebendo a parte que se pudesse considerar sã dos contratos, segundo critérios mínimos de regularidade da licitação, inexistência de questionamentos por parte

***"Os contratos foram transferidos em bloco para o DNIT, com pronunciamentos bastante limitados dos órgãos de controle envolvidos e sem qualquer reexame por parte daquela Autarquia, que os recebia passivamente."***

dos órgãos de controle, idade dos contratos, tempo de paralisação, etc.

Força foi reconhecer que isso não aconteceu. Os contratos foram transferidos em bloco para o DNIT, com pronunciamentos bastante limitados dos órgãos de controle envolvidos e sem qualquer reexame por parte daquela Autarquia, que os recebia passivamente. Ouvida a administração do DNIT, esta alegou a estrita observância das disposições do Decreto nº 4.128/2002, que dispunha sobre o processo de inventariança do DNER e de transferência dos seus bens, direitos e obrigações. O Decreto, como constatou a equipe, salientava o aspecto da tramitação dos processos, colocando em evidência os enfoques formal e procedimental. Por esse motivo, a equipe foi levada a apenas deixar registrado que a “reestruturação do setor rodoviário baixada pela Lei nº 10.233/2001 e sua regulamentação possui uma abrangência eminentemente institucional, com pouco poder de modificação de métodos e processos até então prevalentes e que continuam praticamente os mesmos”.

#### VI – Sistema SICRO

O objetivo das verificações feitas pelo Projeto no Sistema de Custos Rodoviários do DNIT foi o de certificar-se de sua conformidade com a prática de mercado e outros sistemas de avaliação de custos rodoviários. Buscava-se, assim, uma validação de seu uso pelos analistas da Corte, que, como se sabe, utilizam intensamente o mencionado sistema em seus trabalhos de fiscalização de obras rodoviárias.

A auditoria realizada na Gerência de Custo, unidade responsável pelo SICRO, mostrou, de início,

que a atividade, desenvolvida na antiga sede do DNER no Rio de Janeiro, estava carecendo de um maior apoio por parte da administração central da autarquia nos aspectos material e logístico, diante do que a Corte, acolhendo proposta da equipe, recomendou ao DNIT que estudasse “a possibilidade de melhorar o posicionamento da Gerência de Custos na estrutura organizacional do DNIT, provendo-a com os recursos financeiros e administrativos necessários ao seu correto funcionamento e à expansão de suas atividades” (Acórdão nº 267/2003, do Plenário).

Com relação à operacionalidade do sistema, a equipe do projeto detectou uma falha de crítica da coleta de preços efetuada para o mês de novembro de 2001, para a região Nordeste, consistente em uma variação para o preço do aço para concreto armado de cerca de 93% em relação ao mês anterior, e que, em coleta posterior, voltou ao patamar original. Em virtude dessa falha, o Tribunal determinou o aperfeiçoamento da crítica do sistema, estendendo-a para os preços de materiais e mão-de-obra e não somente para os dos equipamentos, divulgando as justificativas para as variações relevantes observadas. Outra ocorrência detectada dizia respeito às composições auxiliares para os preços dos transportes local e comercial, que no entender da equipe, estavam em desconformidade com o manual do sistema e se mostravam insatisfatórias e irrealistas. Diante das considerações apresentadas, a Corte recomendou ao DNIT o aperfeiçoamento dessas composições, de inegável relevância para aferição dos custos rodoviários.

Por ocasião da prolação do Acórdão nº 267/2003, do Plenário, a Corte resolveu adicionar três outras recomendações às que foram propostas pela equipe, que vieram no sentido de estabelecer a obrigatoriedade de, primeiro, que os orçamentos básicos das obras do DNIT se pautassem pelos preços referenciais do SICRO; segundo, que fossem estipulados os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global dos contratos; e, finalmente, que esses critérios de aceitabilidade tomassem como referência os preços referenciais do SICRO.

Finalmente, a equipe apontou uma série de oportunidades para incrementar o dinamismo do sistema com vistas ao seu aperfeiçoamento contínuo e consolidação como sistema referencial de alta eficácia e

***"Diante das considerações apresentadas, a Corte recomendou ao DNIT o aperfeiçoamento dessas composições, de inegável relevância para aferição dos custos rodoviários."***

confiabilidade. Entre as medidas recomendadas estão: (1) proceder a um maior intercâmbio entre a Gerência de Custos e as áreas de engenharia rodoviária, a fim de que as composições de preços já existentes sejam periodicamente revistas com base em informações de campo e de que outras composições sejam criadas e incorporadas ao sistema; (2) proporcionar uma maior difusão da metodologia e produtos do Sicro2, por meio de cursos e treinamentos conjuntos, edição e distribuição do manual do Sicro2 aos usuários, edição e distribuição dos CDs com o aplicativo de busca e banco de dados do Sicro2 e sua disponibilização em rede, renovação dos equipamentos de informática onde reside o banco de dados do sistema, etc.; (3) implementar em definitivo a Codificação de Itens Relativos à Construção Rodoviária preconizada na Instrução de Serviço DNER nº 220/78, de modo a uniformizar a codificação de serviços empregada pelo Sicro2 e pelos contratos de obras rodoviárias; e (4) envidar esforços no sentido de estabelecer parcerias com outros órgãos ou entidades públicas gerenciadoras de sistemas de custos rodoviários, a exemplo da Caixa Econômica Federal, que mantém o Sinapi, com o objetivo de dividir tarefas e conferir ao sistema um caráter interinstitucional.

#### VII - Atuação das Unidades Descentralizadas

Já se sabia, quando da proposta de criação do projeto Rodoviário, da situação crítica em que se encontravam as unidades descentralizadas do antigo DNER - que eram chamadas de Distritos Rodoviários Federais - e, agora do DNIT - Coordenadorias nos Estados e, depois, Unidades de Transportes Terrestres. As visitas feitas pela equipe de Projeto em unidades do DNIT situadas em alguns Estados da Federação, que contaram com a participação de servidores das SECEXs nos Estados, permitiram constatar, desta feita por meio da aplicação de formulários previamente preparados, que a situação é mesmo exasperante, apresentando inclusive tendência ao agravamento.

Por isso mesmo, a Corte, em face dos achados da equipe dirigiu recomendação ao DNIT no sentido de “estruturar adequadamente o Departamento, dotando suas coordenadorias estaduais e as respectivas residências dos recursos orçamentários, financeiros e humanos necessários ao desempenho de suas funções, revalorizando o papel dessas unidades descentralizadas e revertendo o quadro caótico em que se encontram, caracterizado pela total deficiência de seus quadros, penúria material e absoluta inexistência de uma política de pessoal” (Acórdão nº 938/2003, do Plenário).

#### VIII - Segurança Rodoviária

O objetivo das verificações feitas nessa área de atuação do DNIT foi saber como a Autarquia prioriza a questão da segurança nas rodovias federais e propor medidas que propiciem maior segurança aos usuários das rodovias federais.

A atuação da Autarquia nessa área desdobra-se em diversas outras atividades, tais como, eliminação de pontos e segmentos críticos, educação para o trânsito, controle de peso de veículos, sinalização rodoviária, estatística do trânsito, controle eletrônico de velocidade etc. Com relação à eliminação dos pontos críticos, a equipe encontrou essa atividade bastante desvirtuada. Na verdade, nenhum dos processos examinados pela equipe tratava de eliminação de pontos críticos, sendo que em um deles havia sinais evidentes de fraude, diante do que se deu encaminhamento para a devida citação dos responsáveis pelos valores envolvidos. Em regra, essa atividade, que inclusive constitui um programa de trabalho do orçamento da União, é gerenciada pela área de engenharia rodoviária do DNIT ao invés de o ser pela de Operações, a quem está afeta a parte de segurança rodoviária.

***"O objetivo das verificações feitas nessa área de atuação do DNIT foi saber como a Autarquia prioriza a questão da segurança nas rodovias federais e propor medidas que propiciem maior segurança aos usuários das rodovias federais."***

Em vista dessa situação, a Corte, acolhendo em parte as sugestões da equipe de Projeto, a par de determinar ao DNIT que reorientasse “a atividade de eliminação de pontos e segmentos críticos para intervenções de pequeno porte, visando à efetiva remoção dos fatores de risco de acidentes para os usuários das rodovias federais”, e que informasse, em suas contas anuais, cada ação realizada nessa área, também resolveu recomendar à Autarquia que colocasse essa “atividade de remoção de pontos críticos sob a coordenação da Gerência de Operação, mais apta para identificar os fatores de risco de acidentes e encontrar a solução técnica mais apropriada” (conforme Acórdão nº 1365/2003, Plenário).

Quanto às campanhas de educação do trânsito e de tratamento estatístico das notificações de acidentes, que constitui missão expressamente prevista no art. 74 do Código de Trânsito Brasileiro, inclusive como destinatária principal das receitas oriundas das infrações de trânsito, a equipe encontrou o setor responsável totalmente dependente do apoio de outras instâncias da Autarquia estranhas ao tema, como a área administrativa. Em face disso, e também respaldada em proposta específica constante do relatório, a Corte fez recomendação ao DNIT para que “apoie adequadamente as ações do setor responsável pelas campanhas educativas de trânsito, de modo a que cumpra a contento sua missão legal, prevista no art. 74 do Código de Trânsito Brasileiro, se possível dotando-o de programa de trabalho orçamentário específico, como vinha ocorrendo noutros períodos, e dando o necessário suporte de informática para processamento dos dados dos boletins de ocorrência originários da Polícia Rodoviária Federal”.

No tocante ao controle de peso de veículos, a equipe apurou que o DNIT permanecia omissa em relação à determinação oriunda do Conselho Nacional de Trânsito no sentido da realização de estudos específicos sobre o peso por eixo e que eram necessários para que o assunto fosse adequadamente regulamentado e a fiscalização efetuada. Visando coibir essa inércia em tema de tanta relevância, foi preciso que a Corte dirigisse determinação para que o DNIT faça os estudos requeridos.

Com relação aos contratos de sinalização rodoviária, feitos por região geográfica e embasados na errônea noção de que se tratava de atividade de

duração continuada, sujeitando o processo a diversos questionamentos, inclusive no âmbito do TCU, a Corte, na ocasião da apreciação do relatório elaborado pela equipe, determinou que o DNIT adotasse a licitação no sistema de registro de preços, mais apropriada à espécie.

Finalmente, no que tange às atividades relacionadas com o controle eletrônico de velocidade, a equipe encontrou o assunto bastante convulsionado pela disputa que se estabeleceu entre o DNIT e a Polícia Rodoviária Federal em torno da competência para realizar esse tipo de fiscalização, disputa essa claramente motivada pela significativa receita que o sistema é capaz de gerar. Como essa disputa vinha prejudicando o bom andamento da fiscalização, inclusive com retirada de equipamentos e ameaças de lado a lado, o Plenário do Tribunal, adotando parecer da equipe de Projeto, resolver comunicar o assunto aos Exmos. Srs. Ministros de Estado dos Transportes e da Justiça visando a que, se preciso, acionassem “os órgãos jurídicos das respectivas Pastas para fixação de um entendimento comum, visando à solução do conflito, e recorrendo, se ainda necessário, à Advocacia-Geral da União”.

#### IX - Considerações Finais

O Projeto Rodoviário, pelo abrangente nível de informações que coletou e considerável esforço de análise sobre eles efetuados, procurando, sempre que possível, estabelecer as relações de causa e efeito sobre os fatos observados, terá logrado chegar ao seu intento de oferecer uma visão sistêmica sobre o funcionamento do setor rodoviário federal e de sua principal Autarquia executiva que foi, primeiro, o DNER e, depois, o DNIT.

Pode-se dizer que as diversas medidas preconizadas pelo Tribunal, com base nos relatórios elaborados pelo Projeto, representam uma contribuição importante para a correção de métodos e procedimentos, que, considerados na sua totalidade, são responsáveis pelas principais deficiências atualmente verificadas. Superada essa primeira etapa do controle, de diagnóstico do quadro geral e prescrição dos corretivos, assoma em importância a segunda etapa do processo, que é o acompanhamento, pelo TCU, do cumprimento das determinações e recomendações feitas.

***"Finalmente, no que tange às atividades relacionadas com o controle eletrônico de velocidade, a equipe encontrou o assunto bastante convulsionado pela disputa que se estabeleceu entre o DNIT e a Polícia Rodoviária Federal em torno da competência para realizar esse tipo de fiscalização, disputa essa claramente motivada pela significativa receita que o sistema é capaz de gerar."***





# O Projeto Básico como elemento de responsabilidade na gestão pública

Ary Braga Pacheco Filho

“Obra cara é obra parada. Uma obra paralisada penaliza a população duplamente: pela ausência da obra e pelos recursos já aplicados, sem falar na riqueza que se deixa de produzir, em prejuízo do desenvolvimento econômico e social do país.”

(Senador Carlos Wilson, Presidente da Comissão Temporária de Obras Inacabadas do Senado Federal)

Desde o início de sua ação fiscalizadora no setor de obras públicas o Tribunal de Contas da União tem aprimorado suas metodologias de auditoria nesse campo do conhecimento humano. A intenção é fornecer à sociedade brasileira, por meio do Congresso Nacional, a quem compete aprovar o Orçamento da União, informações céleres e seguras acerca da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais em obras financiadas pelo Erário Federal. A área tem merecido grande atenção, em função da constante ocorrência de irregularidades, ilegalidades e desvios de toda ordem, que causam sérios e, freqüentemente, insanáveis danos à Nação.

Cabe dar destaque, inicialmente, às ações da Corte de Contas Federal do Brasil nos últimos cinco anos, para que se possa acompanhar a evolução desse tipo de fiscalização e entender sua importância no contexto do Orçamento Público da União. Mais do que isso, é importante que se atente para as causas das irregularidades que têm ensejado incontáveis paralisações nas obras públicas de nosso País, seja por determinação do Congresso Nacional, por intermédio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, quando constatada alguma irregularidade praticada no empreendimento, ou mesmo em razão da falta de recursos públicos para a conclusão dos serviços, fato extremamente comum no setor público e, geralmente, decorrente de maus projetos para os empreendimentos.

Ary Braga Pacheco Filho é Analista de Controle Externo do TCU

A propósito, nunca é demais lembrar da Comissão Temporária instaurada pelo Congresso Nacional na década passada, que versou sobre obras públicas paralisadas no Brasil, cujos trabalhos, concluídos em 1995, constataram a situação caótica de nossas obras públicas. Naquela oportunidade, apenas a título de registro, constatou-se o absurdo de mais de 2.500 obras paralisadas pelas mais variadas causas, e que, fundamentalmente, em face da irresponsabilidade de muitos gestores públicos, privou muitas comunidades brasileiras de serviços essenciais para os quais “teriam sido projetadas”.

Releva justificar, então, as aspas aplicadas à expressão acima, vez que uma das maiores causas, senão a maior, das paralisações de obras públicas no Brasil está diretamente relacionada aos seus projetos, sejam eles os Projetos Básicos como definido na Lei das Licitações, ou mesmo os Projetos Executivos.

A fiscalização do Tribunal de Contas da União, por intermédio dos Levantamentos de Auditoria realizados por suas Secretarias de Controle Externo, tem comprovado a inexistência de projetos adequados para a maioria das obras públicas no Brasil, não por incapacidade técnica de nossa engenharia, mas tão-somente, por iniciativa de gestores despreparados, às vezes mal-intencionados com o fito de driblar a Lei, em função de pressões políticas, ou ainda para desviar recursos do Erário, fatos que não interessam à sociedade e tampouco ao setor público, pois resultam em fraudes, desvios e tantas outras irregularidades que maculam a administração da coisa pública no Brasil.

Este texto tem por escopo principal alertar a todos os que, de fato, têm interesse em aplicar o princípio da moralidade, como previsto no art. 37 de nossa Constituição Federal, no sentido de se implantar uma necessária, urgente e radical mudança na atuação dos órgãos públicos quanto ao exato cumprimento de um mecanismo já definido em Lei e proporcionar a criação de novos meios, que servirão para interromper a sangria de recursos dos cofres do Erário, cuja causa tenha início no projeto de má qualidade.

Para tal, cumpre lembrar o que dispõe, de forma bastante clara, o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei de Licitações, isto é, as licitações só devem se iniciar se houver projeto básico aprovado pela autoridade competente. Ou seja, incorre em flagrante ilegalidade

aquele que inicia qualquer procedimento licitatório sem que tenha concluído a contento o respectivo projeto básico.

É fundamental que se atente para o fato de ser o Projeto Básico o principal indutor do investimento do ponto de vista de obras públicas. Ele é o motor, a força propulsora de uma obra de engenharia. Sem projeto não há obra, embora existam administradores públicos – e não são poucos – que insistem em tentar provar o contrário.

Decorrencia do Projeto Básico, também previstos no art. 7º da Lei de Licitações, surgem o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários da obra ou serviço e a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes das obras.

Com efeito, como é possível orçar uma obra ou mesmo prever recursos do orçamento público para financiá-la se não existir um projeto adequado que a defina completamente, que a descreva com elementos suficientes para caracterizá-la?

Somente por intermédio de projetos básicos de boa qualidade, e portanto, adequados às necessidades de cada obra, estudados à exaustão, com cautela, dentro de padrões técnicos e em conformidade com as normas da ABNT, poderemos almejar um dia um posto junto à elite das nações que realizam grandes obras públicas com início, meio e fim.

***"Com efeito, como é possível orçar uma obra ou mesmo prever recursos do orçamento público para financiá-la se não existir um projeto adequado que a defina completamente, que a descreva com elementos suficientes para caracterizá-la?"***

A Lei da Licitação define, com bastante riqueza de detalhes o que vem a ser um Projeto Básico que, resumidamente, deve:

- a) conter elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço;
- b) ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares;
- c) estar assegurada a viabilidade técnica do empreendimento;
- d) contemplar estudos adequados de impacto ambiental;
- e) possibilitar a avaliação do custo da obra (orçamento) e a definição de métodos e prazos de execução;
- f) conter o desenvolvimento da solução escolhida que forneça uma visão global da obra e identifique todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- g) prever as soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar necessidade de reformulações ou variantes durante a execução do projeto executivo;
- h) identificar os tipos de materiais, equipamentos a utilizar e serviços a executar, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento;
- i) conter informações que possibilitem estudos e deduções dos métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, bem como para a montagem de plano de licitação e gestão da obra; e
- j) conter orçamento detalhado do custo global da obra.

O Projeto Executivo é, por sua vez, definido como o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas

- ABNT.

É claro, então, que apenas com a adoção do que determina a Lei nº 8.666/93 e, com o conseqüente e rigoroso cumprimento do art. 7º, § 2º, inciso I, do Estatuto das Licitações, resolver-se-ia a maior parte das irregularidades constatadas pelo TCU a cada ano nas fiscalizações de obras públicas, que servem de subsídio à elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Os números comprovam a importância do Projeto Básico na execução das obras públicas, uma vez que das 381 obras fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União em 2.003, 275 apresentaram indícios de irregularidades graves, com indicativo para paralisação – conhecidos pela sigla IGP, das quais, pasmem, mais de 70% delas, de alguma forma, apresentavam problemas de Projeto, que incorreram em irregularidades nos procedimentos licitatórios; na ocorrência de sobrepreço; em alterações indevidas de projetos; na existência de falhas graves no aspecto ambiental; ou mesmo na superveniência de superfaturamento das obras, fatos graves que denotam a urgência de modificação nos procedimentos de avaliação de projetos *vis a vis* à liberação de recursos.

Para tanto, a exemplo do que se realizou no ano de 2.000 com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, há que se desenvolver um esforço por parte dos legisladores, com apoio da sociedade, visto que fortemente moralizador para o gasto público, no sentido de se criar um mecanismo que vincule a liberação de recursos do Orçamento da União somente a obras cujos projetos estejam de fato concluídos e aprovados pelos respectivos órgãos reguladores, ministérios, entes controladores ou entidades do gênero.

**"O Projeto Executivo é, por sua vez, definido como o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT."**

Esse mecanismo ora proposto poderia ser criados no âmbito das Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual, por meio das quais o Congresso Nacional passaria a liberar recursos do Orçamento Federal, se e somente se a obra a ser contemplada seguir efetivamente o que dispõe os já mencionados tópicos da Lei nº 8.666/93. Vale dizer, não haveria recursos para obras cujos projetos estivessem incompletos, inacabados ou mal-executados.

Seriam o resgate e o reconhecimento dos verdadeiros papéis do Político e do Gestor Público à frente da administração do patrimônio público, vez que estariam a resguardar, de fato, os reais interesses da sociedade. Além disso, o Orçamento Público passaria a ser um instrumento mais eficaz, mais realista e efetivo no controle da coisa pública, pois os recursos seriam direcionados apenas a empreendimentos sadios.

Pode-se constatar, de forma cartesiana, a relação direta existente entre superfaturamento e projetos básicos de má qualidade, bem como entre paralisação de obras públicas e projetos básicos mal elaborados ou inexistentes.

Torna-se mister, de conseguinte, a proposição de algum tipo de responsabilização penal e civil para o gestor público, tanto da entidade interessada na obra, quanto do órgão aprovador dos projetos, que compactuar com a aprovação de projetos inadequados, inacabados, incompletos ou viciados, sem os regulares estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambientais.

Em outras palavras, sem projeto não deverá haver início de obra e os recursos públicos poderão ser direcionados para projetos ou atividades mais interessantes à sociedade, uma vez que o pior tipo de obra pública é aquela que se inicia a qualquer custo e em algum momento fica paralisada.

Desnecessário trazer exemplos pontuais de tais obras públicas, já que qualquer cidadão medianamente informado vai se lembrar de uma ponte ou viaduto inacabados, de um metrô não concluído, de um hospital abandonado ou de uma estrada que há anos padece por falta de recursos públicos para sua conclusão. Com certeza, as causas dessas paralisações alicerçam-se em projetos que sofreram mudanças radicais, pela simples falta de qualquer tipo de planejamento, o

que proporcionou a exaustão de todos os recursos direcionados a tais obras.

É importante que se repita, de forma direta, que os projetos são mal elaborados não por incompetência da engenharia nacional, mas por conveniência de gestores mal-intencionados, cujo objetivo não é atender às comunidades para as quais servem, mas outros menos nobres, que desmerecem a consideração daqueles que buscam seriedade na aplicação dos recursos públicos.

Não se pode aceitar o início de empreendimentos viciados, sejam eles quais forem e onde quer que estejam, a título apenas de recebimento de verbas públicas para sua má utilização, sob pena de se convalidar implicitamente a inépcia, a irregularidade, o desvio, a fraude e a corrupção.

É preciso, portanto, que não se permita a liberação de recursos sem um fim claro e com destino conhecido e seguro para que nossas obras públicas possam, efetivamente, ser úteis à sociedade, vislumbrando-se o cumprimento, não somente do princípio da moralidade, mas também, da legalidade, da eficiência, eficácia e economicidade.

Se temos conseguido avanços reconhecidos em todo o mundo em diversas áreas de atuação governamental como combate à AIDS, proteção do meio ambiente, educação fundamental, dentre outras, poderemos avançar, também, na condução de nossas obras públicas, tema de fundamental importância para a infra-estrutura do País, geração de empregos, distribuição de renda e bem-estar social.

#### Referências:

- 1) BRASIL. Congresso. Senado Federal. Comissão Temporária de Obras Inacabadas. Relatório Final. Brasília : Senado Federal, 1995.
- 2) BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.
- 3) MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Curso prático de Direito Administrativo, Belo Horizonte : Del Rey, 1999;

## Irregularidade atinge 20% das obras públicas

*INDÍCIOS GRAVES EM 5 CASOS NO CEARÁ (7/12/2003)*

Rose Castilho

De cada cinco obras públicas no País, uma apresenta indícios de irregularidades. A informação é do presidente do Tribunal de Contas da União, ministro cearense, Valmir Campelo. Segundo ele, o TCU tem dado atenção especial às denúncias que partem da população, já que o número de obras públicas no País ultrapassa dez mil, o que dificulta uma fiscalização mais ampla. De acordo com o relatório de fiscalizações do Tribunal, no entanto, apenas cinco obras no Estado do Ceará se encontravam em 2003, com indícios graves de irregularidades.

Nesta semana, o TCU encaminhou ao Congresso Nacional o seu relatório anual sobre as fiscalizações feitas em todos os setores do Governo sobre a aplicação de recursos públicos e o cumprimento das Leis em vigor. No caso das obras feitas com recursos federais, o relatório foi remetido à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional sobre o resultado dos trabalhos de 381 fiscalizações em obras públicas federais, que representam R\$ 14,4 bilhões do orçamento da União para 2004. Desse total, 44% apresentaram indícios de irregularidades graves.

A maior parte das obras com indícios graves de irregularidades são relativas a recursos hídricos, a transportes e a projetos penitenciários. Em 88 obras que apresentam os indícios, foi recomendada a paralisação de contratos, convênios, parcelas ou subtrechos.

As fiscalizações em obras geraram economia imediata de aproximadamente R\$ 34,7 milhões decorrente de medidas adotadas pelos gestores durante a fiscalização (supressão de contratos desnecessários e promoção de licitação em separado de obras civis e sistemas).

Valmir Campelo afirma que é impossível saber quantas são as obras inacabadas no País. De acordo com ele, a mais antiga delas é a Ferrovia Transnordestina, iniciada na época do Império e hoje prioridade para a bancada nordestina na destinação de recursos do Orçamento 2004. Valmir Campelo defende alterações na Lei das Licitações e a instituição da quebra do sigilo bancário das empresas e pessoas denunciadas por irregularidades.

O presidente do TCU pede à população que preste mais atenção à forma com que o dinheiro público vem sendo aplicado.

Qualquer cidadão pode participar de uma fiscalização. Um morador, mesmo sem dizer seu nome, pode denunciar o prefeito, o governador. Pode dizer que ele recebeu um recurso para a construção de uma estrada mas que o está utilizando para outra coisa. Pode denunciar que uma licitação foi feita para favorecer uma pessoa da família ou que não foi feita. O TCU vai apurar esses casos, enfatizou.

E é justamente na área de transportes que se encontra o maior problema na paralisação e desvio de recursos de obras no Nordeste e em todo o Brasil. Entre os 322 contratos ou convênios para a realização de obras paralisadas, em todo o País, estão 13,5 mil quilômetros de obras em estradas, segundo informou o ministro dos Transportes, Anderson Adauto. Ele explica que a falta de investimentos em infra-estrutura não é um problema novo.

Anderson Adauto lembrou que, desde 1987, o Governo deixou de fazer investimentos em infra-estrutura, quando foi criado todo esse caos.

Os buracos nas estradas são apenas a parte mais aparente da falta de infra-estrutura. Em 1975, de acordo com ele, eram investidos 1,8% do PIB em infra-estrutura, enquanto que em 2003 o investimento equivale a apenas 0,2% do PIB.

Se o TCU investigou neste ano apenas cinco obras no Ceará, este não é o caso da Controladoria Geral da União, que por meio de sorteio de municípios, tem encontrado irregularidades em algumas obras em cidades cearenses fiscalizadas. Estas irregularidades são encaminhadas, tanto para o Tribunal, como para a Justiça, para serem analisadas e tomadas as devidas providências. Um dos exemplos de obras fiscalizadas pela CGU e encaminhadas ao TCU ocorreu no município de Santa Quitéria. Lá a CGU apontou a construção de aterro sanitário sem permissão dos órgãos ambientais e com localização divergente do plano de trabalho.

A Fundação Nacional de Saúde (Funasa) celebrou convênio com a prefeitura municipal no valor de R\$ 239.280,00, sendo R\$ 199.400,00 de recursos federais e R\$ 39.880,00 de contrapartida, sem exigir o Relatório de Impacto Ambiental e a Licença de Instalação dos órgãos ambientais.

***"E é justamente na área de transportes que se encontra o maior problema na paralisação e desvio de recursos de obras no Nordeste e em todo o Brasil. "***

## TCU vê falhas no INSS

**AUDITORIA EM DADOS DA PREVIDÊNCIA E DA DATAPREV REVELA ERROS NO CADASTRO, O QUE FACILITA AS FRAUDES**

**Maria Luisa Barros**

Relatório apresentado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) confirma irregularidades no cadastro da Previdência Social, que vinham sendo apontadas pela Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social (Anasps). O documento elaborado a partir da base de dados do INSS e da Dataprev, e apresentado pelo ministro Ubiratan Aguiar, revela graves falhas cadastrais. O instituto paga 21,1 milhões de benefícios mensais, num total que ultrapassa R\$ 8,5 bilhões.

Entre as irregularidades, o TCU descobriu que um único CPF estava ligado a 217 benefícios do INSS. Outro caso detectado pelo Tribunal mostra que 1,3 milhão de pensões concedidas pelo instituto possui CPF preenchido com zeros. O documento levantou ainda as seguintes falhas graves: 6.133 benefícios com datas de entrada e requerimento e despacho em novembro de 2002 e com CPF em branco; 60.117 CPFs foram

preenchidos com os números 999.999.999-99; um representante legal administrando 242 benefícios, com valor líquido mensal de R\$ 46.320; outros quatro com mais de 100 benefícios; 24.547 benefícios com CPF diferentes constantes, cada um, em três benefícios ou mais; dois milhões de pensões não têm o nome do segurado e em outros dois milhões de pensões o nome da mãe do segurado não foi preenchido.

O TCU constatou que tanto o INSS quanto a Dataprev, empresa de informática responsável pela base de dados, não dão conta da quantidade de pedidos de benefícios, cedendo espaço para controles manuais frágeis. No relatório, o TCU conclui que os sistemas da Procuradoria-Geral do INSS deveriam estar interligados.

“O INSS e a Dataprev nunca se empenharam em corrigir as irregularidades no cadastro de benefícios”, criticou Paulo

César de Souza, presidente da Anasps, entidade que reúne 53 mil servidores da Previdência. “O fatiamento político do INSS e da Dataprev contribuem para o agravamento da qualidade da gestão do órgão”, acusou Paulo César.

Terminal especial para os idosos

No Rio, filiados à Asaprev vão poder acompanhar o andamento dos processos na Previdência Social num terminal que será instalado hoje na sede da instituição, no Centro. “O aposentado que recebe uma resposta negativa no balcão fica de mãos atadas. O terminal vai permitir que ele acompanhe sua situação sem precisar enfrentar fila num posto do INSS”, diz o presidente da Asaprev, Alcino Vianna de Aguiar.

Sem motivos para comemorar, aposentados fizeram ontem passeata no centro de São Paulo, antecipando o Dia Nacional da categoria, no sábado. Eles reivindicaram a implementação do Estatuto do Idoso, em vigor desde o dia 1º, e o fim do preconceito com os mais velhos.

(O Dia - 22/1)

## Beijo no asfalto

**Mônica Bergamo**

O TCU (Tribunal de Contas da União) deve decidir a favor da Petrobras a queda-de-braço entre o governo e as distribuidoras de asfalto no projeto de recuperação das estradas federais. O negócio envolve a cifra de R\$ 122 milhões.

A disputa começou quando o governo anunciou, há alguns meses, que compraria asfalto direto da BR Distribuidora, subsidiária da Petrobras, a um preço de custo para baratear as obras. A Abeda, associação que

reúne as distribuidoras, pediu a interferência do Ministério Público e do TCU para que fosse feita uma licitação.

Os técnicos do TCU já deram o veredicto: o governo está certo. (Folha de São Paulo - 23/1)

## TCU definirá percentuais de repartição da Cide a partir de 2005

Os critérios da partilha dos recursos da Cide (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico), conhecida como “imposto da gasolina”, entre os Estados e o Distrito Federal serão alterados em 2005. A partir do próximo ano, os percentuais de participação individual de cada região nos recursos serão calculados pelo TCU (Tribunal de Contas da União).

Neste ano, os percentuais foram definidos por meio da MP (medida provisória) 161, publicada hoje no “Diário Oficial da União”.

Segundo a medida provisória, o TCU fará o cálculo da partilha da Cide em 2005 com base em estatísticas referentes ao ano anterior sobre a extensão da malha viária federal e estadual, consumo local de combustíveis e tamanho da população.

O TCU estará obrigado a publicar os percentuais da partilha dos recursos da Cide entre Estados e Distrito Federal até o dia 15 de fevereiro de cada ano. Os entes federados poderão recorrer dos percentuais definidos pelo TCU. Os recursos apresentados serão

julgados até o último dia útil de março de cada ano.

Os Estados e Distrito Federal devem encaminhar ao Ministério dos Transportes, até o último dia de outubro de cada ano, uma proposta de programa de trabalho para a utilização dos recursos da Cide, que deverão “obrigatoriamente ser aplicados no financiamento de programas de infra-estrutura de transportes”.

(Folha OnLine - 26/1)

## TCU detecta irregularidades no projeto de Platôs de Guadalupe

Karynne Katiuzia

A auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) no processo de Implantação de Projetos de Irrigação detectou irregularidades nas obras do Perímetro de Irrigação Platôs de Guadalupe. De acordo com o relatório do Tribunal, não foi comprovada a realização de licitação autônoma para a compra de equipagem eletromecânica e hidromecânica.

De acordo com o relator do processo, o ministro Humberto Guimarães Souto, os problemas observados na implantação da primeira etapa parecem provir mais de deficiências gerenciais do Dnocs, órgão responsável pela implantação do projeto, do que de sua inviabilidade como projeto.

Após a verificação do Tribunal foi determinado ao Dnocs que exclua do contrato a parte dos equipamentos eletromecânicos, após negociação com a contratada e seja realizada outra licitação separadamente dos equipamentos hidromecânicos. O Dnocs tem um prazo de 45 dias para cumprir a determinação, caso contrário poderá ser anulada a concorrência e o contrato.

A obra dos Platôs de Guadalupe é composta de duas etapas e de acordo com o relatório do TCU, na segunda fase do projeto a concorrência foi realizada, mesmo sem a realização de estudos que comprovassem a viabilidade de sua implantação.

Ainda na auditoria ficou constatada a falta de cadastramento do contrato no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg).

Diante destas irregularidades foi determinado ao Dnocs que, no prazo de 120 dias, encaminhe o estudo de viabilidade específico e atualizado da segunda etapa e promova o cadastramento dos contratos no Siasg.

(Meio Norte - 8/1)



## **Previdência passa a exigir documento de beneficiários**

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) passou a exigir o CPF dos titulares dos benefícios para evitar fraudes na concessão de pensões e aposentadorias. Conforme matéria publicada na edição de ontem do Jornal de Brasília, auditoria recente do Tribunal de Contas da União (TCU) constatou falhas no sistema de pagamentos da Previdência Social. Uma delas é exatamente a falta do CPF dos beneficiários do INSS.

Segundo o relatório do TCU, aprovado no final do ano passado, em um universo de 21 milhões de benefícios analisados, 4,6 milhões não possuíam o número do CPF do titular. Há casos que chamam a atenção, como o de um CPF recebendo 217 benefícios. Pelo relatório, 14.253 benefícios podem estar sendo pagos a pessoas que já morreram.

A Previdência Social informou, ontem, que está tomando medidas para melhorar a qualidade de seu cadastro de beneficiários. Desde fevereiro do ano passado, passou a exigir a apresentação do CPF. Aqueles que não possuem o documento têm um prazo de três meses para regularizar a situação, sob pena de ter o benefício suspenso.

Além disso, o INSS está estudando a possibilidade de realizar um convênio com a Receita Federal para a consulta on-line do CPF. Os técnicos do Instituto vão avaliar as recomendações feitas pelo TCU para corrigir as falhas dentro do prazo de seis meses, fixado pelo Tribunal, a contar do dia 10 de dezembro último.

O TCU fez auditoria específica sobre os casos em que existem, de acordo com o Tribunal, indícios fortes de pagamento de benefícios a pessoas que já morreram. Do total analisado, 9.682 benefícios ativos na base de dados do INSS possuíam registros de óbitos em cartórios. O resultado desta auditoria ainda não foi levado a plenário para análise.

Os indícios de fraudes constam em relatório já aprovado de autoria do ministro Ubiratan Aguiar. Nova auditoria será realizada pelo TCU a partir do segundo semestre para saber se foram cumpridas as recomendações feitas à Previdência Social.

(Jornal de Brasília - 10/2)



## A intolerância ameaça o Peti

Lúcia Vânia,

Senadora pelo PSDB-GO e presidente da Comissão de Assuntos Sociais

O Brasil está reagindo para impedir que o trabalho de quase uma década seja desmantelado por incapacidade de gestão e divergências políticas miúdas. Desde o início de meu mandato no Senado Federal, tenho alertado para a avaliação equivocada que o governo Lula faz do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Sobrou má vontade para estabelecer novos parâmetros, ampliar o número de bolsas e manter em dia os repasses às prefeituras.

Foram nove anos em defesa do Peti. Foi um trabalho árduo, de paixão e total comprometimento de uma equipe competente e dedicada. Conseguimos vencer as restrições da área econômica. Enfrentamos resistências políticas e culturais. Percorremos o país para envolver prefeitos e a sociedade e conseguimos conquistar apoio de empresários, das centrais sindicais e da mídia.

Em 1996, na primeira experiência nas carvoarias do Mato Grosso do Sul, concedemos a Bolsa- Criança Cidadã. Mas constatamos que as crianças voltavam ao trabalho no horário livre. Estabelecemos, então, um repasse de recursos para que os municípios pudessem proporcionar uma jornada ampliada com reforço escolar e atividades de esporte, lazer e cultura. E também oferecemos requalificação profissional aos pais e mães.

A jornada ampliada, com oferta de atividades extracurriculares, é o que combate efetivamente o trabalho infantil e eleva o nível educacional a um custo muito baixo. Nisso o Peti se distingue do Bolsa- Escola e do Bolsa-Família, que apenas transferem renda. O objetivo é recuperar a auto-estima da família e valorizar a educação. Escola em tempo integral, com diversidade de atividades físicas, culturais e de lazer é receita adotada por todos os países que apostaram na educação com foco no desenvolvimento.

Combater o trabalho infantil é um compromisso assumido pelo Brasil desde 1999, quando aprovamos no Congresso Nacional as convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho, que definem a idade mínima para trabalhar, proíbem formas degradantes

do trabalho infantil e propõem ações para a sua eliminação. Levamos a Oslo, na Noruega, a proposta brasileira aos países que integram a OIT e recebemos aplausos pela formulação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Na prática, a população reconhece a importância do programa e pressiona os prefeitos para ampliar o número de bolsas. Mas, no ano passado, o Peti atendeu apenas a 866 mil crianças, com o mesmo número de bolsas de 2002, desconsiderando o crescimento populacional e o aumento do desemprego. Enquanto a queda de renda levou muitas famílias a colocar os filhos no mercado de trabalho, não houve reajuste das bolsas que continuaram no valor de R\$ 25 na zona rural e R\$ 40 nas cidades.

O Peti ficou de fora da unificação dos programas sociais no Bolsa-Família, medida acertada pelas especificidades do programa, que exige contrapartidas municipais. Por isso mesmo, alguns prefeitos preferem a Bolsa-Escola, já que não implica obrigações ou fiscalização.

Administrado por um ministério durante meses na mira da reforma, o Peti ficou “esquecido” durante o ano. Por inexperiência ou aparelhamento da administração pública, o governo sistematicamente atrasou o repasse de recursos às prefeituras. Em janeiro, denunciei que o Peti sofreria cortes orçamentários de 82% no Plano Plurianual de 2004/2007, sem imaginar que um contingenciamento estava a caminho.

Ainda que o PT tenha outras idéias para erradicar o trabalho infantil, o Peti se coloca acima dos partidos, com uma história consolidada de mobilização de centenas de organizações não-governamentais, inclusive religiosas. E tem o aval do Ministério Público, do Tribunal de Contas da União, da Organização Internacional do Trabalho e do Fundo das Nações Unidas para a Infância.

Mesmo que o governo recue nos cortes previstos, como foi anunciado, o resultado do abandono do Peti é previsível: a volta das crianças às carvoarias, lixões e pedreiras, entidades enfraquecidas e esfacelamento das atividades de combate ao trabalho infantil. É lamentável o desperdício de tempo e de recursos públicos até azeitar de novo a burocracia. A grande esperança de que manter as crianças na escola fosse uma prioridade para o PT fica frustrada diante do descaso com um instrumento eficaz à luta contra a exploração da mão-de-obra infantil.

(Correio Braziliense - 14/2)

## “O procedimento licitatório deverá atender aos princípios absolutos da publicidade e transparência”

RECURSOS DO EXTERIOR E TRANSPARÊNCIA NAS LICITAÇÕES BRASILEIRAS

Ariosto Mila Peixoto

Torna-se cada vez mais comum e reiterada a prática de impossibilitar que os interessados ou participantes de processos licitatórios em que são empregados recursos estrangeiros tenham acesso aos documentos que instruem os autos e aqueles que comprovam a qualificação do licitante e conteúdo das propostas comerciais. As chamadas “guide lines”, ou linhas guias que estabelecem o regramento do processo licitatório, não necessariamente obedecem a Lei de Licitações do país, estatuída pela Lei nº 8.666, de 1993, além do que estabelecem vedação ao direito de vista dos autos que instruem o processo.

A negativa ao pedido de vista dos autos do processo licitatório em questão configura total desrespeito à Constituição Federal e aos princípios de direito administrativo, que não podem, em hipótese alguma, ser relegados a plano inferior apenas em função de acordo de empréstimo internacional.

Os princípios da publicidade e da transparência da atividade administrativa é que dão legitimidade à conduta do administrador e demonstram, de forma explícita, o atendimento ao interesse público.

A supremacia do interesse público não sobrevive sem a necessária publicidade dos atos da administração, pois o cidadão

ou qualquer interessado que não têm o conhecimento das condutas e realizações do poder público se torna mero passageiro de uma nau que segue seu destino ao critério exclusivo e arbitrário de seu comandante. A qualquer do povo é dado o direito de fiscalizar as contas públicas, concordando ou contestando suas aplicações. Frise-se que uma das formas de controle da atividade administrativa é aquela preconizada pelo pergaminho constitucional e autoriza qualquer interessado ao direito de petição aos órgãos públicos contra ilegalidade ou abuso de poder (artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a” da Constituição Federal). Ora, como o cidadão poderá avaliar a ilegalidade ou o abuso se a ele é vedado o acesso ao processo de contratação?

*In casu*, a negativa ao pedido de vista e, conseqüentemente, a impossibilidade de conhecer o conteúdo e os critérios adotados para o julgamento da proposta do concorrente, impedem a necessária transparência da atividade do administrador. Como saber se os critérios utilizados pelo julgador são objetivos ou subjetivos, se não é dado o direito de conhecer a proposta dos demais concorrentes?

A cláusula pétrea do texto constitucional consubstanciada no artigo 5º, inciso XXXIII, determina à administração pública prestar ou disponibilizar informações de caráter particular

ou de interesse coletivo: “XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”

Salienta-se que os recursos oriundos de empréstimo internacional tem a natureza de empréstimo e não de doação, razão pela qual deverão ser pagos pelo nosso país no prazo e com os

***"A negativa ao pedido de vista dos autos do processo licitatório em questão configura total desrespeito à Constituição Federal e aos princípios de direito administrativo, que não podem, em hipótese alguma, ser relegados a plano inferior apenas em função de acordo de empréstimo internacional."***

encargos financeiros estipulados. Portanto, o gasto desse dinheiro proveniente do acordo de empréstimo é, indubitavelmente, de interesse público. Assim, todo o procedimento licitatório em apreço deverá atender aos princípios absolutos da publicidade e transparência.

Quanto à questão em tela, o egrégio Tribunal de Contas da União (TCU) também se pronunciou no sentido de que as cláusulas contratuais provenientes de empréstimo internacional “não têm força de normas de direito internacional a preponderar sobre as normas jurídicas editadas no país, pois estas devem prevalecer, sempre que suscitado o conflito entre normas de direito internacional e de direito interno.” “Não há como justificar-se a exclusão da soberania da lei brasileira na formalização das despesas realizadas à conta de tais recursos”, finalizou o tribunal (Decisão TCU nº 150/93).

Isso posto, o impedimento do livre acesso a qualquer interessado aos autos que instruem o processo licitatório, com aplicação ou não de recursos estrangeiros, transgride os preceitos da Constituição Federal e sujeita os agentes administrativos que praticarem tais atos às sanções da lei, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.

Ariosto Mila Peixoto é advogado especializado na área de licitações e contratos administrativos

(Valor Econômico - 16/2)

## Corrupção esvazia prato dos alunos

Parte dos 36 milhões de alunos das escolas públicas brasileiras não tiveram acesso à merenda escolar em 2003. Para muitos o lanche representa a principal ou a única refeição do dia. Relatórios feitos por órgãos federais de fiscalização revelam que a corrupção está esvaziando os cofres da União e, em última instância, o prato da garotada. Um balanço preliminar da Controladoria Geral da União (CGU) referente a auditorias feitas em 350 municípios de pequeno e médio porte (até 300 mil habitantes) mostra que houve impropriedades em 45% das licitações ou dos pagamentos para a compra de merenda escolar. O Tribunal de Contas da União concluiu que o número é ainda pior: 54 dos 67 municípios visitados (80%) tiveram problemas nos processos licitatórios para a compra desses alimentos. O órgão fiscalizou as localidades no primeiro semestre de 2003. A análise dos dados permite concluir que: em 40% das escolas brasileiras faltou merenda em pelo menos dez dias do ano passado ou por mais de dois dias consecutivos; em 10% dos municípios analisados faltou comida em algumas escolas por mais de 20 dias - sendo que quase a metade dessas cidades está nos estados brasileiros que apresentam os menores índices de desenvolvimento humano (IDH).

### Fiscalização

O Governo Federal declarou que vai intensificar as ações de fiscalização para evitar novos casos de fraude e melhorar a atuação dos conselhos por meio de seminários de instrução. Neste ano, R\$ 1 bilhão será repassado a estados e municípios para ser investido em merenda escolar. Quando dividido, o montante dá entre R\$ 0,13 a R\$ 0,18 ao dia por aluno, dependendo da faixa etária. “É pouco, mas é o possível no momento”, justifica o governo. A verba deveria ser complementada por prefeitos e governadores, mas estes raramente o fazem. Já os Conselhos de Alimentação Escolar - organizações com representantes da prefeitura, do Legislativo, dos professores, da sociedade civil e dos pais de alunos - são ineficientes na fiscalização dos gastos, conseguindo acompanhar somente metade das licitações para a compra de alimentos.

(O Estadão do Norte - 17/2)

## TCU vai investigar contrato da Gtech com Caixa

Catia Seabra

O Tribunal de Contas da União (TCU) começa na semana que vem a investigar o contrato da Caixa Econômica Federal com a Gtech do Brasil, responsável pela operação das loterias on-line e pelo pagamento de contas nas casas lotéricas. Serão investigados também indícios de irregularidade no reajuste de até 60% ao ano do preço praticado pela Gtech na cobrança de contas. A inspeção é o desdobramento de um processo do TCU já aprovado em plenário que aponta para um prejuízo de R\$ 91.974.625,10 da Caixa somente nos primeiros três anos de contrato com a Gtech.

Aprovado em maio do ano passado, o relatório do ministro Ubiratan Aguiar determinava ainda a criação da nova comissão de inspeção para apurar o critério de reajuste. Já o processo que trata do ressarcimento está em fase de apresentação de defesa.

Segundo os analistas do TCU, houve uma mudança irregular do critério de pagamento à empresa. Pela proposta aprovada na licitação concluída em outubro de 1996, a Gtech receberia semanalmente um percentual de toda a arrecadação das loterias. Em 1997, na assinatura do contrato, a tabela era outra.

Ainda em abril de 1997, os analistas do TCU recomendaram a anulação imediata do contrato. Mas como a direção da Caixa alegava que a nova tabela seria benéfica para o erário, o TCU esperou pela rescisão do contrato, em 26 de maio de 2000, para tirar a prova.

Com a receita semanal da Caixa, aplicou as duas tabelas. Invariavelmente, a diferença favoreceu a Gtech. Segundo a auditoria do TCU, a Caixa chegou a pagar, na semana de 30 de novembro de 1998, R\$ 1,6 milhão a mais do que o previsto na tabela usada na licitação. Corrigido pela Ufir, esse bônus semanal somou os R\$ 92 milhões em três anos.

Fixação de percentual mínimo será investigada

Outro indício de irregularidade foi a fixação de um percentual mínimo de 4,5% de lucro para a empresa já que, em 1994, para outros contratos, o piso estabelecido

fora de 2%. A renovação de contrato com a Gtech, sem licitação, e o aumento indevido dos serviços prestados também foram objeto de investigação.

Na assinatura do contrato, em janeiro de 1997, o preço cobrado em cada pagamento de conta era de R\$ 0,05. Ebiu para R\$ 0,08, num aumento de 60%. Em 1999, com um reajuste de 50%, o custo passou para R\$ 0,12.

Os reajustes contrariam até a planilha apresentada pela Caixa ao TCU, segundo a qual cada aumento teria acontecido meses depois do que de fato ocorreu. Um exemplo: pela auditoria do TCU, o valor passou para R\$ 0,08 em maio de 1998. Na Caixa, a data é janeiro de 1999. Segundo o relatório, ficou identificado um evidente dano à Caixa. Mas o valor do prejuízo somente será apurado com a nova inspeção. Em maio, a Gtech embargou temporariamente o processo no TCU. O plenário derrubou o embargo no fim do ano.

No TCU, esse não é o único relatório que indica as deficiências do contrato com a Gtech. Outro documento, assinado por Benjamin Zymler e aprovado em plenário em 29 de janeiro de 2003, aponta fragilidade na segurança do sistema.

Segundo a auditoria do TCU, não é exigida identificação pessoal do operador ou do supervisor da casa lotérica; a autorização de acesso não é automaticamente suspensa após determinado tempo em desuso; não há obrigatoriedade de troca de senhas; nem existe a possibilidade de desativação temporária do sistema caso o usuário precise deixar o computador. Ainda segundo dados do TCU, até o ano passado a Caixa não tinha controle sobre os prêmios com valor inferior a R\$ 800.

Gtech tenta impedir que Caixa faça pregões

Num terceiro processo em tramitação no TCU, a Gtech tenta impedir que a Caixa faça pregões para substituí-la na prestação de serviços. Mas o procurador-geral do TCU, Lucas Furtado, que acaba de receber o parecer técnico dos analistas do tribunal, adianta— Devo recomendar a anulação do contrato.

(O Globo - 27/2)

## Governo trata deficientes de forma desigual

Silvana de Freitas  
Luciana Constantino

A Auditoria do TCU (Tribunal de Contas da União) em um programa federal de assistência a portadores de deficiência que estão abaixo da linha de pobreza revelou profundas distorções na distribuição dos recursos.

Um exemplo claro disso é que, em 2003, São Paulo recebeu 19,46% do total da verba liberada para o programa (para uma população alvo de 574 mil), enquanto o Maranhão ficou com 0,33% (para atender 572 mil).

Em outro exemplo, quase metade das pessoas que poderiam ser atendidas mora no Norte e no Nordeste, mas essas regiões só receberam 19% do dinheiro. Já São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Rio de Janeiro ficaram com 52% da verba, apesar de só terem 18% dos beneficiários potenciais.

Para o TCU, a má distribuição decorre da falta de estrutura das regiões mais pobres para captar os recursos federais, particularmente a inexistência de entidades sem fins lucrativos aptas a executar o programa, uma falha antiga, mas que o governo do PT ainda não conseguiu sanar.

A auditoria foi feita no programa Ação de Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência em Situação de Pobreza, pelo qual o governo atendeu no ano passado 160 mil pessoas, segundo o TCU, com o repasse de R\$ 76,2 milhões. A população-alvo é estimada em 7,8 milhões de pessoas.

São portadores de deficiência que têm renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo (R\$ 120 em valores atuais) e enfrentam adversidades, como violência familiar. As 160 mil pessoas atendidas em

2003 correspondem a 2,05% do total de beneficiários potenciais no país.

O Brasil tem 24,5 milhões de portadores de deficiência (14,5% da população), incluídos os que têm perda auditiva ou visual e incapacidade de locomoção, segundo o Censo de 2000. O programa não atende os que têm as deficiências consideradas mais leves.

Os recursos são liberados a Estados e prefeituras, mediante convênios, e a entidades assistencialistas, sem fins lucrativos.

O governo concorda com TCU que uma das causas da má distribuição é que a rede usada para prestação do serviço é herdada da extinta LBA (Legião Brasileira de Assistência) e está até hoje concentrada no Sudeste e no Sul.

Outro motivo é que não existem conselhos de defesa dos direitos da pessoa portadora de deficiência nos Estados das regiões mais pobres. Dos 87 conselhos existentes no país (estaduais municipais), 66 (75%) estão na região Sudeste. Na região Norte, não existe nenhum em funcionamento. Rondônia criou um oficialmente, mas ainda não o instituiu de fato.

Para 2004, segundo o TCU, estão previstos R\$ 70,5 milhões, menos que os R\$ 76,2 milhões gastos no ano passado. O governo pretende ampliar o atendimento de 160 mil para 166 mil pessoas. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, houve dinheiro extra para o programa em 2003, elevando o valor para R\$ 84,5 milhões.

(Folha de S. Paulo - 2/3)

## TCU: Disseminando as boas práticas em Segurança da Informação

Luis Fernando Rocha

Nas últimas semanas, a velocidade de criação e a disseminação em massa das variantes dos vírus Netsky e Bagle demonstraram o poder das atuais ameaças eletrônicas. Porém, esse é apenas um dos exemplos de riscos que envolvem sistemas ligados em redes e que demonstra a necessidade do aumento de conscientização em Segurança da Informação.

Diante desse cenário, o Tribunal de Contas da União (TCU) resolveu investir na disseminação do conhecimento como ferramenta de prevenção e combate a esta realidade. Estamos falando da cartilha de “Boas Práticas em Segurança da Informação”, documento criado pelo Tribunal com o objetivo de despertar a atenção para importância desse assunto em organizações governamentais.

“Os episódios envolvendo segurança que temos visto nos últimos tempos passam quase sempre pela falta de cultura em segurança da informação. O TCU, juntamente com outros órgãos, busca, cada um em seu campo de atuação, criar essa cultura que permitirá que os sistemas informatizados do governo federal sejam mais seguros e que os dados e informações neles armazenados sejam íntegros e estejam protegidos de acessos indevidos e disponíveis para seus usuários”, explica Daniel Dias Pereira, Diretor da Diretoria Técnica de Auditoria em Tecnologia da Informação da Secretaria Adjunta de Fiscalização do TCU.

Assim, o documento vem sendo distribuído entre diversos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal. Daniel Dias ressalta ainda que o órgão já há algum tempo vem editando cartilhas de orientação sobre vários assuntos relacionados com a gestão pública.

“Essas cartilhas têm como objetivo orientar sobre assuntos de grande relevância para a administração pública e para o próprio Tribunal. A Cartilha Boas Práticas em Segurança da Informação surgiu da constatação da importância do tema e da necessidade de se criar uma cultura sobre Segurança da Informação na administração pública”, diz.

Os assuntos abordados na Cartilha

Nesta primeira versão do documento, Controle de Acesso Lógico, Política de Segurança da Informação e Plano de Contingências foram os principais assuntos abordados. “Além desses assuntos, colocamos um anexo que contém a legislação sobre Segurança da Informação”, revela Daniel.

Um dos aspectos mais interessantes deste documento está no fato de um de seus capítulos apontar a importância da elaboração de um plano de contingência, segmento que ainda apresenta investimentos tímidos nas empresas do país.

Para se ter uma idéia, na 9ª Pesquisa Nacional de Segurança da Informação, realizada entre os meses de março e agosto de 2003 pela MÓDULO, apenas 21% dos entrevistados admitiram que suas empresas possuíam um Plano de Continuidade de Negócios (PCN) atualizado e testado. É importante ressaltar que este levantamento engloba cerca de 50% das 1.000 maiores empresas brasileiras.

Segundo o Diretor do TCU, planos de contingência que realmente funcionem, caso sejam acionados, custam caro e o que se espera deles é que nunca sejam postos em prática. “Essas características fazem com que os administradores públicos e privados não os vejam como essenciais às organizações ou os planos que precisam ser colocados em marcha recebam maiores prioridades e conseqüentemente mais recursos. Infelizmente os planos de contingência recebem mais atenção quando ocorrem grandes desastres como o do World Trade Center, por exemplo”, alerta.

Para ele, dois motivos podem aumentar os investimentos nesses planos: aumento da cultura de Segurança da Informação e quando as organizações enxerguem a informação como um ativo importante a ser protegido.

“As áreas técnicas envolvidas com Segurança da Informação devem buscar mecanismos para criar e difundir uma cultura na área. Só assim será possível sensibilizar a alta direção para esse assunto. Outro instrumento adequado para isso, sem dúvida, é a análise de risco da área de TI”, orienta.



## ISO 17799 como referência

Quando consultamos a bibliografia utilizada para criação de tal cartilha, constata-se a presença da norma NBR ISO/IEC 17799. “Essa norma é um guia de boas práticas em Segurança da Informação que, embora de forma genérica, abrange praticamente todos aspectos de controle necessários à proteção da informação dentro dos conceitos de integridade, disponibilidade e confidencialidade”, diz Daniel Dias.

Segundo ele, por ser uma norma adotada integralmente no Brasil, por intermédio da ABNT, toda organização que queira implementar uma política de Segurança da Informação poderá fazê-lo seguindo tal norma. “Uma organização, seja pública ou privada, que implemente uma Política de Segurança da Informação baseada na ISO/IEC 17799 conseguirá criar as condições necessárias para proteger esse ativo tão importante que é a informação”, afirma.

## Outros documentos importantes

Além da cartilha, Daniel Dias cita outras normas e metodologias aplicáveis na área, que podem ser utilizadas por um órgão público. “Ao nosso ver, se uma entidade adota o COBIT como instrumento de gestão da área de TI, certamente estará estabelecendo bons controles para a Segurança da Informação. Outras normas internacionais, como o Common Criteria (ISO/IEC 15.408) e o CMM, são importantes e devem ser consideradas”, explica.

Ele ressalta ainda que o fundamental é que a organização desenvolva uma cultura de Segurança da Informação e ponha em prática os mecanismos necessários à execução de uma Política de Segurança.

## Desafios de um profissional de TI

Perguntado sobre os principais desafios dos profissionais de TI dos setores públicos nessa área, Daniel Dias diz que, como em toda organização, esses profissionais enfrentam os desafios da falta de cultura na área e a pouca disposição em investir recursos em sistemas de segurança.

“Acreditamos que a falta de cultura em segurança ainda é grande dentro dos próprios órgãos de TI e esse talvez seja o maior desafio a ser vencido. A construção de sistemas seguros e que contenham bons controles de acesso lógico, por exemplo, dependem fundamentalmente dessa conscientização”, finaliza.

Quem estiver interessado em conhecer a cartilha “Boas Práticas em Segurança da Informação”, pode obter uma cópia gratuita, em PDF, no site do TCU.

(Módulo Security Magazine - 15/3)

## Fundef

Tribunal de Contas da União (TCU) decidiu que os recursos da parcela de 60% do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) podem ser destinados ao pagamento dos profissionais do 'suporte pedagógico'. A decisão decorre de consulta formulada pelo deputado Gastão Vieira (PMDB-MA), presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, acerca da possibilidade da utilização desses recursos para remunerar profissionais da área de suporte pedagógico. O relator do processo foi o ministro Benjamin Zymler.

(Tribuna do Norte - 18/2)



## Máfia dos Combustíveis Auditoria do TCU diz que contrato irregular firmado entre a rede Gasol e a BR Distribuidora deu prejuízo de R\$ 50 milhões aos cofres públicos

### Privilégio milionário

Samanta Sallum

Da equipe do Correio

A BR Distribuidora não poderia ter sido mais generosa com um certo grupo de empresários no Distrito Federal. Os donos da rede Gasol foram agraciados com um contrato que nenhum outro revendedor de combustível no Brasil conseguiu. Foram privilegiados com condições de revenda que causaram prejuízo de R\$ 50 milhões ao erário nos últimos oito anos. Somente entre 2001 e 2003, foram R\$ 14 milhões que escorreram pelo ralo da BR Distribuidora — uma empresa estatal de economia mista, subsidiária da Petrobras. O prejuízo do lado do governo se reverteu em lucro para o setor privado. A irregularidade foi comprovada em auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), concluída na semana passada. O relatório final, ao qual o Correio teve acesso com exclusividade, revela que a generosidade da

Petrobras está estampada em uma aparente inofensiva cláusula contratual. A cláusula terceira do contrato, firmado em 1996, trata das comissões a serem pagas pela venda do combustível. Nela, a Gasol é beneficiada, se comparada aos contratos padrão que a BR mantém com outras revendedoras no país.

O contrato foi considerado tão nocivo à BR Distribuidora que os auditores do TCU pedem a suspensão imediata dos benefícios que a Gasol obteve. E que seja decretada a indisponibilidade dos bens dos gestores da BR Distribuidora e do grupo Gasol envolvidos nas negociações para garantir o ressarcimento dos danos aos cofres públicos. Também recomendam que o relatório seja encaminhado ao Ministério Público junto ao TCU para pedido de quebra dos sigilos fiscal e bancário

dos gestores da BR Distribuidora e da Gasol entre 1995 e 2001.

A auditoria denuncia que, ao manter contrato favorecendo a Gasol, a BR Distribuidora “prejudicou a livre concorrência e impediu a competitividade no mercado de revenda de combustíveis no DF”, propiciando um cenário para “dumping (prática de preços abaixo do custo) e cartelização”. Com as condições diferenciadas (acima do preço de mercado) oferecidas no contrato, o revendedor normal não pode competir com os preços da Gasol. Assim, a rede ganha força para impor seus preços no mercado.

A BR Distribuidora favorece a Gasol no pagamento de comissão sobre a venda de combustível. No contrato padrão, todos os postos têm de pagar para a BR 25% em média de comissão sobre o lucro estimado com a venda de combustível. No entanto, a Gasol teve tratamento diferenciado. Como tem postos próprios e também arrendados da BR Distribuidora, a Gasol só paga comissão sobre a diferença da venda de combustível entre os postos de sua propriedade

e os da BR. Traduzindo em números, significa que a Gasol deixou de desembolsar para BR Distribuidora R\$ 500 mil por mês.

A conclusão da auditoria é clara sobre os danos causadas pelo contrato: “perda de receita da BR e fortalecimento ilegítimo do grupo privado, favorecendo a cartelização do mercado de revenda de combustíveis no DF”. “Ao firmar contrato com as empresas do Grupo Gasol, os gestores da BR atuaram ao arrepio de dois princípios constitucionais: o da eficiência, pois diminuíram injustificadamente a renda e a rentabilidade do negócio para a estatal, e o da isonomia, porque deram sem motivo justificado tratamento diferenciado a favor da Gasol, configurando ato de gestão antieconômico e ilegítimo com dano aos cofres do BR”, apontam os auditores. A conclusão da auditoria está nas mãos do ministro Ubiratan Aguiar, relator do processo, que deverá encaminhar o caso a julgamento no plenário do TCU nos próximos dias. As determinações da auditoria podem ou não ser aprovadas.

### Gasol

O advogado da rede Gasol, Marcelo Bessa, sustenta que não houve privilégio no contrato e, sim, reciprocidade de interesses comerciais entre as duas partes envolvidas. “Desconhecemos a conclusão da auditoria. Mas é imaginar demais que existiu algum ato escuso nesse contrato. Respeitamos o trabalho do TCU, porém uma análise mais aprofundada, até na Justiça, vai provar que esse contrato não foi lesivo à BR Distribuidora”, afirma.

A rede Gasol tem 28 postos próprios, 28 arrendados da Petrobras e outros 12 da Texaco, que ela administra. Segundo Bessa, a Gasol já havia firmado contrato semelhante com a Texaco dois anos antes e que vigora até hoje. “Se para a Texaco, que é uma multinacional, o contrato não é lesivo, porque é para BR Distribuidora?”, questiona. “Podem pedir quebra de sigilo bancário e fiscal dos donos da Gasol que não vão descobrir nada de errado”, aposta.

(Correio Braziliense - 21/3)

## TCU critica BNDES por investir na Net

PARTICIPAÇÃO DO BANCO NO PLANO DE CAPITALIZAÇÃO É CONSIDERADA "MAU NEGÓCIO"

**Elvira Lobato**

O TCU (Tribunal de Contas da União) considerou que a participação do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) no programa de capitalização da Net Serviços (ex- Globo Cabo), em 2002, foi, até o momento, um mau negócio para o banco estatal.

“A participação do banco nesse negócio mostra-se deficitária e corre riscos de causar efetivos prejuízos ao erário”, diz o relatório do ministro Lincoln Magalhães da Rocha, aprovado pelo plenário do tribunal. O acórdão do TCU foi publicado, na semana passada, pelo Diário Oficial da União.

Em 2002, quando a Net estava em grave situação financeira, o BNDES injetou R\$ 281 milhões no capital da empresa. O banco trocou títulos de dívidas (debêntures) no valor de R\$ 125 milhões por ações e subscreveu mais R\$ 156 milhões em ações da empresa, virando seu segundo maior acionista. Atualmente, o BNDES tem 22,1% do capital total da Net. As Organizações Globo, acionista principal, possuem 46,1%.

Segundo o relatório do TCU, o BNDES participou do programa de capitalização baseado em premissas de desempenho e em compromissos assumidos pelos demais acionistas que não foram cumpridos.

O protocolo de capitalização, segundo o tribunal, condicionava a assistência do BNDES a uma série de providências preliminares, como a renegociação das dívidas com vencimento até 2003 e a substituição do endividamento em moeda estrangeira por débitos em moeda nacional.

“Constata-se que o BNDES cumpriu sua parte no acordo sem observar que a Net não cumpriu o reequacionamento das dívidas e a substituição das dívidas em moeda estrangeira, tal como declarado em ata do Conselho de Administração”, diz o TCU.

O TCU determinou que o BNDES atue junto à Net e aos acionistas para sejam superados os obstáculos

à renegociação das dívidas. O endividamento bruto da empresa é de R\$ 1,34 bilhão, com vencimento concentrado no curto prazo, e está sendo renegociado desde que o pagamento aos credores foi suspenso, em 2002.

O BNDES, segundo o tribunal, deve atuar também para agilizar a substituição das dívidas externas (59% do endividamento total) por débitos em reais. Seguindo o TCU, a intervenção do banco para a solução dos problemas não pode resultar na concessão de novos recursos à empresa.

A partir de agora, as prestações de contas do BNDES enviadas ao TCU deverão incluir qualquer apoio financeiro ou renegociação de dívidas da Net e de empresas a ela ligadas, incluindo controladores, coligadas e controladas.

Outro lado

A Folha procurou ouvir o BNDES, a Net Serviços e a Globopar sobre as considerações do TCU, mas nenhum deles quis se manifestar. O BNDES informou, por meio de sua assessoria de imprensa, que não tomou conhecimento oficialmente do relatório e que não iria se manifestar.

A Net Serviços também não quis dar entrevistas, mas declarou, por meio de sua assessoria de imprensa, que considera que o plano de recapitalização obteve sucesso. A assessoria de imprensa da Globopar informou que a empresa também não comentaria a análise do TCU. Presidente do BNDES em 2002, quando foi aprovado o plano, Eleazar de Carvalho Filho não quis comentar o assunto. Disse só que foi “a melhor alternativa para o banco na ocasião”.

(O Globo - 24/3)

CONSULTA. MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. RESTITUIÇÃO DE PARCELA PERCEBIDA INDEVIDAMENTE POR SERVIDOR PÚBLICO, COM BASE EM INTERPRETAÇÃO EQUIVOCADA DA LEGISLAÇÃO POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO.

O Tribunal, respondendo à Consulta formulada pelo Ministério dos Transportes, acerca da necessidade ou não de ressarcimento de parcelas ao Tesouro Nacional, por servidores aposentados, que receberam valores a maior, com base em interpretação equivocada da legislação por parte da Administração, deliberou em caráter normativo, que:

- a reposição ao erário somente pode ser dispensada quando verificadas cumulativamente as seguintes condições: presença de boa-fé do servidor; ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; e interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração;
- a reposição ao erário é obrigatória, nos termos preconizados no Enunciado 235 da Súmula deste Tribunal e na forma dos arts. 46 e 47 da Lei 8.112/90, quando não estiverem atendidas todas as condições acima estipuladas ou, ainda, quando os pagamentos forem decorrentes de erro operacional da Administração.

*(Acórdão 1909/2003 Plenário - Ata 49, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, TC 002.176/2000-3, Sessão 10/12/2003, DOU de 23/12/2003.)*

CONSULTA. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS INTEGRANTES DA PARCELA DE 60% DO FUNDEF, DE QUE TRATA O § 5º DO ART. 60 DO ADCT E O ART. 7º DA LEI Nº 9.424/96, PARA REMUNERAR PROFISSIONAIS DA ÁREA DE SUPORTE PEDAGÓGICO. PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO.

O Tribunal, respondendo à Consulta formulada pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, deliberou em caráter normativo, que:

- os profissionais mencionados no art. 64 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), no exercício de suas funções, devem ser considerados profissionais do magistério, conforme previsto no art. 2º da Resolução nº 3/97 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação;
- os recursos da parcela de 60% do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério podem ser destinados ao pagamento dos profissionais do suporte pedagógico mencionados no art. 64 da Lei nº 9.394/96.

*(Acórdão 4/2004 Plenário - Ata 1, Rel. Min. Benjamin Zymler, TC 016.100/2003-1, Sessão 21/01/2004, DOU 30/01/2004.)*

CONSULTA. TST. POSSIBILIDADE DE REVERSÃO DE COTA DE PENSÕES INSTITUÍDAS COM BASE NA LEI Nº 3.373/58 C/C A LEI Nº 6.782/80, EM FAVOR DE FILHA MAIOR SOLTEIRA, EM FACE DA PERDA DE SUA CONDIÇÃO DE CO-BENEFICIÁRIA APÓS A EDIÇÃO DA LEI Nº 8.112/90.

O Tribunal, respondendo à Consulta formulada pelo Tribunal Superior do Trabalho - TST, deliberou, em caráter normativo, que a filha solteira, maior de vinte e um anos, mesmo após a edição da Lei nº 8.112/90, poderá se beneficiar da reversão de cota das pensões de que tratam o art. 7º da Lei nº 3.373/58 c/c a Lei nº 6.782/80, somente se comprovar que mantém preenchidos os requisitos insculpidos no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 3.373/58, desde a data da instituição da pensão temporária.

*(Acórdão 59/2004 Plenário - Ata 3, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, TC 014.677/2003-5, Sessão 04/02/2004, DOU 12/02/2004.)*

**REPRESENTAÇÃO. ALIENAÇÃO DE BENS DA UNIÃO CONSIDERADOS INSERVÍVEIS. NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO RECENTE, FIXAÇÃO DE PREÇO MÍNIMO E AMPLA DIVULGAÇÃO DA LICITAÇÃO.**

O Tribunal, ao deliberar em autos de Representação, firmou entendimento no sentido de que qualquer processo de alienação de bens da União considerados inservíveis deverá ser precedido de avaliação, em data próxima à venda, fixação de preço mínimo e ampla divulgação da licitação, incluída nessa divulgação o preço mínimo de alienação, visando assegurar que o preço de venda equipare-se ao valor de mercado, em consonância com o art. 37, caput, da Constituição Federal, c/c o art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/93, e com os artigos 17, inciso II, e 53, §§ 1º e 4º, da mesma Lei de Licitações.

*(Acórdão 174/2004 Plenário - Ata 6, Rel. Min. Adylson Motta, TC 010.251/2003-9, Sessão 03/03/2004, DOU 15/03/2004.)*

**CONSULTA. TST. PAGAMENTO DO VALOR REFERENTE À FUNÇÃO COMISSIONADA NA COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO DE SERVIDOR EFETIVO, POR OCASIÃO DO USUFRUTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS PREVISTOS NA LEI 8.112/90.**

O Tribunal, respondendo à Consulta formulada pelo Tribunal Superior do Trabalho - TST, deliberou, em caráter normativo, que a função comissionada deverá compor a remuneração do servidor por ocasião do usufruto de benefícios previdenciários,

tais como: licença para tratamento de saúde, licença gestante, licença à adotante, licença-paternidade, licença por acidente em serviço, auxílio-funeral e auxílio-reclusão, observado, quanto ao auxílio-reclusão, o disposto no artigo 13 da Emenda Constitucional nº 20/98.

*(Acórdão 294/2004 Plenário - Ata 9, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, TC 016.109/2003-7, Sessão 24/03/2004, DOU 07/04/2004.)*

**CONSULTA. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA TRABALHISTA. APLICABILIDADE AOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS: DE LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL; DA SUJEIÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS ADMITIDOS ATÉ A VIGÊNCIA DA LEI 9.649/88 AO REGIME JURÍDICO DA LEI 8.112/90; DA FIXAÇÃO DE DATA INICIAL DE OBRIGATORIEDADE DE PRÉVIA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA ADMISSÃO DE PESSOAL; DOS LIMITES DE LIVRE NOMEAÇÃO DE SERVIDORES PARA CARGOS EM COMISSÃO; E DA EXISTÊNCIA DE LIMITES QUANTITATIVOS PARA A TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADES.**

O Tribunal, respondendo à Consulta formulada pelo Presidente da Comissão Especial de Reforma Trabalhista da Câmara dos Deputados, deliberou, em caráter normativo, que:

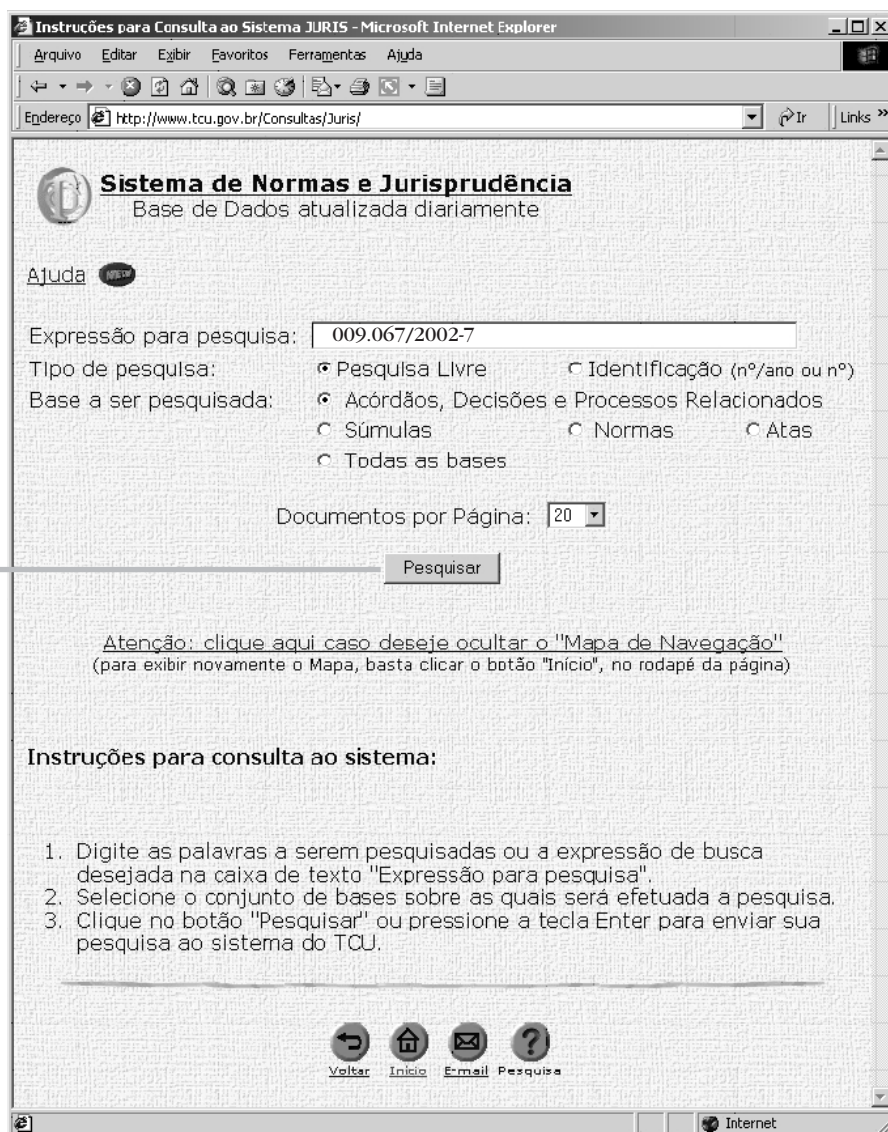
- os conselhos de fiscalização profissional não estão subordinados às limitações contidas na Lei Complementar 101/2000, em especial as relativas aos limites de gastos com pessoal, incluindo terceirizações, visto que tais entidades não participam do Orçamento Geral da União e não gerem receitas e despesas de que resultem impactos nos resultados de gestão fiscal a que alude o referido diploma legal;
- os conselhos de fiscalização profissional, apesar de não estarem sujeitos às limitações de despesa impostas pela Lei Complementar 101/2000, devem observar as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque para a ação planejada e transparente, que possam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas (art. 1º, § 1º);

- os servidores dos conselhos de fiscalização profissional nunca foram regidos pela Lei 8.112/ 90, mesmo no período anterior à vigência da Medida Provisória 1.549/97, sucessivamente reeditada e convertida na Lei 9.649/98, uma vez que jamais foram detentores de cargos públicos criados por lei com vencimentos pagos pela União, sendo-lhes, portanto, incabível a transposição do regime celetista para o estatutário, conforme o art. 243 do referido diploma legal;
- o marco inicial para a obrigatoriedade da realização de prévio concurso público para as admissões de servidores pelos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, sob pena de nulidade dos referidos atos e responsabilização dos gestores, é o dia 18.5.2001, data de publicação no Diário de Justiça do Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança 21.797-9;
- as disposições normativas internas dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas que cuidam da organização de seu quadro de pessoal, conforme lhes autorizam as respectivas leis instituidoras, devem adequar-se ao disposto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/ 98, de forma que as funções de confiança sejam exclusivamente ocupadas por empregados do quadro efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por empregados do quadro efetivo nas condições e limites mínimos a serem fixados por instruções dos conselhos federais, sejam destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, podendo ser adotados como referencial os parâmetros fixados no art. 14 da Lei 8.460/92;
- os conselhos de fiscalização profissional não poderão terceirizar as atividades que integram o plexo de suas atribuições finalísticas, abrangidas pelos seus Planos de Cargos e Salários, podendo, todavia, ser objeto de execução indireta apenas as atividades materiais acessórias, instrumentais e complementares aos assuntos que constituem a área de competência legal dessas entidades, conforme firme orientação jurisprudencial desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 143/1999-TCU-2ª Câmara, e regulamentação estabelecida pelo Decreto federal 2.271/97;
- a participação de estagiários em atividades nos conselhos não se confunde com a prestação de serviços terceirizados, muito menos a substitui, devendo as relações jurídicas estabelecidas entre aqueles estudantes e as entidades corporativas, com interveniência das instituições de ensino, observar a disciplina da Lei 6.494/77, com as alterações dadas pela Lei 8.859/94.

(Acórdão 341/2004 Plenário - Ata 10, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, TC 016.756/2003-0, Sessão 31/03/2004.)

# 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
<b>ACÓRDÃOS E DECISÕES</b> – 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
<b>SÚMULAS</b> – Selecione em “Base a ser pesquisada” a opção “Súmulas”		
Súmulas	Súmula nº 234**	234
<b>NORMAS</b> – 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
<b>ATAS</b> – 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

#### Admissão de pessoal

*Acórdão 341/2004 Plenário  
Consulta. Câmara dos Deputados. Comissão Especial de Reforma Trabalhista. Aplicabilidade ao Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas: de limitação impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal; da sujeição dos funcionários admitidos até a vigência da Lei 9.649/88 ao regime Jurídico da Lei 8.112/90; da fixação de data inicial de obrigatoriedade de prévia realização de concurso público para admissão de pessoal; dos limites de livre nomeação de servidores para cargos em comissão; e da existência de limites quantitativos para a tercerização de atividades.*

Revista 99/2004, 94

#### Alienação de bens

*Acórdão 174/2004 Plenário  
Representação. Alienação de bens da União considerados inservíveis. Necessidade de avaliação recente, fixação de preço mínimo e ampla divulgação da licitação*

Revista 99/2004, 94

#### Asfalto - Distribuidora

*Beijo no asfalto  
Folha de São Paulo - 23/1  
BERGAMO, Mônica*

Revista 99/2004, 79

#### Autonomia privada

*O princípio constitucional do controle externo em face da autonomia privada das sociedades de economia mista  
DANTAS, Arsenio José da Costa*

Revista 99/2004, 21

#### Avaliação

*Acórdão 174/2004 Plenário  
Representação. Alienação de bens da União considerados inservíveis. Necessidade de avaliação recente, fixação de preço mínimo e ampla divulgação da licitação*

Revista 99/2004, 94

### B

#### Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

*TCU critica BNDES por investir na Net : Participação do banco no plano de capitalização é considerada "mau negócio"*

*O Globo - 24/3*

Revista 99/2004, 92

#### Beneficiário

*Previdência passa a exigir documento de beneficiários  
Jornal de Brasília - 10/2*

Revista 99/2004, 81

#### Benefício previdenciário

*TCU vê falhas no INSS : Auditoria em dados da Previdência e da Dataprev revela erros no cadastro, o que facilita as fraudes*

*O Dia - 22/1*

*BARROS, Maria Luisa*

Revista 99/2004, 79

*Acórdão 294/2004 Plenário*

*Consulta. TST. Pagamento do valor referente à função comissionada na composição da remuneração de servidor efetivo, por ocasião do usufruto de benefícios previdenciários previstos na Lei 8.112/90*

Revista 99/2004, 94

#### Bens inservíveis

*Acórdão 174/2004 Plenário*

*Representação. Alienação de bens da União considerados inservíveis. Necessidade de avaliação recente, fixação de preço mínimo e ampla divulgação da licitação*

Revista 99/2004, 94

#### BR distribuidora

*Máfia dos combustíveis auditoria do TCU diz que contrato irregular firmado entre a rede Gasol e a BR distribuidora deu prejuízo de R\$ 50 milhões aos cofres públicos : Privilégio milionário*

*Correio Braziliense - 21/3*

*SALLUM, Samanta*

Revista 99/2004, 90

## C

**Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)**

*Previdência passa a exigir documento de beneficiários*

*Jornal de Brasília - 10/2*  
Revista 99/2004, 81

**Caixa Econômica Federal (CEF)**

*TCU vai investigar contrato da Gtech com caixa*  
*O Globo - 27/2*

*SEABRA, Catia*  
Revista 99/2004, 86

**Câmara dos Deputados - Comissão de Educação e Cultura**

*Acórdão 4/2004 Plenário*  
*Consulta. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. Utilização de recursos integrantes da parcela de 60% do FUNDEF, de que trata o § 5º do art. 60 do ADCT e o art. 7º da lei nº 9.424/96, para remunerar profissionais da área de suporte pedagógico. Profissionais do magistério.*

Revista 99/2004, 93

**Câmara dos Deputados - Comissão Especial de Reforma Trabalhista**

*Acórdão 341/2004 Plenário*  
*Consulta. Câmara dos Deputados. Comissão Especial de Reforma Trabalhista. Aplicabilidade ao Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas: de limitação impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal; da sujeição dos funcionários admitidos até a vigência da Lei 9.649/88 ao regime Jurídico da Lei 8.112/90; da fixação de data inicial de obrigatoriedade de prévia realização de concurso público para admissão de pessoal; dos limites de livre nomeação de servidores para cargos em comissão; e da existência de limites quantitativos para a tercerização de atividades.*

Revista 99/2004, 94

**Capitalização**

*TCU critica BNDES por investir na Net : Participação do banco no plano de capitalização é considerada "mau negócio"*

*O Globo - 24/3*  
Revista 99/2004, 92

**Cartilha**

*TCU: disseminando as boas práticas em segurança da informação*

*Módulo Security Magazine - 15/3*  
*ROCHA, Luis Fernando*  
Revista 99/2004, 88

**Combustível**

*TCU definirá percentuais de repartição da Cide a partir de 2005*

*Folha OnLine - 26/01/2004*  
Revista 99/2004, 80

**Combustível (Cont.)**

*Máfia dos combustíveis auditoria do TCU diz que contrato irregular firmado entre a rede Gasol e a BR distribuidora deu prejuízo de R\$ 50 milhões aos cofres públicos : Privilégio milionário*

*Correio Braziliense - 21/3*  
*SALLUM, Samanta*

Revista 99/2004, 90

**Concurso Público**

*Acórdão 341/2004 Plenário*  
*Consulta. Câmara dos Deputados. Comissão Especial de Reforma Trabalhista. Aplicabilidade ao Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas: de limitação impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal; da sujeição dos funcionários admitidos até a vigência da Lei 9.649/88 ao regime Jurídico da Lei 8.112/90; da fixação de data inicial de obrigatoriedade de prévia realização de concurso público para admissão de pessoal; dos limites de livre nomeação de servidores para cargos em comissão; e da existência de limites quantitativos para a tercerização de atividades.*

Revista 99/2004, 94

**Conselho de Fiscalização Profissional**

*Acórdão 341/2004 Plenário*  
*Consulta. Câmara dos Deputados. Comissão Especial de Reforma Trabalhista. Aplicabilidade ao Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas: de limitação impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal; da sujeição dos funcionários admitidos até a vigência da Lei 9.649/88 ao regime Jurídico da Lei 8.112/90; da fixação de data inicial de obrigatoriedade de prévia realização de concurso público para admissão de pessoal; dos limites de livre nomeação de servidores para cargos em comissão; e da existência de limites quantitativos para a tercerização de atividades.*

Revista 99/2004, 94

**Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**

*Conselho Nacional de Justiça e o controle do Poder Judiciário*

*BASTOS, Márcio Thomaz*  
Revista 99/2004, 7

**Contabilidade ambiental**

*A Contabilidade Ambiental como instrumento de controle externo*

LIMA, Luiz Henrique  
Revista 99/2004, 53

**Contas do Governo**

*Evolução do controle externo*

AFFONSO, Sebastião Baptista  
Revista 99/2004, 15

**Contrato**

*TCU vai investigar contrato da Gtech com caixa O Globo - 27/2*

SEABRA, Catia  
Revista 99/2004, 86

**Contrato - irregularidade**

*Máfia dos combustíveis auditoria do TCU diz que contrato irregular firmado entre a rede Gasol e a BR distribuidora deu prejuízo de R\$ 50 milhões aos cofres públicos : Privilégio milionário*

Correio Braziliense - 21/3  
SALLUM, Samanta  
Revista 99/2004, 90

**Contribuição de Interação no Domínio Econômico (CIDE)**

*TCU definirá percentuais de repartição da Cide a partir de 2005*

Folha OnLine - 26/01/2004  
Revista 99/2004, 80

**Controle externo**

*Conselho Nacional de Justiça e o controle do Poder Judiciário*

BASTOS, Márcio Thomaz  
Revista 99/2004, 7

*O princípio constitucional do controle externo em face da autonomia privada das sociedades de economia mista*

DANTAS, Arsenio José da Costa  
Revista 99/2004, 21

*Pós-graduação no Tribunal de Contas da União: Busca de qualificação profissional com geração de conhecimento próprio.*

Almeida, Carlos Wellington Leite de  
Revista 99/2004, 42

*A Contabilidade Ambiental como instrumento de controle externo*

LIMA, Luiz Henrique  
Revista 99/2004, 53

**Controle externo - Evolução**

*Evolução do controle externo*

AFFONSO, Sebastião Baptista  
Revista 99/2004, 15

**Controle interno**

*Conselho Nacional de Justiça e o controle do Poder Judiciário*

BASTOS, Márcio Thomaz  
Revista 99/2004, 7

**Cooperação técnica**

*PNUD e TCU: parceria para a transparência e modernidade*

LOPES, Carlos  
Revista 99/2004, 11

**Corrupção**

*Corrupção esvazia prato dos alunos*

O Estadão do Norte - 17/2  
Revista 99/2004, 85

**D****Deficiente**

*Governo trata deficientes de forma desigual*

Folha de São Paulo - 2/3

CONSTANTINO, Luciana

FREITAS, Silvana de  
Revista 99/2004, 87

**Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER)**

*Auditoria no Sistema Rodoviário Federal*

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian

PINHEIRO, Francisco José de Queiroz

Revista 99/2004, 64

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

*Auditoria no Sistema Rodoviário Federal*

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian

PINHEIRO, Francisco José de Queiroz

Revista 99/2004, 64

**Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS)**

*TCU detecta irregularidades no projeto de Platôs de Guadalupe*

Meio do Norte - 8/1

KATIUZIA, Karynne

Revista 99/2004, 80

**Dívida**

*TCU critica BNDES por investir na Net : Participação do banco no plano de capitalização é considerada “mau negócio”*  
*O Globo - 24/3*  
 Revista 99/2004, 92

**E**

**Educação corporativa**

*Pós-graduação no Tribunal de Contas da União: Busca de qualificação profissional com geração de conhecimento próprio.*  
*Almeida, Carlos Wellington Leite de*  
 Revista 99/2004, 42

**Empresa de Processamento de Dados e Previdência Social (DATAPREV)**

*TCU vê falhas no INSS : Auditoria em dados da Previdência e da Dataprev revela erros no cadastro, o que facilita as fraudes*  
*O Dia - 22/1*  
*BARROS, Maria Luisa*  
 Revista 99/2004, 79

**Energia elétrica**

*A exclusão no acesso aos serviços de energia elétrica no Brasil*  
*BATISTA, Pedro Antônio de Jesus*  
*BERNARDES, Sandro Henrique Maciel*  
*DANNI, Luciano dos Santos*  
*FARIAS, Regina Claudia Gondim Bezerra*  
*LOUZADA, José Ricardo Tavares*  
*SOUZA, Paulo Cesar de*  
 Revista 99/2004, 32

**Escola pública**

*Corrupção esvazia prato dos alunos*  
*O Estadão do Norte - 17/2*  
 Revista 99/2004, 85

**F**

**Filha Maior Solteira**

*Acórdão 59/2004 Plenário*  
*Consulta. TST. Possibilidade de reversão de cota de pensões instituídas com base na Lei nº 3.373/58 C/C a Lei nº 6.782/80, em favor de filha maior solteira, em face da perda de sua condição de co-beneficiária após a edição da Lei nº 8.112/90*  
 Revista 99/2004, 93

**Fiscalização**

*Evolução do controle externo*  
*AFFONSO, Sebastião Baptista*  
 Revista 99/2004, 15  
*Irregularidade atinge 20% das obras públicas : Indícios graves em 5 casos no Ceará (07/12/2003)*  
*Diário do Nordeste - 21/1*  
*CASTILHO, Rose*  
 Revista 99/2004, 77

**Função Comissionada**

*Acórdão 294/2004 Plenário*  
*Consulta. TST. Pagamento do valor referente à função comissionada na composição da remuneração de servidor efetivo, por ocasião do usufruto de benefícios previdenciários previstos na Lei 8.112/90*  
 Revista 99/2004, 94

**Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)**

*Fundef*  
*Tribuna do Norte - 18/2*  
 Revista 99/2004, 90  
*Acórdão 4/2004 Plenário*  
*Consulta. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. Utilização de recursos integrantes da parcela de 60% do FUNDEF, de que trata o § 5º do art. 60 do ADCT e o art. 7º da lei nº 9.424/96, para remunerar profissionais da área de suporte pedagógico. Profissionais do magistério.*  
 Revista 99/2004, 93

**G**

**Globo Comunicações e Participações (Globopar)**

*TCU critica BNDES por investir na Net : Participação do banco no plano de capitalização é considerada “mau negócio”*  
*O Globo - 24/3*  
 Revista 99/2004, 92

**Gtech do Brasil**

*TCU vai investigar contrato da Gtech com caixa*  
*O Globo - 27/2*  
*SEABRA, Catia*  
 Revista 99/2004, 86

**I**  
**Infra-estrutura**

*A exclusão no acesso aos serviços de energia elétrica no Brasil*

BATISTA, Pedro Antônio de Jesus

BERNARDES, Sandro Henrique Maciel

DANNI, Luciano dos Santos

FARIAS, Regina Claudia Gondim Bezerra

LOUZADA, José Ricardo Tavares

SOUZA, Paulo Cesar de

Revista 99/2004, 32

**Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS)**

*TCU vê falhas no INSS : Auditoria em dados da Previdência e da Dataprev revela erros no cadastro, o que facilita as fraudes*

*O Dia - 22/1*

BARROS, Maria Luisa

Revista 99/2004, 79

*Previdência passa a exigir documento de beneficiários*

*Jornal de Brasília - 10/2*

Revista 99/2004, 81

**Instituto Serzedello Corrêa (ISC)**

*Pós-graduação no Tribunal de Contas da União: Busca de qualificação profissional com geração de conhecimento próprio.*

Almeida, Carlos Wellington Leite de

Revista 99/2004, 42

**Irregularidade**

*TCU vê falhas no INSS : Auditoria em dados da Previdência e da Dataprev revela erros no cadastro, o que facilita as fraudes*

*O Dia - 22/1*

BARROS, Maria Luisa

Revista 99/2004, 79

*TCU detecta irregularidades no projeto de Platôs de Guadalupe*

*Meio do Norte - 8/1*

KATIUZIA, Karynne

Revista 99/2004, 80

**Irrigação - Projeto**

*TCU detecta irregularidades no projeto de Platôs de Guadalupe*

*Meio do Norte - 8/1*

KATIUZIA, Karynne

Revista 99/2004, 80

**L****Licitação**

*O projeto básico como elemento de responsabilidade na gestão pública*

FILHO, Ary Braga Pacheco

Revista 99/2004, 73

*“O procedimento licitatório deverá atender aos princípios absolutos da publicidade e transparência” : Recursos do exterior e transparência nas licitações brasileiras*

*Valor Econômico - 16/2*

PEIXOTO, Ariosto Mila

Revista 99/2004, 84

*Corrupção esvazia prato dos alunos*

*O Estadão do Norte - 17/2*

Revista 99/2004, 85

**Licitação - Divulgação**

*Acórdão 174/2004 Plenário*

*Representação. Alienação de bens da União considerados inservíveis. Necessidade de avaliação recente, fixação de preço mínimo e ampla divulgação da licitação*

Revista 99/2004, 94

**Loteria federal**

*TCU vai investigar contrato da Gtech com caixa*

*O Globo - 27/2*

SEABRA, Catia

Revista 99/2004, 86

**M****Merenda escolar**

*Corrupção esvazia prato dos alunos*

*O Estadão do Norte - 17/2*

Revista 99/2004, 85

**Ministério dos Transportes (MT)**

*Acórdão 1909/2003 Plenário*

*Consulta. Ministério dos Transportes. Restituição de parcela percebida indevidamente por servidor público, com base em interpretação equivocada da legislação por parte da administração.*

Revista 99/2004, 93

**Modernização**

*PNUD e TCU: parceria para a transparência e modernidade*

LOPES, Carlos

Revista 99/2004, 11

**N****Net Serviços**

*TCU critica BNDES por investir na Net : Participação do banco no plano de capitalização é considerada "mau negócio"*

*O Globo - 24/3*

Revista 99/2004, 92

**O****Obras públicas**

*O projeto básico como elemento de responsabilidade na gestão pública*

*FILHO, Ary Braga Pacheco*

Revista 99/2004, 73

**Obras públicas - Fiscalização**

*Auditoria no Sistema Rodoviário Federal*

*ALTOUNIAN, Cláudio Sarian*

*PINHEIRO, Francisco José de Queiroz*

Revista 99/2004, 64

**Obras públicas - Irregularidade**

*Irregularidade atinge 20% das obras públicas :*

*Indícios graves em 5 casos no Ceará (07/12/2003)*

*Diário do Nordeste - 21/1*

*CASTILHO, Rose*

Revista 99/2004, 77

**Orçamento público**

*O projeto básico como elemento de responsabilidade na gestão pública*

*FILHO, Ary Braga Pacheco*

Revista 99/2004, 73

**P****Parceria**

*PNUD e TCU: parceria para a transparência e modernidade*

*LOPES, Carlos*

Revista 99/2004, 11

**Patrimônio ambiental**

*A Contabilidade Ambiental como instrumento de controle externo*

*LIMA, Luiz Henrique*

Revista 99/2004, 53

**Pensão - Concessão**

*Acórdão 59/2004 Plenário*

*Consulta. TST. Possibilidade de reversão de cota de pensões instituídas com base na Lei n° 3.373/58 C/C a Lei n° 6.782/80, em favor de filha maior solteira, em face da perda de sua condição de co-beneficiária após a edição da Lei n° 8.112/90*

Revista 99/2004, 93

**Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS)**

*Beijo no asfalto*

*Folha de São Paulo - 23/1*

*BERGAMO, Mônica*

Revista 99/2004, 79

**Platôs de Guadalupe**

*TCU detecta irregularidades no projeto de Platôs de Guadalupe*

*Meio do Norte - 8/1*

*KATTUZIA, Karynne*

Revista 99/2004, 80

**Pobreza**

*Governo trata deficientes de forma desigual*

*Folha de São Paulo - 2/3*

*CONSTANTINO, Luciana*

*FREITAS, Silvana de*

Revista 99/2004, 87

**Poder Judiciário - Controle**

*Conselho Nacional de Justiça e o controle do Poder Judiciário*

*BASTOS, Márcio Thomaz*

Revista 99/2004, 7

**Pós-graduação**

*Pós-graduação no Tribunal de Contas da União:*

*Busca de qualificação profissional com geração de conhecimento próprio.*

*Almeida, Carlos Wellington Leite de*

Revista 99/2004, 42

**Preço mínimo**

*Acórdão 174/2004 Plenário*

*Representação. Alienação de bens da União*

*considerados inservíveis. Necessidade de avaliação recente, fixação de preço mínimo e ampla divulgação da licitação*

Revista 99/2004, 94

**Prestação de Contas Ambiental (PCA)**

*A Contabilidade Ambiental como instrumento de controle externo*

*LIMA, Luiz Henrique*

Revista 99/2004, 53

**Previdência Social**

*TCU vê falhas no INSS : Auditoria em dados da*

*Previdência e da Dataprev revela erros no cadastro, o que facilita as fraudes*

*O Dia - 22/1*

*BARROS, Maria Luisa*

Revista 99/2004, 79

*Previdência passa a exigir documento de beneficiários*

*Jornal de Brasília - 10/2*

Revista 99/2004, 81

**Princípio constitucional**

*O princípio constitucional do controle externo em face da autonomia privada das sociedades de economia mista*

DANTAS, Arsenio José da Costa  
Revista 99/2004, 21

**Profissional do suporte pedagógico**

*Fundef*

*Tribuna do Norte - 18/2*

Revista 99/2004, 90

*Acórdão 4/2004 Plenário*

*Consulta. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. Utilização de recursos integrantes da parcela de 60% do FUNDEF, de que trata o § 5º do art. 60 do ADCT e o art. 7º da lei nº 9.424/96, para remunerar profissionais da área de suporte pedagógico. Profissionais do magistério.*

Revista 99/2004, 93

**Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**

*PNUD e TCU: parceria para a transparência e modernidade*

LOPES, Carlos

Revista 99/2004, 11

**Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)**

*A intolerância ameaça o Peti*

*Correio Braziliense - 14/2*

VÂNIA, Lúcia

Revista 99/2004, 82

**Projeto básico**

*O projeto básico como elemento de responsabilidade na gestão pública*

FILHO, Ary Braga Pacheco

Revista 99/2004, 73

**Projeto rodoviário**

*Auditoria no Sistema Rodoviário Federal*

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian

PINHEIRO, Francisco José de Queiroz

Revista 99/2004, 64

**Publicidade**

*“O procedimento licitatório deverá atender aos princípios absolutos da publicidade e transparência” : Recursos do exterior e transparência nas licitações brasileiras*

*Valor Econômico - 16/2*

PEIXOTO, Ariosto Mila

Revista 99/2004, 84

**Q****Qualificação profissional**

*Pós-graduação no Tribunal de Contas da União:*

*Busca de qualificação profissional com geração de conhecimento próprio.*

Almeida, Carlos Wellington Leite de

Revista 99/2004, 42

**R****Recursos - Distribuição**

*Governo trata deficientes de forma desigual*

*Folha de São Paulo - 2/3*

CONSTANTINO, Luciana

FREITAS, Silvana de

Revista 99/2004, 87

**Recursos - Partilha**

*TCU definirá percentuais de repartição da Cide a partir de 2005*

*Folha OnLine - 26/01/2004*

Revista 99/2004, 80

**Recursos estrangeiros**

*“O procedimento licitatório deverá atender aos princípios absolutos da publicidade e transparência” : Recursos do exterior e transparência nas licitações brasileiras*

*Valor Econômico - 16/2*

PEIXOTO, Ariosto Mila

Revista 99/2004, 84

**Rede Gasol**

*Máfia dos combustíveis auditoria do TCU diz que contrato irregular firmado entre a rede Gasol e a BR distribuidora deu prejuízo de R\$ 50 milhões aos cofres públicos : Privilégio milionário*

*Correio Braziliense - 21/3*

SALLUM, Samanta

Revista 99/2004, 90

**Remuneração**

*Acórdão 294/2004 Plenário*

*Consulta. TST. Pagamento do valor referente à função comissionada na composição da remuneração de servidor efetivo, por ocasião do usufruto de benefícios previdenciários previstos na Lei 8.112/90*

Revista 99/2004, 94



**Renda per capita**

*A exclusão no acesso aos serviços de energia elétrica no Brasil*

BATISTA, Pedro Antônio de Jesus

BERNARDES, Sandro Henrique Maciel

DANNI, Luciano dos Santos

FARIAS, Regina Claudia Gondim Bezerra

LOUZADA, José Ricardo Tavares

SOUZA, Paulo Cesar de

Revista 99/2004, 32

**Reposição ao Erário**

*Acórdão 1909/2003 Plenário*

*Consulta. Ministério dos Transportes. Restituição de parcela percebida indevidamente por servidor público, com base em interpretação equivocada da legislação por parte da administração.*

Revista 99/2004, 93

**Ressarcimento**

*Acórdão 1909/2003 Plenário*

*Consulta. Ministério dos Transportes. Restituição de parcela percebida indevidamente por servidor público, com base em interpretação equivocada da legislação por parte da administração.*

Revista 99/2004, 93

**Reversão**

*Acórdão 59/2004 Plenário*

*Consulta. TST. Possibilidade de reversão de cota de pensões instituídas com base na Lei nº 3.373/58 C/C a Lei nº 6.782/80, em favor de filha maior solteira, em face da perda de sua condição de co-beneficiária após a edição da Lei nº 8.112/90*

Revista 99/2004, 93

**Rodovia**

*Beijo no asfalto*

*Folha de São Paulo - 23/1*

BERGAMO, Mônica

Revista 99/2004, 79

**S****Segurança da Informação**

*TCU: disseminando as boas práticas em segurança da informação*

*Módulo Security Magazine - 15/3*

ROCHA, Luis Fernando

Revista 99/2004, 88

**Segurança rodoviária**

*Auditoria no Sistema Rodoviário Federal*

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian

PINHEIRO, Francisco José de Queiroz

Revista 99/2004, 64

**Serviço público**

*A exclusão no acesso aos serviços de energia elétrica no Brasil*

BATISTA, Pedro Antônio de Jesus

BERNARDES, Sandro Henrique Maciel

DANNI, Luciano dos Santos

FARIAS, Regina Claudia Gondim Bezerra

LOUZADA, José Ricardo Tavares

SOUZA, Paulo Cesar de

Revista 99/2004, 32

**Servidor público**

*Acórdão 1909/2003 Plenário*

*Consulta. Ministério dos Transportes. Restituição de parcela percebida indevidamente por servidor público, com base em interpretação equivocada da legislação por parte da administração.*

Revista 99/2004, 93

**Sistema de Custos Rodoviários**

*Auditoria no Sistema Rodoviário Federal*

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian

PINHEIRO, Francisco José de Queiroz

Revista 99/2004, 64

**Sistema rodoviário**

*Auditoria no Sistema Rodoviário Federal*

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian

PINHEIRO, Francisco José de Queiroz

Revista 99/2004, 64

**Sistemas de Contas Nacionais (SCNs)**

*A Contabilidade Ambiental como instrumento de controle externo*

LIMA, Luiz Henrique

Revista 99/2004, 53

**Sociedade de Economia Mista**

*O princípio constitucional do controle externo em face da autonomia privada das sociedades de economia mista*

DANTAS, Arsenio José da Costa

Revista 99/2004, 21

**Supremo Tribunal Federal (STF)**

*O princípio constitucional do controle externo em face da autonomia privada das sociedades de economia mista*

DANTAS, Arsenio José da Costa

Revista 99/2004, 21

## T

**Terceirização**

*Acórdão 341/2004 Plenário*  
*Consulta. Câmara dos Deputados. Comissão Especial de Reforma Trabalhista. Aplicabilidade aos Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas: de limitação impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal; da sujeição dos funcionários admitidos até a vigência da Lei 9.649/88 ao regime Jurídico da Lei 8.112/90; da fixação de data inicial de obrigatoriedade de prévia realização de concurso público para admissão de pessoal; dos limites de livre nomeação de servidores para cargos em comissão; e da existência de limites quantitativos para a terceirização de atividades.*

Revista 99/2004, 94

**Trabalho infantil**

*A intolerância ameaça o Peti*  
*Correio Braziliense - 14/2*  
*VÂNIA, Lúcia*

Revista 99/2004, 82

**Tribunal de Contas - Evolução**

*Evolução do controle externo*  
*AFFONSO, Sebastião Baptista*

Revista 99/2004, 15

**Tribunal de Contas da União (TCU)**

*Conselho Nacional de Justiça e o controle do Poder Judiciário*

*BASTOS, Márcio Thomaz*

Revista 99/2004, 7

*PNUD e TCU: parceria para a transparência e modernidade*

*LOPES, Carlos*

Revista 99/2004, 11

*O princípio constitucional do controle externo em face da autonomia privada das sociedades de economia mista*

*DANTAS, Arsenio José da Costa*

Revista 99/2004, 21

*Pós-graduação no Tribunal de Contas da União: Busca de qualificação profissional com geração de conhecimento próprio.*

*Almeida, Carlos Wellington Leite de*

Revista 99/2004, 42

**Tribunal Superior do Trabalho (TST)**

*Acórdão 59/2004 Plenário*

*Consulta. TST. Possibilidade de reversão de cota de pensões instituídas com base na Lei nº 3.373/58 C/C a Lei nº 6.782/80, em favor de filha maior solteira, em face da perda de sua condição de co-beneficiária após a edição da Lei nº 8.112/90*

*Revista 99/2004, 93*

*Acórdão 294/2004 Plenário*

*Consulta. TST. Pagamento do valor referente à função comissionada na composição da remuneração de servidor efetivo, por ocasião do usufruto de benefícios previdenciários previstos na Lei 8.112/90*

*Revista 99/2004, 94*

## Z

**Zona rural**

*A exclusão no acesso aos serviços de energia elétrica no Brasil*

*BATISTA, Pedro Antônio de Jesus*

*BERNARDES, Sandro Henrique Maciel*

*DANNI, Luciano dos Santos*

*FARIAS, Regina Claudia Gondim Bezerra*

*LOUZADA, José Ricardo Tavares*

*SOUZA, Paulo Cesar de*

Revista 99/2004, 32

## Índice de Autor

## A

**AFFONSO, Sebastião Baptista**

*Evolução do controle externo*  
Revista 99/2004, 15

**Almeida, Carlos Wellington Leite de**

*Pós-graduação no Tribunal de Contas da União: Busca de qualificação profissional com geração de conhecimento próprio.*  
Revista 99/2004, 42

**ALTOUNIAN, Cláudio Sarian**

*Auditoria no Sistema Rodoviário Federal*  
Revista 99/2004, 64

## B

**BARROS, Maria Luisa**

*TCU vê falhas no INSS :Auditoria em dados da Previdência e da Dataprev revela erros no cadastro, o que facilita as fraudes*  
*O Dia - 22/1*  
Revista 99/2004, 79

**BASTOS, Márcio Thomaz**

*Conselho Nacional de Justiça e o controle do Poder Judiciário*  
Revista 99/2004, 7

**BATISTA, Pedro Antônio de Jesus**

*A exclusão no acesso aos serviços de energia elétrica no Brasil*  
Revista 99/2004, 32

**BERGAMO, Mônica**

*Beijo no asfalto*  
*Folha de São Paulo - 23/1*  
Revista 99/2004, 79

**BERNARDES, Sandro Henrique Maciel**

*A exclusão no acesso aos serviços de energia elétrica no Brasil*  
Revista 99/2004, 32

## C

**CASTILHO, Rose**

*Irregularidade atinge 20% das obras públicas : Indícios graves em 5 casos no Ceará (07/12/2003)*  
*Diário do Nordeste - 21/1*  
Revista 99/2004, 77

**CONSTANTINO, Luciana**

*Governo trata deficientes de forma desigual*  
*Folha de São Paulo - 2/3*  
Revista 99/2004, 87

## D

**DANNI, Luciano dos Santos**

*A exclusão no acesso aos serviços de energia elétrica no Brasil*  
Revista 99/2004, 32

**DANTAS, Arsenio José da Costa**

*O princípio constitucional do controle externo em face da autonomia privada das sociedades de economia mista*  
Revista 99/2004, 21

## F

**FARIAS, Regina Claudia Gondim Bezerra**

*A exclusão no acesso aos serviços de energia elétrica no Brasil*  
Revista 99/2004, 32

**FILHO, Ary Braga Pacheco**

*O projeto básico como elemento de responsabilidade na gestão*  
Revista 99/2004, 73

**FREITAS, Silvana de**

*Governo trata deficientes de forma desigual*  
*Folha de São Paulo - 2/3*  
Revista 99/2004, 87

## K

**KATIUZIA, Karynne**

*TCU detecta irregularidades no projeto de Platôs de Guadalupe*  
*Meio do Norte - 8/1*  
Revista 99/2004, 80

## L

**LIMA, Luiz Henrique**

*A Contabilidade Ambiental como instrumento de controle externo*  
Revista 99/2004, 53

**LOPES, Carlos**

*PNUD e TCU: parceria para a transparência e modernidade*  
Revista 99/2004, 11

**LOUZADA, José Ricardo Tavares**

*A exclusão no acesso aos serviços de energia elétrica no Brasil*  
Revista 99/2004, 32

## P

**PEIXOTO, Ariosto Mila**

*“O procedimento licitatório deverá atender aos princípios absolutos da publicidade e transparência”  
:Recursos do exterior e transparência nas licitações  
brasileiras*

*Valor Econômico - 16/2*  
Revista 99/2004, 84

**PINHEIRO, Francisco José de Queiroz**

*Auditoria no Sistema Rodoviário Federal*  
Revista 99/2004, 64

## R

**ROCHA, Luis Fernando**

*TCU: disseminando as boas práticas em segurança  
da informação*

*Módulo Security Magazine - 15/3*  
Revista 99/2004, 88

## S

**SALLUM, Samanta**

*Máfia dos combustíveis auditoria do TCU diz que  
contrato irregular firmado entre a rede Gasol e a BR  
distribuidora deu prejuízo de R\$ 50W milhões aos  
cofres públicos :Privilégio milionário*

*Correio Braziliense - 21/3*  
Revista 99/2004, 90

**SEABRA, Catia**

*TCU vai investigar contrato da Gtech com caixa  
O Globo - 27/2*

Revista 99/2004, 86

**SOUZA, Paulo Cesar de**

*A exclusão no acesso aos serviços de energia elétrica  
no Brasil*

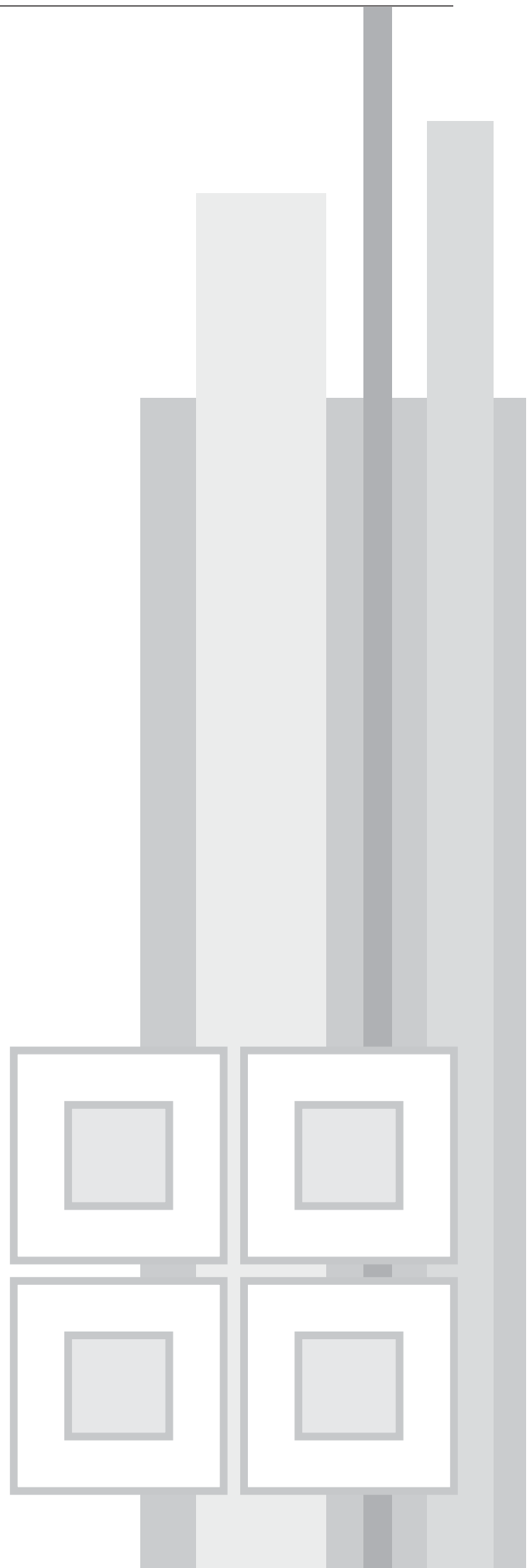
Revista 99/2004, 32

## V

**VÂNIA, Lúcia**

*A intolerância ameaça o Peti*  
*Correio Braziliense - 14/2*

Revista 99/2004, 82



# Endereços do TCU

## **DISTRITO FEDERAL**

Telefone: (61) 316-7202/316-7203  
Fax: (61) 316-7502  
E-mail: [sepres@tcu.gov.br](mailto: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](mailto:secex-ac@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre  
Rua Coronel José Galdino, 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](mailto:secex-al@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas  
Avenida Assis Chateaubriand, nº 4.118 - Trapiche da Barra  
CEP: 57010-070, Maceió - AL

## **AMAPÁ**

Telefone: (96) 223-7730/7731/7733  
Fax: (96) 223-0370  
E-mail: [secex-ap@tcu.gov.br](mailto:secex-ap@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá  
Rua Cândido Mendes, 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](mailto: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](mailto:secex-ba@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia  
Avenida Tancredo Neves, nº 2.242 - STIEP  
CEP: 41820-020, Salvador - BA

## **CEARÁ**

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

## **ESPIRITO SANTO**

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

## **GOIÁS**

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

**MARANHÃO**

Telefone: (98) 232-9500/232-9970  
 Fax: ramal 217  
 E-mail: secex-ma@tuc.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@tuc.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@tuc.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@tuc.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@tuc.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@tuc.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@tuc.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@tuc.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@tuc.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@tuc.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