

REVISTA DO TCU

ANO 34 . NÚMERO 98 . OUTUBRO/DEZEMBRO 2003



© Copyright 2003, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

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

www.tcu.gov.br

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

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

Trimestral

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

ISSN 0103-1090

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

CDU 351.9 (81) (05)

CDD 657.835.045

Secretário-Geral das Sessões
Eugênio Lisboa Vilar de Melo
Membro do Conselho Editorial

Neste último número da Revista do Tribunal de Contas da União do ano de 2003, apresentam-se na seção “Destaque” dois excelentes artigos. O primeiro, da lavra do Ministro Maurício Corrêa, Presidente do Supremo Tribunal Federal, enfocando o tema “TRIBUNAIS DE CONTAS E A LEGITIMIDADE PARA PROMOVER A EXECUÇÃO DE SUAS DECISÕES”. O segundo, de autoria do Dr. Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, sob o título “O PAPEL DAS AGÊNCIAS NO ESTADO BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA.

Na Seção “Doutrina”, o Ministro Marcos Vinícios Vilaça nos brinda com o seu trabalho: OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A QUALIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO”. Agaciel da Silva Maia, Diretor-Geral do Senado Federal, fala sobre “A IMPORTÂNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO”. “AS AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS ESTATAIS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL” é o artigo de autoria de Flávio Toledo Jr., Economista e Professor de Orçamento e Contabilidade Pública. Toshio Mukai, Administrativista, Mestre e Doutor em Direito, nos fala sobre “A LEI QUE ESTENDE O PREGÃO A ESTADOS E MUNICÍPIOS”. “A INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA SOBRE O USO DA ÁGUA” é o artigo da Dra. Gina Copola, especialista em Direito Ambiental. Carlos Wellington Leite de Almeida, Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, apresenta inovador artigo: ‘CONTROLE EXTERNO E TÉCNICAS DE MEDIAÇÃO: A BUSCA DE SOLUÇÕES COM FOCO NO INTERESSE PÚBLICO”. “PLANO DE AMOSTRAGEM PARA TESTES POR ATRIBUTOS” é o trabalho de Jonas Liebl. Encerrando esta Seção temos o artigo “CONTROLE SOCIAL NO BRASIL: CONFRONTANDO A TEORIA, O DISCURSO OFICIAL E A LEGISLAÇÃO COM A PRÁTICA”, de autoria de Paulo Henrique Ramos Medeiros, Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União e José Matias Pereira, Professor e Coordenador da Pós-Graduação em Administração da UnB.

A seção seguinte, “Notícias”, reproduz as principais matérias publicadas na imprensa, e a última seção, “Jurisprudência”, organizada pela Secretaria-Geral das Sessões, divulga as principais deliberações do Tribunal, no período.

Sumário

Sumario

Destaque

Tribunais de Contas e a Legitimidade para Promover a Execução de suas Decisões 7

Maurício Corrêa

O Papel das Agências no Estado Brasileiro: Considerações Sobre a Discricionariedade Técnica 11

Lucas Rocha Furtado

Doutrina

Os Tribunais de Contas e a Qualidade do Serviço Público 19

Marcos Vinícios Vilaça

A Importância do Tribunal de Contas da União 25

Agaciel da Silva Maia

As Autarquias, Fundações e Empresas Estatais na Lei de Responsabilidade Fiscal 29

Flávio Corrêa de Toledo Júnior

A Lei que Estende o Pregão a Estados e Municípios 35

Toshio Mukai

A Incidência Tributária Sobre o Uso da Água 39

Gina Copola

Controle Externo e Técnicas de Mediação: A Busca de Soluções com Foco no Interesse Público 45

Carlos Wellington Leite de Almeida

Plano de Amostragem para Testes por Atributos 55

Jonas Liebl

Controle Social no Brasil: Confrontando a Teoria, o Discurso Oficial e a Legislação com a Prática 63

Paulo Henrique Ramos Medeiros e José Matias Pereira

Notícias

Ministério da Cultura Elimina Auditorias Externas	73
Ministério Cancela Licitação de Sete Lotes de Estradas Federais	73
Governo Cancela Processo de Concessão de Rodovias	74
TCU Aponta Prejuízo em Compras	75
Governo X Microsoft	76
Escola Pública Terá Verba para Banda Larga	78
Trensurb Tenta Liberar Ampliação do Metrô	79
Enfrentamento da Corrupção	80
TCU Confirma Obra Irregular em Minas	81
Governo Paga por Canal que Erosão Destrói	82
Obras Paradas	83
A Preço de Banana	85
Como os Presídios Viram Escolas do Crime	89
DNIT Vai Rever Obras Irregulares no Estado	89
Ministro Acha Que Legislação do Brasil Facilita Prática da Corrupção	90
Irregularidades Ameaçam Três Obras	91
TCU diz que INSS é Inerte Para Cobrar suas Dívidas	91
Jurisprudência	93
Como Pesquisar na Página do TCU na <i>Internet</i>	97
Índices	99
Endereços	107



A capa desta edição retrata a sede da Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso, construída em Cuiabá entre 1997 e 1998, em prédio localizado no Centro Político Administrativo, Lote 04, Quadra 04, Setor A, esquina da Rua C com a Rua 2.

Seu projeto foi concebido pelo arquiteto João Filgueiras Lima, executado em convênio com a Associação das Pioneiras Sociais, por intermédio do Centro de Tecnologia da Rede Sarah, e consiste em edifício com dois pavimentos em estrutura metálica, perfazendo total de 1.268,74m² de área construída em terreno em declive.

O prédio, erguido no trecho mais alto do terreno constitui-se de três alas justapostas:

- a anterior, em dois pavimentos, abriga no térreo, hall de acesso, recepção, estacionamento coberto e descoberto, e no 1º pavimento, gabinetes do Secretário e assessores, sala da Administração com suas respectivas salas de arquivo, CPD, depósito e sanitários;

- a posterior, em pavimento intermediário, abriga a Biblioteca, salas das Divisões Técnicas, seus arquivos, depósito, copa, refeitório e vestiários, e

- a intermediária destina-se ao Auditório, com capacidade para 60 pessoas e a um amplo jardim interno, onde se localizam as circulações verticais, que se dão por escadas e rampas.

Vale ressaltar ainda os painéis do artista plástico Athos Bulcão, instalados no auditório, no jardim interno, no estacionamento coberto e na área posterior do terreno, circundando o mesmo.

Atualmente a Secretaria abriga 12 servidores e está interligada à rede de computadores do TCU.

Tribunais de Contas e a legitimidade para promover a execução de suas decisões

Maurício Corrêa

Não pairam dúvidas de que as decisões dos Tribunais de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos ostentam eficácia de título executivo, a teor da disposição contida no artigo 71, § 3º, da Constituição da República. Entretanto, a indagação que aflora desse tema de inegável repercussão social, e sobre o qual tecerei algumas breves considerações, reside na possibilidade de se conferir legitimidade para a execução dessas decisões às Cortes de Contas.

A questão foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, que teve de julgar, no caso concreto, de forma incidental, a constitucionalidade de norma de Carta estadual que permitia ao Tribunal de Contas local executar as suas próprias decisões que implicassem imputação de débito ou multa¹.

Por certo que a condenação de agentes públicos por condutas ilícitas que causaram prejuízos ao erário é salutar e imperiosa, sobretudo porque a sociedade civil exige, cada vez mais, medidas concretas de combate à corrupção e aos desvios de conduta na Administração Pública. De inegável relevância, portanto, a missão institucional que a Carta Magna atribui às Cortes de Contas de fiscalização dos atos dos administradores e demais responsáveis pela gestão do dinheiro público, inclusive com competência para aplicação de sanções, conforme inciso VIII do artigo 71.

Contudo, se no plano federal, o já citado artigo 71, § 3º, da Carta da República não outorga legitimação ao Tribunal de Contas para executar suas decisões, a conclusão de possível alcance é que a norma estadual não pode ir além do parâmetro federal, a que deve sujeição em face do princípio da simetria, preconizado pelo artigo 75 da Lei Maior². Assim, impõe-se reconhecer que a previsão que outorgou competência ao Tribunal de Contas estadual e o converteu em cobrador judicial de seus próprios julgados padece de inegável inconstitucionalidade.

Maurício Corrêa

Presidente do Supremo Tribunal Federal. Formado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, foi Presidente da OAB/DF, Senador e Ministro da Justiça.

1. Recurso Extraordinário 223.037-1(Sergipe), de minha relatoria, julgado em 02/05/2002, publicado no DJ de 02/08/2002. Nessa oportunidade, o Tribunal Pleno, por unanimidade, não conheceu do apelo para manter a decisão do Tribunal de Justiça sergipano que declarou a inconstitucionalidade da norma estadual e, em consequência, reconheceu a ilegitimidade ativa do Tribunal de Contas do Estado para julgar extinto o processo, sem exame de mérito, nos termos do artigo 267, VI, do CPC.
2. Art. 75.As normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios

É elementar dizer que os Tribunais de Contas, sendo órgãos auxiliares do Poder Legislativo, não têm personalidade jurídica distinta da dos Estados-membros³. Note-se que, na estrutura constitucional do País, eles ocupam lugar especial, conceituando-os Castro Nunes⁴ como “*instrumento sui generis posto de per-meio entre os poderes políticos da Nação, Legislativo e Executivo, sem sujeição, porém, a qualquer deles*”. Situam-se no âmbito do Poder Legislativo, do qual, porém, são autônomos, mas não para tornarem-se executores das decisões que proferem, já que tal incumbência, estranha às suas atribuições, deve ser realizada pelos órgãos próprios da Administração Pública, a exemplo da Advocacia-Geral da União e das Procuradorias dos Estados.

Há de se enfrentar também a questão se a norma inscrita na Constituição estadual não teria invadido competência privativa da União para legislar sobre direito processual (CF, artigo 22, D), por tratar-se de procedimentos em matéria dessa natureza, para o qual o Estado tem competência concorrente (CF, artigo 24, XI).

É curial notar que as expressões *procedimento e processo* de fato se distinguem. Procedimento é a forma que a lei estabelece para a formação e o desenvolvimento dos atos do processo. É elemento dinâmico da conformação processual, compondo-a, sem com ela confundir-se. Processo é o modo pelo qual o Estado, por intermédio dos juízes e dos tribunais, exerce a função jurisdicional, exteriorizando-se por meio de atos de impulsão, que constituem os próprios autos, como ensina Pinto Ferreira⁵.

Colhe-se desses argumentos que a legitimação, ativa ou passiva, para estar em juízo não se insere no âmbito da matéria para a qual o Estado tem competência concorrente (CF, artigo 24, XI), mas sim no do direito processual, por constituir-se requisito umbilicalmente afeto a *ratio do processo judicial*.

É certo que, na forma combinada dos incisos II e VIII do artigo 71 da Constituição Federal, cabe à Corte de Contas aplicar aos responsáveis por irregularidades nas

contas ou ilegalidades de despesas as sanções previstas em lei, entre elas, o ressarcimento do prejuízo causado ao erário e multa proporcional ao dano sofrido pela Fazenda Pública. E como já citado, as condenações patrimoniais têm eficácia de título executivo (eadem, artigo 71, § 3º).

É indiscutível, portanto, que o verdadeiro credor dos valores de tais imputações é o próprio ente público prejudicado, quer da Administração direta, quer da indireta, mantido pelo Poder Público.

Tendo em vista que os titulares do crédito constituído a partir da decisão do Tribunal de Contas são as pessoas jurídicas referidas, somente a elas é reservada a iniciativa da execução. Por outro lado, segundo definição constitucional e legal, os entes públicos têm seus representantes judiciais expressamente determinados, e apenas eles estão legitimados a propor a ação de execução respectiva.

Em outras palavras, o Tribunal de Contas é o prolator da decisão, com a eficácia constitucional que lhe é reconhecida, mas não o titular do crédito que reconheceu, sendo incogitável possa pretender executar judicialmente crédito de outrem em nome próprio. Falta-lhe legitimidade e interesse imediato e concreto.

Poder-se-ia cogitar da possibilidade de o Ministério Público que atua perante o Tribunal de Contas vir a propor as execuções, o que igualmente se revela inadmissível. Conforme posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal⁶, o *Parquet* junto às Cortes de Contas não integra o Ministério Público ordinário, constituindo fração especial da instituição. Nem por isso, porém, perde sua atribuição precípua de desenvolver as ações institucionais que lhe tocam no âmbito demarcado da competência desses tribunais, não integrantes do Poder Judiciário.

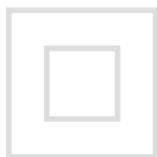
Naquela oportunidade, o Ministro Néri da Silveira, em seu judicioso voto, ressaltou que “*o órgão do MP, junto ao Tribunal de Contas, não está hierarquica-*

3. A esse propósito, o Supremo Tribunal Federal já assentou, no julgamento do RE 106.923-ES, Sydney Sanches, DJ de 12/08/88, que os referidos tribunais, salvo na hipótese em que, *como autoridades coatoras em processo de mandado de segurança, podem recorrer da decisão em defesa de sua competência constitucional*, não estão autorizados a atuar como substitutos processuais para propor ou contestar ações relacionadas a seus julgados.

4. “Teoria e Prática do Poder Judiciário”, p. 25.

5. Comentários à Constituição Brasileira, 2º Volume, 1989, p. 112.

6. ADI 789-DF, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 19/12/94.



A própria natureza das atribuições reservadas ao Parquet pela Constituição Federal, de guardião da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e não mais de órgão representativo ligado ao Poder Executivo, impede que atue em substituição à Fazenda Pública.

mente subordinado ao Presidente dessa Corte, pois há de ter faixa de autonomia funcional, consoante é da natureza do ofício ministerial em referência, e, destarte, decorre da sua própria essência, como função de Ministério Público”.

A própria natureza das atribuições reservadas ao *Parquet* pela Constituição Federal, de guardião da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e não mais de órgão representativo ligado ao Poder Executivo, impede que atue em substituição à Fazenda Pública. Tanto que aos seus membros é expressamente vedado o exercício da advocacia (CF, artigo 128, II, a), bem como a representação judicial e consultoria jurídica das entidades públicas, o que também se aplica aos integrantes do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, por disposição expressa do artigo 130 da Carta da República.

Nesse horizonte, tem-se claramente disciplinado na Constituição de 1988 que os membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas não podem, em hipótese alguma, representar judicialmente as entidades públicas. É o que basta para caracterizar a impossibilidade, sob a ótica constitucional, de a Corte de Contas, por intermédio dos Procuradores que ali atuam, executar seus próprios julgados, ainda mais quando os destinatários são outros entes de direito público.

Ademais, os artigos 131 e 132 da Carta da República, em consonância com o Código de Processo Civil⁷, dispõem que compete à Advocacia-Geral da União representar judicialmente a União, cabendo aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal a representação judicial das respectivas unidades federadas. Nesse sentido, o ensinamento de José Afonso da Silva⁸:

“(…) o art. 130 admite um Ministério Público especial, não mencionado no art. 128, junto aos Tribunais de Contas, portanto a órgão não jurisdicional(…). Ao Ministério Público junto aos Tribunais de Contas só compete o exercício de suas funções públicas de custos legis, porque a representação das Fazendas Públicas, aí, como em qualquer outro caso, é função dos respectivos Procuradores, nos termos do arts. 131 e 132”.

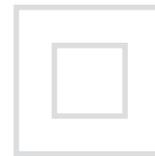
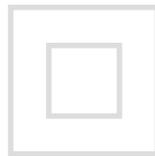
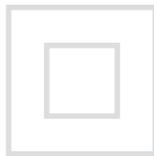
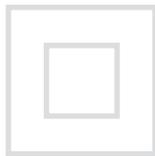
7. Art. 12. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, por seus procuradores;

II - o Município, por seu Prefeito ou procurador; (...)

VI - as pessoas jurídicas, por quem os respectivos estatutos designarem, ou, não os designando, por seus diretores;

8. Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 12ª ed., pp. 554 e 558.



Nessa mesma linha, regulou-se a atividade do Ministério Público que atua perante o Tribunal de Contas da União, como se depreende do artigo 81 da Lei Orgânica do TCU (Lei 8443/92) cuja constitucionalidade foi reconhecida, nessa parte, pelo STF (nos autos da ADI 789, antes mencionada), de modo que o *Parquet* deve promover junto à Advocacia-Geral da União a execução judicial de suas decisões patrimoniais condenatórias, se constatadas, na forma do inciso II do mencionado artigo 71 da Constituição de 1988, irregularidades nas contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos.

Como dito antes, o princípio da simetria há de ser observado na estruturação das Cortes de Contas estaduais, conforme jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal⁹, inclusive quanto às atribuições do respectivo Ministério Público, “*órgão de extração constitucional(...) que encontra-se consolidado na intimidade estrutural dessa Corte de Contas (...)*”¹⁰.

Sob qualquer ângulo que se examine a questão, não é possível admitir que o Tribunal de Contas promova, ele mesmo ou por meio do Ministério Público respectivo, a execução judicial de suas decisões. Dessa forma, em caso de “*eventual imputação de débito ou multa com eficácia de título executivo (art. 71, § 3º), cabe ao Tribunal [de Contas] providenciar a cobrança, determinando à Advocacia-Geral da União [no caso a Procuradoria Geral do Estado] o ajuizamento da execução, sob pena de responsabilidade*”¹¹.

A este respeito, importante destacar, a título ilustrativo, o comentário de Leon Frejda Szklarowsky, *verbis*:

“A inscrição, como dívida ativa, cria o título, mas essas decisões já se constituem em título, por que assim quer a Carta Política, prescindindo então daquele ato.”

Eis que as decisões dos Tribunais ou Conselhos de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão, de conformidade com a Constituição (arts. 71, § 3º, 75, 25, 29 e 32), eficácia de título executivo, prescindindo, pois, de inscrição, como dívida ativa, e a sua execução far-se-á, de conformidade com a Lei de Execução Fiscal - Lei 6830/80 (artigo 1º, *caput*¹²).

O sujeito ativo da execução fiscal está descrito, de forma exaustiva, no artigo 1º da LEF, regendo esta a execução judicial para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e respectivas autarquias, aplicando-se subsidiariamente o Código de Processo Civil”. (*Revista Jurídica Eletrônica ‘jus navegandi’*, internet - www.jus.com.br)

Desta forma, por mais relevantes e indispensáveis que sejam as atribuições afetas aos Tribunais de Contas, tanto no plano federal como estadual, não se pode lhes conferir legitimidade para executar as suas decisões, ainda que se admita, em tese, que a medida venha a conferir maior agilidade e celeridade ao desfecho pretendido, que é o ressarcimento aos cofres públicos de numerário por multas e débitos reconhecidos, pois a busca da eficiência da máquina pública não legitima o comprometimento do ordenamento jurídico-constitucional, base de um Estado moderno, transparente e socialmente justo.

9. Cf. ADIMC 1964-ES, Pertence, DJ de 07/05/99; ADI 849-MT, Pertence, DJ 23/04/99; ADIMC 1791-PE, Sydney Sanches, DJ 11/09/98,.

10. ADI 789-DF, Celso de Mello, DJ de 19/12/94.

11. José Afonso da Silva, *ob. cit.* p. 688.

12. Art. 1º - A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

O Papel das Agências no Estado Brasileiro: Considerações Sobre a Discricionariedade Técnica

Lucas Rocha Furtado

*H*á nações em que o habitante se considera uma espécie de colono indiferente ao destino do lugar que habita. As maiores mudanças acontecem em seu país sem seu concurso (...) Ele acha que todas as coisas não lhe dizem respeito e pertencem a um estranho poderoso chamado governo. Ele se submete, é verdade, ao bel-prazer de um funcionário, mas se compraz em afrontar a lei como um inimigo vencido.”

Essas palavras acerca da postura dos cidadãos em face do Estado não foram dirigidas ao Brasil dos dias atuais. Foram ditas por Alexis de Tocqueville por ocasião da formação do Estado francês pós-revolução. Em termos de relacionamento Estado - sociedade, eis, todavia, muitas vezes, a realidade brasileira. O Estado que não é em si um fim, mas apenas o meio para a satisfação das necessidades da população, e que deve fazê-lo por meio da prestação de serviços públicos à população, transforma-se em inimigo do povo. O resultado desse distanciamento entre a sociedade civil e o Estado gera a impressão, por parte do cidadão, de que o Estado está de costas para ele, ou, ainda mais grave, de que está contra ele.

Nos termos da Constituição Federal - art. 175, incumbe ao Poder Público a prestação de serviços públicos, o que poderá ser feito diretamente, pelo próprio Estado, ou por meio de concessões ou permissões de serviço público. Cabendo à Lei nº 8.987, de 1995, a indicação dos requisitos a que o serviço seja considerado adequado. Essa concepção do que é o serviço adequado está relacionada a inúmeros fatores (políticos, econômicos, sociais, legais etc.) e a ênfase a ser dada a um desses fatores ocorre muitas vezes em detrimento de outros fatores, conforme a concepção de Estado a ser adotada como paradigma.

Durante a década de 90, para tornar o Estado mais eficiente, para melhor atender aos anseios da população, ao invés de se flexibilizar os meios de atuação da Administração Pública, pela alteração dos dispositivos legais ou mesmo constitucionais que a emperravam, a reforma administrativa empreendida no Brasil optou pela privatização de importantes segmentos sociais, e desqualificou o Estado como instrumento para a satisfação das necessidades básicas do cidadão.

Muito bem, uma das soluções apontadas pelos defensores do modelo gerencial de administração foi a redução do Estado. Ao invés dele próprio prestar os serviços essenciais, como telefonia, energia elétrica ou mesmo a manutenção de estradas e rodovias, optou-se pela sua transferência para empresas privadas, concessionárias e permissionárias de serviços públicos, cabendo a agências estatais apenas o papel de regular o setor.

Lucas Rocha Furtado

é Procurador-Geral do MP/TCU e professor de direito da UnB e da FGV



No Brasil, o marco inicial para a implantação do modelo de regulação setorial, sob a responsabilidade das agências, verificou-se com a vigência da Lei nº 9.491, de 1997, que redefiniu o Plano Nacional de Desestatização. Em nível constitucional, a criação desses novos espaços regulatórios estatais deu-se com a promulgação das Emendas Constitucionais nº 8 e 9, ambas de 1995, que trataram dos setores de telecomunicações e petrolífero, respectivamente.

No plano legal, o passo seguinte foi a edição das Leis nº 9.472/97, que cuidou do setor de telecomunicações e criou a ANATEL; a Lei nº 9.427, relativa a energia e criou a ANEEL; Lei nº 9.478, que regulou o setor petrolífero e criou a ANP, e a Lei 10.233, de 2001, que cuidou do setor de transportes e criou a ANTAQ e a ANTT.

A rigor, o termo “agência”, ainda que transmita a idéia de flexibilidade e autonomia, está a requerer maior estudo jurídico. Maria Sylvia Zanella di Pietro¹ entende que “ o vocábulo agência é um dos modismos introduzidos no direito brasileiro no movimento da globalização. Foi importado do direito norte-americano, onde tem sentido mais amplo, que abrange qualquer autoridade do governo dos Estados Unidos (...)”.

No Brasil, a qualificação de entidades como agências, que pode decorrer da lei que cria ou altera o funcionamento da unidade administrativa, como igualmente de eventual contrato de gestão celebrado com órgão ou entidade pública, não faz com que esse órgão ou entidade tenham sua natureza - de órgão ou entidade - alterada. Daí é de se concluir que essa autonomia não pode, por exemplo, afastar a aplicação das normas e princípios da administração, de que seriam exemplos a licitação e o concurso público.

Traço distintivo e peculiar na atuação das agências diz respeito à independência que lhes é conferida e que visa garantir uma atuação imparcial, ou ao menos, mais imparcial do que a que seria exercida por órgãos governamentais, sujeitos, que são, a interferências e flutuações de humores políticas ocasionais.

Essa independência encontra-se definida de forma explícita e indelével no § 2º do art. 8º da Lei nº 9.472, de 1997, que, ao dispor sobre a ANEEL, afirma, *in verbis*:

“Art. 8º.

§ 2º A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.” (grifamos).

Ao comentar sobre as agências - a quem se refere quase sempre em tom crítico - Maria Sylvia Zanella di Pietro² afirma que a independência destas entidades releva-se em relação aos três Poderes do Estado do seguinte modo: “(a) em relação ao Poder Legislativo, porque dispõem de função normativa, que justifica o nome de órgão regulador ou agência reguladora; (b) em relação ao Poder Executivo, porque suas normas e decisões não podem ser alteradas ou revistas por autoridades estranhas ao seu próprio órgão; (c) em relação ao Poder Judiciário, porque dispõe de função quase jurisdicional no sentido de que resolvem (...) litígios entre os vários delegatários e entre estes e os usuários dos serviços públicos”.

1. In Direito Administrativo, ed. Atlas, 11ª edição, 1999, pag. 385.

2. Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão (...), 3ª edição, São Paulo, Ed. Atlas, 1999, pag. 131.

A própria autora, todavia, afirma que essa independência, sobretudo em relação aos Poderes Legislativo e Judiciário deve ser entendida de forma mitigada. Em relação ao primeiro, o Legislativo, por força, sobretudo, da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme dispõe o art. 70 do texto da Constituição Federal; em relação ao Judiciário, tendo em vista a inafastabilidade da atuação judiciária, definida no art. 5º, XXXV, do mesmo texto constitucional.

Aliado à independência administrativa, orçamentária, política e financeira, o poder normativo conferido às agências - que ao expedirem normas técnicas e setoriais muitas vezes inovam no mundo jurídico - confere-lhe traço peculiar e exige muito cuidado, posto essas normas estarem sujeitas a eventuais confrontos com normas editadas pela Administração centralizada.

Situação concreta, em que nos deparamos com uma situação de confronto entre o poder normativo da administração centralizada e da ANATEL, verificou-se em sede de recurso de reexame interposto por essa Agência junto ao TCU em que se discutiu o regime jurídico a ser aplicado às TVs a cabo, se público ou privado. A Lei nº 8.977, de 1995, que disciplina o serviço de TV a cabo no País, define, em seu art. 1º, que “o serviço de TV a Cabo obedecerá aos preceitos da legislação de telecomunicações em vigor, aos desta Lei e aos regulamentos baixados pelo Poder Executivo.” (grifamos).

Com o advento da Lei Geral das Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 1997), que trouxe significativas mudanças para o disciplinamento do serviço de TV a cabo, ratificou-se a vigência da Lei 8.977/95 e transferiram-se à ANATEL as competências atribuídas por esta lei ao Poder Executivo, nos termos seguintes:

“Art. 212. O serviço de TV a Cabo, inclusive quanto aos atos, condições e procedimentos de outorga, continuará regido pela Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, ficando transferidas à Agência as competências atribuídas pela referida Lei ao Poder Executivo.”

Vimos que as competências outrora atribuídas de forma genérica ao Poder Executivo pela Lei nº 8.977/1995 devem ser agora, por força do que dispõe a Lei nº 9.472/1997, entendidas como competências da Anatel, inclusive quanto ao poder de regular o setor. Todavia, esse entendimento não pode estender-se à competência do Poder Executivo para regulamentar a lei mediante a edição de decreto, pois, consoante o que dispõe o artigo 84, IV, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”. Esse dispositivo constitucional impede a Anatel de editar norma que pudesse se sobrepor ao decreto regulamentador da Lei nº 8.977/1995.

Esse o nosso entendimento: o poder das agências de regular determinado segmento de mercado não se inclui no poder regulamentar, de que é titular exclusivo o chefe do Poder Executivo. O poder das agências de regular determinado segmento de mercado insere-se, ao contrário, no poder discricionário conferido ao administrador público por lei, a ser exercido, portanto, nos estritos limites legais, tendo em consideração a impossibilidade de o legislador definir *a priori* a melhor solução a ser adotada para todas situações concretas que se apresentam para o administrador público. O mérito da atuação administrativa, vale dizer, o juízo de conveniência e oportunidade a ser adotado para definir o conteúdo da manifestação do administrador, no caso das normas expedidas pelas agências, devem estar em estrita sintonia com a adoção de soluções que, sob o ponto de vista técnico, econômico e social, sejam consideradas mais adequadas para a realização do interesse público.

Inserir o poder das agências de regular determinado segmento do mercado no campo da discricionariedade, e não do regulamentar, não importa em outorga-lhes independência absoluta. Ao contrário, de a muito se discute a possibilidade de ser exercido, não apenas pelos Tribunais de Contas, mas também pelo próprio Poder Judiciário controle de legitimidade sobre a atuação discricionária do administrador, tendo no princípio da razoabilidade instrumento adequado para tal mister. Sob a ótica do Poder Legislativo, o poder de que dispõe o Congresso Nacional, por meio de seu braço operante, que é o TCU, de realizar auditorias operacionais permitiria a fiscalização da atuação das agências sob ótica mais ampla, incluindo além de aspectos de legalidade e de legitimidade, aspectos de economicidade - o que importaria, segundo abalizada doutrina, exame do próprio mérito da atuação administrativa.

A rigor, o termo discricionariedade técnica - tão importante para o tema que ora examinamos - foi utilizado pela primeira vez na Áustria³ e a sua justificativa está diretamente relacionada à necessidade de que certas decisões administrativas devem considerar tal nível de especialização que somente aquele órgão ou entidade teria elementos necessários para a valoração da melhor solução a ser adotada.

Desse modo, aliado ao poder discricionário conferido às agências, temos leis que definem suas atribuições utilizando-se, muitas vezes, de conceitos genéricos, tratando as questões que lhes são apresentadas apenas como princípios, leis que servem apenas como “standards” ou parâmetros a serem observados pelas agências no exercício de seu poder de regular determinados setores. Surge, assim, o amplo espaço de atuação das agências, o que certamente irá resultar em conflitos com a administração centralizada, caso não haja absoluta sintonia entre a atuação das agências e a atuação, ou falta de atuação, do poder central.

Tomemos aqui o exemplo do setor energético a fim de verificarmos as causas de tantas desavenças entre o setor o poder central e as agências reguladoras.

A Lei nº 9.478/97, a lei do petróleo, além de criar a ANP, criou o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, órgão integrante da administração direta, cuja função seria a de sediar um amplo debate, de forma multidisciplinar, sobre a problemática energética em nosso País. Teríamos, assim, que o CNPE ficaria com o encargo de definir a política energética; o planejamento dessas políticas ficaria sob encargo do Ministério das Minas e Energia - MME, e a regulação do setor seria feita pela ANEEL e ANP.

3. Conforme Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Parcerias (...) pag. 195.

Em decorrência de auditoria operacional realizada pelo TCU⁴ no CNPE e no MME, o TCU levantou a seguinte situação :

“Fato concreto é que muito pouco se fez em termos de declaração formal de uma política energética. O que havia, de forma vaga, eram traços de uma política de energia elétrica e quase nada de políticas e diretrizes voltadas para o aproveitamento energético de combustíveis fósseis ou fontes alternativas de energia. Muito menos havia uma visão integrada que levasse em conta, de forma sistêmica, as interfaces das diversas modalidades energéticas.”

Em suas conclusões, os técnicos do Tribunal afirmam que “até o presente momento o CNPE não propôs políticas públicas nacionais capazes de orientar e articular adequadamente a atuação das agências reguladoras da política energética nacional”.

A falta de atuação por parte das instâncias a quem compete a formulação de políticas e o planejamento dessas políticas levou as agências a exercerem, ainda que precariamente, ou de forma não sistematizada, papel que não lhes competia - a formulação e planejamento de políticas públicas para os seus respectivos setores.

As críticas recentemente feitas à atuação das agências parecem-nos, portanto, mal direcionadas. São elas, ainda que inconscientemente, feitas ao modelo implantado no governo anterior e, de modo mais preciso, à omissão do poder público na definição das políticas públicas setoriais.

Devem as agências regular esses setores; não devem elas, todavia, desempenhar a função do Poder Central de formular políticas públicas, função que deve ser definida em nível ministerial, com a efetiva participação do Presidente da República, com a participação do Poder Legislativo, inclusive.

Nesse contexto, insere-se, por exemplo, a necessidade de definição, pelo poder central, da política tarifária a ser seguida pelas agências. A formulação das políticas, inclusive tarifárias, é incumbência do poder central, não das agências. A estas cabe, na regulação do setor, a execução dessas políticas e a fiscalização da atuação dos agentes envolvidos.

Os mecanismos de revisão e os parâmetros a serem adotados por ocasião das revisões tarifárias devem ser fixados de modo claro pelo Poder Executivo, devendo estar expressos nos editais de licitações e nos próprios contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos. A discricionariedade a ser utilizada pelas agências, como agentes de implementação dessas políticas, deve estar definida em lei, sob pena de se subverter a própria lógica do sistema, que pressupõe normas claras e previamente definidas de modo a que os investidores possam agir com a certeza de que não haverá alterações inesperadas nos rumos definidos para os setores regulados.

Importante função discricionária a ser exercida pelas agências relaciona-se à identificação do custo operacional da atuação das empresas concessionárias distribuidoras de energia elétrica. Trata-se de aspecto importante haja vista ele interferir no denominado “fato X”, que afeta a definição dos índices a serem adotados por ocasião das revisões tarifárias ordinárias das empresas distribuidoras de energia elétrica. Assim, de que critérios deve-se vale a ANEEL para definir a Empresa de Referência, cuja utilização eficaz irá parametrizar os reajustes a serem utilizados pelas empresas distribuidoras de energia elétrica?

4. Conforme relatório de auditoria realizada pelo TCU no setor energético - TC - 005.793/2002-7, assinado pelos analistas Marcelo Bemerguy e Luciano dos Santos Danni.

D

Desde a primeira decisão, proferida em 1910 pelo Conselho de Estado da França, em que se afirmou a necessidade da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão sob o argumento de que deve haver “honesto equivalência entre o que se concede ao concessionário e o que dele se deve exigir”, até a fixação do “fator X”, constatamos o longo caminho que tivemos de percorrer.

A escolha dos índices de custos e das parcelas de incidência para os reajustes - ou revisão ordinária - é questão que, a meu ver, relaciona-se à definição da política tarifária, que deveria ficar sob o encargo do poder central, cabendo às agências apenas o papel de preencher - por meio de juízo discricionário técnico, econômico e social - as lacunas deixadas pelas normas da concessão ou permissão. Deveria, a meu ver, ser reduzido ao máximo essa margem de discricionariedade na atuação das agências a fim de evitar sobressaltos por parte do setor regulado. Tivemos exemplo de atuação do poder central quando se abandonou o modelo de revisão tarifária com base nos custos do empreendimento - que transferia para o usuário o custo do empreendimento, independentemente da boa ou má gestão da concessionária.

“A formulação das políticas, inclusive tarifárias, é incumbência do poder central, não das agências. A estas cabe, na regulação do setor, a execução dessas políticas e a fiscalização da atuação dos agentes envolvidos.”

Com a edição das Lei nº 8.987/95 e 9.427/96, a ANEEL passou a aplicar aos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica o método RPI-X, originário do Reino Unido. De acordo com esse modelo definido pelo poder central, durante determinado período de tempo estipulado no contrato, aplica-se às tarifas apenas um fator de reajuste anual (IGP-M), calculado pela FGV, com o fim de anular efeitos da inflação. Em seguida, deve ser calculado o fator X a fim de verificar a eficiência dos custos operacionais e a prudência dos investimentos realizados pelas concessionária, tendo ainda como parâmetro a ocorrência de fatores macroeconômicos, fato que poderá afetar negativa ou positivamente o fator de reajuste anual, vale dizer o IGP-M, e que objetiva compartilhar com o usuário ganhos de produtividade que deveriam ter sido obtidos pela concessionária.

Temos, assim, um novo modelo a ser tomado como marco para a fixação do equilíbrio econômico-financeiro - que tradicionalmente adota o momento da assinatura do contrato como marco para a definição desse ponto de equilíbrio. De acordo com o novo modelo, o parâmetro de equilíbrio é contínuo no tempo e depende de uma situação de utilização ideal dos custos operacionais da concessionária hipotética tida como “empresa de referência”. Cria o se chama de sistema de “benchmarks”, que objetiva reduzir o valor da tarifa. Verifica-se, aqui, uma infinidade de fatores complicadores para a definição desses novos índices de reajuste. Tudo isto, está, todavia, relacionado às revisões ordinárias. Imaginem o senhores o que não ode ocorre por ocasião das revisões extraordinárias?

Se é certo que as estruturas tradicionais da centralização administrativa mostram-se inadequadas para responder às demandas da população e do próprio setor regulado em matérias tão sensíveis social, econômica e politicamente, a implantação desse novo modelo de atuação do Estado deve ser acompanhado com muito cuidado por todos os que zelam pelo império do interesse público.

Acerca das dificuldades dessa solução apontada pelo modelo gerencial, o administrativista norte-americano Keneth Warren, busca definir o relacionamento entre as agências e o setor regulado por meio de ciclos.

No início, a agência responde à demanda que resultou na sua criação; na segunda fase, trabalha “com vigor juvenil”, ainda livre das forças corruptivas no seu entorno; na terceira, que ele chama de “porta giratória”, ocorre troca de pessoal entre a agência e o setor regulado, na quarta, a agência passa a ser inteiramente dominada pelo setor regulado.

Quaisquer que sejam as causas - políticas, ideológicas, fiscais, o fato é que sofremos, ao longo dos últimos anos, profundas reformas na estrutura do Estado brasileiro.

A análise dessas modificações implementadas na organização administrativa é tema das mais alta relevância para a consolidação de nossa democracia.

De todas as suas mazelas, talvez a mais grave consequência desse processo de estruturação do modelo gerencial da administração pública seja a transformação do cidadão em cliente. Essa noção é perversa. De acordo com a lógica das relações de consumo somente aquele que paga tem direito ao serviço. Assim, somente a condição de contribuinte elevaria o cliente à categoria de cidadão.

Essa lógica, além de perversa, é mentirosa. Todo brasileiro precisa tomar consciência de que é cidadão. Todo brasileiro tem direito de exercer plenamente suas prerrogativas, dentre elas a de exigir da administração pública serviço público de boa qualidade. ■

De todas as suas mazelas, talvez a mais grave consequência desse processo de estruturação do modelo gerencial da administração pública seja a transformação do cidadão em cliente. Essa noção é perversa. De acordo com a lógica das relações de consumo somente aquele que paga tem direito ao serviço. Assim, somente a condição de contribuinte elevaria o cliente à categoria de cidadão.

Os Tribunais de Contas e a Qualidade do Serviço Público

Marcos Vinícios Vilaça

*H*á uma passagem, como tantas outras, de fina ironia em que Eça de Queiroz narra episódio de inconformidade de uma esposa com as boêmias e as madrugadas alegres do marido. A cada vez que chegava em casa, punha-se a escutar a recriminação da mulher. Como que tardava tanto? Como que poderia suportar esse proceder? A justificativa vinha pronta e sempre a mesma. É que estava a trabalhar, estava no Tribunal de Contas.

Certa madrugada, já impacientemente incrédula, indaga furiosa:

- E o que vocês fazem nesse Tribunal de Contas?

Ele responde:

- Até contas fazemos.

Pois bem, agora, tratemos não de fazer contas, mas de dar contas do que fazemos.

Falar sobre a importância dos Tribunais de Contas para o bom governo talvez exija que se tente compreender a definição do que seja o bom governo.

Para um liberal, é aquele capaz de garantir a integridade do território, a segurança do povo, a aplicação das leis, os direitos políticos dos cidadãos, a estabilidade da moeda, o equilíbrio das finanças públicas e a execução dos contratos privados.

Já um adepto do Estado do Bem Estar Social diria que bom governo é o que intervém no domínio econômico e social para assegurar aos cidadãos uma qualidade de vida adequada. Seria bom governo o que buscasse uma distribuição mais equilibrada da renda e da riqueza nacionais e que ofertasse serviços públicos essenciais, em especial nas áreas de saúde, educação e previdência social.

São muitos outros os caminhos das definições.

Dado o evidente cunho ideológico de tantos desses conceitos, podemos pensar em agregar mais considerações.

Há dois aspectos da atuação estatal sobre os quais quase há consenso, seja qual for o matiz ideológico. O primeiro é que toda ação estatal deve respeito aos princípios da moralidade e da legalidade. O segundo, que cada ato e cada procedimento administrativo devem ser realizados da forma mais eficiente, eficaz, econômica e efetiva possível.

Marcos Vinícios Vilaça
é Ministro do TCU.

É, em síntese, da minha constante observação, a necessidade da busca de uma teoria da qualidade no serviço público.

Bom governo, é claro, é aquele cuja ação se orienta pelo respeito à lei e à ética e pela busca do melhor resultado possível para a comunidade.

Esse conceito, que envolve tanto observância de normas de conduta quanto busca de resultados materiais, me faz crer que a atual discussão acadêmica a respeito da transição da gestão estatal do paradigma burocrático para o gerencial encerra dicotomia exagerada.

Por um lado, não há como abandonar definitivamente o modelo weberiano, baseado na definição clara de regras de conduta dos agentes públicos, sob pena de comprometerem-se os próprios fundamentos do regime democrático.

Por outro, não se pode mais admitir dos gestores estatais o burocrático cumprimento de formalidades legais, sem qualquer preocupação em obter o maior resultado possível na aplicação dos recursos que lhe são confiados pela sociedade.

Ao longo das últimas décadas, o abrandamento das normas de conduta dos agentes públicos, destinado a conferir-lhes maior flexibilidade para agirem em seus objetivos, retirou-lhes muitos dos parâmetros a serem observados para garantir a moralidade administrativa.

Ao mesmo tempo, em muitos Estados a prestação de serviços públicos, inclusive de alguns historicamente oferecidos pelo poder público, foi deslocada para a iniciativa privada, sob o argumento de que esta seria mais eficiente na alocação de recursos e que o Estado deve ser apenas um agente regulador.

Esse novo papel estatal trouxe duas conseqüências principais. Em primeiro lugar, passou a haver necessidade de recrutar no setor privado os profissionais especializados indispensáveis ao exercício da regulação. Em segundo lugar, houve transferência de propriedade de parcelas significativas do patrimônio público para mãos de particulares, com ampliação do relacionamento econômico entre as esferas pública e privada e o inevitável surgimento de diversos conflitos de interesse.

Além disso, um aspecto que não pode ser esquecido, ao menos nos países em desenvolvimento, é que, em tais sociedades, o Estado tem papel crucial na indução do crescimento e na melhoria da qualidade de vida da população. É mais próprio dele mobilizar recursos financeiros em grande escala; somente ele pode elaborar políticas de âmbito nacional; somente ele pode induzir alocação de capitais em setores estratégicos, somente ele pode determinar quais grupos sociais serão beneficiados ou não com a oferta de serviços públicos essenciais.

E com isto não estou a fazer apelos patéticos a um suposto papel salvífico do Estado.

*moralidade
administrativa*

“E se vigiar é preciso, fundamental é o papel dos Tribunais de Contas. São eles, sozinhos ou em parceria com outros órgãos de controle, os derradeiros incumbidos de fiscalizar a aplicação de recursos públicos. Deles, em última instância, depende o alcance dos interesses coletivos e dos objetivos maiores da sociedade.”

Em tal conjuntura, cresce a importância da fiscalização da ação estatal, ainda mais quando se considera que os gestores públicos, por mais bem intencionada que seja sua esmagadora maioria, não são todos varões de Plutarco. Assim, se me permitem parafrasear de outro romano célebre, Pompeu, que inspirou Fernando Pessoa, vigiar é preciso, tal como para os marinheiros portugueses navegar era preciso. Tanto assim foi que Fernando Pessoa chegou a fazer disso um belo verso.

E se vigiar é preciso, fundamental é o papel dos Tribunais de Contas. São eles, sozinhos ou em parceria com outros órgãos de controle, os derradeiros incumbidos de fiscalizar a aplicação de recursos públicos. Deles, em última instância, depende o alcance dos interesses coletivos e dos objetivos maiores da sociedade.

Para exercerem seu papel adequadamente e contribuir para a existência de um bom governo, os órgãos de controle externo devem preparar-se para atuar da melhor forma possível em duas grandes vertentes. A primeira delas é do combate à corrupção. A segunda, a da avaliação de desempenho e estímulo à eliminação do desperdício e da ineficiência.

Detenhamo-nos na primeira vertente. Se bom governo é aquele que respeita os princípios da legalidade e da moralidade, como propus, o combate à corrupção deve ser prioritário.

Não é um combate fácil. Em maior ou menor grau, a corrupção aflige todos os países, desenvolvidos ou não.

Shakespeare já dizia que há quem suba pelos seus pecados e quem desça pelas suas virtudes.

O risco de corrupção pode aumentar no ambiente institucional que há pouco descrevi.

Por outro lado, a ausência de limites claros para os servidores, o papel apenas regulador do Estado, a ampla zona de interpenetração de interesses estatais e privados, tudo isso torna cada vez mais complicada a caracterização dos atos de corrupção e deixa mais remota a possibilidade de punir os responsáveis.

Não é só. Há que se ter em vista também a maior complexidade dos processos administrativos modernos e sua rapidez crescente. A cada dia que passa, torna-se mais imperioso compreender todas as peculiaridades de certos atos administrativos, particularmente daqueles altamente especializados, como, por exemplo, operações com títulos públicos em mercados financeiros sofisticados, fixação de tarifas de serviços públicos em ambientes não competitivos ou definição de padrões de qualidade de bens e serviços.

A crescente rapidez dos processos administrativos decorre em parte substancial do desenvolvimento da tecnologia da informação e dos meios de comunicação. Transações são efetuadas dentro de sistemas eletrônicos em alta velocidade, o que dificulta sua prevenção e, em muitos casos, torna extremamente complicada até mesmo sua detecção.

Se já não bastassem tais características, há ainda o problema do aparelhamento deficiente dos Tribunais de Contas, aos quais muitas vezes não é autorizado acesso a informações vitais para suas investigações, como, por exemplo, movimentações bancárias ou fiscais.

A disponibilidade de recursos financeiros e humanos em quantidade e com a qualificação técnica necessária é outra restrição. Geralmente, os órgãos de controle representam parcelas quase insignificantes do orçamento público, que dificilmente passam de meros 0,1% do total de recursos.

São recursos magros como relíquias de sacrário.

Isso prejudica o aparelhamento técnico. Quase que não é possível adquirir mais e melhores computadores, desenvolver sistemas de informações amplos e confiáveis, adquirir ou também desenvolver programas eletrônicos de auditoria.

Fica também comprometida a disponibilidade de recursos humanos qualificados. Não há dinheiro suficiente para os cursos necessários à permanente preparação do quadro técnico.

Outro entrave são as normas processuais que disciplinam a apuração de responsabilidades. Os processos administrativos são ainda lentos e burocráticos.

Mesmo quando se consegue concluir a apuração de responsabilidade a contento e em prazo razoável, a efetividade das deliberações é baixa, pois os órgãos de controle não possuem competência para executar sanções. E essa ausência de sanções severas termina mesmo por estimular a prática de desvios e fraudes.

Não são essas as únicas causas. Há outras. Talvez a maior delas seja a ausência de um controle social, feito pelo cidadão comum.

Parte da inércia vem da falta de consciência do papel fundamental do indivíduo na fiscalização da conduta dos agentes públicos, fruto da preparação inadequada para exercício da cidadania.

Contudo, ainda que essa consciência do dever de fiscalizar o Estado fosse arraigada, existiria ainda o problema da dificuldade de acesso a dados relativos a finanças públicas. E mesmo que esse acesso fosse franqueado, restaria a questão do despreparo para lidar com informações disponíveis apenas em linguagem técnica.

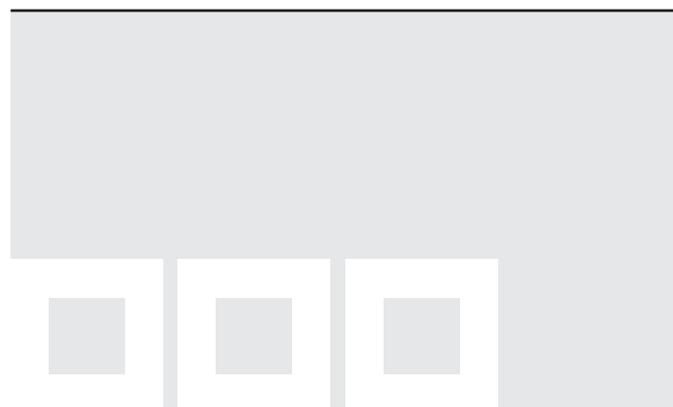
O exercício do controle é expressão democrática.

Todos os desafios que descrevi levam à conclusão de que o combate a quaisquer desvios deve ser feito em duas vertentes: a técnica e a do controle social.

A primeira delas requer algumas medidas fundamentais: buscar melhor aparelhamento das instituições de controle, mediante aumento das dotações de recursos orçamentários a elas alocados e ampliação e educação continuada de seu corpo técnico; estimular a cooperação e à troca de informações entre os entes que fiscalizam o Estado, como os Tribunais de Contas, o Ministério Público, os órgãos de controle interno, a polícia e os órgãos de fiscalização tributária, coordenando as suas ações, evitando, por exemplo, superposições; mapeamento de áreas de risco na administração pública, aquelas em que há maior possibilidade de ocorrência de prejuízos ao Erário ou à população, quer pela complexidade dos assuntos tratados, quer pela materialidade dos valores envolvidos, quer ainda pela relevância social do setor; simplificação da legislação processual que regula a atuação dos órgãos de controle externo, de forma a acelerar a apuração de irregularidades e a responsabilização dos respectivos autores; e aumentar a eficiência da competência sancionadora dos Tribunais de Contas.

No concernente ao estímulo ao controle social, ainda que os resultados das ações nesse campo possam ser mais demorados, tendem a ser mais efetivos, desde que sejam amparadas na transparência e na publicidade.

Transparência, naturalmente, como a facilitação do acesso do cidadão a informações sobre finanças públicas. Nesse sentido, as instituições de controle devem não apenas assegurar que os órgãos e entidades da administração pública divulguem os números relativos a sua atuação, mas devem elas próprias também fazer essa divulgação de dados sobre a ação governamental, mediante publicações específicas ou mediante suas páginas na Internet. E não basta apenas estampar números: é preciso antes trabalhá-los, simplificá-los, colocá-los em uma linguagem que o cidadão comum possa compreender.





A publicidade, como sabemos, entendido como o ato de levar ao conhecimento da comunidade os resultados das ações do controle, também em linguagem acessível.

As medidas que descrevi representariam grande avanço no combate à corrupção. No entanto, essa não deve ser a única preocupação de um Tribunal de Contas empenhado em contribuir para aperfeiçoamento da administração pública. É preciso agir também para melhoria do desempenho dos entes estatais, mediante redução do desperdício e aumento da eficiência.

Tenho para mim que este talvez seja hoje o campo de atuação mais importante de uma organização de controle.

Entretanto, as dificuldades materiais com que são confrontados esses gestores são geralmente grandes. Há limitações orçamentárias, escassez de recursos humanos qualificados e, acima de tudo, carência de planejamento adequado das ações. As conseqüências inevitáveis dessa conjugação de fatores são a queda de desempenho dos órgãos, o desperdício de recursos e os baixos resultados alcançados pelos programas de governo.

Arrisco-me a dizer que a colaboração dos Tribunais de Contas para melhorar tal panorama pode ser de toda relevância para a construção de um bom governo, permitindo a melhoria da qualidade e expansão dos serviços públicos, além de uma significativa economia de recursos.

O foco sobre desempenho traz ainda outro benefício: a efetividade das ações tende a ser maior, impedindo que os recursos sejam desperdiçados, o que, obviamente, é muito mais efetivo.

Os órgãos de controle externo precisam, assim, preparar-se para avaliar o desempenho dos órgãos, entidades e programas de governo. É necessário desenvolver técnicas de auditoria operacional e de avaliação de programas e treinar os auditores em seu uso. É necessário aproximar-se da comunidade acadêmica e buscar o auxílio de consultores para conhecer as peculiaridades das funções de governo, como educação, saúde, segurança, defesa, obras públicas e outras. É indispensável estabelecer parcerias com os gestores de órgãos, entidades e programas, a fim de garantir que as determinações resultantes das avaliações feitas sejam acolhidas e implementadas.

“No concernente ao estímulo ao controle social, ainda que os resultados das ações nesse campo possam ser mais demorados, tendem a ser mais efetivos, desde que sejam amparadas na transparência e na publicidade.”

Os Tribunais de Contas não são uma oportunidade de empregos. São um serviço de Estado.

Há os que insistem na necessidade de cumprir o papel clássico de verificação da legalidade, sob pena de comprometer-se esse papel em decorrência de uma maior ênfase na avaliação de desempenho.

Não enxergo essa dicotomia. Para mim, há complementaridade dos dois enfoques.

Ao avaliar desempenho, é comum a constatação de discrepâncias entre procedimentos e entre resultados que, em princípio, deveriam ser assemelhados. Geralmente, as causas são as diferenças de qualidade de planejamento ou características econômicas ou geográficas regionais.

Contudo, há casos em que as divergências de desempenho são muito significativas. Quando isso ocorre, é quase inevitável a constatação da existência de irregularidades ou de ilegalidades na ação avaliada.

Assim, ao avaliar desempenho é possível obter indícios de ocorrência de irregularidades, o que termina por auxiliar o desempenho da outra vertente do controle, a da verificação da legalidade.

A conclusão é óbvia: toda e qualquer ação de controle, independentemente de sua natureza ou de seu objetivo específico, resulta em benefício para a administração pública.

Temos consciência disso. Estamos sempre lembrados de que, graças a sua contribuição para melhoria do governo, os Tribunais de Contas são fundamentais para garantia não só da cidadania expressa em direitos políticos, mas da cidadania representada pelo direito de cada um a uma vida digna e à participação na herança material e cultural da sociedade.

Qualidade é dever ético da administração. Não basta só a produção, ainda que não seja estatística manipulada ou números requentados no forno brando de administradores com certo nível de sedução.

Creio nisso tudo, embora consciente da lição de Calderon de la Barca:

“É que toda a vida é sonho / E os sonhos, sonhos são”. ■

“...os Tribunais de Contas são fundamentais para garantia não só da cidadania expressa em direitos políticos, mas da cidadania representada pelo direito de cada um a uma vida digna e à participação na herança material e cultural da sociedade.”

A Importância do Tribunal de Contas da União

Agaciel da Silva Maia

Em 23 de junho de 1826, Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena e José Inácio Borges apresentaram projeto no Senado do Império visando criar o Tribunal de Contas da União. A iniciativa levou quase um século para se tornar realidade. Mas é uma trajetória que retrocede ao ano de 1680, quando foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionada a Portugal. A longa tramitação deveu-se à grande polarização entre os que defendiam, com veemência, a necessidade de as contas públicas serem controladas por um órgão externo, independente, e os que consideravam ser normal que os órgãos que executavam os orçamentos públicos tivessem competência, também, para fiscalizar a própria execução.

A discussão testemunhou a queda do Império e coube à recém-nascida República, que em 7.11.1890, por iniciativa de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, assinou o Decreto nº 966-A, trazendo à existência o Tribunal de Contas da União. É relevante resgatar estas palavras extraídas da exposição de motivos de Rui Barbosa a propósito da criação do TCU: “Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro que, comunicando com a Legislatura e intervindo na administração, seja não só a vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda”.

Já na Constituição de 1891, no art. 89, é definida a sua missão e funcionamento. Mas a instalação dessa Corte ocorreria somente em 17.1.1893, como resultado dos esforços de Serzedelo Corrêa, Ministro da Fazenda de Floriano Peixoto. A sua competência, desde então, era de examinar, revisar e julgar as atividades relacionadas com a receita e a despesa da União. Eram uma espécie de câmara que conferia a legalidade das operações financeiras, antes que essas passassem pelo crivo do Congresso Nacional.

Com o passar do tempo, novas funções foram concedidas ao TCU nas constituições. Na de 1934, ele deveria acompanhar a execução orçamentária, o registro prévio das despesas e dos contratos, o julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como a apresentação de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados. Na de 1937, essas funções foram mantidas, à exceção da exigência de seu parecer prévio sobre as contas presidenciais. A sua competência para julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões advém da Constituição de 1946.

Agaciel da Silva Maia é Diretor-Geral do Senado Federal, membro do conselho universitário da Universidade Católica de Brasília, economista, com pós-graduação em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas.

Na Carta de 1967, ratificada pela Emenda da Constitucional nº 1, de 1969, retirou-se do TCU o exame e julgamento prévios dos atos e contratos geradores de despesas e eliminou-se o julgamento da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal, tão-somente, a apreciação da legalidade para fins de registro. Em nossa atual Constituição, o TCU teve a jurisdição e competência grandemente ampliadas, recebendo poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Neste ano em que se comemora o 80º aniversário da morte de Rui Barbosa, bem podemos resgatar a afirmação e advertência do grande Senador e jurista baiano quando, ao se referir ao TCU, afirmou que “nenhuma instituição é mais relevante, para o momento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos”.

É oportuno chamar a atenção para o fato de que, por ocasião das comemorações do centenário do TCU, em outubro de 1990, o Presidente do Senado Federal, José Sarney, já havia destacado que “no quadro de um processo democrático, no qual o exercício da democracia pressupõe a consciência da identidade histórica nacional, estas comemorações devem estar associadas ao conhecimento de tudo que contribua para uma maior compreensão do próprio significado da República para a História e para o Brasil”.

O EXEMPLO DE GRACILIANO RAMOS

A propósito, é oportuno destacar que Graciliano Ramos, o principal escritor do chamado romance regionalista-modernista, à época em que foi Prefeito de Palmeira dos Índios (AL), em sua gestão enviou relatórios de prestação de contas ao Governador de Alagoas, nos anos de 1929 e 1930. Já naquela época, com seus relatórios sobre a Prefeitura de Palmeiras dos Índios, primavam pelo apego ao caminho da ética e da gestão fiscal responsável, sendo sua obra hoje um dos marcos da literatura brasileira.

Sendo o ilustre autor de “São Bernardo” reconhecido pelo estilo claro, direto, simples e, especialmente, conciso – características encontradas em toda sua obra, inclusive nos “Relatórios”, poderia ficar decepcionado com a complexidade técnica e com o árido linguajar da atual Lei de Responsabilidade Fiscal, e uma lei a ser aplicada indistintamente pelos Governos Federal, Estaduais e por todos os Municípios, desde o maior e mais rico, São Paulo, aos mais pobres, como as suas queridas Quebrângulo e Palmeira dos Índios.

Em passagem memorável dos “Relatórios”, Graciliano Ramos faz menção à carga tributária do Município e à concessão de favores fiscais. Ele escreveu:

“No orçamento do ano passado houve supressão de várias taxas que existiam em 1928. A receita, entretanto, calculada em 68:850\$000, atingiu 96:924\$985. E não empreguei rigores excessivos. Fiz apenas isto: extingui favores largamente concedidos a pessoas que não precisavam deles e pus termo às extorsões que afligiam os matutos de pequeno valor, ordinariamente raspados, escorchados, esbrugados pelos exatores”.

Nenhuma instituição é mais relevante, para o momento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos.

Rui Barbosa

Sobre as suas prestações de contas o velho Graça afirmou: “Procurei sempre os caminhos mais curtos. Nas estradas que se abriam só há curvas onde as retas foram inteiramente impossíveis... Não favoreci ninguém. Devo ter cometido numerosos disparates. Todos os meus erros, porém, foram da inteligência, que é fraca”, deixando assim luminosa lição para àqueles que lidam com recursos públicos no país.

Não obstante todas essas nuances, para quem teve uma vida e uma obra centradas na crítica às desigualdades sociais e regionais, ao drama da seca, à questão latifundiária, ao coronelismo político e a outras mazelas que atingem os brasileiros menos favorecidos desde há séculos, observamos que estes problemas continuam tão cruciais como o foram há sete décadas passadas.

As atuais competências constitucionais do Tribunal de Contas da União, compreendem: apreciar as contas anuais do Presidente da República; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares; realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional; fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais; fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios; prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas; aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos; fiscalizar as aplicações de subvenções e a renúncia de receitas; emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista

Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas não autorizadas; apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades; fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras

O FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União, sediado Distrito Federal, é composto por nove ministros. Destes, seis são escolhidos pelo Congresso Nacional e três pelo Presidente da República. Dentre os escolhidos pelo Presidente, dois são escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal.

A esta composição básica, integram o Tribunal três auditores, nomeados pelo Presidente da República, mediante concurso público, que substituem os ministros nos afastamentos, impedimentos e em casos de vacância do cargo. É importante assinalar que a composição desta importante Corte demonstra em alto relevo a harmonia entre os três Poderes da União.

Com referência aos julgamentos do Tribunal, estes são realizados em três Colegiados, quais sejam, o Plenário, a Primeira e a Segunda Câmaras. O Plenário é integrado por todos os ministros, sendo presidido pelo Presidente do TCU. As Câmaras são compostas por quatro ministros e um ou dois auditores, cada, conforme o caso. A Primeira Câmara é presidida pelo Vice-Presidente do Tribunal e a Segunda pelo ministro mais antigo no cargo.

No orçamento do ano passado houve supressão de várias taxas que existiam em 1928. (...) E não empreguei rigores excessivos. Fiz apenas isto: extingui favores largamente concedidos a pessoas que não precisavam deles e pus termo às extorsões que afligiam os matutos de pequeno valor, ordinariamente raspados, escorchados, esbrugados pelos exatores.

Graciliano Ramos

Ao passarmos em revista os principais trabalhos do TCU na última década (1990/1999), fica patente que o Tribunal vem exercendo sua função original, como corte julgadora e guardião da aplicação dos recursos públicos federais. Ao agir dessa forma, o Tribunal contribui para a melhoria da gestão dos recursos públicos, em função do exemplo resultante de condenações, sanções e determinações aplicadas.

Na última década, um esforço concentrado foi encetado para ampliar a vertente fiscalizadora e de orientação pedagógica, aumentando sobremaneira as auditorias regulares e aquelas que são decorrentes de denúncias e representações. Para cumprir com esse postulado, o TCU instituiu novos tipos de auditoria, visando examinar o desempenho do órgão ou entidade, sua eficiência e eficácia, como também a efetividade das ações governamentais. Em ambos os casos, como fruto dos trabalhos do Tribunal, determinações ou recomendações são feitas diretamente ao auditado.

Ao fiscalizar as atividades das unidades jurisdicionadas de forma concomitante e não a *posteriori*, mediante leitura de relatórios, o Tribunal vem potencializando o resultado benéfico de sua atuação.

Com quadros caracterizados pela excelência, é oportuno destacar que sua missão tem sido cumprida a contento graças ao empenho, dedicação e desprendimento dos servidores e autoridades do Tribunal de Contas da União.

A missão do TCU é, portanto, em última instância, garantir a boa administração, impedindo a prática de abusos no que tange ao bom uso do dinheiro público. Olhando a história republicana, pode-se constatar que o TCU afirma-se, cada vez mais, como uma instituição séria e respeitada por toda a sociedade. ■

“Ao fiscalizar as atividades das unidades jurisdicionadas de forma concomitante e não a posteriori, mediante leitura de relatórios, o Tribunal vem potencializando o resultado benéfico de sua atuação.”

As Autarquias, Fundações e Empresas Estatais na Lei de Responsabilidade Fiscal

Flávio Corrêa de Toledo Júnior

1 - INTRÓITO

Equilibrar entradas financeiras com despesas do ente governamental e, disso decorrente, evitar o engrandecimento da dívida do setor público. Eis o grande escopo do novo direito financeiro, que à Nação se apresentou, em 5 de maio de 2000, sob forma de uma lei complementar: a que carrega o número 101, cuja eficácia ganha especial significado com a posterior edição de lei ordinária, a de crimes fiscais (*nº 10.028, de outubro de 2000*), culminando, tudo isso, num novo regime fazendário, o da gestão responsável.

Em todos os níveis de governo, a Lei de Responsabilidade Fiscal alcança a Administração direta, bem assim os entes descentralizados, quer sejam autarquias, fundações ou estatais que dependam do Caixa Central, as chamadas empresas dependentes. É bem isso o que estabelecem os § 2º e 3º, art. 1º. do novel código de finanças públicas:

“Art. 1º.-

§ 2º. - As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º. Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Muito se tem dito sobre a conformação da Administração direta às novas regras fiscais; esse debate, contudo, não vem incluindo as outras pessoas jurídicas que, sob forma indireta, compõem o aparelho governamental. Nos Estados e grandes Municípios, muitas das vezes, são elas numerosas, movimentando considerável soma de recursos públicos.

Essas unidades da Administração descentralizada, em sua imensa maioria, perfilam-se no Poder Executivo, malgrado vincular-se, em raríssimos casos, a outros Poderes (*ex.: autarquias relacionadas a Assembléias Legislativas*).

Flávio Corrêa de Toledo Júnior
é Economista e Professor de Orçamento e Contabilidade Pública.

2 - CARACTERÍSTICAS DOS QUE FORMAM A ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

No intuito de dar consecução a obras e serviços públicos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem se valer do instituto da descentralização administrativa, conferindo determinadas lides a pessoas jurídicas por eles legalmente criadas, o que constitui sua Administração indireta.

Essa vontade política materializa as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, regidas umas pelo direito público (*autarquias e certas fundações*) outras pelo direito privado (*algumas fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista*).

Independentemente do direito que as informam, há traços convergentes entre aquelas entidades. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1), com maestria, assim sintetiza os vasos comunicantes:

1 - “todas têm personalidade jurídica própria, o que implica direitos e obrigações definidos em lei, patrimônio próprio, capacidade de auto-administração, receita própria;

2 - a sua criação é sempre feita por lei, exigência que consta agora do art. 37, XIX, da Constituição;

3 - a sua finalidade essencial não é o lucro e sim a consecução do interesse público;

4 - falta-lhes liberdade na fixação ou modificação de seus próprios fins; é a própria lei singular que, ao criar a entidade, define o seu objeto, o qual só pode ser alterado por outra lei da mesma natureza;

5 - elas não tem a possibilidade de se extinguirem pela própria vontade; sendo criadas por lei, só outra lei poderá extingui-las, em consonância com o princípio do paralelismo das formas; por isso mesmo, não se aplicam a essas entidades as formas normais de extinção previstas no direito civil e comercial;

6 - a todas elas se aplica o controle positivo do Estado, o qual tem por finalidade verificar se a entidade está cumprindo os fins para os quais foi criada”.

3 - O ALCANCE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Inauguralmente, já se disse que o novo direito abarca autarquias, fundações e certas empresas instituídas pela Administração, as chamadas *dependentes*.

Nesse cenário, a primeira controvérsia diz respeito às fundações e autarquias financeiramente autônomas, vale dizer, as que não recebem ajuda pecuniária do Tesouro Central; coletam suas rendas mediante a própria atividade operacional. Tendo em mira que a empresa *não-dependente* refoge das novas regras, por que destas, por simetria, também não se esquivariam ditas entidades fundacionais e autárquicas?

Preliminarmente, é preciso lembrar que a autarquia se constitui tal qual prolongamento da Administração; exerce políticas públicas formuladas pelo ente central; se é hoje monetariamente independente, amanhã pode não sê-lo, em razão de modificações na forma de conduzir a máquina governamental, sobretudo nos períodos de mudança do gestor político.

Demais disso, a LRF, na questão polemizada, não tece qualquer distinção e, se assim é, não cabe ao intérprete fazê-lo.

Nesse sentido, dependente ou não dos recursos centrais, a pessoa autárquica submete-se aos ritos e procedimentos do referenciado código fiscal, entre os quais a limitação de empenho, a compensação financeira de receitas renunciadas ou de despesas continuadas e a declaração do ordenador da despesa quanto à compatibilidade orçamentária de ações de expansão governamental.

1. In: Direito Administrativo, 14ª. edição. Ed. Atlas

“...é preciso lembrar que a autarquia se constitui tal qual prolongamento da Administração; exerce políticas públicas formuladas pelo ente central; se é hoje monetariamente independente, amanhã pode não sê-lo, em razão de modificações na forma de conduzir a máquina governamental, sobretudo nos períodos de mudança do gestor político.”

No que toca às fundações, parte delas são criadas pelo ente político, mas, ao longo de sua existência, ganham vida própria, divorciando-se dos desígnios estatais e, claro, do dinheiro recolhido compulsoriamente da sociedade. Sua exoneração da Lei Fiscal, a nosso ver, está a demandar o ressarcimento dos investimentos e subvenções antes aportados pelo poder público, tudo previsto em lei que retirará a entidade federada da organicidade fundacional. Despindo tal fundação dos capitais e interesses públicos, só assim, aparta-se ela, legalmente, da máquina pública e, por via de consequência, escapa do novel contexto fazendário. Do contrário, continua integrando a Administração Pública e, nessa condição, obedece aos comandos da LRF, vez que esta, tal qual o fez para as autarquias, não distingue entre as espécies de fundação, abrangendo, de igual modo, as que demandam ou não o erário.

À guisa de ilustração, vale mencionar, para a Constituição do Estado de São Paulo (*art. 33, II*) submetem-se à fiscalização do Tribunal de Contas as fundações instituídas *ou* mantidas pelo poder público. Nesse contexto, a conjunção “*ou*” situa na esfera pública a fundação hoje desembaraçada do dinheiro público, conquanto instituída pela vontade governamental.

Ainda, a realidade tem-nos mostrado outro tipo de fundação, as que utilizam marca de excelência de universidades e hospitais públicos, mantendo com estes convênios permanentes. São as chamadas fundações de apoio. Não se instituem por arbítrio estatal; apenas pelo querer do particular; nem, tampouco, operam às expensas do recurso público. Seu fundamento jurídico e modo de financiamento, de igual modo, afastam-se dos mecanismos de Estado. Bem por isso, não integram a Administração Pública, eximindo-se dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, essa entidade fundacional não se desvincula da fiscalização das Cortes de Contas, visto que utiliza chancela de pessoa pública e com esta mantém contínua relação institucional e financeira.

Em suma, à Lei Complementar nº 101, de 2000, devem obediência dois tipos de fundação: *a) as instituídas e mantidas pelo poder público, chamadas, doutrinariamente, autarquias fundacionais; b) as instituídas, embora não mantidas pelo poder público.*

Já, quanto à empresa pública ou à sociedade de economia mista, submete-se à LRF apenas a que tem índole estruturalmente deficitária; sua corriqueira operação solicita recursos do Tesouro, sem os quais não conseguiria dar consecução às lides para as quais foi constituída na Administração indireta. O novo direito designa-lhe *empresa dependente*.

Assim, cuidou o legislador de não impor amarras à estatal que obtém, ela mesma, os recursos necessários à sua operação e manutenção, ainda que para o ente matriz venda, a preços de mercado, seus produtos e serviços.

Em leitura reversa a comando das Resoluções Senatoriais nº 40 e 43, de 2001, podemos concluir que isentas da LRF estão as empresas públicas e sociedades de economia mista enquadradas nas seguintes condições:

- não ter recebido, ano anterior, dinheiros do erário, a menos que estes se relacionem a aumento de participação acionária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- não haver previsão, no corrente orçamento da estatal, de repasses bancados pelo ente controlador.

4 - OS LIMITES FISCAIS

No intuito de garantir equilíbrio orçamentário, o atual ordenamento impõe limites e condições à gestão do dinheiro público, quer para determinadas despesas (*as de pessoal e, até 2003, os serviços de terceiros*), quer para o endividamento (*dívida consolidada e na dívida flutuante, os restos a pagar*).

Essas barreiras, entretanto, são para o Poder estatal como um todo. Sob égide de norma geral, não há limites específicos para as autarquias, fundações e estatais dependentes, das quais a despesa de pessoal e a dívida adicionam-se às mesmas variáveis da Administração direta do respectivo Poder e, só depois disso, aplicam-se os limites requeridos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Relativamente ao gasto com o fator trabalho, a lei em comento restringe-se a dois tipos de limite: o global, por nível de governo (*teto*) e o setorial, por Poder estatal (*subteto*); portanto, não há nisso qualquer distribuição no restrito âmbito de cada Poder. Enquanto um todo, o Executivo Estadual pode despender com pessoal, no máximo, 49% da receita corrente líquida (*art. 20, II, "c"*); cessa aqui a eficácia da norma geral; depois, para cada pessoa jurídica do Poder Executivo, a repartição daquele percentual é matéria que compete à legislação local.

Em direito financeiro, a lei de diretrizes orçamentárias é, por excelência, a mais graduada norma própria da entidade estatal, vez que subsidia a elaboração e a execução de peça essencial da administração financeira, renovável a cada ano civil: o *orçamento-programa*.

Sendo assim e visando cada uma das autarquias, fundações e estatais, a LDO prescreverá barreiras relativas à despesa de pessoal e à dívida de longo prazo (*consolidada*) e, no que toca ao último ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, determinará rigorosa cobertura financeira para despesas assumidas nos últimos oito meses, bem assim proibição, nos derradeiros 180 dias, de aumento no gastos com servidores.

Não bastassem tais comandos, essa lei de diretrizes, todo ano, precisa dispor que gastar mais com pessoal solicita, antes, o aval da Administração central quanto à conformação do Poder ao limite prudencial. Sem isso, esse ato de gestão descentralizada resulta afronta ao art. 22, § único do novo código de finanças governamentais.

“...vital se faz que a lei de diretrizes orçamentárias identifique a quota de responsabilidade de autarquias, fundações e estatais dependentes na política de contenção da despesa.”

5 - A LIMITAÇÃO DE EMPENHO

O contador geral da entidade federada, a cada dois meses, confrontará a efetiva arrecadação com a receita prevista no orçamento-programa. Ocorrendo frustração de entradas financeiras, cada um dos Chefes de Poder determinará restrição à despesa segundo critérios dispostos na lei de diretrizes orçamentárias (*LDO*). É a limitação de empenho referida no art. 9º. da Lei nº 101, de 2000; os que se regem pelo direito privado e, não realizam o empenho, fazem idêntico procedimento; apenas que sob outra denominação, contingenciando, nesse mister, a despesa prevista em seus próprios orçamentos.

Admitindo-se a hipótese de as entidades descentralizadas furtarem-se a tal esforço orçamentário, poderá o ente político apresentar, como um todo, resultado indesejado pelo vigente regime fiscal: o *déficit bruto de execução orçamentária, adiante comentado (item 7)*.

É bem assim porque o desequilíbrio global é hoje facilmente verificado, em face da obrigatoriedade de se construir o Balanço Geral Único (*art. 50, III*), o que consolida, numa só peça, o movimento financeiro da Administração direta dos Poderes, bem assim o de autarquias, fundações e outras paraestatais do mesmo nível de governo. Nesse cenário unificador, os relatórios de acompanhamento fiscal, também eles, refletirão o desempenho orçamentário registrado em todas as pessoas jurídicas da esfera de governo (*relatório resumido da execução orçamentária*) e em todas as entidades de cada Poder estatal (*relatório de gestão fiscal*).

Por tudo isso, vital se faz que a lei de diretrizes orçamentárias identifique a quota de responsabilidade de autarquias, fundações e estatais dependentes na política de contenção da despesa. Para tal atribuição, aquele plano orçamentário individualizará critérios tendo em mira dois contextos fiscais:

A) QUEDA NA ARRECADAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

aqui, a LDO evidenciará a proporcional magnitude de corte nas transferências destinadas a cada uma das autarquias, fundações e estatais, a demandar-lhes, em regra, igual nível de *congelamento* de sua despesa. Essa particularização, por ente descentralizado, revela-se importante, na medida que aludidas entidades realizam diferentes encargos nas políticas públicas, uns de natureza essencial, de baixa possibilidade de compressão ou adiamento (*ensino, saúde, segurança pública*), outros mais elásticos ao corte orçamentário.

B) QUEDA NA ARRECADAÇÃO PRÓPRIA DE AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES E ESTATAIS DEPENDENTES

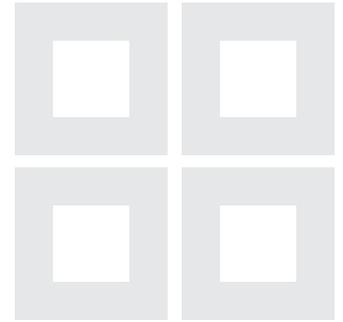
Declínio na receita própria dessas unidades, também isso, dificulta o ajuste global de todo o nível de governo; significa, além disso, risco para a entidade matriz que, no futuro, será chamada a solver a dívida que se instala no passivo das entidades descentralizadas. Nesse sentido, a LDO anunciará duas soluções: *1) contingenciamento do gasto descentralizado na proporção da queda na receita própria e/ou 2) aumento no repasse financeiro da Administração direta, buscando, com isso, compensar o declínio nos recebimentos próprios; essa segunda alternativa, óbvio, é somente para os que realizam atribuições fundamentais no programa de trabalho de União, Estados, Distrito Federal e Municípios.*

Em qualquer um desses dois casos, omitir-se ao corte redundará na multa de que trata o art. 5º, III, da Lei de Crimes Fiscais (*30% dos vencimentos anuais*), aplicável a um dos seguintes agentes políticos:

- *titular da entidade descentralizada*, no caso de a LDO prever critérios para a limitação de despesa (*art. 4º, I, "b", LRF*) e o Chefe do Poder Executivo haver emitido o decreto executivo regulamentador;
- *titular do Poder Executivo*, no caso de a LDO furtar-se àqueles critérios ou não ter havido a materialização do referenciado decreto.

De todo modo, convém enfatizar, nem sempre é possível realizar a limitação de empenho; tal se dá quando a insuficiência de receita verifica-se exatamente no último bimestre do exercício ou subsiste, no restante da execução orçamentária, apenas gastos imunes ao corte, isto é, os derivados de obrigações constitucionais ou legais da entidade (*LRF, art. 9º, § 2º*).

Legítima ou ilegítima, a falta de limitação de despesa será verificada, com maior nível de objetividade, quando se apura o resultado de exercício. É o que passaremos a ver.



7 - A APURAÇÃO DO RESULTADO DE EXERCÍCIO.

Autarquias e fundações de direito público sujeitam-se à Lei nº 4.320, de 1964; registram, ao final de cada ano civil, superávit ou déficit de execução orçamentária.

Fundações de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista submetem-se à Lei nº 6.404, de 1976; revelam, ao final de seus exercícios financeiros, lucro ou prejuízo. Contudo e a modo de viabilizar agregação contábil, a Portaria STN nº 589/01 determinou-lhes que, à parte, evidenciassem recebimentos e pagamentos conforme o sistema utilizado na contabilidade pública, regrado este na aludida L.4.320.

Diante disso, fundações de direito privado e outras paraestatais, em apartado, também apresentarão seus resultados sob denominação consagrada na escrita fazendária: *superávit ou déficit*.

Ademais, necessário recordar: no afã de evitar o viés da dupla contagem, Portarias Ministeriais (2) estabelecem que os repasses intragovernamentais não mais têm natureza orçamentária; apenas financeira (*extra-orçamentária*); por extensão, as verbas se alocam apenas no orçamento da instituição beneficiária, acontecendo o empenho quando esta, de fato, gasta o dinheiro recebido da Administração centralizada.

Bem por isso, em cada pessoa da Administração indireta, o resultado de exercício passa a considerar, de um lado, os recebimentos extra-orçamentários e a receita orçamentária própria; de outro, as despesas orçamentárias realizadas sob o regime de competência.

Tendo em mira o hoje obrigatório instituto da limitação da despesa, o déficit de autarquias, fundações e empresas dependentes está a indicar desvio fiscal: o da limitação de empenho, a menos que se verifiquem as exceções antes comentadas (*queda de receita no último bimestre ou subsistência de despesas imunes ao corte*), o que requer nota explicativa no relatório resumido da execução orçamentária (*LRF, art. 53, § 2º, I, II*), comprovada ao órgão do controle externo mediante fidedigna documentação contábil.

Mesmo aqui, o descompasso será necessariamente de baixíssima monta; do contrário estar-se-á descumprindo propósito elementar do novo regime fiscal.

Esse déficit, é bom que se saliente, não é o *primário*, não descarta as fontes lícitas de financiamento do desequilíbrio entre receitas e despesas (*empréstimos e financiamentos*); leva em conta, todas as despesas e todas as receitas, inclusive as de operação de crédito e refinanciamento da dívida consolidada. É o *déficit bruto de execução orçamentária*, a denotar prática evitada pelo novo direito, que outra não é senão a superestimativa da receita e, via de conseqüência, a assunção de compromissos sem o necessário lastro financeiro.

No caso de unidades federadas ligadas ao Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM - o déficit de autarquias e fundações, a rigor, não pode ser imputado a seus titulares, conquanto esse sistema articula, como um todo, gastos às efetivas disponibilidades de caixa ou, o que dá no mesmo, não autoriza despesa sem os devidos recursos financeiros. Sendo assim, a análise do déficit será sempre global, no Balanço Geral Único; cabendo eventual responsabilização somente ao Governador ou Prefeito Municipal.

8 - PRESTAÇÃO DE CONTAS

O específico balanço das autarquias, fundações e estatais será remetido, todo ano, aos Tribunais de Contas, independentemente das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo (*art. 56, LRF*); a pessoa jurídica por este representada não se confunde com a de cada uma dessas entidades da Administração direta.

9 - ANEXO DE RISCOS FISCAIS

Na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, a entidade federada formula o anexo de riscos fiscais, no qual se projetam despesas imprevistas, contingentes, que possam afetar o equilíbrio do orçamento vindouro (*LRF, art. 4º, § 3º*). Nessa lide, a realidade vem-nos mostrando paraestatais insolventes, as quais, ano a ano, registram prejuízos operacionais e, via de conseqüência, negativo patrimônio líquido. Eis aqui um sério risco fiscal para o ente central, a demandar respectiva previsão em tal anexo de riscos fiscais. ■

2. Art. 7º. da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, norma depois regulada pela Portaria nº 339, 2001, da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Lei que Estende o Pregão a Estados e Municípios

(LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002)

Toshio Mukai

1

1. A M.P. Nº 2.182-12, DE 23 DE AGOSTO DE 2001, QUE INSTITUIU O PREGÃO COMO NOVA MODALIDADE DE LICITAÇÃO SOMENTE PARA A UNIÃO, ACABA DE SER CONVERTIDA NA LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002.

Logo em sua ementa, a nova Lei se diferencia da M.P., posto que torna utilizável a nova modalidade pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

No resto, salvo um veto ao art. 2º do projeto de lei e a faculdade de serem utilizados os serviços das bolsas de mercadorias e, ainda, a possibilidade da utilização da modalidade pregão para o registro de preços, inclusive, quanto a bens e serviços comuns na área da saúde (inclusive o pregão eletrônico), a M.P. praticamente foi mantida, apenas com um problema: o que era norma específica virou norma geral só pelo efeito da Lei, o que nos parece um simplismo e uma inconstitucionalidade flagrante, já que o inciso XXI do art. 37, no qual se fundou a Lei não autoriza a União a expedir normas gerais sobre licitações e contratos; quem a autoriza é o inciso XXVII do art. 22 da Constituição.

Mas, como sabemos que os órgãos e as entidades públicas, neste país corroído pelas ilegalidades e atitudes antiéticas, imorais e inescrupulosas, em todos os âmbitos e camadas da sociedade, mormente no plano jurídico, tudo vai continuar como se tudo fosse absolutamente legal, deixemos de lado tais preocupações.

2

2. PASSEMOS A ANALISAR ALGUNS PONTOS NOVOS QUE A LEI TROUXE À NOSSA REFLEXÃO.

O parágrafo único do art. 1º considera bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

A M.P. nº 2.182-18 nos ofereceu essa definição no seu art. 1º § 1º, e, no § 2º dispôs que o regulamento disporá sobre os bens e serviços comuns do artigo.

O art. 1º da Lei de Conversão traz em parágrafo único a definição e, portanto, não repete o conteúdo do § 2º.

Destarte, perguntar-se-ia: o rol de bens e serviços comuns, que integra o Anexo II do Decreto federal nº 3.555, de 2000, ainda está de pé?

Entendemos que sim, mas apenas para o nível federal, eis que o Decreto nº 3.555/00 continua sendo o Regulamento do Pregão, em nível federal.

Toshio Mukai

é Mestre e Doutor em Direito (USP).
Ex-Professor de Direito da Fac. Direito Mackenzie (SP). Especialista em Direito Administrativo, Urbanístico e Ambiental.

“Qualquer que seja o objeto da licitação: bem ou serviço comum, ou não, dever-se-á levar em conta os limites de valores que fazem parte integrante das definições de concorrência, tomada de preços e convite.”

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão considerar quaisquer bens ou serviços como sendo comuns, desde que enquadráveis na definição do Parágrafo único do art. 1º. Poderão, ainda, em cada um dos decretos regulamentares próprios, criarem o mesmo ou outro rol de bens e serviços comuns.

O art. 2º do projeto de Lei continha elementos valiosos para a sistematização do pregão:

a) o pregão seria utilizado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regulamentos próprios;

b) o valor seria sem limite.

A letra “a”, por sua falta, exigirá lei formal de cada Estado ou Município, ou ainda, do Distrito Federal; a letra “b” deverá criar o seguinte problema: como não há mais limitação de valor, dever-se-ão aplicar os valores fixados no art. 23 da Lei nº 8.666/93. Portanto, por enquanto, o pregão está suspenso em sua utilização. Qualquer que seja o objeto da licitação: bem ou serviço comum, ou não, dever-se-á levar em conta os limites de valores que fazem parte integrante das definições de concorrência, tomada de preços e convite.

Destarte, como era intenção do Governo, vetar a parte final do art. 2º, que vedava a utilização do pregão na contratação de serviços de transporte de valores e de segurança privada e bancária, ele teve que vetar todo o artigo, o que determina o § 2º do art. 66 da Constituição Federal (“O veto parcial somente abrangerá o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea”).

O § 1º do art. 2º permite o pregão eletrônico, regulamentado, em nível federal, pelo Decreto nº 3.697, de 21.12.00 e pela M.P. nº 2.200/01.

O § 2º faculta, nos termos de regulamentação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a participação de bolsas de mercadorias no apoio técnico e operacional aos órgãos entidades promotores da modalidade pregão utilizando-se de recursos de tecnologia da informação, sendo que o § 3º exige que essas bolsas sejam organizadas sem fins lucrativos e com a participação plural de corretoras que operem sistemas eletrônicos unificados de pregões.

O problema aqui consiste na questão da exigência ou não de licitação para a contratação dessas bolsas; não poderá ser convênio, pois nesse caso, elas não poderão receber remuneração pelos serviços.

Somente se a remuneração das bolsas se der através de pagamentos em percentuais do valor de cada licitação (0,5% p. ex.) pagável pelo vencedor da licitação, não deverá se falar em licitação, pois não haverá, no caso, despesas para o órgão público.

O art. 3º traz as disposições já contidas na M.P. nº 2.182-18/01. Diz respeito à fase preparatória do pregão.

O art. 4º cuida da fase externa do pregão, dispondo que serão observadas 23 (vinte três) regras, dispostas nos seus incisos.

O inciso XIV, em virtude da extensão do pregão a Estados, Distrito Federal e Municípios, teve a sua redação ampliada para permitir o uso, pelo licitantes, não só do SICAF, como dos sistemas cadastrais dos entes federativos.

O recurso (que será único) após a eleição do vencedor, terá efeito suspensivo, e, tendo ou não a manifestação dos demais licitantes sobre ele, será ele decidido pelo pregoeiro; este fará a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor (o inciso XXI fala em autoridade competente, e o inciso XX dispõe que será o pregoeiro que fará a adjudicação do objeto da licitação).

O art. 5º veda a garantia de proposta, ou seja, impede a exigência de caução para participação na licitação; veda a aquisição do edital como condição de participação na licitação e, finalmente, somente admite a cobrança de despesas referentes ao custo da reprodução gráfica, e aos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação, quando for o caso.

O art. 6º reproduz regra duvidosa, quanto à sua legalidade: o prazo de validade das propostas será de 60 (sessenta) dias, se outro não estiver fixado no edital.

É que o § 3º do art. 64 da Lei nº 8.666/93 dá um prazo máximo de validade para as propostas, como norma geral, de 60 (sessenta) dias.

Agora, para o pregão, como se trata também de norma geral, vale a estipulação.

O art. 7º dá nova redação, procurando esclarecer e incluindo novas “ilicitudes”, ao art. 7º da M.P. 2.182-18/01.

Os ilícitos são os seguintes:

- a) Se convocado dentro do prazo de validade da sua proposta o interessado não celebrar o contrato;*
- b) Se o interessado “deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame” (não aproveitaram da oportunidade para alterar a péssima e duvidosa redação);*
- c) Ensejar o retardamento da execução de seu objeto;*
- d) Não manter a proposta;*
- e) Falbar ou fraudar na execução do contrato;*
- f) Comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal.*

As sanções são as seguintes (aplicáveis cumulativamente):

- a) Impedimento de licitar ou contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, pelo prazo de até 5 (cinco) anos.*
- b) Descredenciamento do SICAF ou dos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º da Lei (cadastros estaduais, municipais e do Distrito Federal), pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.*

As críticas e observações que temos são as seguintes:

a) A cumulatividade das sanções para apenas um só ilícito é ilegal, porque viola o princípio da proporcionalidade;

b) A escolha da(s) sanção(ões) será efetuada com base na equidade e na proporcionalidade (bastando aplicar mais outra ou outras, sob pena de prática de abuso e excesso de poder);

c) Ilícitos como: retardamento na execução do objeto, não manutenção da proposta, falha na execução do contrato, deixar de entregar a documentação exigida para o certame, por exemplo, não poderão suportar penas cumulativas ou, mesmo que isoladamente, as mais severas, pena de quebra do princípio da proporcionalidade, com excesso e abuso de poder. Nesse sentido, para essas hipóteses não vemos como se possam aplicar cumulativamente ou até mesmo isoladamente, as seguintes sanções: impedimento de licitar e contratar com a União, D.F., Estados e Municípios, por dois motivos: a) - a pena de suspensão está adstrita ao órgão e/ou entidade aplicadora da pena, já que a competência do agente se esgota dentro dele ou dela; b) - a aplicação dessa pena para aqueles ilícitos (menores) viola, às escancaras, o princípio da proporcionalidade.

Também não vemos legalidade na aplicação da pena de descredenciamento junto aos cadastros federal, estadual e municipal, pelas mesmas razões.

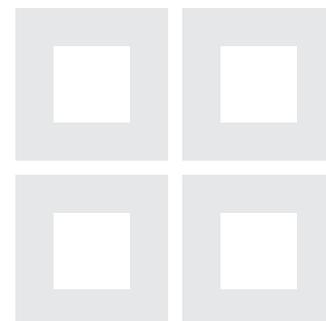
Para todos os casos, salvo na hipótese de inidoneidade e fraude fiscal, a sanção de impedimento de licitar e contratar com a Administração, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, é esdrúxula e desproporcional.

O art. 9º continua com aquela aberração jurídica já denunciada por nós: “aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade pregão, as normas da Lei nº 8.666/93”.

Ora, a M.P. 2.182-18, trazia normas específicas sobre licitações e, portanto, jamais, as normas gerais da Lei nº 8.666/93 poderiam ser aplicadas em caráter subsidiário. Conforme a doutrina e exemplificadamente, o previsto no art. 24 da Constituição, as normas gerais (em especial as da União) se aplicam superiormente às normas específicas.

Porém, agora, estamos perante uma Lei que também se pretende geral. Então a aplicação não é mais subsidiária mas em pé de igualdade com todas as demais normas da Lei nº 8.666/93.

O art. 11 permite a utilização do pregão para as “compras e contratações de bens e serviços comuns” pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços, o que também se aplica, no caso de licitações sob o sistema de preços destinados à contratação de bens e serviços comuns da área da saúde (Lei nº 10.191, de 14.02.2001). ■



A Incidência Tributária Sobre o Uso da Água

Gina Copola

I - Um dos temas mais atuais com relação às preocupações do direito ambiental é o concernente aos *recursos hídricos* do planeta, que constituem o recurso natural mais precioso e essencial para a vida, tão indispensável para as atividades humanas quanto o ar que se respira.

É cediço, todavia, que a água vem se tornando cada vez mais escassa em todo o mundo, à medida que a indústria, a agricultura e a população se expandem - com desesperadoras taxas de crescimento. O nível de água dos lençóis freáticos baixou, os lagos estão diminuindo de forma avassaladora, e os pântanos estão secando. No Estado de São Paulo, por exemplo, cerca da metade dos cursos d'água estão comprometidos pela poluição.

Em contrapartida, na agricultura, nas indústrias e na vida em geral as necessidades de água aumentam a todo instante, paralelamente àquele mencionado crescimento demográfico e ao aumento dos padrões de vida das populações, que para serem atendidos exigem cada vez maior quantidade de água de boa qualidade.

Se isso tudo não bastasse, a explosão demográfica tem causado extraordinária poluição em nossos recursos hídricos, em razão do enorme derramamento de substâncias tóxicas, de dejetos, de resíduos sólidos, e de todo tipo de sujeira e detritos.

II - Diante de tudo isso que vem ocorrendo de forma concomitante em nosso planeta, restou evidente a qualquer um que precisamos consumir a água de forma criteriosa e consciente, de modo que esse recurso finito e precioso não se esgote no decorrer das próximas décadas. Deve ser necessariamente obedecida, portanto, a regra do *consumo sustentável* da água.

O consumo sustentável foi conceituado pela Resolução nº 53/95, da ONU, ratificada em 1.997, como sendo:

“a satisfação das necessidades básicas dos seres humanos, sem minar a capacidade do meio ambiente em satisfazer as necessidades de futuras gerações.”

Com todo efeito, a água precisa ser utilizada pela coletividade de forma consciente, para que tal recurso não seja eliminado, ou esgotado nas próximas décadas. Ou seja, a água deve ser usada com o mínimo de impacto ao ambiente, e sempre com a preocupação de ser conservada, preservada.

Gina Copola é autora do livro Elementos de Direito Ambiental, pela editora Temas e Idéias, RJ, 2003.

III - Em razão da relevância do tema, existe em nosso país um esparsos feixe de normas - incluindo inúmeras Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente - que cuidam da água como recurso natural imprescindível, e objeto de grande preocupação por toda a coletividade.

É imperioso ressaltar desde já que a competência para legislar sobre recursos hídricos é *privativa da União*, conforme o disposto no art. 22, inc. IV, da Constituição Federal. De tal sorte, os Estados e os Municípios não podem legislar sobre a política de recursos hídricos, ou seja, tais entes não têm capacidade para legislar sobre o assunto.

Dentre a legislação que cuida dos recursos hídricos existente, o diploma mais importante é a Lei federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1.997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e regulamenta o inc. XIX, do art. 21, da Constituição Federal.

Tal diploma estabelece uma política nacional para a utilização dos recursos hídricos, e estabelece a *cobrança pelo uso da água*, conforme se depreende dos art. 19 e art. 20, do texto legal. Observa-se na lei, portanto, a figura do usuário pagador.

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos, conforme reza o indigitado art. 19, objetiva: a) reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; b) *incentivar a racionalização do uso da água*, e c) obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

Está evidenciada, dessa forma, a preocupação do legislador com a racionalização do uso da água, que, conforme consta da própria lei, constitui um dos objetivos da cobrança pelo seu uso.

Ocorre que para que isso seja possível, resta imperioso que se promova, acima de tudo, a *educação ambiental* com ênfase no racionamento dos recursos hídricos, a ser realizada com absoluta participação de toda a sociedade, que necessita modificar seu comportamento com relação a tais recursos naturais.

IV - Diante de toda a latente preocupação de se preservar a água e consumi-la de forma consciente e racional, o Poder Público tem ensaiado, estudado, e até mesmo adotado uma série de posturas e medidas para controlar o seu uso, e a medida mais ventilada e discutida atualmente é a que institui a *cobrança de tributo pelo uso da água* - repita-se que a cobrança pelo uso da água objetiva sua racionalização, conforme se lê do art. 19, inc. II, da Lei nº 9.433/97.

Analisemos, de tal sorte, a tributação pelo uso dos recursos hídricos sob o aspecto constitucional.

A competência tributária, conforme é sabido, é determinada pelo art. 145, da Constituição Federal, que reza:

“Art. 145 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do *poder de polícia* ou *pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis*, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, *decorrente de obras públicas*.

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a *capacidade econômica do contribuinte*, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.” (Grifamos)

Resta necessário ressaltar que qualquer tributo a ser instituído pelo Poder Público deve obedecer estritamente ao dispositivo constitucional transcrito, bem como suas limitações expressamente impostas.

V - Começemos nossa análise pelos *impostos*.

Os impostos são conceituados pelo tributarista Aliomar Baleeiro nos seguintes termos:

“imposto é a prestação de dinheiro que, para fins de interesse coletivo, uma Pessoa Jurídica de Direito Público, por lei, exige coativamente de quantos lhe estão sujeitos e têm capacidade contributiva, *sem que lhes assegure qualquer vantagem ou serviço específico em retribuição desse pagamento.*”⁽¹⁾

Observa-se desde já que a cobrança de tributo pelo uso da água não pode ser instituída sob a modalidade de imposto, uma vez que no caso dos recursos hídricos, em tese, o Poder Público assegura ao usuário pagador uma vantagem em retribuição ao pagamento efetuado, que é o fornecimento de água, ao contrário do que ocorre com os impostos.

Além disso, o § 1º, do art. 145, da Constituição Federal, acima transcrito, evidencia a idéia de veiculação de riqueza na cobrança de impostos, ao contrário do que ocorre na cobrança pelo simples uso da água, hipótese em que não ocorre qualquer veiculação ou captação de riquezas.

Pelo exposto, a cobrança pelo uso da água não pode ser instituída sob a forma de imposto, e a sua cobrança sob tal modalidade resta absolutamente inviável, e em evidente descompasso com a Constituição Federal.

“No caso dos recursos hídricos, a ação do usuário pagador é simplesmente a de utilizar a água, e tal atitude, respeitosamente, não enseja qualquer fiscalização por parte do Poder Público.”

VI - Por outro lado, as *taxas*, conforme se lê do dispositivo constitucional transcrito, ou são cobradas em razão do exercício do *poder de polícia*, ou, então, são cobradas pela *utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis*, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

O *poder de polícia*, conforme é cediço em direito, nada mais é do que uma faculdade da Administração para disciplinar e restringir liberdades individuais e propriedades particulares, assim como o uso de tais liberdades e propriedades, tudo com vista ao bem-estar social da comunidade. Tal poder envolve sempre a necessária fiscalização das atividades envolvidas.

Ocorre, todavia, que o exercício do poder de polícia para fundamentar a cobrança de taxas deve ser efetivo, com a necessária fiscalização a ser exercida pelo Estado. Se assim não o for, a taxa em razão do poder de polícia não pode ser instituída pelo Poder Público.

No caso dos recursos hídricos, a ação do usuário pagador é simplesmente a de utilizar a água, e tal atitude, respeitosamente, não enseja qualquer fiscalização por parte do Poder Público. Com todo efeito, pelo simples uso da água o Estado não exerce qualquer fiscalização que fundamente o exercício do poder de polícia, que, repita-se, simplesmente não existe nos casos de cobrança pela simples utilização dos recursos hídricos postos à disposição da coletividade.

Se assim não o fosse, o Poder Público poderia instituir, de forma indiscriminada e arbitrária, taxas para todo e qualquer bem ambiental existente. Seria cobrada, por exemplo, uma taxa para a utilização do ar atmosférico, e, nesse sentido, todos que respiram estariam obrigados a pagar tal taxa.

Pelo exposto, resta absolutamente inviável, e sobretudo inconstitucional, que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos seja instituída através de taxa em razão do poder de polícia.

1. In *Direito Tributário Brasileiro*, 6ª ed. Forense, RJ, 1.974, p. 117, com grifos nossos.

VII - As taxas, conforme é cediço, podem também ser instituídas em decorrência da *utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis*, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

Sobre a natureza dos serviços prestados pelas companhias estaduais de saneamento básico, entende Flávio Alberto Gonçalves Galvão que eles são exclusivamente de captação e disponibilização da água, e só. Diz o tributarista, que é realizada a cobrança de um valor exclusivamente pelo serviço de fornecimento da água, no qual está incluído o lucro das companhias de saneamento, e nada mais que isto. Conclui que tais serviços não possuem a natureza de serviço público, porque não há contraprestação pelo Estado envolvido. (2)

Discordamos, respeitosa mas categoricamente, de tal ilação.

Nosso entendimento, assim como da doutrina administrativista majoritária, é no sentido de que o serviço de captação, tratamento e fornecimento domiciliar de água constitui serviço eminentemente público essencial. Com todo efeito, os serviços de água atendem a incontornável necessidade pública, referindo-se a um bem que simplesmente nunca poderá faltar a todo ser humano, sendo que a sua privação por um só dia já resulta em grave prejuízo. É virtualmente inconcebível um mundo em que não existisse água à disposição, a todo tempo e lugar, e em qualquer circunstância, a todo cidadão, e se um tal serviço ou produto não constituir objeto de um serviço público essencial, então confessamos não fazer a menor idéia do que signifique essa consagrada expressão.

Não há como negar, de tal sorte, a natureza de serviço público ao serviço de tratamento e distribuição domiciliar de água.

VIII - Os serviços ora em análise são passíveis de *utilização efetiva ou potencial*, que constitui em usufruir de fato o benefício prestado ou oferecido pelo poder público, ou tê-lo à disposição para o momento em que dele necessitar, e no caso da água todos os contribuintes podem fazer uso do serviço posto à disposição, visto que tal serviço permanece sempre à disposição da população, independente de estar sendo aproveitado ou não.

O serviço precisa também ser *específico*, e isso ocorre quando é destacado em unidades autônomas de intervenção. Deve, ainda, ser *divisível*, que é aquele suscetível de ser utilizado separadamente por cada um dos contribuintes usuários do serviço, podendo ser cobrado individualizadamente de cada usuário. Com efeito, o serviço divisível é aquele destacável em unidades autônomas, individualmente mensuráveis.

É exatamente assim que ocorre com os recursos hídricos que, conforme se pode denotar, são serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, e que podem ser utilizados efetiva ou potencialmente.

2. In palestra proferida curso *Semana de Direito Ambiental*, realizado nos dias 18 a 21 de agosto de 2.003, em São Paulo, e promovido pelo Instituto dos Advogados de São Paulo - Escola Superior de Advocacia.

IX

IX - A doutrina cita expressamente os serviços de fornecimento de água como serviços públicos específicos e divisíveis. Nesse sentido, é a lição do saudoso mestre Hely Lopes Meirelles. Vejamos:

“A especificidade e a divisibilidade ocorrem, em regra, nos serviços de caráter domiciliar, como os casos de energia elétrica, água, esgoto, telefonia e coleta de lixo, que beneficiam individualmente o usuário e lhe são prestadas na medida de suas necessidades, ensejando a proporcionalidade da remuneração.”⁽³⁾

E, em outra obra do saudoso mestre, lemos:

“Serviços *“uti singuli”* ou *individuais*: são os que têm usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário, como ocorre com o telefone, a água e a energia elétrica domiciliares. (...) São sempre serviços de utilização individual, facultativa e mensurável, pelo que devem ser remunerados por taxa (tributo) ou tarifa (preço público), e não por imposto.”⁽⁴⁾

Resta cristalino, portanto, que o serviço de fornecimento de água é público específico e divisível, e passível de ensejar remuneração ao Poder Público mediante a cobrança de taxa.

X

X - Diógenes Gasparini, no mesmo diapasão, ensina que

“Específicos são os que satisfazem os usuários certos, que os fruem individualmente, designados, por alguns autores, de serviços *divisíveis*. Como exemplos temos os serviços de telefonia, postal e de distribuição domiciliar de água.”⁽⁵⁾

Observa-se, de tal sorte, que a mais autorizada doutrina pátria é no sentido de que o fornecimento domiciliar de água constitui serviço público específico e divisível, capaz de ensejar a cobrança de tributo sob a modalidade de taxa. E mais: a distribuição de água é até mesmo citada pela doutrina como exemplo de serviço específico e divisível.

“a mais autorizada doutrina pátria é no sentido de que o fornecimento domiciliar de água constitui serviço público específico e divisível, capaz de ensejar a cobrança de tributo sob a modalidade de taxa.”

3. In *Direito Municipal Brasileiro*, 6ª ed. Malheiros, SP, 1.993, p. 141, com grifos nossos.
4. In *Direito Administrativo Brasileiro*, 25ª ed. Malheiros, SP, 2.000, p. 309, com itálicos originais e negritos nossos.
5. In *Direito Administrativo*, 5ª ed. Saraiva, SP, 2.000, p. 224, com itálico original e negritos nossos.

Pelo exposto, é perfeitamente constitucional a cobrança de tributo na modalidade taxa, para o fornecimento domiciliar de recursos hídricos.

XI - Além da taxa, a cobrança pelo uso da água pode também ser realizada através de *tarifa*, que é instituída nos moldes do direito administrativo. Aliás, conforme é cediço, os serviços de fornecimento domiciliar de água em geral são realizados mediante concessão, cuja remuneração adequada é o preço público, que nada mais é do que a tarifa.

Com todo efeito, tarifa é o preço que os usuários desembolsam em favor do concessionário de serviço ou obra pública, e que resulta na própria remuneração de tal concessionário. Esse preço deve ser justo e perfeitamente capaz de permitir o pagamento do montante despendido pelo concessionário para a realização da obra ou serviço.

A tarifa, de tal sorte, é outra forma legal e adequada para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

XII - Pelo exposto, e em final síntese, entendemos constitucionalmente permitida a incidência tributária sobre os recursos hídricos, uma vez que a cobrança pelo seu uso pode perfeitamente ser instituída sob a forma de tributo, na modalidade *taxa*, nos termos do art. 145, inc. II, da Constituição Federal.

Além disso, e igualmente pelo que foi declinado, também parece permitida a cobrança de tarifa pelo uso dos recursos hídricos, sobretudo quando tais serviços são exercidos mediante concessão. ■

“...tarifa é o preço que os usuários desembolsam em favor do concessionário de serviço ou obra pública, e que resulta na própria remuneração de tal concessionário. Esse preço deve ser justo e perfeitamente capaz de permitir o pagamento do montante despendido pelo concessionário para a realização da obra ou serviço.”

Controle Externo e Técnicas de Mediação: A Busca de Soluções com Foco no Interesse Público

INTRODUÇÃO

Carlos Wellington Leite de Almeida

O presente estudo discute a aplicabilidade das técnicas de mediação contidas no Projeto de Negociação da Harvard Law School, que tem como expoentes Roger Fischer, William Ury e Bruce Patton, entre outros, à realidade do Tribunal de Contas da União (TCU), quando agindo na condição de mediador e harmonizador das políticas públicas conduzidas por órgãos e entidades singulares. A Corte, nessas circunstâncias, estará agindo da maneira menos onerosa na busca do interesse público.

Inicialmente, define-se o interesse do Tribunal como sendo a boa gestão dos recursos públicos, no interesse da sociedade. É com esse foco que deve atuar o TCU, sob pena de deixar de cumprir parte relevante de suas atribuições constitucionais. Definido o interesse fundamental, estabelece-se o âmbito no qual ocorre a intervenção harmonizadora do órgão de Controle Externo. Esse é o da condução de políticas públicas por órgãos e entidades distintos, mas que visam ao mesmo fim.

A aplicação de técnicas de mediação, nesses casos, insere-se na perspectiva doutrinária de que o processo deve servir como instrumento de pacificação social. Não necessariamente deve resultar o processo na sucumbência de uma das partes, mas, especialmente no caso dos processos em trâmite no TCU, salvo a ocorrência de desvios ou desfalques no Erário, não há porque não entender que se possa chegar a soluções de compromisso entre os diferentes agentes públicos. O entendimento de que o processo deve servir à pacificação é apropriadamente elástico para abranger os casos em que são componentes do mesmo Poder Público que estão em conflito.

INTERESSE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: BOM USO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Carlos Wellington Leite de Almeida

é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, lotado no Instituto Serzedello Corrêa, Professor de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), Mestre em Ciência Política pela UnB, especializado em Programação e Análise financeira pelo *International Monetary Fund Institute*.

O interesse do Tribunal de Contas da União (TCU) pode ser definido como sendo o bom uso dos recursos públicos, em benefício da sociedade. Esse entendimento deriva da leitura da missão institucional do Tribunal e da análise de suas competências constitucionais. Ambos os critérios permitem entrever que o interesse descrito imprime sua marca em todas as atividades levadas a efeito pela Corte de Contas.

De acordo com a doutrina vigente no TCU, sua missão consiste em assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade. Da leitura depreende-se, de pronto, dois aspectos.

O primeiro deles diz respeito à abrangência do interesse envolvido. O segundo diz respeito ao beneficiário das ações conduzidas por esse órgão de Controle Externo.

No que se refere à abrangência do interesse, deve-se observar quão elevada é a responsabilidade da Corte de Contas. Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos significa mais do que simplesmente fazer cumprir a Lei. Significa, como sugere o enunciado da missão, que essa gestão logre a efetiva entrega do bem público, qualquer que seja, ao seu beneficiário.

Esse beneficiário, como já dito acima, é a sociedade. Esta é a única legítima beneficiada do uso dos recursos públicos. O TCU, no interesse da sociedade, deve desenvolver esforços no sentido de garantir que o dinheiro do contribuinte seja aplicado da forma mais adequada, econômica, eficiente, eficaz e regular.

O mesmo entendimento relativo ao interesse do Tribunal pode ser retirado da análise de sua competência. Toda a descrição constitucional da competência do TCU deixa entrever o interesse fundamental de garantir o bom uso do dinheiro público. Assim ocorre em relação ao parecer prévio sobre as contas do Presidente da República e ao julgamento das contas dos demais administradores públicos. Da mesma forma, o TCU incorpora à sua jurisdição aquele que causar prejuízo ao Erário e os Estados, Distrito Federal e Municípios, quando beneficiados com o recebimento de recursos federais repassados pela União mediante convênios ou outros instrumentos.

Mantém-se a noção do interesse quando enunciada a competência relativa à realização, 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. As auditorias têm, como interesse central, a garantia da regularidade, da eficiência e da eficácia na gestão do dinheiro público.

Os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos têm obrigação de apresentar suas contas ao TCU, para julgamento, anualmente, sob a forma de tomada ou prestação de contas. As tomadas de contas referem-se aos órgãos da administração direta. As prestações de contas referem-se aos órgãos da administração indireta e aos fundos. Além dessa regular e anual obrigação, os responsáveis estão sujeitos a tomada de contas especial, a qual pode ser instaurada a qualquer momento, diante de hipóteses como a omissão no cumprimento da obrigação de prestar contas, a não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos da União, a ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário.

MODERNA DOCTRINA DE MEDIAÇÃO: BUSCA DE SOLUÇÕES AO MENOR CUSTO

Mediar interesses é buscar soluções para os conflitos existentes com o menor custo possível. Essa noção pode e deve permear a condução dos processos no TCU. Por ser um Tribunal que se dedica a garantir o melhor uso do dinheiro público, é coerente que se preocupe em reduzir o custo de suas próprias ações, buscando, sempre que possível, atuar da forma menos onerosa possível. Nesse sentido, a busca de soluções possíveis, ao menor custo, é de capital importância.

As funções básicas do TCU podem ser reunidas em oito grandes grupos: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. A função fiscalizadora compreende a realização de auditorias e inspeções, e o acompanhamento de programas governamentais conduzidos por órgãos e entidades federais, além da fiscalização dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadorias e pensões. A função consultiva é exercida mediante a elaboração de pareceres de caráter essencialmente técnico sobre as contas prestadas, além do exame, sempre em tese, de consultas formuladas por autoridades legitimadas, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias da competência exclusiva do Tribunal. A função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou comissões sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas pelo TCU, além da representação ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos e o encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório das atividades do Tribunal. A função judicante diz respeito ao julgamento das contas dos administradores públicos e dos que causarem dano ao Erário. A função sancionadora manifesta-se quando da aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do

Tribunal, quando da ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. A função corretiva ocorre quando o Tribunal, ao constatar ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão fixa prazo para o cumprimento da lei ou, na hipótese de contrato, solicita ao Congresso Nacional a sustação do ato. A função normativa é decorrente do poder regulamentar conferido ao Tribunal por sua Lei Orgânica, a qual faculta a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório. A função de ouvidoria, por fim, decorre da possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades.

Embora o Tribunal seja mais conhecido, e temido, por sua ação sancionadora, há que se conferir o devido relevo à sua atividade pedagógica e harmonizadora. O Tribunal age de maneira educativa quando orienta e informa sobre procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante a realização de seminários, reuniões e encontros de cunho pedagógico, ou, ainda, quando da realização de auditorias de natureza operacional, recomenda aos gestores a adoção de providências. O caráter pedagógico da ação do TCU, contudo, não deixa de transparecer quando da aplicação de sanções a responsáveis que praticaram irregularidades ou atos de gestão lesivos ao Erário público, na medida em que essas sanções funcionam como fator de inibição à ocorrência de novos fatos semelhantes. O Tribunal age de maneira harmonizadora quando contribui para a redução das diferenças entre órgãos e entidades da Administração Pública que podem, muitas vezes, estar conduzindo políticas públicas singulares que se chocam no todo ou em parte. É no bojo das ações pedagógicas e, em especial, das ações harmonizadoras, que o TCU deve pautar-se pela técnica de mediação. A técnica servirá para aproximar os responsáveis pelos diferentes órgãos e entidades, conduzindo-os à harmonização das respectivas políticas públicas e ao atendimento do interesse comum de melhor gerir o dinheiro público.

...deve-se observar quão elevada é a responsabilidade da Corte de Contas. Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos significa mais do que simplesmente fazer cumprir a Lei. Significa, como sugere o enunciado da missão, que essa gestão logre a efetiva entrega do bem público, qualquer que seja, ao seu beneficiário.

CONCENTRANDO NOS INTERESSES E NÃO NAS POSIÇÕES

Como ocorre com as pessoas naturais, também por vezes as instituições entram em conflito. É comum esquecer que, por trás das posições opostas existem interesses comuns e compartilháveis, além dos interesses conflitantes, quase sempre mais visíveis. A presunção de que a posição oposta quer dizer, necessariamente, a incompatibilidade de interesses, deve ser abandonada. Na busca de solução para conflitos desse tipo, mostra-se perfeitamente aplicável a recomendação técnica de concentrar os esforços nos interesses e não nas posições. É o corolário da noção de que cada uma das partes envolvidas, no caso órgãos e entidades, tem muitos interesses e não apenas um. Da mesma forma, consagra a idéia de que o atendimento dos interesses e não a defesa de posturas radicais é o objetivo pretendido, também no âmbito do Poder Público.

No que se refere às auditorias de meio ambiente, por exemplo, o Tribunal já reconhece a possibilidade de distinção entre interesses e posições. A doutrina da Corte de Contas ressalta que, segundo um enfoque tradicional, a dimensão ambiental nas fiscalizações exercidas pelo TCU restringir-se-ia à verificação da legalidade, da economicidade e eficácia da gestão dos órgãos diretamente vinculados ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), sistema esse constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Claro, hoje em dia, é que a efetividade da garantia dos princípios constitucionais relativos à proteção ambiental encontra-se estreitamente vinculada à adequada gestão dos recursos públicos por parte daqueles órgãos e entidades.

Essa dimensão ambiental, entretanto, não se esgota na fiscalização dos órgãos e entidades do SISNAMA, uma vez que se verifica, igualmente, quando o TCU exerce sua ação fiscalizatória junto a outras entidades da administração direta e indireta cujas atividades produzam significativos ambientais. Neste caso, compete ao TCU a verificação quanto ao adequado cumprimento legislação ambiental. Não é razoável que o órgão de controle externo ateste a regularidade do emprego de recursos públicos que venha a produzir efeitos danosos ao meio ambiente ou a gerar ameaças à saúde e à segurança públicas.

Exemplo da ação do TCU no sentido de garantir o cumprimento da legislação ambiental ocorreu na Companhia Docas do Pará. Em 1998, o Ministério Público representou ao TCU contra possíveis irregularidades na Concorrência 01/SETRAN/CDP/AHIMOR/98, destinada à execução dos serviços de engenharia para a construção do canal de interligação dos rios Atua e Anajás, obra integrante do projeto denominado Hidrovia do Marajó. De acordo com a Procuradoria, a licitação e a contratação ocorreram em descumprimento à exigência de prévia licença ambiental.

O Tribunal de Contas instaurou, então, o competente processo de representação. Em sua análise inicial do caso, a unidade técnica da Corte de Contas no Estado do Pará considerou que a abertura da licitação antes de concluído o licenciamento ambiental foi, de fato, irregular. Isso porque o procedimento desconsiderou as eventuais necessidades de adequação do projeto executivo, impostas pelo licenciador, o que tornaria temerária a adjudicação dos serviços que constituíam objeto da concorrência.

Pressaltou a unidade técnica que os prévios estudos ambientais deveriam subsidiar a análise quanto à aprovação da obra, considerando-se a existência de eventuais alternativas para atingir o resultado pretendido. Houve, no entender da Secretaria, uma inversão dos fatores, utilizando-se a Administração Hidroviária dos estudos ambientais não como instrumentos essenciais de planejamento de suas ações, mas como justificadores e abonadores de escolhas previamente feitas, sem a análise das eventuais alternativas existentes.

Em seguida, ante a necessidade de exames mais aprofundados acerca da matéria, foi realizada inspeção local na Administração. A equipe que realizou a fiscalização consignou, logo de início, a importância da obra a ser realizada. O empreendimento pretendido surgia como solução para os problemas de elevados custos de viagens do setor de transporte de passageiros e carga entre Belém e Macapá, como oportunidade de quebra do relativo isolamento de muitas comunidades ribeirinhas, como remédio para a situação precária do vigente sistema de transporte interno da região do Marajó e como oportunidade para a redução de preços finais ao consumidor dos produtos a serem escoados pelo novo caminho. Houve, portanto, a legitimação, por parte do Tribunal de Contas, dos interesses tanto do Ministério Público e dos órgãos ambientais quanto dos interesses do setor de transporte hidroviário.

O fulcro da ação da Corte de Contas e seu grande mérito foi a identificação dos interesses comuns subjacentes às posições dos órgãos e entidades públicas que se debatiam no processo. Quando da realização da inspeção, a equipe da unidade técnica regional consignou que a escolha do canal navegável como alternativa de transporte afigurava-se como a opção que menos efeitos danosos traria ao meio ambiente, em comparação com as propostas anteriores de construção de estradas no Marajó, como a BR 417 ligando Ponta de Pedras a Afuá, passando por Anajás, estrada essa que teria a mesma finalidade da Hidrovia do Marajó e, finalmente, como forma de fomentar o ecoturismo na região. O canal navegável pôde ser visto como um meio de promover a integração espacial e o aproveitamento das potencialidades regionais. Ficou evidente, da análise a que procedeu o TCU, que a hidrovia atendia a interesses comuns das partes. Em especial, no que toca ao interesse do setor ambiental, revelou-se alternativa de menor impacto ambiental, apesar de não haver sido realizado o licenciamento ambiental.

As instituições públicas, como as pessoas, podem terminar por negar uma solução conciliadora e buscar o conflito. É fácil esquecer, nas transações de qualquer tipo, o que inclui aquelas realizadas entre as instituições governamentais, que por trás das instituições não estão representantes puros, abstratos, do Poder do Estado, mas seres humanos.

SEPARANDO AS PARTES DO PROBLEMA

As instituições públicas, como as pessoas, podem terminar por negar uma solução conciliadora e buscar o conflito. É fácil esquecer, nas transações de qualquer tipo, o que inclui aquelas realizadas entre as instituições governamentais, que por trás das instituições não estão representantes puros, abstratos, do Poder do Estado, mas seres humanos. Pessoas com todas as virtudes inerentes do raciocínio lógico e da inteligência, bem como os defeitos correlatos, tais como o orgulho, a vaidade e o rancor.

Esse aspecto humano da negociação pode ser útil ou desastroso. Se é verdade que se pode produzir um resultado mutuamente satisfatório, que o respeito construído no tempo pode tornar a negociação mais tranqüila e eficiente e que o natural desejo das pessoas de se sentirem bem as torna sensíveis aos argumentos do outro lado, também é verdade que as pessoas ficam hostis e ofendidas. Os egos das pessoas, quando colocados em xeque, tendem a afastar as boas relações e a entabular discussões acaloradas e, quase sempre, sem sentido.

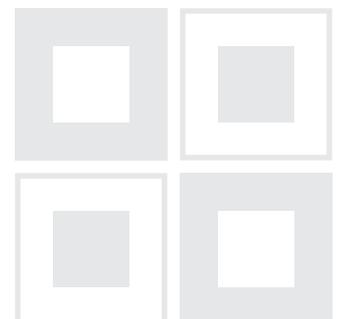
É essencial que sejam discutidas as percepções de cada uma das partes e que ambas estejam dispostas a legitimar os interesses, uma da outra. No âmbito da mediação entre órgãos e entidades públicos de diferentes setores da ação governamental, é de capital importância que as partes envolvidas estejam conscientes da realidade de fazerem parte de um mesmo time, o time Poder Público, a serviço da sociedade. Não é incomum encontrarmos órgãos públicos que, não somente atuam de forma isolada uns dos outros como parecem por vezes, serem adversários em uma contenda, quando, na verdade, devem estar voltados para a maximização do benefício da sociedade.

ESTABELECENDO CRITÉRIOS OBJETIVOS

É normal que os negociadores tentem resolver suas diferenças por meio de uma barganha posicional. Ou seja, definindo o que estão e o que não estão dispostos a aceitar. Conciliar diferenças de interesse com base nas manifestações de vontade das partes envolvidas pode acarretar o risco de se chegar a uma solução que, mais tarde, virá a ser contestada por um dos lados.

Devem as partes buscar estabelecer critérios objetivos. A negociação fundamentada em princípios e critérios objetivos produz acordos sensatos e de mais fácil acomodação às posições dos lados envolvidos. De acordo com a Harvard Law School, a aproximação do acordo pela discussão de critérios objetivos reduz o número potencial de compromissos que cada um dos lados precisará assumir e desfazer ao se encaminhar para a solução. Na barganha de posições, cada lado concentra suas energias em defender as próprias idéias e atacar as do outro lado, normalmente visto como um oponente. Quando se usam critérios objetivos, os lados tendem a empregar o tempo mais eficientemente, discutindo padrões e soluções possíveis.

A elaboração dos critérios objetivos passa pela definição de padrões justos e de procedimentos justos. Os padrões justos dizem respeito à independência da vontade de qualquer dos lados. Os padrões não podem variar segundo a vontade dos envolvidos, mas permanecer fixos, como a balizar o caminho a ser seguido. Tem-se o exemplo, clássico, da disputa de fronteira, na qual talvez seja mais fácil concordar com a adoção de um aspecto fisicamente evidente, como um rio, em vez de uma linha imaginária a três metros da margem do rio.



Os procedimentos justos, por sua vez, dizem respeito ao equilíbrio de poder e influência de que devem gozar os lados envolvidos, de forma a que um não possa subjugar o outro.

No caso anteriormente descrito, do início das obras hidroviárias antes do licenciamento ambiental na Hidrovia do Marajó, o TCU agiu de forma a definir um critério objetivo, pelo menos. Esse critério foi o do impacto ambiental. Na ocasião, aplicado o critério de forma imparcial, concluiu-se que a hidrovia, que era desejada pelo setor de transportes, também se afigurava como a opção menor impacto ambiental. Assim sendo, sua manutenção mostrou-se viável, atendendo-se aos interesses existentes.

GERANDO OPÇÕES DE GANHO MÚTUO

A geração de opções de ganho mútuo reflete o entendimento de que um processo de solução de controvérsias não necessariamente precisa ser adversarial ou competitivo. André Gomma Azevedo, Professor da Universidade de Brasília, ressalta que, muitas vezes, existe a possibilidade de se desenvolver uma negociação de tipo integrativa, na qual as partes possam cooperar para aumentar o valor da operação em debate antes da eventual divisão dos resultados.

Na tentativa de harmonizar as políticas públicas de órgãos e entidades distintos, pode o Tribunal de Contas agir como mediador para gerar essas opções. Tudo dependerá de serem as partes capazes de perceber que não são, em qualquer hipótese, adversários, mas componentes do Poder Público brasileiro. É necessário que, em nome do interesse público, deixem os órgãos e entidades de pugnar pela opção única e desenvolvam várias possibilidades de escolha. Quem ganha com isso é a sociedade brasileira, destinatária dos resultados obtidos com os investimentos públicos.

CONCLUSÃO

O Tribunal de Contas da União pode agir como mediador para harmonizar as políticas públicas isoladamente conduzidas por órgãos e entidades singulares. O interesse do Tribunal é o bom uso dos recursos públicos em benefício da sociedade. É um interesse que se afigura bastante amplo, uma vez que assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos significa mais do que simplesmente fazer cumprir a Lei e inclui a efetiva entrega do bem público à sociedade brasileira. A descrição da competência do TCU deixa evidente o interesse fundamental de garantir o bom uso do dinheiro público.

A aplicação de técnicas de mediação traz ao controle externo a noção de que melhor do que responsabilizar pelo dano é evitar que o dano aconteça. É importante deixar claro, entretanto, que essa postura não é válida se verificada a ocorrência de desvios ou desfalques no Erário, caso em que a apuração de responsabilidades será obrigatória, haja vista a obrigação legal do controle externo e o caráter intransigível do interesse público. Exceto nesse caso, não há porque não entender que se possa chegar a soluções de compromisso entre os diferentes agentes públicos. O entendimento de que o processo deve servir à pacificação social é apropriadamente elasticado para abranger os casos em que são componentes do mesmo Poder Público que estão em conflito.

Para a moderna doutrina, mediar interesses é buscar soluções para os conflitos existentes com o menor custo possível, uma noção que está presente na condução dos processos no TCU. Por ser um Tribunal que se dedica a fazer o melhor uso do dinheiro público, é coerente que o mesmo se preocupe em reduzir o custo de suas próprias ações, buscando, sempre que possível, atuar da forma menos onerosa possível.

Para a moderna doutrina, mediar interesses é buscar soluções para os conflitos existentes com o menor custo possível, uma noção que está presente na condução dos processos no TCU

Exemplo típico de conflito a ser mediado diz respeito a freqüentes impasses ocorridos entre os órgãos públicos do setor de infra-estrutura e os do setor de proteção ambiental. Os órgãos e entidades de infra-estrutura, como o Ministério dos Transportes e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, têm como objetivo a disponibilização de infra-estrutura de transportes à sociedade, o que ocorre mediante o empreendimento de ações de maior ou menor grau de intrusividade ao meio ambiente.

O Tribunal de Contas encontra-se em situação privilegiada para agir como mediador nessas circunstâncias. Privilégio esse que decorre de seu caráter externo à Administração Pública, propriamente dita, e da força moral e do respeito generalizado que caracteriza suas decisões. Pode, portanto, exercer uma interferência harmonizadora das diversas políticas públicas.

A primeira postura mediadora a ser assumida diz respeito a concentrar a ação mediadora nos interesses e não nas posições. Por trás das posições opostas existem interesses comuns e compartilháveis, além dos interesses conflitantes, quase sempre mais visíveis. A presunção de que a posição oposta quer dizer, necessariamente, a incompatibilidade de interesses, deve ser abandonada.

Outra postura mediadora a ser adotada é a de separar as partes do problema, para permitir uma evolução positiva das negociações. As instituições públicas, como as pessoas, podem terminar por negar uma solução conciliadora e buscar o conflito. É essencial que sejam discutidas as percepções de cada uma das partes e que estas estejam dispostas a legitimar os interesses, uma da outra. É de capital importância, ainda, que os órgãos e entidades levados à mediação pelo TCU estejam da conscientes da realidade de fazerem parte de um mesmo time, o time Poder Público, a serviço da sociedade. Não é incomum encontrarmos órgãos públicos que, não somente atuam de forma isolada uns dos outros como parecem por vezes, serem adversários em uma contenda, quando, na verdade, devem estar voltados para a maximização do benefício da sociedade.

O estabelecimento de critérios objetivos também constitui postura conciliadora. A negociação fundamentada em princípios e critérios objetivos produz acordos sensatos e de mais fácil acomodação às posições dos lados envolvidos. O TCU, como mediador, deve primar para que os órgãos e entidades privilegiem os interesses existentes e não as posições institucionais.

Finalmente, a geração de opções de ganho mútuo reflete o entendimento de que um processo de solução de controvérsias não necessariamente precisa ser adversarial ou competitivo. Na tentativa de harmonizar as políticas públicas de órgãos e entidades distintos, pode o Tribunal de Contas agir como mediador para gerar essas opções. Tudo dependerá de serem as partes capazes de perceber que não são, em qualquer hipótese, adversários, mas componentes do Poder Público brasileiro. ■

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, André Gomma. O processo de negociação: uma breve apresentação de inovações epistemológicas em um meio autocompositivo. Website da Universidade de Brasília: www.unb.br/fd/gt/rad.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988, com alterações posteriores.
- BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditorias do TCU. Brasília: TCU, 2002, nº 13.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Conhecendo o Tribunal. Brasília: TCU, 2002.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 037/2000-TCU-Plenário (TC 450.227/1998-7). Ministro-Relator Humberto Souto. Ata 03/2000-Plenário, Sessão de 02/02/2000.
- CAMPELO, Valmir (Ministro do TCU). “É melhor prevenir que remediar”. Revista do Tribunal de Contas da União. Jan/Mar de 2003, n. 95. Brasília: TCU, 2003.
- FISHER, Roger; URY, William e PATTON, Bruce. Como chegar ao sim: a negociação de acordos sem concessões. Projeto de Negociação da Harvard Law Schhol. 2ª edição. Rio de Janeiro: Imagon Editora, 1994.
- GRINOVER, Ada Pellegrini e outros. Teoria geral do processo. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.
- LIMA, Luiz Henrique Moraes de. “O TCU e as auditorias ambientais”. Revista do Tribunal de Contas da União. Jan/Mar de 2000, n. 83. Brasília: TCU, 2000.
- SILVA, Luís Inácio Lula da (Presidente da República). “Gardiães do interesse público”. Revista do Tribunal de Contas da União. Jan/Mar de 2003, n. 95. Brasília: TCU, 2003.

Plano de Amostragem para Testes por Atributos

Jonas Liebl

Os testes por atributos tem o objetivo de estimar para o universo proporções de incidências observadas em amostras, a fim de possibilitar a formação de opinião acerca do todo. Ao analisar uma amostra, podemos dividi-la em dois subconjuntos distintos, de acordo com os propósitos do exame. Assim, se o objetivo é identificar não-conformidades, encontraremos um subconjunto de elementos que satisfazem esse objetivo, cuja proporção é representada por “p”, e outro subconjunto de elementos que não satisfazem o objetivo, cuja proporção é representada por “q” ou “(1-p)”. Essa dualidade de “não-conformidades” x “conformidades” nos remete à distribuição de probabilidade binomial, entretanto, dadas as dificuldades de viabilizar os cálculos, pode-se utilizar outras distribuições de probabilidade como aproximação da binomial mediante atendimento a determinadas regras. Nesse sentido, softwares consagrados de auditoria como o *Audit Command Language - ACL* e o *Interactive Data Extraction & Analysis - IDEA* utilizam a distribuição de Poisson para dimensionamento e avaliação de amostras, cujos princípios são objeto do presente estudo.

A fórmula para se determinar a probabilidade de um dado número X de ocorrências em uma distribuição de Poisson é:

$$p(x = k) = \frac{e^{-\lambda} (\lambda)^k}{k!}$$

Jonas Liebl

é formado em Ciências Contábeis com especialização em Finanças e Engenharia Econômica.

Artigo publicado na Revista do CRCPR nº 134, do 3º quadrimestre de 2002

$p(x=k)$	=	probabilidade de um dado número X de ocorrências, estas sendo do tipo sim ou não, falso ou verdadeiro, certo ou errado, fracassos ou sucessos, não-conformidades ou conformidades;
e	=	constante 2,71828182846, utilizada para cálculos com logaritmos naturais;
λ	=	letra grega “lambda”, utilizada para representar a expressão “np”, também conhecida como valor esperado de X ou média, sendo “p” a proporção observada e “n” o número de repetições do experimento que se deseja testar;
k	=	número de ocorrências que se deseja testar.

Exemplo:

Tem-se observado, em trabalhos de Auditoria relativos a abertura de contas correntes, não-conformidades na ordem de 4%.

Qual é a probabilidade de se observar a mesma incidência num próximo trabalho, em que será examinada uma amostra de 50 contas?

O valor esperado de X, conhecido por λ , é dado por $np = 50 \times 4\% = 2$. No exemplo em pauta, deseja-se saber qual é a probabilidade de encontrarmos 2 não-conformidades nessa amostra de 50.

Assim, temos que:

$$p(x = 2) = \frac{e^{-2}(2)^2}{2!} = 0,270671$$

ou seja, a probabilidade de encontrarmos, nessa amostra de 50, exatamente 2 não-conformidades é de 27,0671%.

O valor esperado de 2 não elimina as outras possibilidades de existência de não-conformidades, podendo-se esperar desde zero até cerca de 12, com maior ou menor grau de probabilidade. O quadro abaixo demonstra as probabilidades associadas a cada possibilidade de ocorrência que pode ser encontrada nessa amostra de 50, sendo que as maiores probabilidades estão sendo sinalizadas para 1 ou 2 não-conformidades:

Não-conformidades	Probabilidade	Não-conformidades	Probabilidade
-	-	6	0,012030
0	0,135335	7	0,003437
1	0,270671	8	0,000859
2	0,270671	9	0,000191
3	0,180447	10	0,000038
4	0,090224	11	0,000007
5	0,036089	12	0,000001

“Os testes por atributos tem o objetivo de estimar para o universo proporções de incidências observadas em amostras, a fim de possibilitar a formação de opinião acerca do todo.”

Outra característica importante da distribuição de Poisson é que o valor esperado é resultante do somatório de todas as possibilidades de ocorrências ponderadas pela sua respectiva probabilidade. Assim sendo, na nossa amostra de 50, o valor esperado λ dado por $np = 50 \times 4\% = 2$ pode ser demonstrado pelo somatório da coluna (A x B) do quadro abaixo:

Não-conformidades (A)	Probabilidade (B)	(A x B)	Não-conformidades (A)	Probabilidade (B)	(A x B)
0	0,135335	0,000000	7	0,003437	0,024060
1	0,270671	0,270671	8	0,000859	0,006874
2	0,270671	0,541341	9	0,000191	0,001719
3	0,180447	0,541341	10	0,000038	0,000382
4	0,090224	0,360894	11	0,000007	0,000076
5	0,036089	0,180447	12	0,000001	0,000014
6	0,012030	0,072179	Soma		1,999997

Finalmente, no tocante à conceituação introdutória da distribuição de Poisson, temos que o somatório das probabilidades de todas as possibilidades de ocorrências corresponde a 1, ou seja, 100% da composição do valor esperado λ , cuja demonstração a seguir se faz importante para inferências posteriores:

Não-conformidades	Probabilidade	Probabilidade Acumulada	Não-conformidades	Probabilidade	Probabilidade Acumulada
-	-	-	6	0,012030	0,995466
0	0,135335	0,135335	7	0,003437	0,998903
1	0,270671	0,406006	8	0,000859	0,999763
2	0,270671	0,676676	9	0,000191	0,999954
3	0,180447	0,857123	10	0,000038	0,999992
4	0,090224	0,947347	11	0,000007	0,999999
5	0,036089	0,983436	12	0,000001	1,000000

Essa tabela permite observações muito interessantes acerca do comportamento das probabilidades da amostra, como, por exemplo, pela probabilidade acumulada verificamos que, embora possam ocorrer até 12 não-conformidades, existe 98,3436% de chance de que não ocorram mais do que 5.

As inferências baseadas na distribuição de Poisson para amostragem estatística tem sua origem na probabilidade acumulada. Em função de determinada expectativa de não-conformidades e de determinada probabilidade acumulada desejada, podemos calcular o λ que satisfaça tal condição. Exemplificando, se desejarmos uma probabilidade acumulada de 5% para zero não-conformidade, temos λ calculado conforme segue:

$$\frac{e^{-\lambda} (\lambda)^0}{0!} = 0,05$$

donde λ é igual a 3,00.

Em outro exemplo, em que desejamos uma probabilidade acumulada de 5% para até uma não-conformidade, λ é calculado como a seguir:

$$\frac{e^{-\lambda} (\lambda)^0}{0!} + \frac{e^{-\lambda} (\lambda)^1}{1!} = 0,05$$

donde λ é igual a 4,75.

O cálculo de λ reveste-se de certa complexidade, sendo conseguido por processo iterativo. A maneira mais fácil de solucioná-lo é através de funções como “Atingir Meta” do MS Excel ou do “Solver” de calculadoras Hewlett Packard. Para facilitar a obtenção dos valores de λ , calculados em função de determinada expectativa de não-conformidades e de determinada probabilidade acumulada desejada, existe uma tabela denominada UEL TABLE (Upper Error Limit Table). Dessa forma, sabendo-se que $\lambda = np$, onde “ n ” é o número de repetições do experimento que se deseja testar e “ p ” é a proporção observada, pode-se calcular o tamanho de uma amostra a partir do valor de λ obtido na UEL TABLE e do “ p ” conhecido em experimentações anteriores.

“Os testes de auditoria aplicados sobre uma amostra objetivam assegurar que determinado parâmetro de aceitação não será extrapolado no universo, a fim de que este seja considerado adequado.”

E

Exemplificando, tem-se observado, em trabalhos de Auditoria relativos a abertura de contas correntes, não-conformidades na ordem de 4%. Qual é o tamanho da amostra que possibilita inferir para o universo a incidência observada, desejando-se testar nessa amostra apenas zero ou 1 erro?

$$\lambda = np$$

$\lambda = 4,75$ (vide UEL Table para probabilidade acumulada de 0,05, com incidência de até 1 não-conformidade na amostra)

$$p = 0,04 \text{ (proporção observada)}$$

$$n = \lambda / p$$

$$n = 4,75 / 0,04 = 119$$

Se examinarmos a amostra de 119 contas e encontrarmos zero ou uma conta com não-conformidade, a respectiva probabilidade acumulada não extrapolará 0,05, ou 5%. Pode-se inferir que, em se tratando de uma distribuição de Poisson, o comportamento dos 0,95 restantes tenderá a confirmar que a incidência de 4% não será ultrapassada.

Por outro lado, se encontrarmos, a título de exemplo, quatro contas com não-conformidade nessa amostra, poderemos, num processo inverso, calcular qual o percentual de incidências esperado para o universo:

$$\lambda = np$$

$\lambda = 9,16$ (vide UEL Table para probabilidade acumulada de 0,05, com incidência de até 4 não-conformidades na amostra)

$$p = \lambda / n$$

$$p = 9,16 / 119 = 0,0770 = 7,70\%$$

Os testes de auditoria aplicados sobre uma amostra objetivam assegurar que determinado parâmetro de aceitação não será extrapolado no universo, a fim de que este seja considerado adequado. Nesse sentido, o tamanho da amostra deve ser suficiente para que o opinamento do auditor tenha fundamento científico, observado o parâmetro de aceitação e o nível de confiança desejados, e a sua seleção se dê de forma completamente isenta, permitindo que todos os elementos do universo tenham a mesma chance de participarem do processo de escolha.

Supondo que, no nosso exemplo, 4% seja o parâmetro de aceitação do auditor para validação do universo, o fato de encontrarmos zero ou uma conta com não-conformidade ensejaria o opinamento de adequado. Entretanto, caso nos deparássemos com quatro contas com não-conformidade, obviamente o parâmetro de aceitação seria extrapolado diante da expectativa de uma incidência de 7,70% para o universo, implicando julgá-lo inadequado.

A tabela abaixo fornece os valores de λ para até seis não-conformidades, com probabilidades acumuladas de 10%, 5%, 2,5% e 1%, o que corresponde à probabilidade inferida para o universo de 90%, 95%, 97,5% e 99%, respectivamente. Essa probabilidade inferida para o universo é conhecida como nível de confiança.

Probabilidade Acumulada (%) =	10	5	2,5	1
Nível de Confiança (%) =	90	95	97,5	99
0	2,31	3,00	3,69	4,61
1	3,89	4,75	5,58	6,64
2	5,33	6,30	7,23	8,41
3	6,69	7,76	8,77	10,05
4	8,00	9,16	10,25	11,61
5	9,28	10,52	11,67	13,11
6	10,54	11,85	13,06	14,58

Em termos práticos, podemos reduzir substancialmente o tamanho das amostras quando realizamos testes para zero não-conformidade. No nosso exemplo relativo a abertura de contas correntes, obteríamos uma redução de 37% em relação ao tamanho da amostra calculada anteriormente:

$$\lambda = np$$

$\lambda = 3,00$ (vide UEL Table para probabilidade acumulada de 0,05, com incidência de zero não-conformidade na amostra)

$$p = 0,04 \text{ (proporção observada)}$$

$$n = \lambda / p$$

$$n = 3,00 / 0,04 = 75$$

“Minimizar os riscos de auditoria, assegurar maior grau de certeza na formação de opinião e agregar valor ao processo como um todo constituem-se o nosso objetivo maior e, nesse sentido, o ferramental estatístico tem muito a contribuir, principalmente como desafio à criação de múltiplas possibilidades de ampliação das nossas competências pessoais.”

Um aspecto interessante da definição de amostras para teste de zero não-conformidade é que a mesma facilita a adoção, no exame, do procedimento de “stop or go”. Isso permite que o exame seja encerrado no momento em que encontrarmos qualquer não-conformidade, mesmo que a amostra não tenha sido examinada na sua totalidade, porque já estará assegurado que o parâmetro de aceitação do auditor foi extrapolado, configurando o universo como inadequado. Num plano de amostragem parametrizado dessa forma, a incidência observada na totalidade da amostra não é relevante para fundamentar a opinião do auditor a não ser que, de fato, não se encontre qualquer não-conformidade na amostra, o que implicará o seu exame completo.

Entretanto, caso seja do interesse do auditor examinar a totalidade da amostra para, diante da quantidade de não-conformidades encontrada, proceder a sua avaliação e estimar a incidência para o universo, cabe lembrar que estamos utilizando a distribuição de Poisson como aproximação das probabilidades binomiais, o que enseja o atendimento a algumas regras:

- n maior ou igual a 30;
- np menor que 5; ou,
- $n(1-p)$ menor que 5.

Por conseguinte, a avaliação de amostras que não atendam às regras acima poderá sofrer distorções consideráveis ao serem efetuadas sob o enfoque da distribuição de Poisson. Por esse motivo, não se recomenda efetuarla pelo ACL ou IDEA, mas, sim, utilizar a incidência estimada para o universo calculada pela própria distribuição binomial. Embora a literatura técnica não tenha qualquer referência a respeito, pode-se calculá-la através da função “Atingir Meta” do MS Excel, por similaridade com o cálculo efetuado pela distribuição de Poisson.

A amostra de 75 elementos, selecionada para testar o parâmetro de aceitação de 4% com um nível de confiança de 95%, atende aos mencionados requisitos tanto quanto ao n quanto ao np ($75 \times 4\% = 3$), sendo possível, neste caso, o uso da distribuição de Poisson como aproximação da binomial.

E

Embora esta seja apenas uma pequena incursão no mundo da Estatística Aplicada à Auditoria, é uma grande oportunidade para compartilhar conhecimentos pessoais com profissionais interessados no assunto, trazendo aspectos de uma matéria tão carente de abordagens mais aprofundadas na literatura técnica. Minimizar os riscos de auditoria, assegurar maior grau de certeza na formação de opinião e agregar valor ao processo como um todo constituem-se o nosso objetivo maior e, nesse sentido, o ferramental estatístico tem muito a contribuir, principalmente como desafio à criação de múltiplas possibilidades de ampliação das nossas competências pessoais. ■

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

SILVA, Ermes Medeiros da, e outros. Estatística para os Cursos de Economia, Administração e Ciências Contábeis, Volume 2, 2ª Edição, Editora Atlas, São Paulo, 1997.

KASMIER, Leonard J. Estatística Aplicada à Economia e Administração, Editora McGraw Hill do Brasil Ltda., São Paulo, 1982.

ACL Services Ltd. Manual de Referência do ACL para Windows 6, 1998.

Controle Social no Brasil: Confrontando a Teoria, o Discurso Oficial e a Legislação com a Prática

Paulo Henrique Ramos Medeiros
José Matias Pereira

1. INTRODUÇÃO

No discurso da Nova Administração Pública, considerada como uma série de doutrinas surgidas a partir da década de 80 que serviram de suporte teórico-ideológico a movimentos de reforma do Estado em diversos países (FERLIE et al., 1996), notou-se uma preocupação, entre outros aspectos, com questões atinentes à promoção de valores como a cidadania e a *accountability*¹. O conceito de *accountability* é de fundamental importância para que se possa falar em participação social nas políticas públicas e responsabilização dos gestores públicos, ou seja, a idéia de controle social da administração pública.

Com os movimentos de reforma do Estado, oriundos, principalmente, da percepção dos governos quanto às limitações do modelo burocrático, deu-se início à implementação de novas formas de gestão, com modelos mais próximos daqueles empregados na iniciativa privada, efetivando-se experiências, especialmente, em países anglo-saxões (FERLIE et al., 1996; ABRUCIO, 1997). Esses novos modelos deveriam dar maior agilidade às ações dos governos, tendo, como gênese, uma preocupação central com as crises fiscais que impuseram sérias limitações às ações das administrações públicas.

A emergência de novos modelos de gestão e a preocupação com tais limitações fiscais do Estado trouxeram à tona a importância da participação da sociedade na formulação e avaliação das políticas públicas, situação observada também no Brasil, país que teria em sua base de formação de políticas públicas características institucionais de autoritarismo e elitismo (MATIAS PEREIRA, 1999). Assim, a população não poderia ser deixada à margem do processo de escolha de quais seriam as prioridades para se investirem os sempre escassos recursos públicos. Se o cidadão pudesse, de alguma maneira, influenciar na formulação das ações do governo, poder-se-ia pensar, também, em sua atuação como elemento avaliador e fiscalizador da aplicação dos recursos públicos.

Essa atuação da sociedade - o “controle social” - trata da disponibilização de condições para que os cidadãos possam (1) avaliar os serviços de atendimento que lhes são oferecidos e (2) cobrar do Estado a melhoria desses serviços.

Paulo Henrique Ramos Medeiros é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, ocupando atualmente a função de Diretor da 1ª Diretoria Técnica da 3ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal, em Brasília. Bacharel em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e Mestrando em Administração na Universidade de Brasília (UnB).

José Matias Pereira é Professor e Coordenador da Pós-Graduação em Administração (Mestrado) da UnB. Doutor em Ciência Política pela Universidade Complutense de Madrid.

1. A *accountability*, segundo Campos (1990), trata da relação da burocracia e das elites políticas com a sociedade e o controle que esta deve exercer sobre os administradores públicos.

Além disso, pressupõe desenhar mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho da atuação dos órgãos públicos. Dessa forma, a Administração Pública reconhece que a participação do cidadão é imprescindível para o aprimoramento dos serviços públicos, bem como para a vigilância do bom emprego dos recursos disponíveis. Ou seja, sem controle social, a responsabilização dos gestores tende a ficar comprometida. Tendo em vista esse quadro, o presente artigo terá como objetivo geral discutir o controle social em termos da abordagem dada ao assunto na literatura acadêmica, no discurso oficial (Plano Diretor) e na legislação vigente, confrontando-se, então, esse arcabouço teórico com a real situação atual desse mecanismo de controle no país².

Como objetivos específicos, pretende-se:

a) contextualizar o controle social com relação aos pressupostos teóricos da Nova Administração Pública e do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado;

b) verificar como o controle social está disposto na Constituição Federal (área de saúde), na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef);

c) confrontar os pressupostos teóricos, as diretrizes do Plano Diretor e o arcabouço legal vigente com algumas situações empíricas, verificando se há correlação entre teoria, discurso oficial, legislação e prática.

Justifica-se essa investigação pela importância de se conhecer qual o estágio de desenvolvimento do controle social no Brasil, sendo considerados os pressupostos teóricos e ideológicos envolvidos, bem como as prescrições legais pertinentes, em confronto com a realidade observada na Administração Pública e na sociedade. Com isso, espera-se contribuir para uma melhor compreensão dessa forma de controle que vem ganhando destaque no país, tanto pelo interesse demonstrado pelo meio acadêmico, como pelo próprio discurso do governo federal brasileiro.

2. TEORIA E DISCURSO OFICIAL SOBRE CONTROLE SOCIAL

No campo teórico, a temática do controle social pode ser visualizada na perspectiva (1) do discurso da Nova Administração Pública (FERLIE et al., 1996) e, de modo específico ao caso brasileiro, (2) do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), documento que assentou as bases do que seria a reforma da administração pública brasileira.

Além dessas duas grandes vertentes, outras contribuições importantes quanto a conceitos específicos (*accountability*, por exemplo) podem auxiliar no entendimento de quão importante é a participação da sociedade no direcionamento e fiscalização da ação de seus governantes, para que estes possam, efetivamente, prestar contas de sua atuação à população.

2.1. CONTROLE SOCIAL NO DISCURSO DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O termo “Nova Administração Pública” apareceu inicialmente no início dos anos 90, como resultado da investigação acadêmica em países anglo-saxões, especialmente Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, acerca de novos temas, estilos e padrões inseridos na administração pública desses países a partir da década de 80 (BARZELAY, 2001). O “mix” de teorias tentando definir o que seria a Nova Administração Pública parece levar os principais autores dessa temática a afirmarem que o campo ainda não tem definições consolidadas (FERLIE et al. 1996) e a terem dúvidas sobre a aplicabilidade de suas “receitas” para administração dos governos (BARZELAY, 2001)

Ferlie et al. (1996) ressaltam a “ideologia” presente na importação de modelos gerenciais da administração privada para a esfera pública - o “gerencialismo” -, principal característica que conformou as teorias da Nova Administração Pública (NAP), que foi capaz de delinear quatro modelos básicos, representando um movimento evolutivo a partir da administração pública tradicional:

2. Deve ser ressaltado que o presente estudo é não-exaustivo em termos das formas de controle social existentes no Brasil, visto que não foi considerado, por exemplo, esse tipo de mecanismo de controle para as Organizações Sociais (OS) – arts. 3º e 4º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998a)- e para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) – art. 11, § 3º, da Lei 9.790, de 23 de março de 1999 (BRASIL, 1999a).



a) NAP - Modelo 1: dirigido à *eficiência*, pois considerava o serviço público tradicional lento, burocrático e ineficiente;

b) NAP - Modelo 2: voltado a movimentos de *downsizing* e *descentralização*, buscando redução de gastos governamentais e formas mais flexíveis de gestão (redes organizacionais);

c) NAP - Modelo 3: a *busca da excelência* seria o principal objetivo desse modelo, com especial interesse na gestão da mudança e inovação na esfera pública, além de considerar a cultura organizacional como um importante fator a ser considerado;

d) NAP - Modelo 4: *Orientação ao Serviço Público*, nesse modelo, representa uma fusão de idéias gerenciais advindas da administração privada para aplicação em organismos públicos, com preocupações como qualidade dos serviços prestados, oportunidade de participação dos usuários nas decisões de gestão pública e construção do conceito de cidadania.

O gerencialismo no serviço público foi explicado por Abrucio (1997) a partir de três modelos, não-excludentes, sistematizados a partir de visões da administração pública inglesa que surgiram do debate sobre a aplicação de teorias advindas da administração privada para aplicação no setor público:

a) o *modelo gerencial puro*, que pretendia sensibilizar os contribuintes para o pagamento de impostos via eficiência e produtividade dos serviços públicos;

b) o *Consumerismo*, que incorpora à perspectiva do usuário - definido como "consumidor" de serviços públicos - a qualidade dos serviços prestados; e

c) a *Orientação ao Serviço Público*, que resgata a noção de esfera pública e o dever social de prestação de contas sobre o funcionamento estatal (*accountability*).

Apesar de ser o menos desenvolvido dos quatro modelos apresentados (FERLIE et al., 1996; ABRUCIO, 1997), o NAP - Modelo 4 (*Orientação ao Serviço Público*) é importante no contexto de discussão do controle social pois traz em seu bojo conceitos como *accountability* e de participação dos cidadãos nos debates públicos, que estariam ausentes nos primeiros modelos gerenciais de administração pública (ABRUCIO, 1997).

Note-se que o NAP - Modelo 4 de Ferlie et al. (1996) coincide com o terceiro modelo da sistematização de Abrucio (1997), podendo ser sumarizados os principais valores e conceitos ressaltados como emergentes nas administrações públicas atuais que tentam implantá-lo:

- Valorização do conceito de cidadania;
- Construção da esfera pública;
- Debate sobre conceitos relacionados à *accountability*;
- Incentivo à participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas públicas, especialmente na elaboração dos orçamentos;
- Debate público sobre os objetivos políticos do país;
- Busca da excelência na prestação dos serviços públicos;
- Descentralização com foco em governos locais, mais próximos dos usuários.

Dessa lista de valores e conceitos, pode-se perceber a criação de um ambiente propício para a prática do controle social. Embora tenha sido ressaltado o estágio inicial de implementação do modelo intitulado "Orientação ao Serviço Público" nas administrações públicas, mesmo nos países desenvolvidos, há que se reconhecer sua importância para que seja colocado em prática o controle por parte dos cidadãos.

2.1.1. O CONCEITO DE ACCOUNTABILITY

O controle social pressupõe mecanismos formais de atuação da sociedade e, ainda, que esses mecanismos sejam ágeis e conhecidos. Porém, é cediço que mesmo as camadas mais privilegiadas da sociedade brasileira não têm conhecimento suficiente de como funciona a máquina pública e, muito menos, da sistemática que envolve a elaboração e execução das leis orçamentárias. Os procedimentos são, à vista do cidadão comum, obscuros e não há a publicidade adequada dos atos que afetam diretamente as comunidades. Essa situação evidencia a importância de se discutir o conceito de *accountability*, enfatizado nas teorias da Nova Administração Pública.

Campos (1990) afirma que *accountability* não é uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa. A simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos. Ainda segundo Campos (id.), quando as atividades governamentais se expandem e aumenta a intervenção do governo na vida do cidadão, a preservação dos direitos democráticos requer um controle efetivo da cidadania organizada: uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*.

O conceito se traduz, portanto, pela responsabilidade do agente tanto pela tomada de decisões como por sua implementação, pela obrigação de prestar contas tanto por ações como por omissões (BRANCO, 2000).

2.2. CONTROLE SOCIAL NO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

No Brasil, o primeiro passo para a valorização da sociedade na gestão dos negócios públicos foi dado com a aprovação, em setembro de 1995, do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, uma série de diretrizes a serem desenvolvidas dentro da administração pública brasileira.

O Plano pretendia, fundamentalmente, “orientar o resgate da governança do Estado, ou seja, aumentar a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, direcionando os serviços do Estado para o atendimento aos cidadãos” (BRASIL, 1998b, p. 7). Entre seus propósitos estaria, também, uma reestruturação do sistema institucional-legal, de forma a permitir “uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil” (BRASIL, 1995, p. 56).

Em termos políticos, o Plano previa a necessidade de que, cada vez mais, houvesse participação e controle direto da administração pública pelos cidadãos, principalmente no nível local, que seria uma nova forma de defender a coisa pública. A administração pública deveria ser, enfim, “permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil” (BRASIL, 1995).

À época da publicação do Plano Diretor, em 1995, apesar de a estrutura da Internet no Brasil ainda estar em seus estágios iniciais, já havia uma preocupação no sentido de que os sistemas governamentais pudessem ser acessíveis à sociedade, para que esta pudesse controlar e julgar o desempenho da administração pública. A transparência administrativa não poderia ser dificultada, de modo a não inibir o controle social. Além disso, mesmo sem especificar como seria feito, o Plano deixou assente que a modernização do aparelho do Estado exigiria a criação de mecanismos que viabilizassem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública, com vista a garantir serviços de qualidade por meio do controle social crescente.

3. CONTROLE SOCIAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Após ter sido verificada qual a base conceitual sobre a qual se apóia o exercício do controle social, faz-se, a seguir, uma explanação sobre a presença de dispositivos que tratam dessa forma de controle na Constituição Federal (especialmente sobre os Conselhos de Saúde), na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como na Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef).

“Está-se tentando alterar o quadro relativo à transparência na gestão fiscal no Brasil por meio de leis que possam dar condições ao cidadão brasileiro de acompanhar e fiscalizar a gestão de seus governantes.”

3.2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Está-se tentando alterar o quadro relativo à transparência na gestão fiscal no Brasil por meio de leis que possam dar condições ao cidadão brasileiro de acompanhar e fiscalizar a gestão de seus governantes. Como uma das principais iniciativas, além daquelas já previstas no texto constitucional, encontra-se a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000c), intitulada “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, inclusas medidas de incentivo ao exercício do controle social.

A LRF, apesar de suas limitações, considerando ser esta a primeira tentativa específica para disciplinar a gestão fiscal no país, após décadas de “baderna fiscal” (QUEIROZ, 2001), busca disciplinar em seu bojo alguns aspectos de transparência e responsabilização na gestão dos recursos públicos, a serem observados pelos administradores públicos. Alguns dos dispositivos que, de alguma forma, se relacionam com o controle social, são apresentados a seguir:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; (...); e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior; e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

Art. 64. A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios (...).

§ 1º - A assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.

3.1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Lei Máxima do país traz alguns dispositivos que mostram a preocupação em tornar os cidadãos atores participantes do processo de controle das finanças públicas. Para os fins a que se propõe o presente estudo, serão considerados, nas discussões adiante, tão-somente os dispositivos que tratam dos conselhos relacionados à área de saúde, conforme segue, não obstante a existência de outros preceitos constitucionais que, de alguma forma, representam algum tipo de controle exercido pela sociedade:

■ Constituição Federal (Sistema Único de Saúde):

Art. 77 - Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

(...)

§ 3º. Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal; (grifo nosso)

Cabe, portanto, definir o “Conselho de Saúde” referido na Constituição Federal. Trata-se de órgão ou instância colegiada de caráter permanente e deliberativo, em cada esfera de governo, integrante da estrutura básica da Secretaria ou Departamento de Saúde dos Estados e Municípios, com composição, organização e competência fixadas em lei. São órgãos consultivos, deliberativos e de controle social da gestão do sistema de saúde, inclusive dos aspectos econômicos e financeiros. Devem ser compostos, paritariamente, de representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários (BRASIL, 2000d).

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operatividade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, (...), visando a

(...)

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar; normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social; (grifos nossos)

Esses artigos da LRF evidenciam as seguintes preocupações do legislador:

- a) ampla divulgação de documentos da gestão fiscal dos governantes, inclusive com versões simplificadas desses documentos;
- b) incentivo ao uso de meios eletrônicos (Internet) para veiculação dos relatórios previstos na lei;
- c) incentivo à discussão popular (audiências públicas) para confecção das leis orçamentárias, inclusive via Internet;
- d) assistência do nível federal para que os municípios tenham condições de fazer a divulgação de seus relatórios fiscais por meio eletrônico;
- e) preocupação com adoção de normas e padrões que facilitem o controle social das contas públicas.

Além disso, a LRF reforça a implementação da *accountability* no Brasil e enfoca alguns “princípios fundamentais da gestão fiscal responsável” (QUEIROZ, 2001), quais sejam:

- a) a transparência na elaboração e divulgação de documentos fiscais;
- b) o amplo acesso da sociedade às contas públicas;
- c) a adoção de medidas corretivas e punitivas de eventuais desvios.

3.3. LEI DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL (FUNDEF)

Embora não conste explicitamente na Constituição Federal, vale citar o controle social previsto no *caput* do art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), que trata dos recursos repassados aos diferentes níveis de governo no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef):

Art. 4º - O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei. (grifo nosso)

Em cada estado, município e no Distrito Federal deve ser constituído um “Conselho de Acompanhamento e Controle Social”, com a atribuição de (1) acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo, (2) verificar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do Fundef, bem como supervisionar o censo educacional anual (BRASIL, 1996). Vale citar que os conselhos não podem ter estrutura administrativa própria e que não é permitido que seus membros percebam remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária (BRASIL, 2000d).

social

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na presente seção, situações empíricas são confrontadas com a teoria em três pontos distintos: as áreas de (1) educação e (2) saúde foram representadas por trabalhos efetivados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo meio acadêmico, enquanto (3) a Lei de Responsabilidade Fiscal foi confrontada com observações da prática na Administração Pública.

4.1. CONTROLE SOCIAL NO FUNDEF

No que se refere à área de educação, avaliações procedidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na atuação dos conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) mostram que a fragilidade ocorre de modo semelhante à área de saúde (conselhos do SUS), como se verá adiante. No caso dos “Conselhos de Acompanhamento e Controle Social” do Fundef, previstos no art. 4º da Lei 9.424/96 (BRASIL, 1996), o TCU concluiu que não foram ofertadas as condições para tornar exequível a atividade de controle social exercida por parte dos cidadãos indicados para a função de conselheiros.

Para chegar a esse quadro, o TCU realizou auditoria em 52 municípios de todo país, entrevistando os membros dos conselhos de acompanhamento e controle social dos municípios que fizeram parte dessa amostra, para saber se os conselhos existiam e se eram atuantes. As principais conclusões foram as seguintes (BRASIL, 2002):

- a) os conselhos foram considerados existentes e atuantes em apenas 4 dos 52 municípios auditados;
- b) as falhas na atuação dos conselhos, detectadas com maior frequência, foram: desconhecimento da legislação do Fundef por parte dos conselheiros e escolha dos representantes dos segmentos dos conselhos pelo Prefeito Municipal, sem participação das categorias envolvidas;
- c) 10% dos conselheiros entrevistados não conheciam os objetivos do Fundo;
- d) 43,3% dos entrevistados não tinham idéia de quanto o município geria de recursos do Fundef;
- e) 60% dos entrevistados afirmaram não haver realizado atividades relacionadas ao censo escolar.

Em suas recomendações (BRASIL, 2002), o TCU propôs ao Ministério da Educação, responsável pelo Fundef, que adotasse ou incrementasse ações com vistas a aprimorar a atuação do controle social, por meio de oferta sistemática de treinamento dos conselheiros, no início da gestão; elaboração de modelos simplificados de relatórios de receitas e despesas; e orientação aos conselhos para que solicitassem informações gerenciais e exposição sobre o Fundo aos responsáveis por sua gestão.

A conclusão essencial do TCU foi o reconhecimento de que, no atual estágio de desenvolvimento da sociedade brasileira, a simples previsão legal para constituição do conselho social, a custo zero para o Estado, não estaria sendo suficiente para assegurar seu efetivo funcionamento (BRASIL, 2002). A situação detectada no conjunto de municípios auditados indicou que esse mecanismo de controle precisa ser amparado, estimulado e instrumentalizado para se consolidar e atuar com efetividade.

4.2. CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Quanto aos mecanismos de controle social previstos na Constituição Federal, especificamente quanto aos conselhos da área de saúde, a partir de trabalhos realizados pelo TCU no Sistema Único de Saúde, pode-se dizer que os mecanismos são formais e ineficientes. A fragilidade na atuação dos controles sociais foi detectada em auditorias realizadas pelo Tribunal no Programa de Ação na Área da Saúde e no Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (SUS) do Ministério da Saúde.

Foram apontadas diversas falhas nos colegiados do Sistema nas esferas federal, estadual e municipal³. São falhas semelhantes às registradas nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef. As principais deram conta de controles sociais incipientes, formais e fictícios, cujos membros não cumprem suas atribuições; não levam denúncias adiante; são vinculados ao executivo local; não são capacitados para o exercício das funções que deveriam desempenhar e não comparecem sistematicamente às reuniões de seus respectivos conselhos.

3. Conforme Decisões TCU nº 705/99 (BRASIL, 1999b) e 51/2000 (BRASIL, 2000a), ambas do Plenário, e 28/2000, da Primeira Câmara (BRASIL, 2000b).

O TCU constatou que os Conselhos de Saúde, tanto o Nacional, quanto os Estaduais e Municipais, no tocante à atuação, apresentavam ainda muitas deficiências (BRASIL, 1999b): cerca de 50% daquelas instituições não formularam estratégias para a saúde, não se manifestaram sobre os recursos recebidos do SUS ou sobre o plano de saúde e o orçamento do setor, bem como não controlaram a execução das políticas de saúde. Além disso, constatou-se que a forma mais comum de criação dos conselhos tem sido mediante decreto ou portaria, ou seja, seus membros estão vinculados ao executivo local que, dessa forma, pode nomear ou exonerar os membros de acordo com o seu interesse.

Além dos trabalhos realizados pelo TCU, estudo realizado por Vasconcelos (2001) na atuação do Conselho Nacional de Saúde (CNS), mediante análise do conteúdo de suas resoluções, mostrou que o CNS é um órgão formal, que emite opiniões sobre diversos assuntos de saúde, colabora na formulação, mas, efetivamente, não controla a execução das políticas públicas de saúde. De acordo com a análise das resoluções, o estudo verificou que há uma pulverização das ações do CNS, o que acaba por distanciá-lo de sua finalidade, que é o controle da execução das políticas de saúde. Vasconcelos (2001) ressalta, ainda, que a simples criação de mecanismos de controle social em lei não garante, por si só, que essa forma de controle ocorrerá, principalmente se for levado em consideração o formalismo como característica predominante da sociedade brasileira.

“A ligação entre teoria e prática, no que tange ao Orçamento Participativo, refere-se à importância dada ao cidadão para participar não só do controle a posteriori da execução dos orçamentos públicos, mas também na influência em sua elaboração.”

4.3. CONTROLE SOCIAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Quando à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pode-se dizer que uma de suas principais contribuições foi o incentivo à institucionalização do “orçamento participativo” (KHAIR, 2000). Experiência bem sucedida em governos do Partido dos Trabalhadores no Rio Grande do Sul, essa forma de participação popular na elaboração de orçamentos ganhou força com o disposto no art. 48, parágrafo único, da LRF (“incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”).

A ligação entre teoria e prática, no que tange ao Orçamento Participativo, refere-se à importância dada ao cidadão para participar não só do controle *a posteriori* da execução dos orçamentos públicos, mas também na influência em sua elaboração. Abrucio (1997) argumenta que esse conceito de esfera pública como “*locus* de transparência e de aprendizado social” deveria estar presente na organização interna da administração pública, “sobretudo no momento de elaboração das políticas públicas”.

Embora a LRF enfatize a importância da transparência da gestão como mecanismo de controle social (BRASIL, 2001), com a exigência de publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, nem sempre os números são apresentados ao contribuinte de modo compreensível, a fim de evidenciar, com clareza, a utilização dos recursos que ele coloca à disposição dos governantes. Uma das críticas presentes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado seria exatamente o “detalhismo dos orçamentos” que, a pretexto de garantir a impessoalidade, dificultaria a transparência administrativa, “inibindo-se deste modo o controle social” (BRASIL, 1995).

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP, n. 10. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1997.
- BARZELAY, Michael. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Oxford: University of California Press, 2001.
- BRANCO, Vera. Além das boas intenções: responsabilidade e visibilidade dos provedores sociais filantrópicos nos EUA e no Brasil. In: ENANPAD, 24., 2000, Florianópolis. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- _____. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.
- _____. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996.
- _____. Lei 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 maio 1998a. Retificação em 25 maio 1998.
- _____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Cadernos MARE da Reforma do Estado. Programa de reestruturação e qualidade dos Ministérios*. Brasília: MARE, v. 12, 1998b.
- _____. Lei 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 mar. 1999a.
- _____. Tribunal de Contas da União (TCU). Decisão Plenária nº 705, de 6 de outubro de 1999. Denúncia acerca da omissão das autoridades responsáveis pela área de saúde para com o Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 nov. 1999b.
- _____. TCU. Decisão Plenária nº 51, de 9 de fevereiro de 2000. Relatório de Auditoria Operacional. Trabalhos realizados em conjunto com o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Verificação da relação existente entre as diferenças na qualidade do atendimento ambulatorial prestado por postos de saúde e fatores relacionados a estrutura e funcionamento dos serviços de saúde municipais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 fev. 2000a.
- _____. TCU. Decisão nº 28 da 1ª Câmara, de 22 de fevereiro de 2000. Relatório de Auditoria nos órgãos e entidades de saúde do Estado de Sergipe. Programa de Ação na Área da Saúde. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 mar. 2000b.
- _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000c.
- _____. TCU. *Transferências de Recursos e a Lei de Responsabilidade Fiscal: Orientações Fundamentais*. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2000d.
- _____. Senado Federal. *O Orçamento ao alcance de todos*. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2001.
- _____. TCU. Decisão Plenária nº 995, de 7 de agosto de 2002. Consolidação de auditorias no Fundef. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 ago. 2002.
- CAMPOS, Anna Maria. Public Service Accountability in Brazil: The Missing Concept. In: JABBRA, Joseph G.; DWIVEDI, O. P. *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press, 1989. p. 201-213.
- FERLIE, Ewan et al. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- KHAIR, Amir A. *Lei de Responsabilidade Fiscal: Guia de Orientação para as Prefeituras*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2000.
- MATIAS PEREIRA, José. *Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999.
- QUEIROZ, Cid H. A Lei de Responsabilidade Fiscal no Contexto da Reforma do Estado. Brasília: BNDES, 2001.
- VASCONCELOS, Cristina D. G. Controle Social via Conselhos de Saúde: Realidade ou Formalismo? In: ENANPAD, 25., 2001, Campinas. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. 1 CD-ROM.

Ministério da Cultura elimina auditorias externas

Silvana Arantes

A exigência de contratação de auditorias independentes para a verificação da contabilidade de projetos autorizados pelo Ministério da Cultura a captar dinheiro público caiu na semana passada, com a publicação da Instrução Normativa nº 1, no “Diário Oficial”. A análise da execução do orçamento dos projetos passará a ser feita apenas por equipe do MinC. Regras de transição preservam as auditorias externas já contratadas para projetos em andamento. Juca Ferreira, ministro interino da Cultura e signatário da instrução, disse que a medida foi tomada em atendimento a recomendações do Tribunal de Contas da União. O TCU consideraria inadequada a regra que estipulava (em instrução normativa de 2000, agora revogada) que os próprios autores do projeto a ser auditado contratassem profissionais independentes e previssem esse gasto em sua planilha de custos. Novos projetos deverão eliminar de seus orçamentos a previsão de contratação de auditoria.

Ferreira corrobora a recomendação. “O MinC estava se ausentando de uma função que é sua.”

Folha de São Paulo - 3/10

Ministério cancela licitação de sete lotes de estradas federais

José Ramos

BRASÍLIA - O ministro dos Transportes, Anderson Adauto, cancelou as licitações de sete lotes de rodovias federais, seguindo determinação do Tribunal de Contas da União (TCU). Os lotes estão em seis Estados e representam 2.610 quilômetros de estradas. O despacho foi publicado ontem no Diário Oficial da União.

As licitações desses trechos estavam suspensas desde abril de 2002, quando seria realizada a fase de apresentação de propostas técnicas. O cancelamento ocorreu por causa de imperfeições detectadas nos editais. O ministério terá de refazer todo o estudo jurídico, técnico e ambiental desses trechos, nos próximos seis meses, e a licitação deverá demorar mais um ano após essa etapa. O ministério aproveitará a mudança para incluir novidades nos novos editais, como a realização de audiências públicas com os motoristas das rodovias. Também deverá ser adotada a revisão tarifária a cada quatro anos e a cobrança da tarifa será feita por quilômetro rodado, e não mais por praças de pedágio, como é realizada hoje.

Os trechos das licitações canceladas estão nas seguintes estradas: BR-153 (divisa Minas/ São Paulo e São Paulo/ Minas, 347,5 km); BR- 116 (Curitiba/divisa Santa Catarina-Rio Grande do Sul, 408,5 km); BR-393 (divisa Minas/ Rio- Além Paraíba, 193,6 km); BR-101 (Ponte Rio- Niterói/Campos, 320,1 km); BR- 381 (Belo Horizonte/São Paulo, 563,2 km); BR-116 (São Paulo/ Curitiba, 401,7km); BR-376 (BR-101 Curitiba/Florianópolis, 375,6 km).

O Estado de São Paulo – 14/10

Governo cancela processo de concessão de rodovias

Brasília - O Governo decidiu revogar os processos de licitações para concessão de sete trechos de rodovias federais, que somam 2,6 mil quilômetros. As licitações foram lançadas em 2000 e estavam suspensas desde abril de 2002, atendendo ao questionamento do Tribunal de Contas da União. Dos sete trechos, o Ministério dos Transportes já havia decidido interromper cinco licitações. Ontem, no Diário Oficial, o ministério oficializou a revogação de todos os processos.

Segundo o TCU, os editais dos processos originais apresentavam problemas. Foram revogados os editais de licitação da BR-153 (entre a divisa de Minas Gerais e São Paulo e a divisa de São Paulo com o Paraná), da BR-116 (de Curitiba à divisa de Santa Catarina com o Rio Grande do Sul), da BR-393 (no estado do Rio de Janeiro), BR- 101 (divisa Espírito Santo/Rio, até a ponte Rio-Niterói), rodovia Fernão Dias (Belo Horizonte/ São Paulo), rodovia Régis Bittencourt (São Paulo/Curitiba) e o trecho das BR-376 (PR) e BR-101 (SC), entre Curitiba e Florianópolis.

ESTACA ZERO

Com a revogação, as licitações vão começar “da estaca zero”, segundo nota do ministério, com a correção dos problemas verificados pelo TCU. O tribunal considerou que, apesar de os trechos apresentarem características diferentes, os editais originais traziam para todos os trechos as mesmas taxas de veículos que buscam rotas alternativas para fugir dos pedágios de usuários que deixam de usar a estrada. Esses indicadores são usados para calcular a rentabilidade da concessão.

As taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), que servem de base para a previsão de aumento de tráfego nas rodovias e a conseqüente rentabilidade das concessionárias, também foram consideradas baixas. O Ministério dos Transportes explicou ainda que será realizado novo estudo para levantar aspectos jurídicos, técnicos e ambientais, que servirá de base para a elaboração do modelo de edital.

Esse estudo deve ficar pronto em seis meses e a licitação só deverá ser lançada em 350 dias. No novo modelo, conforme informou a assessoria do ministério, as tarifas serão objeto de uma revisão periódica a cada quatro anos e a cobrança se dará por quilômetro rodado e não mais por praças de pedágio, como acontece hoje.

LICITAÇÃO DE PEDÁGIOS

BRASÍLIA - O Ministério dos Transportes revogou ontem processo de licitação para a concessão de sete lotes de rodovias federais. O governo cogitou retomar o processo de concessão de dois trechos este ano, mas optou por suspender em definitivo de sete lotes após constatar “discrepâncias nos editais”.

Entre os trechos que tiveram o processo revogado estão a BR-116, que liga São Paulo ao Sul do país, e a BR-101, entre a Ponte Rio-Niterói e Campos. A decisão do ministério teve por base um acórdão do Tribunal de

Contas da União (TCU), publicado em setembro, que determinava a revisão dos editais.

Uma das discrepâncias é o uso de mesma taxa para o cálculo das tarifas de pedágios em trechos distintos. Outra controvérsia encontrada pelo ministério foi a utilização do Produto Interno Bruto - usado como base para cálculo de reajuste das tarifas - menor do que o atual. A utilização da mesma taxa de fuga para todos os trechos é outro problema. A taxa é o percentual de veículos que deixam de trafegar na rodovia para não pagar o pedágio e que influencia no preço dos pedágios.

Com a revogação do processo, a equipe técnica do Ministério dos Transportes terá seis meses para realizar estudo que vai funcionar como base para o novo modelo do edital. Segundo o ministério, a reformulação do edital tem o objetivo de aumentar a competitividade.

Jornal do Brasil – 14/10

PEDÁGIO NA BR-101 E 116 SÓ SERÁ COBRADO DAQUI A UM ANO

Uma decisão do governo federal atrasa em pelo menos um ano a implantação de pedágio no trecho norte da BR-101 e na BR-116. A revogação dos processos licitatórios, que abrangem sete lotes em seis Estados brasileiros, foi oficializada nesta segunda, dia 13, no Diário Oficial.

As licitações foram lançadas em 2000 e estavam suspensas atendendo questionamento do Tribunal de Contas da União (TCU). O TCU considerou que os editais originais traziam para todos os trechos - que têm características diferentes - as mesmas taxas de veículos que buscam rotas alternativas para fugir dos pedágios e de usuários que deixam de usar esta estrada.

O Ministério dos Transportes explicou que será realizado um novo estudo para levantar aspectos jurídicos, técnicos e ambientais que servirá de base para a elaboração de um novo modelo de edital para a licitação.

O estudo deve ficar pronto em seis meses e a licitação só deverá ser lançada em um ano. Conforme o novo modelo, as tarifas serão revistas a cada quatro anos e as cobranças serão feitas por quilômetro rodado e não mais por praças de pedágio, como acontece hoje.

As informações são do Diário Catarinense.

(RBS – 14/10)

TCU aponta prejuízo em compras

Ana Maria Campos

Da equipe do Correio

O Tribunal de Contas da União (TCU) constatou irregularidades nas compras de medicamentos promovidas pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal entre 2000 e 2002, que teriam causado um prejuízo de R\$ 1,4 milhão aos cofres públicos. Em sessão realizada na semana passada, os ministros determinaram a abertura de Tomada de Contas Especial para apurar os responsáveis pelos danos levantados.

Na decisão, relatada pelo ministro Adylson Motta, o TCU também determinou ao Departamento de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), do Ministério da Saúde, que faça rigorosa análise dos processos sobre compra de medicamentos nos últimos três anos. O órgão deverá avaliar as transações, sem licitação, feitas pela Secretaria de Saúde com valores superiores a R\$ 100 mil.

Os ministros também decidiram recomendar à secretaria mais transparência nos gastos públicos. O TCU quer que os sistemas eletrônicos de dados da pasta sejam alimentados com todas as informações sobre licitações e dispensas, como cópia de documentos que embasaram os procedimentos. O intuito é que o acompanhamento dos atos administrativos reduza o descontrole de gastos.

Aberta em 2002 a pedido do Conselho Regional de Farmácia, a auditoria do TCU apontou um “aumento significativo” dos casos de compras diretas de medicamentos. “A cada exercício financeiro, a regra, que é a licitação, deu lugar à exceção, nas modalidades de dispensa e inexigibilidade de licitações”, diz o relatório final da auditoria, anexado ao voto do ministro Adylson Motta.

De acordo com os dados levantados, em 2000 a Secretaria de Saúde gastou R\$ 16,2 milhões sem licitação. Esse número pulou para R\$ 56,8 milhões em 2001 e chegou a R\$ 82,3 milhões no ano passado. Em 2002, as despesas com compras diretas superaram as realizadas por meio de pregão, convite, tomadas de preço ou concorrência pública. Nesses casos, previstos na lei para permitir a disputa entre fornecedores, o gasto foi de R\$ 55 milhões.

FAVORECIMENTO

Um dos problemas citados pelo TCU foi a compra com “vale medicamentos” — contrato em que a secretaria de Saúde se comprometia a pagar no futuro por medicamentos e produtos hospitalares. Também há, segundo o relatório da auditoria, suspeitas de favorecimento a fornecedores. “Há fortes indícios de que as aquisições de medicamentos por inexigibilidade de licitação podem ter sido efetuadas de forma antieconômica e direcionadas a determinados fornecedores”, ressaltou ministro-relator. Durante a investigação, auditores constataram que havia no mercado medicamentos similares ou genéricos a preços mais baixos que os adquiridos sem licitação pela secretaria de Saúde. Segundo o relatório, a secretaria não deu justificativas para escolha da opção mais cara. O relatório também concluiu que a secretaria não buscou descontos e pagou mais que outros órgãos públicos.

O TCU apontou indícios de envolvimento de 14 servidores nas irregularidades constatadas, entre as quais os ex-secretários de Saúde, Paulo Kalume, Jofran Frejat e Aluísio Franca. Todos deverão ser ouvidos para que apresentem justificativas para escolha de fornecedoras e medicamentos e para as dispensas de licitações. O atual secretário, Arnaldo Bernardino, não foi citado pelo relatório da auditoria.

O ex-secretário Jofran Frejat, que ocupou o cargo por quatro vezes nos quatro mandatos do governador Joaquim Roriz, defende-se das acusações. Ele ainda não foi notificado para comparecer ao TCU, mas garante que as licitações foram feitas dentro da lei. “Se havia demora em uma licitação, não tínhamos outra saída senão dispensá-la. Fizemos isso em casos de emergência”, explicou.

Em relação à compra de medicamentos mais caros nas licitações, enquanto havia outros com preços mais baixos, Frejat diz que não havia alternativa. “O único comprado mais caro foi a Heritropoietina (remédio usado para aumentar glóbulos vermelhos). Existem três tipos e os médicos podem receitá-la de acordo com a necessidade do paciente”, afirma. O ex-secretário conta que há doentes que não podem tomar Albumina — substância contida no medicamento que pode fazer mal a quem é alérgico — e por isso teve de adquirir um tipo mais caro.

O porta-voz do GDF, Paulo Fona, disse que as autoridades citadas ainda vão se pronunciar na Justiça e se defenderão no momento oportuno. O diretor do Departamento de Assistência Farmacêutica do Ministério da Saúde, Norberto Rech, anunciou ontem que os repasses financeiros e de medicamentos para a Secretaria de Saúde do Distrito Federal estão em dia. Segundo Rech, houve um pequeno atraso nas entregas, que já está sendo regularizado. A Secretaria de Saúde elaborou e divulgou um relatório apontando que remédios para diabetes, pressão alta e hanseníase não foram repassados em alguns meses do ano. Rech diz não foi informado sobre o desabastecimento no DF e que o documento não chegou ao ministério.

O secretário de Saúde do DF, Arnaldo Bernardino, afirmou que o relatório foi feito com base no sistema de abastecimento do ministério e enviado na sexta-feira.

Colaborou Fabíola Góis

Correio Braziliense - 14/10

Governo x Microsoft

Cátia Luz e Estela Caparelli

O governo Lula nunca escondeu certo incômodo com os contratos de tecnologia firmados em gestões anteriores, principalmente nos anos FHC. As cláusulas desses contratos, que representam gastos anuais de pelo menos R\$ 2 bilhões, seriam quase sempre “draconianas”, como gosta de definir a administração petista. Agora, o incômodo está mudando de lado e, alertas, os fornecedores da área se preparam para enfrentar chumbo grosso. Uma decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), na semana passada, abriu a guerra ao colocar em jogo os serviços e produtos usados por 300 mil computadores do governo federal. O tribunal quer quebrar a hegemonia da Microsoft e tenta abrir caminho para o chamado software livre. Trata-se de um tipo de programa sem dono que é, por isso, aberto a modificações por qualquer usuário. Como não há empresa detentora dos “direitos” desses programas livres, seu custo seria bem menor.

A decisão foi um soco no estômago da Microsoft. O TCU condenou o método de venda da empresa ao governo porque a companhia de Bill Gates teria monopolizado os contratos governamentais ao escolher uma única empresa, a TBA, como distribuidora de seus produtos no país. A parceria entre as duas estaria impedindo a entrada de novos concorrentes.

No documento, o relator do processo, ministro Augusto Sherman Cavalcanti, determina a aquisição de softwares livres pelo setor público como uma alternativa que pode significar “economia, segurança e flexibilidade”.

O software livre segue uma filosofia oposta àquela que fez de Gates o homem mais rico do mundo. O negócio bilionário da Microsoft é baseado na venda de programas cujos códigos - uma espécie de “fórmula” de fabricação - são sigilosos e de propriedade da companhia. Ninguém sabe como são feitos e apenas técnicos certificados pela própria empresa conseguem resolver problemas de operação.

O governo lista uma série de virtudes para defender o novo modelo. O software livre não exige o pagamento de licença, gerando economia aos cofres públicos. Não haveria emissão de royalties ao Exterior, o que aliviaria as contas externas. Além disso, como qualquer empresa pode oferecer o software livre, o conceito estimula a concorrência e permite o desenvolvimento da tecnologia por brasileiros. “Nos governos, o código aberto ganha ainda uma importância crucial: está diretamente ligado à segurança nacional”, afirma Alexandre Oliva, do Instituto de Computação da Unicamp.

E “Em um sistema fechado é impossível saber o uso efetivo que é feito das informações”, explica. A segurança da tecnologia chega a ser superior a de softwares proprietários, acredita Rodrigo Stulzer, diretor de produtos e soluções da Conectiva, a maior distribuidora brasileira do Linux - sistema operacional em que funcionam os softwares livres. “Se milhares de usuários têm acesso à receita de um sistema operacional, quando um furo de segurança acontece são milhares de pessoas a postos para corrigir o programa”, afirma Stulzer.

Para a Microsoft, as vantagens alardeadas do Linux formam uma cortina de fumaça em tomo dos problemas do código aberto. A empresa afirma que os custos com licença representam apenas uma pequena parte dos gastos totais de seus clientes. O custo maior estaria no pagamento dos serviços, como treinamento e suporte técnico. Outra desvantagem do “mundo livre” apontada pela Microsoft seria a falta de padronização dos diversos programas. “Há uma defesa emocional do software livre por pessoas do governo. Não se trata de democracia versus monopólio. Não estamos falando de americanos contra a tecnologia nacional. A questão precisa ser avaliada com critérios técnicos”, diz Luiz Marcelo Moncau, diretor de marketing e negócios da Microsoft Brasil.

Longe de disputas Ideológicas, casos de empresas dispostas a diminuir custos e agilizar processos indicam um bom horizonte para o código aberto no país. Só nos últimos três anos, o faturamento da Conectiva, especializada em Linux, pulou de R\$ 4 milhões para R\$ 10 milhões. Segundo uma pesquisa da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) em parceria com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), da Universidade de São Paulo, 54 % das grandes empresas consultadas já utilizam o Linux em seus servidores. Com a migração para o sistema de código , aberto, as Casas Bahia, por exemplo, conseguiram reduzir em 80% seus gastos com tecnologia.

Uma das maiores redes de varejo do país, com 8 milhões de clientes, mais de 300 unidades e um faturamento de US\$1,6 bilhão, as Casas Bahia trocaram, ainda em 2001, todos os seus servidores e estações para Linux.

No mesmo caminho, a Telemar reduziu de 16 para apenas um o número de servidores da empresa depois da implantação do código aberto. “Só em equipamentos economizamos algo em torno de R\$ 3 milhões”, afirma Marcos Calixto, diretor de tecnologia da informação. A nova tecnologia diminuiu, em alguns casos à metade, o tempo de processamento das operações.

Símbolo da era dos grandes computadores, a IBM está no time do código aberto. “O argumento de que a manutenção e o treinamento de mão-de-obra são caros não é verdadeiro. Em qualquer curso de tecnologia, garanto que 90% dos alunos dominam o Linux”, afirma Vânia Curiati, diretora de software da IBM.

Há duas semanas, aproveitando a mudança dos ventos a favor do Linux, a subsidiária brasileira fechou uma parceria com o governo para o desenvolvimento do código aberto na administração federal. A empresa já fez acordos similares com outros 132 governos, entre países, Estados e prefeituras.

Em agosto, representantes de 42 órgãos públicos definiram ações para a implementação do conceito de código aberto dentro do governo até 2004. Com isso, o Brasil juntou-se ao grupo de governos que incentivam o uso do Linux, como Alemanha, China, Índia, França, Rússia, Suécia e Inglaterra.

A Microsoft faz questão de dizer que, no caso brasileiro, a invasão do Linux no mercado estatal não fará um grande estrago. Segundo a empresa, as vendas para o governo representaram apenas 6% de seu último faturamento anual no país, de R\$ 878,5 milhões. O problema é que a postura do governo pode induzir empresas do setor privado.



“A decisão do governo nos anima a esperar o crescimento dos negócios no Brasil”, diz Sandro Nunes Henrique, presidente da Associação Brasileira de Software Livre. Atualmente, as 400 empresas que vendem produtos ligados ao software livre faturam R\$ 40 milhões por ano no Brasil.

CÓDIGO ABERTO JÁ É ADOTADO POR VÁRIOS GOVERNOS NO MUNDO.

Para barrar o crescimento dos adeptos da tecnologia aberta nos poderes públicos, a Microsoft decidiu abrir no início do ano seus códigos para que representantes de governos de todo o mundo possam estudá-los. Ao mesmo tempo, avalia no Brasil se vai pedir a revisão da decisão do TCU. O processo no tribunal foi aberto porque a Secretaria de Direito Econômico (SDE) já havia apontado ações anti-concorrenciais da Microsoft no mercado de Brasília, depois que a empresa IOS acusou a TBA de concorrência desleal, em 1998.

A implantação do novo sistema na administração federal está sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, ligado à Casa Civil. “O software livre significa aumento da concorrência, desenvolvimento de tecnologia no país e economia para o governo. Não há mais espaço para reserva de mercado”, diz Sérgio Amadeu, responsável pelo programa.

Revista Época, 20/10/03

Escola pública terá verba para banda larga

Luis Renato Strauss

O TCU (Tribunal de Contas da União) aprovou um parecer que permite a abertura de um novo tipo de licitação para criar uma rede de banda larga nas escolas de ensino público. O projeto é ligado ao Fust (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações), que já tem disponíveis R\$ 2,7 bilhões.

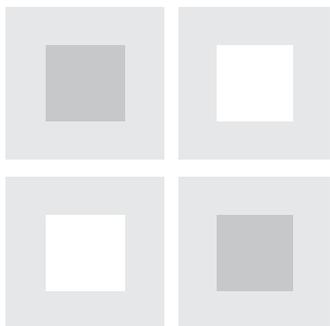
A principal tarefa do fundo, que faz parte dos Ministério das Comunicações, é combater o analfabetismo e a exclusão digital. Em 2001, uma liminar travou a licitação do projeto ligado ao Fust, pois a concorrência ficou restrita às atuais concessionárias. Parado, o fundo, que recebe 1% da receita bruta das empresas de telecomunicações, acumulará até o fim do ano um saldo de R\$ 3 bilhões.

Segundo o ministro Miro Teixeira (Comunicações), as regras do novo modelo de concessão serão encaminhadas ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) em novembro. “Se o presidente aceitar a proposta, em janeiro ou em fevereiro, iniciaremos o processo de licitação.” A audiência pública para o assunto está marcada para o dia 5 de novembro.

O texto, aprovado em assembléia dos ministros do TCU, é o resultado de um questionamento sobre a liberalização dos recursos do fundo encaminhado ao tribunal pelo Ministério das Comunicações no início do ano.

A meta da última gestão era a instalação de 290 mil computadores em 13 mil escolas públicas do ensino médio até 2002 —o objetivo final era ter 25 alunos para cada micro. Segundo o Inep (Instituto Nacional de Estudos Pesquisas Educacionais do MEC), em 2002, somente 38% das 15 mil escolas do ensino médio público possuíam acesso à internet, enquanto na rede privada eram 78% dos 7.000 colégios. No ensino fundamental (de 1ª a 8ª série), a porcentagem cai para 8% dos colégios públicos (154 mil) e para 47% dos particulares (19 mil).

O novo modelo passará a ser legislado pela Lei Geral de Telecomunicações, e não mais pela lei de licitações. Ou seja, o ministério passará a conceder a exploração de uma nova área, a de universalização digital, que será paga pelo Fust, em vez de fazer uma compra, como a de computadores.



Em uma concorrência regida pela lei de licitações, a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), responsável pelos procedimentos, somente poderia contratar serviços de telecomunicações. Assim, participariam da concorrência apenas as atuais concessionárias, sendo excluídas empresas como as prestadoras de tecnologia e as fornecedoras de equipamentos.

“Um processo de licitação não pode restringir a participação de empresas aptas a oferecer um determinado serviço”, afirma Lucas Furtado, procurador-geral do Ministério Público junto ao TCU e relator do parecer que contestou a licitação do Fust. Esse foi o argumento que emperrou o processo em 2001. No ano passado, o governo suspendeu a licitação.

Na instalação de telefones públicos, por exemplo, a Anatel não pode adquirir os telefones, mas pode conceder a exploração.

Governo Eletrônico conecta órgãos públicos da Folha de S.Paulo

O Ministério das Comunicações está implementando desde o início do ano a primeira fase do projeto Gesac (Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão).

O plano tem o objetivo de conectar à internet de banda larga escolas e órgãos governamentais que já possuam computadores, mas que ainda não tenham esse serviço. Algumas localidades estão em regiões de difícil acesso, como a Amazônia, o que requer a utilização de tecnologias como a de conexão via satélite.

Até o momento, foram instalados cerca de 2.000 pontos de acesso à internet em todo o país. Em cada ponto de conexão, estão ligados, em média, oito computadores. A primeira fase, que custará aos cofres públicos R\$ 78 milhões, deverá colocar 3.200 equipamentos que permitirão o ingresso na rede mundial de computadores.

O projeto aproveita a infra-estrutura instalada de outros programas, como o do Proinfo”, afirma o ministro Miro Teixeira —o Proinfo (Programa Nacional de Informática na Educação), do Ministério da Educação, ensina professores a utilizar novas mídias em sala de aula.

“A exclusão digital não é combatida apenas oferecendo computadores. É preciso também dar acesso à internet com um serviço de qualidade. Por isso, colocamos à disposição da população a conexão em banda larga.”

Além do acesso à internet, está sendo construído um site que terá dois objetivos. O primeiro é facilitar ao usuário a utilização dos dados do governo disponíveis na rede. Haverá links para cada ministério e itens que, por exemplo, auxiliarão o cidadão a buscar informações sobre um determinado benefício oferecido pelo governo. A idéia é que essa seja a página inicial dos computadores computadores de órgãos e de escolas públicos ligadas à internet.

Segundo o ministro, caso seja aprovado o novo modelo de licitação ligado ao Fust, as concessões dependerão das necessidades regionais de cada Estado. Os conselhos de educação poderão encaminhar suas propostas.

Folha de S.Paulo – 25/10



Trensurb tenta liberar ampliação do metrô

TCU ANULOU PROCESSO DE LICITAÇÃO

A Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb) vai tentar a partir de hoje liberar a licitação que prevê a ampliação do metrô até Novo Hamburgo, no Vale do Sinos. Há cerca de um mês, o Tribunal de Contas da União (TCU) anulou o processo, alegando possibilidade de superfaturamento e cláusulas restritivas à participação de um maior número de concorrentes. A direção da Trensurb alega que o projeto já perdeu R\$ 50 milhões de investimentos em razão de empecilhos legais.

Hoje é o último dia para a Trensurb contestar a decisão do tribunal, que exige um novo processo licitatório e poderia acarretar mais dois anos de atraso à extensão da linha 1, cujo projeto foi elaborado em 2001. O presidente da Trensurb, Marco Maia, revelou ontem que a empresa decidiu recorrer ao TCU para aprovar a licitação feita na gestão anterior.

- Para nós, seria mais fácil criticar a gestão passada e abrir um novo processo, mas nossos técnicos concluíram que esse não seria o melhor caminho, e não queremos dar um tratamento político ao caso - justificou Maia.

Assim, deverá ser encaminhado hoje um pedido de esclarecimento ao tribunal, passo inicial para que o parecer do relatório elaborado pelo ministro Marcos Vileça seja revisto. Segundo Maia, uma análise técnica verificou que o preço estabelecido pelo consórcio Nova Via, vencedor da licitação, está abaixo dos valores internacionais de mercado para um metrô elevado.

- Pelo contrato, o custo seria de US\$ 19 milhões por quilômetro. O preço internacional fica em US\$ 30 milhões - afirma.

MAIA QUER LIBERAÇÃO DA OBRA COM FISCALIZAÇÃO

Maia acredita que um novo processo de licitação possivelmente traria um valor até mais caro, e não mais barato, do que o já estabelecido. Depois de entregar o pedido de esclarecimento, a Trensurb vai aguardar um novo pronunciamento do TCU, o qual não tem prazo para ocorrer. - O ideal é que o tribunal liberasse a obra e depois acompanhasse e fiscalizasse sua execução, para que deixemos de perder investimentos - explica Maia. Desde a elaboração do projeto, tramitam ações no tribunal e na Justiça Federal contra a licitação. Foram previstos no orçamento da União R\$ 50 milhões para a ampliação da linha do metrô. Em razão das complicações legais, porém, a verba não pôde ser usada. O custo total da obra está avaliado no contrato em R\$ 360 milhões, sem a correção monetária.

ENTENDA O CASO

O QUE APONTA O RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:

1. Superfaturamento Conforme os juízes, os valores previstos no contrato seriam superiores aos praticados pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (Daer) e outros metrôs, havendo possibilidade de superfaturamento

2. Cláusulas restritivas Cláusulas que, segundo o ministro dos Transportes na época, Eliseu Padilha, foram incluídas para garantir que a obra fosse executada por empresas experientes e com capacidade financeira, teriam excluído muitas empreiteiras do processo, barrando a concorrência

3. Licitação única - O TCU recomendou o fracionamento da licitação para a obra civil e para a implantação dos sistemas de operação. Fazendo isso, a União poderia obter o menor preço para cada um. Se a licitação for única, a Trensurb deve comprovar a inviabilidade técnica e econômica do fracionamento .

AS ALEGAÇÕES DA TREN SURB

1. Uma análise técnica levou à conclusão de que uma nova licitação dificilmente provocaria redução nos preços da primeira licitação. O valor previsto para o metrô elevado pelo contrato anulado pelo TCU seria de US\$ 19 milhões por quilômetro, enquanto o valor no mercado internacional hoje seria de US\$ 30 milhões. Conforme a Trensurb, o TCU se baseou em planilhas do Daer que envolvem menor complexidade e custos mais baixos .

2. A licitação envolveu cinco concorrentes. Conforme a direção da empresa, as construtoras preferiram participar da licitação na forma de consórcios, e não isoladamente. Por isso, os cinco participantes na verdade englobariam cerca de 50 diferentes empresas.

3. A Trensurb argumenta que há uma tendência de, em obras metroviárias, optar pela licitação única. Esse modelo traria facilidades para a rapidez e a fiscalização.

Zero Hora – 28/10



Enfrentamento da corrupção

O Tribunal de Contas da União (TCU) revelou, no mês passado, que das 381 obras públicas fiscalizadas este ano e das 40 que estão sendo vistoriadas, 88 apresentam graves irregularidades. Por sua vez, os golpes com o dinheiro público, sob investigação no País, alcançam mais de R\$ 5 bilhões, alguns deles praticados após a posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva, estes últimos em desvios oficiais que parecem ser impossíveis de controlar. Sobre o trabalho do TCU, as irregularidades anteriores, já apuradas, vão desde a contratação por meio de licitações viciadas (30% do total de obras fraudadas), superfaturamento (20%) e alterações indevidas nos projetos (10%).

O trabalho até agora realizado pelo órgão serve como subsídio à Comissão Mista de Orçamento do Senado e da Câmara dos Deputados.

TCU confirma obra irregular em Minas

Sidney Martins repórter

Conforme orientação do Tribunal de Contas, 23,1% das obras com problemas devem ser suspensas imediatamente. As demais poderão prosseguir, desde que seus responsáveis corrijam os desvios verificados pelos auditores. A partir de 1997, o TCU executa esse trabalho, já tendo fiscalizado 1.713 obras no referido período. Entretanto, a identificação este ano de irregularidades em uma de cada grupo de cinco obras em curso, em todos os Estados, compromete cerca de R\$ 3 bilhões do total de R\$ 14 bilhões previstos no Orçamento. Os órgãos públicos recordistas na prática de infrações, segundo o TCU, são o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs), Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Dnit), Fundo Penitenciário Nacional, Companhia Brasileira de Trens Urbanos, Centrais Elétricas do Norte do Brasil, Ministério do Esporte e Turismo, Ministério de Educação e Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano.

O Dnit é o líder da relação com 66 obras contendo irregularidades. Para evitar o mal barateamento do dinheiro público, o Governo ainda não dispõe de mecanismos adequados, pois o sistema de controle é falho, reconhece o subprocurador-geral da República, José Roberto Santoro, responsável por grande das investigações feitas, por não termos um aparelho de Estado adequado para prevenir tais ocorrências delituosas. As fraudes existem em todo o País, sendo mais frequentes no Norte e Nordeste, nas áreas de saúde, transportes, previdência social, evasão de divisas e financiamentos públicos. As prefeituras têm uma presença marcante nesses fatos. Se o atual conseguisse recuperar os recursos cuja grande maioria foi desviada em administrações anteriores, se capitalizaria bastante.

Na atual gestão, a prática persiste em muito menor escala, mas, mesmo, assim, se o dinheiro público malversado fosse readquirido, seria suficiente para a construção de 210 mil casas populares ou sustentar quase 40 milhões de crianças nas salas de aula. A dimensão do problema, portanto, exige cada vez mais fiscalização e rigor das autoridades, inspirando-se sempre na frase do ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, de que “o governo do PT não rouba nem deixa roubar”.

Folha de Pernambuco – 3/11

O Tribunal de Contas da União (TCU) confirmou, em auditoria, a existência de uma série de irregularidades nas obras de construção da barragem Congonhas, no Norte de Minas. Entre as falhas, a contratação de serviços com base em projeto elaborado sem licença ambiental e a não publicação da errata do edital. Além disso, não houve igualdade na seleção das empresas que não atingiram os objetivos do edital e não foi considerada uma proposta de R\$ 50 milhões de economia na obra, sob responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), ligado ao Ministério da Integração Nacional.

A barragem Congonhas é uma das três obras federais em Minas vetadas pelo TCU por apresentarem indícios de irregularidades graves, junto com outras 85 em todo o país. Elas foram denunciadas no final de setembro pelo presidente do TCU, Valmir Campelo, ao presidente do Senado, José Sarney (PMDBAP), com a orientação para as obras não serem incluídas novamente no orçamento de 2004. Além da barragem, cujas irregularidades foram agora confirmadas, o TCU analisa dois outros casos em Minas: um envolvendo a exploração comercial do segundo piso da estação Vilarinho do Metrô de Belo Horizonte, e outro uma divergência sobre a quantidade de serviços executados na duplicação da BR-265, de acesso a Lavras, no Sul de Minas.

No caso da barragem Congonhas, que beneficiará 350 mil pessoas com geração de energia elétrica, abastecimento de água e irrigação, as obras ainda não foram iniciadas e os contratos firmados estão todos suspensos. Os acordos se referem a serviços para obtenção do certificado de avaliação da sustentabilidade da barragem, junto à Agência Nacional de Águas, elaboração dos estudos de impacto ambiental e elaboração de projeto executivo, supervisão e controle tecnológico dos serviços.

Um ponto de destaque no processo foi a possibilidade de redução dos custos da obra em 25%. A questão foi levantada pelo Consórcio Engesoft/CEC/Magna, que apresentou recurso administrativo contra o julgamento das propostas apresentadas para a elaboração do projeto executivo, supervisão e controle tecnológico dos serviços. Conforme o consórcio, os custos da barragem podem diminuir de R\$ 200 milhões para R\$ 150 milhões, se a cota de sangria do reservatório for reduzida para 80, ao invés da cota de 85 prevista no projeto.

O TCU convocou para explicações o ex-presidente do Dnocs José Francisco dos Santos Rufino e o chefe da Divisão de Licitação do órgão, José Aurélio Lucena Rodrigues. O sistema Congonhas permite a transposição de 60 milhões de metros cúbicos de água para a bacia do Rio Verde Grande, suprindo o abastecimento de Montes Claros e alimentando o rio com cerca de 50% do volume transposto, beneficiando ainda Juramento, Cristália, Botumirim, Francisco Sá, Itacambira e Grão Mogol.

Hoje em Dia – 1/11

Governo paga por canal que erosão destrói

Responsável pela promoção do desenvolvimento de regiões mais pobres, o Ministério da Integração Nacional é um dos campeões em obras inacabadas, especialmente sistemas de irrigação e abastecimento de água em regiões castigadas pela seca. Ao tomar posse, em janeiro de 2003, o ministro Ciro Gomes descobriu 226 obras paralisadas, desde o governo Fernando Henrique, num universo de 6 mil convênios celebrados entre o ministério, prefeituras e governos estaduais. “Determinei que nenhuma obra nova será iniciada no ministério enquanto não forem concluídas as que estão em execução”, afirmou Ciro Gomes.

O Ministério da Integração Nacional e seus órgãos vinculados, como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), há anos se destacam também na lista de obras irregulares elaborada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O ministro reconhece o problema e diz ter mandado excluir da lista de prioridades todas as obras que estão com problemas no TCU.

Iniciada há dez anos, a irrigação da Serra da Batateira, no município de Sobradinho (BA), é um exemplo clássico de obra enrolada. Já consumiu

R\$ 19,3 milhões, em moeda de 2002, precisa de mais R\$ 55 milhões para cumprir seus objetivos e coleciona irregularidades, a começar pela utilização de R\$ 300 mil para pagamento da folha de salários do funcionalismo municipal, em 1995, por ordem do então prefeito, Guilherme Tomás de Araújo. Depois que o TCU descobriu a irregularidade, a prefeitura devolveu os recursos.

De acordo com assessores do ministério, persistem pendências no TCU em relação à obra. Por isso, Serra da Batateira não consta da lista de prioridades de investimentos para 2004. De acordo com o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 do governo federal, o próximo desembolso para o projeto, no valor de R\$ 100 mil, se dará em 2005. Há previsão de mais R\$ 1,1 milhão, em 2006, e R\$ 2,1 milhões, em 2007, o que lança para um futuro remoto a conclusão da obra.

IMPROVISO

Atualmente, só sete dos 18 quilômetros projetados do canal estão construídos. Parte está sem revestimento, exposta à erosão. Tampouco há rede de distribuição para as áreas de lavoura. Os sítios mais remediados fazem, por conta própria, irrigação improvisada das propriedades. Cada um mantém pequena bomba na beira do canal.

José Eduardo da Silva, de 43 anos, e três parceiros são vítimas da incerteza e improvisação que dominam o projeto de irrigação da Serra da Batateira. Eles são remanescentes de um grupo de 13 agricultores que, em 2000, arrendaram, por nove anos, um terreno de 80 hectares para produzir tomate. “O resto desistiu, quando percebeu que não tínhamos garantia de água para a plantação”, contou José Eduardo.

Na semana passada, o agricultor tentava, sem sucesso, levar água do canal para a lavoura. Usava um sistema rudimentar, conhecido como sifão. Trata-se de um cano de PVC tampado nas extremidades, cheio de água. Quando mergulhado no canal e destampado, produz vácuo, que empurra a água para fora.

Segundo José Eduardo, por ordem da prefeitura, o fluxo de água da barragem para o canal havia sido reduzido; por isso, o sifão não estava funcionando. “Conseguimos parceria com uma indústria de polpa de tomate, mas, do jeito que está, não dá para levar o negócio à frente”, reclama o agricultor.

Diário de Natal – 3/11

Obras paradas

Dois ministérios - Transportes e Integração Nacional - somam 548 obras paradas em todo o País. São 322 no primeiro e 226 no segundo. Embora não sejam as únicas a abrigar tal tipo de problema, as duas pastas lideram o ranking do abandono, cujas causas são variadas. Vão da falta de planejamento a erros de dimensionamento, irregularidades como superfaturamento e descontinuidade administrativa.

O desperdício segue impune de governo a governo. Não por amnésia. Vez ou outra, surge uma comissão de investigação no Congresso, o Tribunal de Contas da União choca o País com relatórios do descabro, a imprensa cobra soluções, mas a coleção de obras inacabadas parece não ter fim. Cresce no rastro do descaso com o dinheiro público, de mudanças abruptas de prioridades com as trocas de governantes.

Em 1995, comissão especial do Senado identificou 2.214 projetos que tiveram sua execução abandonada, estimando o prejuízo em R\$ 15 bilhões, em valores da época. Há dois anos, uma CPI da Câmara foi extinta em meio a denúncias de extorsão de empreiteiras por deputados. Hoje, nem sequer há números globais que permitam dimensionar o problema com precisão. Mas apenas a usina nuclear Angra 3, paralisada há cerca de 18 anos, consome em torno de US\$ 20 milhões anuais - conforme consta em relatório do TCU - na conservação de equipamentos e manutenção dos canteiros de obras. Além dos gastos elevados, há os recursos públicos investidos sem retorno para a sociedade.

O pior é que não há solução à vista. A conclusão da BR- 020, por exemplo, não está prevista no Plano Plurianual de investimentos elaborado pelo governo Lula. O ministro dos Transportes, Anderson Adauto, explica que foi dada prioridade a obras em que fosse possível atender à população “com menos dinheiro e em pouco tempo”.

Trata-se de critério razoável. Também seria bom que houvesse acompanhamento permanente do TCU, como prevenção contra o surgimento de novas irregularidades, e que se estancasse de vez o crescimento desse passivo, cuja solução se torna cada vez mais complexa e distante. Agora mesmo, empreiteiras estão cobrando do governo dívidas de cerca de R\$ 450 milhões, acumuladas desde o ano passado, e ameaçam parar as obras rodoviárias federais em execução se o pagamento não for retomado nos próximos dias. Fechar logo esse ralo é questão de economia nacional.

Correio da Paraíba – 5/11

A preço de banana

Helayne Boaventura e César Henrique Arrais, da equipe do Correio

Enquanto os ministros reclamam da falta de verba para investir em projetos essenciais, por inoperância ou incompetência o governo federal deixa de arrecadar dinheiro com os imóveis da União. A descoberta foi feita por auditores do Tribunal de Contas da União (TCU) ao checar o trabalho de fiscalização feito por órgãos federais em Pernambuco, São Paulo e Rio de Janeiro.

Os técnicos constataram que na hora de cobrar taxas dos imóveis, as gerências regionais de patrimônio erraram contas, subvalorizaram o preço de imóveis ou cobraram aluguéis muito abaixo do preço de mercado. A situação caótica fez o tribunal iniciar uma megaoperação em nove estados para flagrar irregularidades semelhantes. O trabalho termina em três semanas. O resultado de um dos três projetos-piloto — a investigação feita em imóveis de Alphaville, uma das regiões mais valorizadas de São Paulo — será julgado pelo plenário do TCU na próxima quarta-feira. Os técnicos estimam que a Gerência Regional do Patrimônio da União no estado de São Paulo deixou de arrecadar pelo menos R\$ 2 milhões anuais ao subvalorizar imóveis da região de Alphaville. A auditoria constatou que a gerência cobrava de propriedades comerciais e empresariais taxas com base no valor dos imóveis, desvalorizados em até 70% se comparados ao preço de mercado. Nesses casos, a União é coproprietária do terreno e cobra uma taxa pelo uso de sua metade do solo.

O julgamento do material recolhido no Rio de Janeiro ainda não tem data marcada, mas a previsão é de que corra até dezembro. A auditoria feita em imóveis da Gerência Regional do Patrimônio da União no estado do Rio aponta dados ainda mais estarrecedores. Os técnicos descobriram que moradores de casas pertencentes à União localizadas em bairros nobres da capital, como o Jardim Botânico e a Urca, pagam seis vezes menos que o valor médio e aluguel. Em vários casos, os auditores encontraram moradores que pagam apenas R\$ 60, quando o aluguel em imóveis da região não custa menos de R\$ 400.

A auditoria feita em Pernambuco foi a única a ser julgada até agora e mostrou erros tão evidentes que fez o tribunal ampliar a investigação antes mesmo de julgar os outros dois projetos-piloto. Os técnicos identificaram irregularidades em 20 dos 32 processos selecionados. Em 62% dos casos, foi detectado um problema prosaico: os funcionários responsáveis por cobrar as taxas erraram as contas. E por uma causa ainda mais espantosa: os cálculos não foram feitos no computador. A equipe de auditores selecionou os processos a partir de cópias das cadernetas de avaliadores da gerência regional.

O acórdão (a sentença) do TCU diz que não houve prejuízo para a arrecadação, mas as irregularidades afrontam o “princípio da igualdade dos administrados”. Isso quer dizer que os enganos só não causaram prejuízo à União porque os funcionários cobraram mais de quem não merecia.

Ao detectar o problema, o TCU pediu à Secretaria de Patrimônio da União (SPU), a quem a gerência de Pernambuco está subordinada, que fiscalize todos os órgãos regionais. Para o caso julgado, os ministros recomendaram 12 providências, entre elas a “supervisão recíproca dos cálculos”, ou seja, a revisão das contas e o uso de uma planilha eletrônica, programa disponível em quase todas as residências que têm computador.

NO DISTRITO FEDERAL

O patrimônio público no Distrito Federal ainda não foi alvo das auditorias do TCU. Mas, a gerência regional da SPU está fazendo um levantamento próprio sobre a situação dos 1.860 apartamentos funcionais mantidos pelo governo federal no DF e planeja vendê-los. Segundo Marco Antônio Zopelar, gerente regional da SPU, o órgão está particularmente preocupado com os imóveis que ele considera “inabitáveis”.

A SPU ainda não fechou o levantamento, mas Zopelar estima que os apartamentos sem condições de moradia batem na casa de uma centena. “O grau de destruição é tamanho que não há dinheiro na SPU para reformá-los”, explicou. Após a conclusão do estudo, o gerente vai sugerir ao Ministério do Planejamento que os imóveis sejam vendidos. “Se não houver dinheiro para a reforma, é melhor vendê-los, para que não seja necessário ficar arcando com custos de taxas e de condomínio”, disse. Segundo dados do Tesouro Nacional, são gastos R\$ 6,2 milhões anuais com a manutenção dos imóveis funcionais do DF.

SANTA CATARINA, ESPÍRITO SANTO, PARANÁ, BAHIA, CEARÁ E MARANHÃO TAMBÉM ESTÃO SENDO INVESTIGADOS PELO TCU

O grau de destruição é tamanho que não há dinheiro na SPU para reformá-los

SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO É PRIORIDADE

O alvo da fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) são os imóveis sob a tutela da Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Além da SPU, outros órgãos como os comandos militares, INSS, Dnocs e Funai são donos de imóveis federais. A SPU administra cerca de 525 mil imóveis. Porém, não serão investigados 24.750 imóveis do governo federal onde funcionam as repartições públicas. São os chamados imóveis afetados ao serviço público. Estão incluídos também os apartamentos funcionais utilizados por deputados e senadores.

Os técnicos do TCU estão de olho nas 500 mil propriedades restantes da SPU, os chamados imóveis dominiais. Estão na lista prédios abandonados, terrenos de empresas federais extintas, fazendas expropriadas, propriedades que ficaram para a União por falta de herdeiros.

Em 99% dos casos dos imóveis dominiais, a União é coproprietária do terreno. Quem compra a outra metade assina um contrato com o governo. Pelo regime de aforamento, o morador tem de pagar uma vez por ano uma espécie de Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU) à União, que corresponde a 0,6% do valor do terreno. No caso de regime de ocupação, o co-proprietário paga por ano entre 2% e 5% do valor do terreno. Os cerca de 5 mil imóveis restantes estão alugados (cerca de 2.500), arrendados (em que se paga o aluguel de terra sem construção), cedidos ou vagos.

Correio Braziliense – 7/11

Como os presídios viram escolas do crime

Deire Assis

Auditoria realizada por analistas da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), do Tribunal de Contas da União (TCU), prova por que os presídios brasileiros são considerados verdadeiras escolas do crime. Encarcerados, os presos passam os dias ociosos. Não têm educação, capacitação profissional, trabalho e renda, direitos previstos na Lei de Execuções Penais (LEP – Lei 7.210/84) e tidos como indispensáveis numa política penitenciária que objetiva reinserir o criminoso na sociedade. No documento oficial,

Goiás aparece entre os Estados que apresentam os piores índices de participação de presos em atividades escolares.

Conforme a pesquisa, em agosto do ano passado apenas 7% da população carcerária do Estado (hoje composta aproximadamente por 6,5 mil presos) estudava. Situação semelhante foi encontrada no Espírito Santo, no Acre, em Rondônia, no Amazonas e no Pará (veja quadro). A auditoria, que foi realizada nos meses de agosto e setembro do ano passado, teve como referência os programas desenvolvidos nas áreas educacional, de qualificação profissional e de trabalho entre 2000 e 2002.

Segundo o trabalho, a qualificação profissional destinada aos presos de Goiás e em 2001 “se aproximava de zero (os dados se referem ao número de cursos por grupo de 100 presos ministrados em 2001).” Quadro semelhante só foi observado em outros três Estados: São Paulo (que mantém em seus presídios 40% dos presos do País), Pernambuco e Sergipe.

Os dados comprovam que o atual modelo em uso nos presídios, onde as autoridades simplesmente encarceram o criminoso a área de segurança, não atende ao projeto de recuperação do preso. Ao contrário, alimenta a reincidência. Em Goiás, quase metade dos presos do sistema prisional (40,36%) volta a cometer crimes. “Os condenados deixam a penitenciária qualificados. Não falo em qualificação profissional. Eles saem qualificados na atividade criminosa. Quem entra por furto sai especialista em roubo, em assalto”, analisa o juiz Wilson da Silva Dias, titular da Vara de Execuções Penais.

ANALFABETOS

De acordo com a auditoria promovida pelos analistas do Seprog, no Brasil, de 100.440 presos, 77% não estudam. No Estado do Paraná, que apresenta melhor diagnóstico nessa área, 31% dos detentos têm acesso a estudo. Levantamento feito pela atual presidência da Agência Goiana do Sistema Prisional revela que nada menos que 74% da população carcerária do Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia é analfabeta ou semi-alfabetizada. Pela LEP, o Estado tem obrigação de alfabetizar os analfabetos em presídios, assim como oferecer vagas no ensino fundamental.

A auditoria concluiu que o processo de qualificação profissional dos presos, que pressupõe a elevação da escolaridade, a educação profissional, o trabalho e a renda, “não tem obtido os resultados esperados em relação à ampliação da capacidade produtiva dos sentenciados, nem tem contribuído para a melhora da auto-estima e do convívio social dos presos.

” Aliada, geralmente, às péssimas condições de acomodação, a falta de projetos na área de educação e trabalho transforma os presídios em bombas-relógio, prontas para explodir a qualquer momento. “O tempo que o preso fica ocioso, planejando fugas e outros incidentes dentro do presídio, precisa ser ocupado com trabalho e escola”, avalia Dias.

Os analistas do TCU visitaram penitenciárias de nove Estados brasileiros, mais o Distrito Federal, selecionadas de acordo com o número de presos por 100 mil habitantes. A equipe também encaminhou questionários às secretarias de Segurança Pública de todos os Estados brasileiros e a 397 unidades prisionais do País. Doze Estados, entre eles Goiás, e 248 instituições responderam os documentos, por meio dos quais foi montado o relatório final da auditoria, entregue no início deste ano às autoridades brasileiras.

‘ME ARRUMO PARA VIR PARA A ESCOLA’

Os alunos hoje matriculados na escola da Penitenciária Coronel Odenir Guimarães, em Aparecida de Goiânia, comprovam o que dizem as professoras. Paulo (nome fictício), de 28 anos, que cumpre pena de 28 anos por assalto, é um dos alunos que deverão concluir o ensino médio no próximo ano. “No começo, vim para a escola só para preencher o tempo. Depois, meu objetivo mudou. Quero terminar os estudos para mudar de vida quando sair daqui”, conta. Antes de ser preso, Paulo estava há oito anos sem estudar.

Há pouco tempo, a mãe dele participou na cadeia da sua formatura de 8ª série. “Ela ficou orgulhosa de mim. Lá fora ela não viu isso e pôde participar dessa minha alegria aqui dentro.” Bem vestido, o reeducando confessa: confessa: “Antes eu não tinha vontade de me arrumar. Me vestir bem para quê, para ir onde, eu pensava. Agora tenho motivo. Me arrumo para vir para a escola.”

ATIVIDADES CULTURAIS

As atividades fomentadas pela escola estadual não se limitam à educação formal. Conforme Filogônia, as atividades culturais, como teatro, música, dança e pintura são incentivadas pelos profissionais.

Na escola já nasceu um grupo de pagode e, com o auxílio dos professores, foi instalado há oito meses na penitenciária um ateliê de arte. Hoje, cinco presos passam o tempo produzindo telas, que são vendidas e ajudam no sustento próprio e da família.

ACESSO AO TRABALHO É PRIVILÉGIO

Oportunidades para presos trabalharem ainda são pequenas em Goiás. Juiz diz que empresas estão perdendo um filão e defende uma política mais agressiva do poder público

O relatório da auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o sistema carcerário no País não informa quantos presos foram encontrados trabalhando nos presídios de Goiás. De um modo geral, o documento aponta que as unidades penais brasileiras dispõem de número e variedade reduzida de oficinas. Onde a situação é melhor, consegue-se atingir de 40% a 50% da população carcerária com o acesso ao trabalho. “Torna-se um privilégio a oportunidade de trabalhar nas oficinas de produção”, dizem os analistas no documento.

Segundo informa o presidente da Agência Goiana do Sistema Prisional, Edemundo Dias de Oliveira Filho, a administração está procurando ampliar os projetos já existentes no sistema e criar outros. “Nosso objetivo é promover uma verdadeira revolução nessa área”, afirma.

De acordo com o presidente, a fazenda de cerca de 70 alqueires, de propriedade da agência, não tem praticamente nenhuma utilidade. “Já assinei aqui ordem de compra de mandioca, o que considero um absurdo. Temos condições de produzir muito aqui, o que não tem sido feito”, diz Oliveira Filho.

CONVÊNIO

As iniciativas de trabalho destinadas à população carcerária de Goiás atingem basicamente os sentenciados da Penitenciária Coronel Odenir Guimarães e os presos do regime semiaberto.

O presidente da Agência Prisional revela que convênio firmado com a Cooperativa Habitacional dos Servidores Militares e Civis permitiu empregar 58 presos do complexo prisional de Aparecida de Goiânia.

Os presos recebem um salário de 180 reais, têm 50 reais depositados numa conta de pecúlio e a família do reeducando ganha ainda uma cesta de alimentos. Uma empresa do ramo de cabides e prendedores de roupa instalou unidade dentro da penitenciária e oferece trabalho a 74 detentos.

No presídio, 60 presos participam do projeto Pintando a Liberdade, do Ministério da Justiça, voltado à fabricação de material esportivo. Na indústria criada dentro da penitenciária, 21 presos transformam bicicletas apreendidas pela Justiça em cadeiras de roda, doadas depois a entidades filantrópicas. Por esse trabalho, recebem cerca de 190 reais. Além disso, cerca de 400 presos trabalham com costura de bolas.

MÃO-DE-OBRA

O juiz da Vara de Execuções Penais, Wilson da Silva Dias, faz uma crítica à iniciativa privada, que não absorve a mão-de-obra de sentenciados nem de quem sai - os chamados egressos - do sistema prisional. "As empresas não sabem o filão que estão perdendo. Esta é uma mão-de-obra barata. Os presos não têm direitos trabalhistas e o empregador não tem deveres previdenciários", afirma.

Conforme Dias, as empresas do Distrito Agroindustrial de Aparecida de Goiânia (Daig) instaladas em área de 122 hectares antes pertencentes ao Centro Penitenciário, nas proximidades do complexo prisional de Aparecida de Goiânia, tiveram os terrenos doados pelo governo do Estado em troca da reserva de 5% de sua mão-de-obra à população carcerária.

"Isso acabou não acontecendo. Há um contingente pequeno de presos trabalhando e é necessária uma política política mais agressiva do poder público nessa área", observa o juiz.

Para os presos que trabalham, a Lei de Execuções Penais prevê alguns benefícios. A principal delas é a remissão da pena.

CAPACITAÇÃO

Em relação aos cursos de capacitação destinados aos presos, o presidente da Agência Prisional destaca que em 2001, diferentemente do que informa o relatório da auditoria do Tribunal de Contas da União, 720 presos que cumprem pena no complexo prisional de Aparecida de Goiânia e de outras 17 cidades foram capacitados em cursos profissionalizantes.

Provavelmente no final deste mês, informa, novos cursos serão oferecidos, agora, com 590 vagas. Os cursos são resultado de convênio com o Ministério da Justiça no valor de R\$ 122,4 mil. "Vamos fazer convênios com o Sesi (Serviço Social da Indústria) e o Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) para realização de cursos com recursos próprios do Estado", revela ele.

CHANCES RARAS

POPULAÇÃO DE PRESOS POR 100 MIL HABITANTES NO BRASIL

1995: 95,5 presos por 100 mil - Aumento de 53%
2002: 146 presos por 100 mil - Déficit do sistema:
62.490 vagas

POPULAÇÃO CARCERÁRIA EM GOIÁS

Total: 6,5 mil - Condenados: 1,9 mil
Complexo Prisional em Aparecida de Goiânia - 3,5 mil
Provisórios: 1,6 mil
Interior: 3 mil

O QUE DIZ A LEI

(Lei de Execuções Penais - LEP, Lei nº 7.210, de 11/07/1984)

A assistência ao preso é dever do Estado e deve se dar no plano jurídico, educacional, social, religioso e também quanto à saúde do detento.

O processo educacional direcionado à pessoa presa deverá necessariamente compreender a instrução escolar e a formação profissional.

O ensino fundamental é obrigatório, a alfabetização é compulsória para os analfabetos, o ensino profissional deve ser ministrado em nível de iniciação ou de aperfeiçoamento técnico e o trabalho do condenado deverá ter finalidade educativa e produtiva. A remuneração do preso não pode ser inferior a três quartos do salário mínimo.

O trabalho do sentenciado é contado para efeito de remissão de pena, na ordem de três dias de trabalho para remissão de cada um dia de pena a ser cumprida.

O DIAGNÓSTICO

Os principais problemas levantados:

- A qualificação profissional não promove ampliação e manutenção da capacidade produtiva do preso e não mostra efeitos sobre auto-estima e o convívio social;
- O perfil educacional da população carcerária demonstra situação de baixa escolaridade. As atividades educacionais são implementadas de forma isolada;
- As penitenciárias não foram planejadas para a realização de atividades de educação, profissionalização e de trabalho;
- A descontinuidade da atividade de ensino é total;
- A jornada de trabalho dos presos não contribui para a participação dos presos em atividades escolares;
- Há acentuada carência de profissionais para lecionar nas prisões;
- O ambiente é considerado insalubre para as atividades;
- Há pouco envolvimento das secretarias de educação no ensino nas unidades prisionais;
- O trabalho desenvolvido não alcança resultados quanto a empregabilidade;
- As unidades prisionais dispõem de número e variedade reduzida de oficinas e não têm espaço físico adequado para atividades laborais; e
- É comum a remuneração do preso com menos de 3/4 do salário mínimo, valor garantido pela LEP.

REMISSÃO DA PENA PODE INCENTIVAR PRESOS A ESTUDAR

Embora duas salas da Escola Estadual Dona Lourdes Estivalete Teixeira estejam funcionando com divisórias por falta de espaço, a instituição tem condições de oferecer mais vagas aos presos. No entanto, a diretora Filogônia Alves Santana revela que muitos presos resistem em estudar, principalmente porque muitos deles preferem trabalhar. Primeiro pela renda que obtêm e, segundo, pela remissão da pena, prevista em lei.

FALTA DE POLÍTICA DEFINIDA NO SETOR AGRAVA SITUAÇÃO.

O documento produzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) mostra que as atividades educacionais desenvolvidas nas penitenciárias são implementadas, de um modo geral, de forma isolada. O quadro encontrado, segundo a auditoria, “é resultado da inexistência de uma política pública federal direcionada à ressocialização do preso”.

O promotor Haroldo Caetano da Silva, da área de Execuções Penais, concorda e ressalta que no Estado a situação se repete.

“Goiás não dispõe de uma política penitenciária. É evidente que necessitamos de programas na área educacional e de trabalho, mas vivemos numa condição onde sequer temos estabelecimentos prisionais. A CPP (Casa de Prisão Provisória), por exemplo, está tão lotada que os presos estão dormindo por turnos”, comenta ele. Uma prova de que a área de segurança do sistema prisional brasileiro aparece em escala de importância privilegiada está na distribuição do quadro geral de agentes penitenciários no País por área de atuação. Segundo levantamento do Seprog, nas áreas inerentes à ressocialização estão alocados 11,7% do total de agentes, enquanto o setor de segurança consome 72,5% dessa mão-de-obra.

RECURSOS

Em Goiás, outro exemplo prático diz respeito à aplicação de recursos no sistema penitenciário. De 2001 para cá, o governo investiu R\$ 1,9 milhão no sistema. Os projetos na área social (incluindo convênios de capacitação, núcleos de apoio às famílias dos sentenciados, mutirões de execução penal e capacitação de servidores) consumiram, desse montante, menos de R\$ 150 mil (cerca de 8% do total).

A política nacional de investimentos no setor também segue a mesma hierarquia de importância. Em 2001, o governo federal investiu R\$ 238,6 milhões no Programa de Reestruturação do Sistema Penitenciário. As ações de profissionalização só foram contempladas com 1,38% desse valor. O documento do TCU deixa claro que essa diferença na aplicação dos recursos acontece em razão dos inúmeros outros problemas inerentes ao sistema prisional brasileiro. Praticamente toda semana, unidades prisional são tomadas por rebeliões de presos, descontentes com a assistência recebida.

Conforme a auditoria, a maior parte do dinheiro investido pelo governo federal visa diminuir o déficit de vagas do sistema prisional, hoje estimado em 62,5 mil vagas. O complexo prisional instalado em Aparecida de Goiânia é um exemplo claro. Tanto a Casa de Prisão Provisória (CPP) quanto o Centro Penitenciário Coronel Odenir Guimarães (antigo Cepaigo) estão superlotados e abrigam hoje o dobro da sua capacidade.

O Popular – 9/11



DNIT vai rever obras irregulares no Estado

Samuel Lima Palmas

Quatro obras federais executadas no Tocantins (três trechos de rodovias e a Hidrovia Araguaia-Tocantins - veja quadro), nas quais o Tribunal de Contas da União (TCU) apontou indícios de irregularidades graves, vão passar por exames do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT). A determinação foi dada ontem pelo diretor-geral do órgão, José Antônio Coutinho. Deverão ser examinadas 39 obras em todo o país. Os diretores executivos do DNIT em cada região ficarão encarregados de examinar cada uma das obras, emitindo relatórios de esclarecimento sobre elas, e que deverão ser encaminhados para o TCU.

As irregularidades pontadas pelo Tribunal de Contas constam da relação encaminhada para a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, que estava elaborando a Lei Orçamentária para o próximo ano. Das obras no Estado citadas dentre as 39 apontadas com irregularidades pelo TCU, estão a construção de trechos de rodovias nas BRs 230, 235, 242 (entre as cidades de Peixe, Paranã e Taguatinga) e a Hidrovia Araguaia-Tocantins.

As obras foram iniciadas ainda na época do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagens (DNER) e tiveram execução até a administração anterior no DNIT. Todas as obras apontadas pelo TCU estão paralisadas, e não receberam liberação de recursos e nem foram feitos empenhos para sua continuidade em 2003. O coordenador do DNIT no Estado, Rômulo do Carmo Ferreira Neto, não foi encontrado para falar sobre o assunto. No órgão em Palmas foi informado de que ele estaria viajando, devendo retornar hoje.

Serviço

O que: Obras federais no Tocantins serão examinadas pelo DNIT. Nelas há graves indícios de irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União.

Obras:

Construção de trechos rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins

- BR-230/TO (Divisa MA/TO - Divisa TO/PA)

Construção de trechos rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins

- BR-242/TO (Peixe-Paraná-Taguatinga)

Construção de trechos rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins

- BR-235/TO (Divisa TO/MA - Divisa TO/PA)

Implantação da Hidrovia do Araguaia-Tocantins - Nacional

Fonte: DNIT

(Jornal do Tocantins – 13/11)

Ministro acha que legislação do Brasil facilita prática da corrupção

Luis Tôrres

A legislação penal e civil brasileira facilita a prática da corrupção no Brasil. Quem disse isso foi o ministro Ubiratan Aguiar, membro da Corte do Tribunal de Contas da União, que esteve esta semana em João Pessoa participando do 22º Congresso Nacional de Tribunais de Contas. Para o ministro, é preciso que a classe política do País promova uma profunda reforma nos códigos processuais a fim de restringir o grande volume de recursos judiciais que emperram ações contra gestores corruptos. “Se você tem dinheiro, é abastado, os códigos processuais brasileiros, seja ele civil ou penal, permitem, sob o enfoque do princípio do amplo direito de defesa, uma série de recursos, agravos e embargos que tornam os julgamentos morosos”, justifica Aguiar.

Ele acusa ainda a legislação de ser elitista. “A Justiça vê quem tem e não quem é”, disse. Por este e outros motivos, o ministro do TCU lamentou que a cultura da corrupção no Brasil encontre tanta facilidade de disseminação no País. O caminho, para Ubiratan, seria a educação. “Se nós tivéssemos historicamente investido na educação como libertação do homem, onde as escolas não apenas ensinassem, mas preparassem para a vida e para o exercício da cidadania, estaríamos numa situação diferente”, observou. Apesar da esperança, o ministro Ubiratan Aguiar admitiu que a libertação por meio da educação é sonho que deve levar em conta realidade contrária.

Na visão do ministro, que foi professor, o cidadão brasileiro ainda é uma peça fácil de manipulação nas mãos dos políticos. “Isto por causada despolitização. As pessoas, durante campanha eleitoral, só pensam em resolver seus problemas imediatos”, lamentou. Por causa disso, o ministro-membro da Corte do Tribunal de Contas da União, se diz um inimigo feroz do gestor que desvia verbas destinadas à educação pública. “Se eu sou implacável ao desvio de recursos, sejam eles de que natureza forem, em relação à educação para mim é agravante”, disse. Aguiar, que já foi deputado federal pelo Ceará, acusou os “poderosos” de fazerem de tudo para manter o estado de alienação do povo brasileiro.

(Jornal da Paraíba – 17/11)

”Essa reforma pela educação, que significa a libertação do homem, ninguém quer fazer”, disse, “e quem tem o poder na mão, o poder econômico, o poder da força política não quer perder isto com medo de ser substituído”, completou.

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS É QUESTIONADO

Fora do campo jurídico, o ministro Ubiratan Aguiar deixou claro que existe um fator fundamental para coibir a ação de gestores públicos mal-intencionados: a participação popular. Aguiar, que é relator do processo que apura irregularidades nas obras do Canal da Redenção, localizado no município de Sousa, apela para o envolvimento da sociedade na fiscalização do uso da coisa pública no Brasil, a exemplo do que fazem os Tribunais de Contas. “Tem que haver uma mobilização da sociedade. Qualquer cidadão pode denunciar, acionara Justiça, levar as informações ao conhecimento dos tribunais possibilidade do desvio do dinheiro público”, salientou.

NAS CAMPANHAS

Para o ministro Ubiratan Aguiar, a corrupção no Brasil inicia durante as campanhas eleitorais, quando grupos econômicos financiam campanhas sob a promessa de controlar as decisões políticas no futuro. “Será que eles têm interesse em garantir a democracia no Brasil?”, questiona ironicamente o ministro. Descrente de parte do processo eleitoral brasileiro, o ministro defendeu o fim do financiamento privado das campanhas eleitorais no Brasil. “Se o financiamento público de campanha não é a melhor alternativa, é pelo menos o mais saudável. Talvez, saia mais barato para o Estado o financiamento público do que o privado”, defendeu. A frustração do ministro se reflete também na questão tributária do País. “Tudo passa pela concentração de renda”, observa. “O prefeito quer ter mais poder para garantir reeleição, o Estado e a União também, por isso essa briga nas discussões da reforma tributária”, disse.



Irregularidades ameaçam três obras

Hermes Lorenzon

Três obras no Estado foram incluídas no relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) por apresentarem indícios de irregularidades graves. São elas a ampliação do Porto de Itajaí, a construção de contornos ferroviários e obras de contenção de enchentes.

O levantamento foi entregue ao Congresso Nacional para alertar os parlamentares sobre os riscos de inclusão delas no Orçamento 2004. A intenção do TCU com a iniciativa é sugerir que sejam incluídas no orçamento para evitar dificuldades no ressarcimento de valores, se forem executadas e houver comprovação posterior de irregularidades.

No entanto, o deputado Carlito Merss (PT-SC), que integrou até a semana passada a Comissão Mista do Orçamento, acredita que as obras possam ser contempladas com verbas. Merss propõe que a verba seja prevista e só liberada quando o problema for resolvido.

Para o deputado, as três obras citadas pelo tribunal são importantes para o Estado e não se pode desperdiçar a oportunidade de incluí-las. O contorno ferroviário, por exemplo, evitaria que os trilhos passassem pelos centros das cidades de Jaraguá do Sul e Guaramirim, onde o risco de acidente é iminente.

A obra é de responsabilidade do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) em convênio com a prefeitura de Jaraguá do Sul. O município sustenta que os técnicos fizeram uma análise superficial e que o próprio Ministério dos Transportes havia aprovado o projeto.

TRIBUNAL ANALISOU 400 OBRAS NO PAÍS

O coordenador do DNIT em Santa Catarina, João José dos Santos, lembra que são obras antigas e de responsabilidade da gestão anterior.

No total, o Tribunal de Contas da União analisou 400 obras no país. Identificou indícios de irregularidades graves em 22% delas. As principais constatações foram superfaturamento, ausência de projeto básico e de licença ambiental e restrição a competitividade nos processos licitatórios.

INVESTIGADAS

Ampliação do Porto de Itajaí

Responsável: DNIT

O que: ampliação da área de armazenagem de produtos e do cais do porto para receber mais contêineres

Construção de contornos ferroviários.

Responsável: DNIT

O que: construção deanel ferroviário por fora das cidades de Jaraguá do Sul e Guaramirim. Hoje, a linha passa pelo centro das cidades e escoia inúmeros produtos entre Paranaguá (PR) e São Francisco do Sul

Obras de contenção de enchentes.

Responsável: Ministério da Integração Nacional

O que: Construção de dispositivos de segurança em municípios catarinenses como Brusque, Rio Negrinho, São Bento do Sul, Lages, Joinville e outros nas regiões Sul e Vale do Itajaí.

Fontes: TCU, DNIT e deputado Carlito Merss

Diário Catarinense - 20/11

TCU diz que INSS é inerte para cobrar suas dívidas

Em detido relatório, a partir da página 242 do "Diário Oficial" do dia 21 passado, o Tribunal de Contas da União chegou textualmente à conclusão de que o INSS atinge as raias da inércia em cobrar as dívidas acumuladas a seu favor, uma vez que no exercício de 2001 conseguiu reaver apenas 0,56% de um estoque de débitos que se elevam aproximadamente a R\$ 120 bilhões.

Em 2001, a taxa de inflação do IBGE registrou 8.9%, abaixo do índice de 2002, que foi de 11%. Do estoque geral da dívida, a parcela de 87% agrupa as empresas privadas. Os órgãos públicos federais - incrível - eram responsáveis pela parcela de 12%. Os estaduais e municipais, por 1%. O relator da auditoria foi o ministro Adilson Mota.

A desordem em alto grau encontrada na administração do INSS foi justificada pela direção do Instituto como decorrente da falta de material humano capacitado e ausência de um sistema moderno de informatização. Enquanto o Instituto consegue cobrar apenas 0,36% do montante de R\$ 120 bilhões do que lhe devem, o ministro Ricardo Berzoini suspende, ilegalmente, o pagamento mensal do aposentado nonagenário, que representa (coincidência) meio por cento também da folha mensal de pagamento.

Na dívida ativa, em cobrança administrativa e no setor de recuperação das dívidas fiscais (Refis), existiam em dezembro de 2001, efetivamente, 418.619 processos. A parcela contida no Refis soma R\$ 39 bilhões, correspondendo (página 244) a 36,2% do total da dívida. Enquanto não privatizarem o INSS, nós vamos publicar, mensalmente, este absurdo.

DESCONTOLE ABSOLUTO E TOTAL

O Refis estabelece o pagamento das dívidas em até - vejam só - 180 meses a juros anuais de 17,5%, sem correção monetária. Portanto, este ano, como a inflação do IBGE vai ser, provavelmente, de 12%, os devedores vão se capitalizar, já que vão arcar com juros reais de apenas 5,5% ao ano. Esta taxa é cobrada pelo comércio nas vendas a prazo, mas ao mês.

No entanto, o Tribunal de Contas da União, ao aprovar o relatório Adilson Mota, assinalou que o INSS é o império do descontrole administrativo. Isso porque a lei do Refis determina que as empresas devedoras perdem o direito do parcelamento de 180 meses se atrasarem os pagamentos mensais. Muito bem. O ministro Adilson Mota constatou que o INSS não implantou, até hoje, um simples e banal mecanismo de controle para saber quem está pagando as prestações em dia e quem está, novamente, jogando a dívida para as calendas. Impressionante.

UM PAQUIDERME ENTRE CRISTAIS

De outro lado, o INSS não consegue fazer uma cobrança seletiva à base dos grandes devedores. Apenas 4,98% dos devedores possuem dívidas acima de R\$ 1 milhão. No entanto, estes 4,98% responsáveis por 75% da dívida geral de R\$ 120 bilhões. Então, se o INSS não quiser molestar os grandes devedores, é só partir para cima dos pequenos. Assim como fez o ministro Ricardo Berzoini ao escolher como alvo sádico os aposentados que têm mais de 90 anos. O INSS parece, na realidade, um paquiderme no meio de uma sala de cristais.

Não tem compromisso com nada, nem com qualquer blindagem contra fraudes, já que estas, especialmente na superintendência do Rio, se repetem sem parar. Lembra uma das últimas iniciativas de um superintendente da Rua Pedro Lessa que reservou uma boate em Ipanema e com os assessores, convidados e com um ex-deputado comemorou o aniversário, e sambaram a noite toda com tudo pago pelo erário.

O PECÚLIO E A DÍVIDA DO INSS

A desordem do INSS é de tal ordem que, por exemplo, ele não tem idéia do volume de créditos em favor dos aposentados que continuam trabalhando no mesmo emprego ou em outro e que, até 94, acumularam créditos a seu favor.

Era obrigação do INSS informar, trimestralmente, a oscilação dos saldos corrigidos, a exemplo de como procede a Caixa Econômica Federal em relação ao FGTS. Ao contrário, nada faz. Tampouco fornece explicação pública sobre o que faz com este dinheiro que, na verdade, não pertence ao Instituto, mas, sim, a aproximadamente dois milhões de pessoas.

O INSS também nada faz para impedir o crescimento dos devedores. A cada ano têm surgido cerca de 101 mil, em média, processos de cobrança. Eles adormecem no sistema do INSS que tem como objetivo apenas procrastinar, pois o descaso é grande, a ponto de seus advogados perderem o prazo para falar e contestar o feito.

AÇÕES NA JUSTIÇA SE ACUMULAM

Finalmente, completando o quadro caótico, o INSS sabe que existem na Justiça Federal 600 mil ações transitadas em julgado pela revisão de vencimentos que a Previdência achatou ilegalmente. Não tem idéia do que representa sua dívida em números absolutos, pois no Rio há 60 mil ações aguardando pagamento. Para se ter uma idéia sobre o paquiderme, se a partir de hoje não surgisse nenhuma nova ação judicial, a liquidação das que se tornaram irrecorríveis demoraria um pouco mais de 20 anos.

É uma previdência social assim que, ainda por cima, quer reduzir direitos de 21 milhões de pessoas, cujo salário médio é de R\$ 445,00 por mês. É bom lembrar que três quartos dos inativos ganham apenas um salário mínimo. A prova que a Previdência é uma instituição falida é que os responsáveis pelo comando do País esticaram para cinco anos o sofrimento dos inativos. A maioria, após a pendenga na Justiça, vai estar morta.

(Tribuna da Imprensa – 28/11)

REPRESENTAÇÃO. MJ. LICITAÇÃO. INFORMÁTICA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE INFORMÁTICA E DE LICENÇAS DE USO DE SOFTWARE MICROSOFT. CONTRATO SELECT. INCOMPATIBILIDADE COM A LEI Nº 8.666/93. EXIGIBILIDADE DE PROCESSO LICITATÓRIO. POSSIBILIDADE DE INDICAÇÃO DE MARCA.

O Tribunal, ao apreciar Representação formulada pela Secretaria de Direito Econômico, do Ministério da Justiça, deliberou, em caráter normativo que:

- quanto à contratação de serviços técnicos de informática (assistência técnica, treinamento e certificação, suporte técnico e consultoria) para o ambiente Microsoft:

- deve obrigatoriamente ser precedida de licitação, ante a comprovada viabilidade de competição nessa área, e as licitações devem ser distintas das utilizadas para a aquisição das licenças de software, conforme a jurisprudência deste Tribunal consubstanciada nas Decisões 186/99 e 811/02, todas do Plenário;

- os serviços de treinamento e certificação, suporte técnico e consultoria devem ser especificados, licitados e contratados separadamente dos demais serviços técnicos, utilizando-se o parcelamento ou a adjudicação por itens como forma de obtenção do melhor preço entre os licitantes, conforme prevê a Decisão 811/02 do Plenário;

- os requisitos de qualificação técnica para contratação desses serviços devem necessariamente ser distintos para cada espécie de serviço a ser contratado e diferenciados daqueles utilizados para a contratação de licenças de software, vez que estes últimos são, em regra, mais simples;

- quanto à contratação de licenças de uso de software Microsoft:

- deve obrigatoriamente ser precedida de licitação, ante a comprovada viabilidade de competição entre as diversas empresas credenciadas pela Microsoft para vender os seus produtos nas diversas modalidades de comercialização existentes (Select, Government Subscription, Open e Full Package);

- é irregular a licitação ou o contrato para aquisição de licenças em que o objeto não esteja precisamente definido, nos termos dos arts. 7º, § 4º, 8º, 14 e 55, I, da Lei nº 8.666/93;

- a licitação deve ser precedida de minucioso planejamento, realizado em harmonia com o planejamento estratégico da instituição e com o seu plano diretor de informática, em que fique precisamente definido, dentro dos limites exigidos na Lei nº 8.666/93, os produtos a serem adquiridos, sua quantidade e o prazo para entrega das parcelas, se houver entrega parcelada;

- o resultado do planejamento mencionado no item anterior deve ser incorporado a projeto básico, nos termos do art. 6º, IX, e 7º da Lei nº 8.666/93, que deverá integrar o edital de licitação e o contrato;

- os aludidos planejamento e projeto básico deverão, sempre que possível, contemplar um período de três anos, de maneira que a licitação possa ser atendida por todas as modalidades de comercialização oferecidas pela Microsoft (Select, Government Subscription, Open e Full Package) e, portanto, possam dela participar todos revendedores credenciados da Microsoft, se assim o quiserem, ampliando-se ao máximo a competitividade do certame;

- na hipótese de o planejamento e o projeto básico indicarem a necessidade de atualização das licenças durante a vigência do contrato, tal necessidade deve ser circunstanciadamente justificada, uma vez que ela, além de onerar a contratação, restringe a competitividade do certame;

- a indicação de marca na especificação de produtos de informática pode ser aceita frente ao princípio da padronização previsto no art. 15, I, da Lei 8.666/93, desde que a decisão administrativa que venha a identificar o produto pela sua marca seja circunstanciadamente motivada e demonstre ser essa a opção, em termos técnicos e econômicos, mais vantajosa para a administração;

- não obstante a indicação de marca, desde que circunstanciadamente motivada, possa ser aceita em observância ao princípio da padronização, este como aquela não devem ser obstáculo aos estudos e à efetiva implantação e utilização de software livre no âmbito da Administração Pública Federal, vez que essa alternativa, como já suscitado, poderá trazer vantagens significativas em termos de economia de recursos, segurança e flexibilidade;

- ressalvados os contratos em andamento, os quais devem ser apreciados com base nos entendimentos vigentes neste Tribunal à época de sua contratação, os entendimentos ora firmados devem ser observados na licitação e contratação de licenças de software e de serviços técnicos de informática, em geral;

- orientar os órgãos e entidades da Administração Pública Federal no sentido de não prorrogar os contratos de licenças de software e de serviços técnicos de informática em andamento, que tenham sido celebrados em desacordo com o presente entendimento do Tribunal, providenciando a realização de novas licitações nos moldes ora preconizados.

(Acórdão 1521/2003 Plenário - Ata 39, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, rev. Min. Guilberme Palmeira, TC 003.789/1999-3, Sessão 08/10/2003.)

REPRESENTAÇÃO. SEFIP/TCU. APOSENTADORIA. NOTÁRIOS, TABELIÕES E OFICIAIS DE REGISTRO, TITULARES DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS DO DISTRITO FEDERAL. PROVENTOS PAGOS PELA UNIÃO.

O Tribunal, ao apreciar Representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal - Sefip/TCU, firmou o entendimento de que:

- Tratando-se de notários, tabeliões e oficiais de registro, titulares de serventias extrajudiciais do Distrito Federal, somente é permitida a concessão de aposentadoria com proventos pagos pela União àqueles admitidos antes da publicação da Lei nº 8.935/94, ocorrida em 21.11.1994, desde que respeitados todos os requisitos previstos no art. 51 da referida lei;

(Acórdão 1548/2003 Plenário - Ata 40, rel. Min. Adylson Motta, rev. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, TC 003.286/2002-6, Sessão 15/10/2003.)

CONSULTA. MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. COMPETÊNCIA DO TCU PARA FISCALIZAR CONTRATOS DE CONCESSÃO DE RODOVIAS FEDERAIS DELEGADAS A ESTADOS DA FEDERAÇÃO. PEDIDOS DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO.

O Tribunal, respondendo à Consulta do Ministério dos Transportes, deliberou, em caráter normativo, que:

- o Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar os contratos de concessão celebrados com a iniciativa privada ou administrado pelos Estados da Federação, pelo Distrito Federal e por Municípios, ou por consórcio entre eles - compostos por rodovias federais delegadas aos entes da Federação com base na Lei nº 9.277/96;

- os órgãos da Administração Pública Federal - conforme estabelecido no artigo 71, inciso IV, da Constituição Federal, bem como no artigo 38, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 e no artigo 232 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - não são entes competentes para solicitarem a esta Corte a fiscalização dos contratos de concessão delegados aos Estados com base na Lei nº 9.277/96 ou quaisquer outras auditorias ou inspeções;

- se um eventual pedido de fiscalização vier acompanhado de expediente dando conhecimento de irregularidades, este será autuado como Representação, conforme previsto no artigo 68 combinado com o artigo 69, inciso III, da Resolução TCU nº 136/2000, podendo o Relator considerá-la de natureza urgente, dando-lhe tramitação preferencial.

(Acórdão 1606/2003 Plenário - Ata 42, rel. Min. Adylson Motta TC 016.080/2003-7, Sessão 29/10/2003.)

CONSULTA. CÂMARA DOS DEPUTADOS. FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS AOS ENTES DA FEDERAÇÃO QUE SE ENCONTREM EM SITUAÇÃO DE INADIMPLÊNCIA EM RAZÃO DE NORMAS ESPECÍFICAS QUE REGULAMENTAM AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. INEXISTÊNCIA DE ÓBICE LEGAL.

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

Cotejando o contido nos arts. 22, parágrafo único, inciso IV, e 25, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), não se aplicam as sanções de suspensão de transferências voluntárias a que se refere o art. 25, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000 às ações financiadas com recursos provenientes do Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído pela Lei nº 10.201/2001, com exceção, apenas, da regra prevista pela Constituição Federal, em seu art. 167, inciso X, segundo a qual é vedada a transferência voluntária de recursos para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

(Acórdão 1640/2003 Plenário - Ata 44, rel. Min. Ubiratan Aguiar, red. Min. Humberto Souto, TC 016.991/2003-0, Sessão 05/11/2003.)

REPRESENTAÇÃO. MEC. LICITAÇÃO. INFORMÁTICA. AQUISIÇÃO DE COMPUTADORES E SOFTWARE. ORIENTAÇÃO QUANTO À IMPLANTAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE SOFTWARE LIVRE NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

O Tribunal, ao apreciar Representação formulada nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, noticiando possíveis irregularidades no edital de Concorrência destinada à aquisição de 27.062 computadores e software a serem utilizados no Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo), considerou improcedente a representação, e formulou orientação ao Ministério da Educação no sentido de que:

Não obstante a indicação de marca, desde que circunstanciadamente motivada, possa ser aceita em observância ao princípio da padronização, este como aquela não devem ser obstáculo aos estudos e à efetiva implantação e utilização de software livre no âmbito da Administração Pública Federal, vez que essa alternativa poderá trazer vantagens significativas em termos de economia de recursos, segurança e flexibilidade;

(Acórdão 1713/2003 Plenário - Ata 45, rel. Min. Guilherme Palmeira, TC 004.193/2001-1, Sessão 12/11/2003.)

CONSULTA. TST. RECEITAS PROVENIENTES DA APLICAÇÃO DE MULTA. IMPOSSIBILIDADE DE RETORNO AO ORÇAMENTO DO ÓRGÃO. RECOLHIMENTO AO TESOUREO NACIONAL.

O Tribunal, respondendo à Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, com o propósito de dirimir dúvidas acerca da viabilidade legal de retornar ao orçamento do Órgão os valores provenientes da aplicação de penalidade de multa de mora e/ou inexecução total ou parcial de contratos, deliberou em caráter normativo, que:

As receitas provenientes da aplicação de penalidades de natureza pecuniária pela administração pública, inclusive aquelas definidas no art. 86 e 87 da Lei nº 8.666/93, exceto por expressa determinação legal na constituição de fundos específicos, deverão ser recolhidas ao tesouro nacional para a devida classificação, independentemente do exercício a que se refiram ou de serem pagas mediante compensação de créditos recíprocos, não podendo, por isso mesmo, ser revertidas para qualquer dotação orçamentária.

(Acórdão 889/2003 Plenário - Ata 27, rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, TC 004.378/2003-2, Sessão 16/07/2003, DOU 24/07/2003.)

REPRESENTAÇÃO. MP/TCU. PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - OAB. ÓRGÃO DESOBRIGADO DE PRESTAR CONTAS AO TCU. RESPEITO À COISA JULGADA, DECORRENTE DE DECISÃO PROFERIDA PELO TFR.

O Tribunal, ao apreciar Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, firmou o entendimento de que:

O Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil não estão obrigados a prestar contas a este Tribunal, em respeito à coisa julgada, decorrente da decisão proferida pelo Tribunal Federal de Recursos nos autos do Recurso de Mandado de Segurança nº 797.

(Acórdão 1765/2003 Plenário - Ata 46, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, rev. Min. Ubiratan Aguiar, TC 002.666/1998-7, Sessão 19/11/2003, DOU 28/11/2003.)

ADMINISTRATIVO. PARECER DO TCU SOBRE O CUMPRIMENTO DO CONTRATO DE GESTÃO DA ASSOCIAÇÃO DAS PIONEIRAS SOCIAIS. ENTENDIMENTO FIRMADO.

O Tribunal, ao apreciar estudos acerca da regulamentação do art. 3º, inc. XIII, da Lei nº 8.246/91, que trata do parecer desta Corte de Contas sobre o cumprimento do contrato de gestão da Associação das Pioneiras Sociais, firmou o entendimento de que:

- a data de 31 de janeiro prevista no art. 3º, inc. XII, da Lei nº 8.246/91 refere-se ao prazo para apresentação do relatório acerca da execução do contrato de gestão celebrado entre a União e a Associação das Pioneiras Sociais, a ser encaminhado anualmente ao Ministério da Saúde e ao Tribunal de Contas da União;

- o prazo de trinta dias previsto no art. 3º, inc. XIII, da Lei nº 8.246/91 refere-se ao parecer do Ministério da Saúde acerca do relatório sobre a execução do contrato de gestão e não sobre as contas anuais da entidade;

- o prazo para a apresentação da prestação de contas completa da Associação das Pioneiras Sociais, inclusive com os pareceres do Ministério da Saúde e da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC, é o previsto no artigo 2º, parágrafo único, da IN/TCU nº 12/96, isto é, 150 (cento e cinquenta) dias contados da data do encerramento do exercício financeiro;

- o prazo previsto para o julgamento das contas da Associação das Pioneiras Sociais - APS e a emissão de parecer relativo ao cumprimento do contrato de gestão celebrado com a União é de 90 dias após o encaminhamento da prestação de contas, conforme previsto no artigo 3º, inciso XIII, da Lei nº 8.246/91;

- o parecer do Tribunal será constituído de pronunciamento em item específico do Acórdão relativo ao julgamento da prestação de contas da APS e do relatório e voto do Ministro-Relator e votos revisores, na parte que abordar o cumprimento do contrato de gestão;

(Acórdão 1808/2003 Plenário - Ata 47, rel. Min. Marcos Vileça, TC 014.736/2002-0, Sessão 26/11/2003, DOU 09/12/2003.)

CONSULTA. MINISTÉRIO DA DEFESA. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE RESERVA REMUNERADA OU REFORMA COM PROVENTOS DECORRENTES DE CARGO EFETIVO DE SERVIDOR PÚBLICO CIVIL, POR AQUELES QUE NOVAMENTE INGRESSARAM NO SERVIÇO PÚBLICO, MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO, ATÉ A DATA DE PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98.

O Tribunal, respondendo à Consulta formulada pelo Ministro de Estado da Defesa, deliberou em caráter normativo, que:

- na vigência da Constituição Federal de 1988, mesmo após a Emenda Constitucional 20/1998, a acumulação de proventos somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade, independentemente de o beneficiário ser servidor público ou militar;

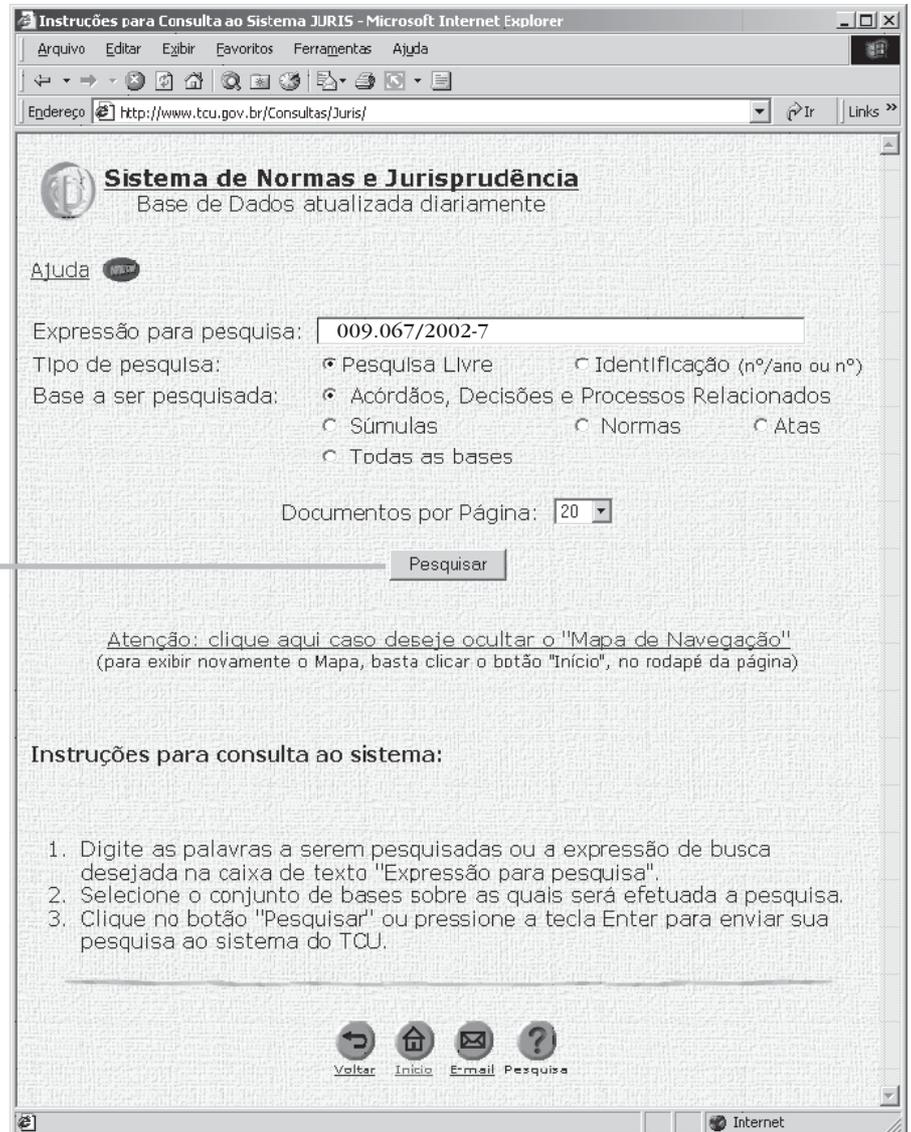
- o art. 11 da Emenda Constitucional 20/1998 apenas permite àqueles que preencham as condições nele especificada, continuar acumulando os proventos de aposentadoria, reserva remunerada ou reforma com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, respeitando-se o limite salarial do funcionalismo público;

- caso a pessoa que se enquadre na hipótese do art. 11 da EC/1998 venha a implementar as condições para aposentar-se no novo cargo, somente poderá fazê-lo se renunciar à percepção dos proventos decorrentes da aposentadoria, reserva remunerada ou reforma anterior.

(Acórdão 1840/2003 Plenário - Ata 48, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, TC 006.538/2003-7, Sessão 03/12/2003, DOU 24/12/2003.)

Como Pesquisar na Página do TCU na *Internet*

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.



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".
4. Aguarde até que apareça a listagem com as ementas relacionadas aos dados solicitados.
5. Para mais informações e exemplos de pesquisas, selecione o link "Ajuda".

Tabela de expressões para a realização da pesquisa

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

DICAS

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

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

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

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

\$ pode ser usado para recuperar o prefixo ou sufixo dos termos, ou ainda, substituir caracteres do termo pesquisado.

use ? para substituir caracteres alfanuméricos desconhecidos. Ex.: 009.067/200?-?

Índice de Assunto

A

Accountability

Controle Social no Brasil: Confrontando a Teoria, o Discurso Oficial e a Legislação com a Prática.
MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos e PEREIRA, José Matias.
Revista 98/2003, 63

Acumulação de Proventos

Acórdão 1.840/2003
Consulta. Ministério da Defesa. Acumulação de proventos.
RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 96

Administração Indireta

As Autarquias, Fundações e Empresas Estatais na Lei de Responsabilidade Fiscal.
JÚNIOR, Flávio Corrêa Toledo.
Revista 98/2003, 29

Advocacia-Geral da União (AGU)

Tribunais de Contas e a Legitimidade para Promover a Execução de suas Decisões
CORRÊA, Maurício
Revista 98/2003, 7

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)

O Papel das Agências no Estado Brasileiro: Considerações Sobre a Discricionariedade Técnica.
FURTADO, Lucas Rocha.
Revista 98/2003, 11

Agência Nacional de Petróleo (ANP)

O Papel das Agências no Estado Brasileiro: Considerações Sobre a Discricionariedade Técnica.
FURTADO, Lucas Rocha.
Revista 98/2003, 11

Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)

O Papel das Agências no Estado Brasileiro: Considerações Sobre a Discricionariedade Técnica.
FURTADO, Lucas Rocha.
Revista 98/2003, 11

Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

O Papel das Agências no Estado Brasileiro: Considerações Sobre a Discricionariedade Técnica.
FURTADO, Lucas Rocha.
Revista 98/2003, 11

Agência Reguladora

O Papel das Agências no Estado Brasileiro: Considerações Sobre a Discricionariedade Técnica.
FURTADO, Lucas Rocha.
Revista 98/2003, 11

Água

A Incidência Tributária Sobre o Uso da Água.
COPOLA, Gina.
Revista 98/2003, 39

Aluguel

A Preço de Banana.
Revista 98/2003, 83

Amostragem (Estatística)

Plano de Amostragem para Testes por Atributos.
LIEBL, Jonas.
Revista 98/2003, 55

Aposentadoria

Acórdão 1.548/2003
Representação. SEFIP/TCU. Aposentadoria.
MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 94
Acórdão 1.840/2003
Consulta. Ministério da Defesa. Acumulação de proventos.
RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 96

Associação das Pioneiras Sociais (APS)

Acórdão 1.808/2003
Administrativo. Parecer do TCU sobre o cumprimento do contrato de gestão da Associação das Pioneiras Sociais.
VILAÇA, Marcos (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 96

Auditoria – Estatística

Plano de Amostragem para Testes por Atributos.
LIEBL, Jonas.
Revista 98/2003, 55

Auditoria Externa

Ministério da Cultura Elimina Auditorias Externas.
Revista 98/2003, 73

Autarquia

As Autarquias, Fundações e Empresas Estatais na Lei de Responsabilidade Fiscal.
JÚNIOR, Flávio Corrêa Toledo.
Revista 98/2003, 29

Avaliação de Desempenho

Os Tribunais de Contas e a Qualidade do Serviço Público.

VILAÇA, Marcos Vinícios.
Revista 98/2003, 19

B**Barragem Congonhas (MG)**

TCU confirma obra irregular em Minas.
Revista 98/2003, 81

C**Câmara dos Deputados**

Acórdão 1.640/2003
Consulta. Câmara dos Deputados. Fundo Nacional de Segurança Pública.
AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 95

Campanha eleitoral – Financiamento

Ministro Acha que Legislação do Brasil Facilita Prática da Corrupção
Revista 98/2003, 90

Cidadania

Os Tribunais de Contas e a Qualidade do Serviço Público.
VILAÇA, Marcos Vinícios.
Revista 98/2003, 19
Controle Social no Brasil: Confrontando a Teoria, o Discurso Oficial e a Legislação com a Prática.
MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos e PEREIRA, José Matias.
Revista 98/2003, 63

Cobrança

TCU Diz que INSS é Inerte para Cobrar suas Dívidas.
Revista 98/2003, 91

Código Aberto

Governo X Microsoft.
LUZ, Cátia e CAPARELLI, Estela.
Revista 98/2003, 76

Computador

Acórdão 1.713/2003
Representação. MEC. Licitação. Informática.
PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 95

Concentração de Renda

Ministro Acha que Legislação do Brasil Facilita Prática da Corrupção
Revista 98/2003, 90

Concessão de Serviço Público

O Papel das Agências no Estado Brasileiro: Considerações Sobre a Discricionariedade Técnica.
FURTADO, Lucas Rocha.
Revista 98/2003, 11

Contratação de Serviço

Acórdão 1.521/2003
Representação. MJ. Licitação. Informática.
CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 94

Contrato de Gestão

Acórdão 1.808/2003
Administrativo. Parecer do TCU sobre o cumprimento do contrato de gestão da Associação das Pioneiras Sociais.
VILAÇA, Marcos (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 96

Controle Externo

Controle Externo e Técnicas de Mediação: A Busca de Soluções com Foco No Interesse Público.
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de.
Revista 98/2003, 45

Controle Social

Os Tribunais de Contas e a Qualidade do Serviço Público.
VILAÇA, Marcos Vinícios.
Revista 98/2003, 19
Controle Social no Brasil: Confrontando a Teoria, o Discurso Oficial e a Legislação com a Prática.
MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos e PEREIRA, José Matias.
Revista 98/2003, 63

Corrupção

Os Tribunais de Contas e a Qualidade do Serviço Público.
VILAÇA, Marcos Vinícios.
Revista 98/2003, 19
Enfrentamento da Corrupção.
Revista 98/2003, 80
Ministro Acha que Legislação do Brasil Facilita Prática da Corrupção
Revista 98/2003, 90

D**Débito**

Tribunais de Contas e a Legitimidade para Promover a Execução de suas Decisões
CORRÊA, Maurício
Revista 98/2003, 7

Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT)

DNIT Vai Rever Obras Irregulares no Estado.

Revista 98/2003, 89

Irregularidades Ameaçam Três Obras

Revista 98/2003, 91

Discricionariedade

O Papel das Agências no Estado Brasileiro: Considerações Sobre a Discricionariedade Técnica.

FURTADO, Lucas Rocha.

Revista 98/2003, 11

Distribuição de Poisson

Plano de Amostragem para Testes por Atributos

IEBL, Jonas.

Revista 98/2003, 55

Dívida

TCU Diz que INSS é Inerte para Cobrar suas Dívidas.

Revista 98/2003, 91

E

Educação

Ministro Acha que Legislação do Brasil Facilita Prática da Corrupção

Revista 98/2003, 90

Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb)

Trensurb Tenta Liberar Ampliação do Metrô

Revista 98/2003, 79

Empresa Estatal

As Autarquias, Fundações e Empresas Estatais na Lei de Responsabilidade Fiscal.

JÚNIOR, Flávio Corrêa Toledo.

Revista 98/2003, 29

Ensino Profissional

Como os Presídios Viram escolas do Crime.

Revista 98/2003, 85

Escola Pública

Escola Pública Terá Verba para Banda Larga.

Revista 98/2003, 78

Execução Judicial

Tribunais de Contas e a Legitimidade para Promover a Execução de suas Decisões

CORRÊA, Maurício

Revista 98/2003, 7

Execução Orçamentária

As Autarquias, Fundações e Empresas Estatais na Lei de Responsabilidade Fiscal.

JÚNIOR, Flávio Corrêa Toledo.

Revista 98/2003, 29

F

Fiscalização

Acórdão 1.606/2003

Consulta. Ministério dos Transportes.

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 98/2003, 94

Fundação

As Autarquias, Fundações e Empresas Estatais na Lei de Responsabilidade Fiscal.

JÚNIOR, Flávio Corrêa Toledo.

Revista 98/2003, 29

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

Controle Social no Brasil: Confrontando a Teoria, o Discurso Oficial e a Legislação com a Prática.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos e PEREIRA, José Matias.

Revista 98/2003, 63

Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST)

Escola Pública Terá Verba para Banda Larga.

Revista 98/2003, 78

Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)

Acórdão 1.640/2003

Consulta. Câmara dos Deputados. Fundo Nacional de Segurança Pública.

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 98/2003, 95

G

Gestão Fiscal

Controle Social no Brasil: Confrontando a Teoria, o Discurso Oficial e a Legislação com a Prática.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos e PEREIRA, José Matias.

Revista 98/2003, 63

Governo Eletrônico

Escola Pública Terá Verba para Banda Larga.

Revista 98/2003, 78

H

Hidrovia Araguaia – Tocantins

DNIT Vai Rever Obras Irregulares no Estado.

Revista 98/2003, 89

I

Imóvel da União

A Preço de Banana.

Revista 98/2003, 83

Imóvel Funcional

A Preço de Banana.
Revista 98/2003, 83

Informática

Acórdão 1.521/2003
Representação. MJ. Licitação. Informática.
CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 94

Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)

TCU Diz que INSS é Inerte para Cobrar suas Dívidas.
Revista 98/2003, 91

Interesse Público

Controle Externo e Técnicas de Mediação: A Busca de Soluções com Foco No Interesse Público.
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de.
Revista 98/2003, 45

Internet

Escola Pública Terá Verba para Banda Larga.
Revista 98/2003, 78

Irrigação

Governo Paga por Canal que Erosão Destrói.
Revista 98/2003, 82

L**Legitimidade**

Tribunais de Contas e a Legitimidade para Promover a Execução de suas Decisões
CORRÊA, Maurício
Revista 98/2003, 7

Lei de Diretrizes Orçamentárias

As Autarquias, Fundações e Empresas Estatais na Lei de Responsabilidade Fiscal.
JÚNIOR, Flávio Corrêa Toledo.
Revista 98/2003, 29

Lei de Responsabilidade Fiscal

As Autarquias, Fundações e Empresas Estatais na Lei de Responsabilidade Fiscal.
JÚNIOR, Flávio Corrêa Toledo.
Revista 98/2003, 29
Controle Social no Brasil: Confrontando a Teoria, o Discurso Oficial e a Legislação com a Prática.
MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos e PEREIRA, José Matias.
Revista 98/2003, 63

Licitação

A Lei que Estende o Pregão a Estados e Municípios.
MUKAI, Toshio.
Revista 98/2003, 35

Ministério Cancela Licitação de Sete Lotes de Estradas Federais.

Revista 98/2003, 73

Governo Cancela Processo de Concessão de Rodovias

Revista 98/2003, 74

Escola Pública Terá Verba para Banda Larga.

Revista 98/2003, 78

Trensurb Tenta Liberar Ampliação do Metrô

Revista 98/2003, 79

Acórdão 1.521/2003

Representação. MJ. Licitação. Informática.

CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Relator)

Revista 98/2003, 94

Linux

Governo X Microsoft.

LUZ, Cátia e CAPARELLI, Estela.

Revista 98/2003, 76

M**Mediação**

Controle Externo e Técnicas de Mediação: A Busca de Soluções com Foco No Interesse Público.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de.

Revista 98/2003, 45

Medicamento - Compra – Irregularidade

TCU Aponta Prejuízo em Compras

Revista 98/2003, 75

Metrô

Trensurb Tenta Liberar Ampliação do Metrô

Revista 98/2003, 79

Microsoft

Governo X Microsoft.

LUZ, Cátia e CAPARELLI, Estela.

Revista 98/2003, 76

Acórdão 1.521/2003

Representação. MJ. Licitação. Informática.

CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Relator)

Revista 98/2003, 94

Ministério da Cultura (MinC)

Ministério da Cultura Elimina Auditorias Externas.

Revista 98/2003, 73

Ministério da Defesa

Acórdão 1.840/2003

Consulta. Ministério da Defesa. Acumulação de proventos.

RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)

Revista 98/2003, 96

Ministério da Educação (MEC)*Acórdão 1.713/2003**Representação. MEC. Licitação. Informática.*

PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)

Revista 98/2003, 95

Ministério da Integração Social (MIN)*Governo Paga por Canal que Erosão Destrói.*

Revista 98/2003, 82

Obras Paradas.

Revista 98/2003, 83

Ministério da Justiça (MJ)*Acórdão 1.521/2003**Representação. MJ. Licitação. Informática.*

CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Relator)

Revista 98/2003, 94

Ministério dos Transportes (MT)*Ministério Cancela Licitação de Sete Lotes de Estradas Federais.*

Revista 98/2003, 73

Governo Cancela Processo de Concessão de Rodovias

Revista 98/2003, 74

Obras Paradas.

Revista 98/2003, 83

*Acórdão 1.606/2003**Consulta. Ministério dos Transportes.*

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 98/2003, 94

Ministério Público Junto ao TCU*Acórdão 1.765/2003**Representação. MP/TCU. Prestação de Contas da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.*

CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Relator)

Revista 98/2003, 95

Multa*Acórdão 889/2003**Consulta. TST. Receitas provenientes de aplicação de multa.*

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Relator)

Revista 98/2003, 95

Tribunais de Contas e a Legitimidade para Promover a Execução de suas Decisões

CORRÊA, Maurício

Revista 98/2003, 7

O**Obras Públicas***Enfrentamento da Corrupção.*

Revista 98/2003, 80

Governo Paga por Canal que Erosão Destrói.

Revista 98/2003, 82

Obras Paradas.

Revista 98/2003, 83

Obras Públicas – Irregularidade*TCU confirma obra irregular em Minas.*

Revista 98/2003, 81

Governo Paga por Canal que Erosão Destrói.

Revista 98/2003, 82

DNIT Vai Rever Obras Irregulares no Estado.

Revista 98/2003, 89

Irregularidades Ameaçam Três Obras.

Revista 98/2003, 91

Oficial de Registro*Acórdão 1.548/2003**Representação. SEFIP/TCU. Aposentadoria.*

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 98/2003, 94

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)*Acórdão 1.765/2003**Representação. MP/TCU. Prestação de Contas da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.*

CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Relator)

Revista 98/2003, 95

P**Pedágio – Tarifa***Governo Cancela Processo de Concessão de Rodovias*

Revista 98/2003, 74

Penitenciária*Como os Presídios Viram escolas do Crime.*

Revista 98/2003, 85

Política Penitenciária*Como os Presídios Viram escolas do Crime.*

Revista 98/2003, 85

Política Pública*Controle Externo e Técnicas de Mediação: A Busca de Soluções com Foco No Interesse Público.*

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de.

Revista 98/2003, 45

Política Tarifária*O Papel das Agências no Estado Brasileiro:**Considerações Sobre a Discricionariedade Técnica.*

FURTADO, Lucas Rocha.

Revista 98/2003, 11

Pregão*A Lei que Estende o Pregão a Estados e Municípios.*

MUKAI, Toshio.

Revista 98/2003, 35

Preso

Como os Presídios Viram escolas do Crime.
Revista 98/2003, 85

Prestação de Contas

Acórdão 1.765/2003
Representação. MP/TCU. Prestação de Conta da
Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.
CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 95

Prestação de Serviços Públicos

O Papel das Agências no Estado Brasileiro:
Considerações Sobre a Discricionariedade Técnica.
FURTADO, Lucas Rocha.
Revista 98/2003, 11

Probabilidade

Plano de Amostragem para Testes por Atributos.
LIEBL, Jonas.
Revista 98/2003, 55

Programa de Computador

Governo X Microsoft.
LUZ, Cátia e CAPARELLI, Estela.
Revista 98/2003, 76

Programa de Recuperação Fiscal (REFIS)

TCU Diz que INSS é Inerte para Cobrar suas
Dívidas.
Revista 98/2003, 91

Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO)

Acórdão 1.713/2003
Representação. MEC. Licitação. Informática.
PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 95

Projeto Cultural

Ministério da Cultura Elimina Auditorias Externas.
Revista 98/2003, 73

Q**Qualificação Profissional**

Como os Presídios Viram escolas do Crime.
Revista 98/2003, 85

R**Receita**

Acórdão 889/2003
Consulta. TST. Receitas provenientes de aplicação de
multa.
ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 95

Recursos Hídricos

A Incidência Tributária Sobre o Uso da Água.
COPOLA, Gina.
Revista 98/2003, 39

Recursos Públicos – Gestão

Controle Externo e Técnicas de Mediação: A Busca de
Soluções com Foco No Interesse Público.
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de.
Revista 98/2003, 45

Reforma (Direito Militar)

Acórdão 1.840/2003
Consulta. Ministério da Defesa. Acumulação de
proventos.
RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 96

Reforma Processual

Ministro Acha que Legislação do Brasil
Facilita Prática da Corrupção
Revista 98/2003, 90

Responsabilidade Fiscal

Controle Social no Brasil: Confrontando a Teoria, o
Discurso Oficial e a Legislação com a Prática.
MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos e PEREIRA, José Matias.
Revista 98/2003, 63

Ressarcimento

Tribunais de Contas e a Legitimidade para Promover
a Execução de suas Decisões
CORRÊA, Maurício
Revista 98/2003, 7

Rodovia

Ministério Cancela Licitação de Sete Lotes de Estradas
Federais.
Revista 98/2003, 73
Governo Cancela Processo de Concessão de Rodovias
Revista 98/2003, 74

Rodovia - Concessão - Contrato

Acórdão 1.606/2003
Consulta. Ministério dos Transportes.
MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 94

S**Secretaria de Patrimônio da União (SPU)**

A Preço de Banana.
Revista 98/2003, 83

Secretaria de Saúde (DF)

TCU Aponta Prejuízo em Compras
Revista 98/2003, 75

Serra da Batateira (BA)

Governo Paga por Canal que Erosão Destrói.
Revista 98/2003, 82

Servidor Público

Acórdão 1.840/2003
Consulta. Ministério da Defesa. Acumulação de proventos.
RODRIGUES, Walton Alencar (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 96

Serviço Público – Qualidade

Os Tribunais de Contas e a Qualidade do Serviço Público.
VILAÇA, Marcos Vinícios.
Revista 98/2003, 19

Sistema Único de Saúde (SUS)

Controle Social no Brasil: Confrontando a Teoria, o Discurso Oficial e a Legislação com a Prática.
MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos e PEREIRA, José Matias.
Revista 98/2003, 63

Software Livre

Governo X Microsoft.
LUZ, Cátia e CAPARELLI, Estela.
Revista 98/2003, 76
Acórdão 1.713/2003
Representação. MEC. Licitação. Informática.
PALMEIRA, Guilherme (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 95

T**Supremo Tribunal Federal**

Tribunais de Contas e a legitimidade para promover a execução de suas decisões
CORRÊA, Maurício
Revista 98/2003, 7

Tableião

Acórdão 1.548/2003
Representação. SEFIP/TCU. Aposentadoria.
MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 94

Tarifa

A Incidência Tributária Sobre o Uso da Água.
COPOLA, Gina.
Revista 98/2003, 39

Taxas

A Incidência Tributária Sobre o Uso da Água.
COPOLA, Gina.
Revista 98/2003, 39

TCU – Competência

A importância do Tribunal de Contas da União.
MAIA, Agaciel da Silva.
Revista 98/2003, 25

TCU – Estrutura

A importância do Tribunal de Contas da União.
MAIA, Agaciel da Silva.
Revista 98/2003, 25

TCU – Função

Controle Externo e Técnicas de Mediação: A Busca de Soluções com Foco No Interesse Público.
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de.
Revista 98/2003, 45

TCU – História

A importância do Tribunal de Contas da União.
MAIA, Agaciel da Silva.
Revista 98/2003, 25

Transferência de Recursos

Acórdão 1.640/2003
Consulta. Câmara dos Deputados. Fundo Nacional de Segurança Pública.
AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 95

Tribunal de Contas

Os Tribunais de Contas e a Qualidade do Serviço Público.
VILAÇA, Marcos Vinícios.
Revista 98/2003, 19

Tribunal de Contas – Decisão

Tribunais de Contas e a Legitimidade para Promover a Execução de suas Decisões
CORRÊA, Maurício
Revista 98/2003, 7

Tribunal de Contas da União (TCU)

A importância do Tribunal de Contas da União.
MAIA, Agaciel da Silva.
Revista 98/2003, 25

Tribunal Superior do Trabalho (TST)

Acórdão 889/2003
Consulta. TST. Receitas provenientes de aplicação de multa.
ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Relator)
Revista 98/2003, 95

Tributo

A Incidência Tributária Sobre o Uso da Água.
COPOLA, Gina.
Revista 98/2003, 39

Índice de Autor

A

AGUIAR, Ubiratan

Acórdão 1.640/2003
Consulta. Câmara dos Deputados. Fundo Nacional de
Segurança Pública.
 Revista 98/2003, 95

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Controle Externo e Técnicas de Mediação: A Busca de
Soluções com Foco No Interesse Público.
 Revista 98/2003, 45

C

CAVALCANTI, Augusto Sherman

Acórdão 1.521/2003
Representação. MJ. Licitação. Informática.
 Revista 98/2003, 94
Acórdão 1.765/2003
Representação. MP/TCU. Prestação de Contas da Ordem
dos Advogados do Brasil - OAB.
 Revista 98/2003, 95

COPOLA, Gina

A Incidência Tributária Sobre o Uso da Água.
 Revista 98/2003, 39

CORRÊA, Maurício

Tribunais de Contas e a Legitimidade para
Promover a Execução de suas Decisões
 Revista 98/2003, 7

F

FURTADO, Lucas Rocha

O Papel das Agências no Estado Brasileiro:
Considerações Sobre a Discricionariedade Técnica.
 Revista 98/2003, 11

J

JÚNIOR, Flávio Corrêa Toledo

As Autarquias, Fundações e Empresas Estatais na Lei de
Responsabilidade Fiscal.
 Revista 98/2003, 29

L

LIEBL, Jonas

Plano de Amostragem para Testes por Atributos.
 Revista 98/2003, 55

M

MAIA, Agaciel da Silva

A importância do Tribunal de Contas da União.
 Revista 98/2003, 25

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos

Controle Social no Brasil: Confrontando a Teoria, o
Discurso Oficial e a Legislação com a Prática.
 Revista 98/2003, 63

MOTTA, Adylson

Acórdão 1.548/2003
Representação. SEFIP/TCU. Aposentadoria.
 Revista 98/2003, 94
Acórdão 1.606/2003
Consulta. Ministério dos Transportes.
 Revista 98/2003, 94

MUKAI, Toshio

A Lei que Estende o Pregão a Estados e Municípios.
 Revista 98/2003, 35

P

PALMEIRA, Guilherme

Acórdão 1.713/2003
Representação. MEC. Licitação. Informática.
 Revista 98/2003, 95

PEREIRA, José Matias

Controle Social no Brasil: Confrontando a Teoria, o
Discurso Oficial e a Legislação com a Prática.
 Revista 98/2003, 63

R

ROCHA, Lincoln Magalhães da

Acórdão 889/2003
Consulta. TST. Receitas provenientes de aplicação de
multa.
 Revista 98/2003, 95

RODRIGUES, Walton Alencar

Acórdão 1.840/2003
Consulta. Ministério da Defesa. Acumulação de
proventos.
 Revista 98/2003, 96

V

VILAÇA, Marcos

Os Tribunais de Contas e a Qualidade do Serviço
Público
 Revista 98/2003, 19
Acórdão 1.808/2003
Administrativo. Parecer do TCU sobre o cumprimento
do contrato de gestão da Associação das Pioneiras
Sociais.
 Revista 98/2003, 96

Endereços do TCU

DISTRITO FEDERAL

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

ACRE

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

ALAGOAS

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

AMAPÁ

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

AMAZONAS

Telefone: (92) 622-8169/622-7578
Telefax: (92) 622-1576
E-mail: secex-am@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas
Avenida Joaquim Nabuco, 1.193 - Centro
CEP: 69020-030, Manaus - AM

BAHIA

Telefone: (71) 341-9965/341-1966
Fax: (71) 341-1955
E-mail: secex-ba@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia
Avenida Tancredo Neves, nº 2.242 - STIEP
CEP: 41820-020, Salvador - BA

CEARÁ

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

ESPÍRITO SANTO

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

GOIÁS

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

MARANHÃO

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

MATO GROSSO

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

MATO GROSSO DO SUL

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

MINAS GERAIS

Telefone: (31) 3374-4487/3374-7277/3374-7239
 Fax: (31) 3374-6893
 E-mail: secex-mg@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais
 Rua Campina Verde, nº 593 - Bairro Salgado Filho
 CEP: 30550-340, Belo Horizonte - MG

PARÁ

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

PARAÍBA

Telefone: (83) 221-4319/221-4114
 Fax: (83) 221-4659
 E-mail: secex-pb@tcu.gov.br
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU
 Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba
 Praça Barão do Rio Branco, 33 - Centro
 CEP: 58010-760, João Pessoa - PB 66010-060, Belém - PA

PARANÁ

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

PERNAMBUCO

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

PIAUI

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

RIO DE JANEIRO

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

RIO GRANDE DO NORTE

Telefone: (84) 211-2743/211-8754
 Fax: (84) 201-6223
 E-mail: secec-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: secec-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: secec-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: secec-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: secec-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: secec-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: secec-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: secec-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

