

Fiscalização a serviço da sociedade

REVISTA do TCU

Revista do Tribunal de Contas da União • Brasil • ano 45 • número 126 • Janeiro/Abril 2013



Entrevista

Ministro Walton Alencar Rodrigues discorre sobre a nova metodologia utilizada no Fiscobras



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

Ministros

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

Ministros-substitutos

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

Ministério Público junto ao TCU

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



Fiscalização a serviço da sociedade

REVISTA do TCU

Revista do Tribunal de Contas da União • Brasil • ano 45 • número 126 • Jan/Abr 2013

© Copyright 2013, 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.

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

www.tcu.gov.br

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

v.

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

ISSN 0103-1090

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

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

FUNDADOR

Ministro Iberê Gilson

SUPERVISOR

Ministro Aroldo Cedraz

CONSELHO EDITORIAL

Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti
Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
Alden Manguiera de Oliveira
Maurício de Albuquerque Wanderley
Adriano Cesar Ferreira Amorim

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

COLABORADORES

Biblioteca Ministro Ruben Rosa
Secretaria de Comunicação Social

Projeto Gráfico

Pablo Frioli

Diagramação, capa e fotomontagens

Editora do TCU

Fotos:

Pág. 16 - Eduardo Schäfer [Stockxchg]

Pág. 18 - Luiz Baltar [Stockxchg]

EDITORA DO TCU

SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo III - Sala S38
Brasília-DF
70.042-900
(61) 3316-5081/7929
revista@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

Carta ao Leitor

Nesta edição, referente ao primeiro quadrimestre deste ano, iniciamos nossas atividades editoriais para o biênio 2013-2014.

Apresentamos entrevista com o Ministro Walton Alencar Rodrigues sobre a nova metodologia de trabalho no processo de relatoria do Fiscobras (Fiscalização de Obras Públicas Integrantes do Orçamento da União).

A seção Destaques mostra a nova forma de atuação e a nova estrutura do tribunal, com foco no benefício à sociedade; e os acordos de cooperação para a realização das auditorias coordenadas. Além disso, as matérias apresentam resultado de auditorias sobre ações de enfrentamento à violência à mulher e sobre o monitoramento dos órgãos responsáveis pelo Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem).

Ressaltamos o artigo que divulga o Programa de Capacitação de Servidores Públicos e de Cidadãos, desenvolvido pelo Instituto Serzedello Corrêa, com o objetivo de fortalecer a função pedagógica e preventiva do TCU na orientação e na capacitação dos órgãos públicos e da sociedade civil, visando à gestão eficiente da administração pública, à redução de irregularidades e ao incremento do controle social.

Entre os artigos publicados, os autores abordam questões como procedimento de avaliação de amostras para contratação de objetos de Tecnologia da Informação; auditorias realizadas pelo TCU nos programas da Defesa Aeroespacial; atuação do Ministério Público no combate preventivo à corrupção; e importância da publicidade e da transparência na execução das despesas públicas.

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

Boa leitura!



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

Sumário

Entrevista

6



Entrevista 6

Walton Alencar
Rodrigues

6 Fiscobras 2013

Destaques

14



Destaques 14

- 14** Especialização do TCU: um passo à frente para a excelência do controle
- 16** Auditorias coordenadas avaliarão ações de educação e meio ambiente
- 18** TCU recomenda melhorias para aperfeiçoar enfrentamento à violência contra a mulher
- 20** Monitoramento identifica melhorias em programa de assistência ao jovem

Artigos

22



Artigos 22

- 22** O Programa de Capacitação de Servidores Públicos e de Cidadãos do Tribunal de Contas da União: um exemplo de atuação estratégica das escolas de governo

- 36** Avaliação de amostras em pregão para contratação de objetos de TI

- 52** O enfrentamento da corrupção a partir do fortalecimento da advocacia pública municipal, dos órgãos de controle e da atuação preventiva do Ministério Público

- 66** Controle Externo e fiscalização operacional do Comando da Aeronáutica: em busca de mais eficiência na Defesa Aeroespacial

- 82** O controle processual da execução das despesas públicas por intermédio da publicidade e da transparência: uma análise teórica

Índice de Assunto 102

Índice de autor 107

Endereços 108

Fiscobras 2013



Walton Alencar Rodrigues
Ministro do TCU.

Ministro do TCU desde 1999, tendo presidido a casa em 2007 e 2008, Walton Alencar Rodrigues será o relator da consolidação das fiscalizações de obras, também conhecida como Fiscobras, em 2013. Para aprimorar o trabalho realizado pelo TCU nessa área, o ministro propôs mudanças na metodologia tradicionalmente utilizada e explica os detalhes à Revista TCU.

1 - O Fiscobras tem sido uma das ações de maior destaque entre as executadas pelo Tribunal de Contas da União.

Que tipo de benefícios a fiscalização dessas obras traz à sociedade?

O plano de fiscalização de obras do Tribunal (Fiscobras) deve ser entendido a partir de sua perspectiva histórica. A primeira edição do plano foi levada a efeito em 1995, para atender solicitação de comissão temporária do Senado Federal, constituída para fiscalizar as obras paralisadas, custeadas pela União.

Em razão dos resultados apresentados pelo Tribunal, a Lei 9.293, de 15 de julho de 1996, que tratava das diretrizes orçamentárias para 1997, determinou ao Poder Executivo que remetesse ao Congresso Nacional a relação das obras com indícios de irregularidades. Mas o dispositivo foi então vetado pelo Presidente da República.

Apesar do veto, o Tribunal já encaminhava ao Poder Legislativo o resultado de suas fiscalizações, com a avaliação de todo o quadro de obras públicas. Com fundamento em tais informações, a Lei Orçamentária do exercício de 1997 impediu a liberação de recursos orçamentários para muitas obras com indícios de irregularidades.

Desde então, as sucessivas leis de diretrizes orçamentárias passaram expressamente a incumbir o Tribunal de fiscalizar as principais obras nelas indicadas, para identificar a ocorrência de irregularidades graves. A informação anualmente prestada pelo Tribunal, no âmbito do Fiscobras, sobre tornar transparente a realidade das obras públicas, visa a subsidiar, com dados técnicos, a decisão política do Parlamento, na elaboração das leis orçamentárias, acerca do bloqueio ou liberação de recursos orçamentários e financeiros para esses empreendimentos.

Esta relevante missão, confiada ao Tribunal, decorre da interação existente entre o TCU e o Parlamento, em vista da significativa quantidade de obras públicas paralisadas, após vários anos de execução, com surpreendente desperdício de recursos públicos. Tal interação se insere nos papéis de titular e executor do controle externo e tem sido decisiva para expor e superar o quadro de abandono das obras e desperdício de recursos públicos.

Superado o cenário inicial das obras paralisadas, os esforços de fiscalização foram direcionados a grandes empreendimentos, com obras em curso. As auditorias passaram a aferir preocupante si-

tuação de falhas na gestão das obras, pelos entes públicos, e, especialmente, contratações com preços superestimados.

No passado, em muitos casos, as auditorias somente chegavam a termo após a conclusão das obras fiscalizadas, com a conversão do processo de auditoria em tomada de contas especial, para a recomposição do Erário. O cenário era desolador e impunha o aprimoramento da atuação fiscalizadora do Tribunal que, para ser eficaz, deveria sempre se antecipar à contratação das obras, a partir da publicação dos editais de licitação. Na quadra atual, todos os últimos planos de fiscalização iniciam a fiscalização a partir do lançamento dos editais de licitação de obras.

A estratégia delineada permite que o Tribunal identifique defeitos nos projetos e superestimativas de quantidades e preços unitários de serviços já antes da contratação da obra. A partir daí, o TCU fixa prazo para que o órgão ou entidade contratante promova as correções indicadas; exercita a competência ínsita no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e evita a materialização de dano ao Erário, até mesmo com a concessão de cautelares, nos casos mais graves.

Nesse cenário, em que se vislumbra o controle prévio,

a proteção ao Erário e à sociedade mostra-se eficaz, porque os erros de projeto e o prejuízo ao Tesouro não chegam a consumir-se.

Exemplo dessa situação ocorreu na fiscalização das obras de melhoria de capacidade de tráfego e duplicação da BR 116, no Rio Grande do Sul, objeto do Fiscobras 2010, iniciada no curso do certame licitatório, em que a atuação do Tribunal reduziu o preço do empreendimento em R\$ 99,8 milhões, em relação aos valores consignados no orçamento estimativo de preços da autarquia (acórdãos 1.596/2011 e 2.736/2011, Plenário).

Além da fiscalização prévia, há sempre a fiscalização concomitante, em que o Tribunal conclui pela ocorrência de sobrepreço ou de superfaturamento, no curso da execução das obras, e determina a restituição ao Erário dos valores indevidamente pagos às contratadas e a revisão dos preços da obra, mediante a retenção de valores. Também nesses casos, a proteção do Erário e da sociedade mostra-se plena, até mesmo com a retenção de faturas, em casos graves.

Além disso, a atuação tempestiva e tecnicamente qualificada do Tribunal evita que discussões acerca das irregularidades apuradas, notadamente as que se referem a preços, se alonguem em de-

masia. Assim, o benefício decorrente da entrega da obra à população é antecipado.

A par desses benefícios, o plano de fiscalização de obras de 2013 incorpora outros, em especial no que se refere à qualidade das obras, aos preços das tarifas de serviços concedidos e à capacidade de gestão de obras pela Administração.

Ressalto o grande aprimoramento da capacidade técnica de fiscalização do Tribunal, em áreas críticas, como setores especializados de engenharia e concessões, que outorgam segurança técnica a cada deliberação do Plenário. Hoje dispõe o TCU de massa crítica e capacidade técnica para aferir a correção da execução de obras públicas importantes, o que é absolutamente vital para poder sobre elas imprimir o placet de correção ou de irregularidade.

2 - Como relator do Fiscobras em 2013, o Sr. propôs algumas mudanças na metodologia do trabalho. Qual o grande diferencial desse novo modelo?

Historicamente, o plano de fiscalização de obras tinha por objetivo identificar indícios de irregularidades graves em contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos, relativos a subtítulos constantes da lei orçamentária, e in-

formá-los à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para tecnicamente subsidiar sua análise, quanto a conveniência e oportunidade de bloqueio das execuções física, orçamentária e financeira desses empreendimentos.

Em razão do diminuto lapso temporal disponível ao Tribunal e ao Congresso Nacional, para, respectivamente, deliberar acerca da presença de indícios de irregularidades graves e decidir pelo eventual bloqueio da execução dos empreendimentos auditados, o produto dos planos de fiscalização de obras compreende, na verdade, apenas a fase inicial do processo de atuação do Tribunal, consistente na emissão de juízo acerca da gravidade dos indícios de irregularidades, nos exatos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nessas fiscalizações, a atuação do Tribunal não se encerra com a comunicação dos indícios de irregularidades à Comissão. Na presença de irregularidades, seja no planejamento, na licitação, ou na execução dessas obras, o TCU dá prosseguimento à fiscalização, utilizando-se dos meios previstos na Lei Orgânica e no Regimento Interno, para o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos gestores e pelas contratadas.

Encerrada essa fase de instrução, o Tribunal delibera sobre o mérito da fiscalização e, confirmada a ocorrência de irregularidades graves, determina a adoção de todas as medidas corretivas necessárias – restituição de valores indevidamente despendidos e resolução de contratos, entre outras – e, conforme o caso, aplica as sanções previstas em lei.

Em síntese, os planos de fiscalização de obras havidos até o exercício anterior compreendiam as auditorias selecionadas segundo os critérios indicados nas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, com vistas à emissão de juízo preliminar acerca da presença de indícios de irregularidades graves.

A par dessa tradicional forma de atuação, o Tribunal identificou a oportunidade de ampliar o objeto do Fiscobras e a ele incorporar outras importantes atividades de fiscalização, como auditorias de qualidade de obras, acompanhamentos de concessões de serviços públicos e avaliações de governança de órgãos e entidades executores de obras.

Essas três modalidades de fiscalização são extremamente modernas e importantes. Permitem vislumbrar resultados surpreendentes, demonstrados em auditorias já concluídas pelo Tribunal, que tornam imperiosa a necessi-

“ Em síntese, os planos de fiscalização de obras havidos até o exercício anterior compreendiam as auditorias selecionadas segundo os critérios indicados nas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, com vistas à emissão de juízo preliminar acerca da presença de indícios de irregularidades graves. ”

dade de consolidação e apresentação de suas conclusões à sociedade, ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo, com o fito de aprimorar a gestão.

Por essa razão, o Plenário deliberou incorporar os novos produtos ao plano de fiscalização de obras do Tribunal, consistentes na consolidação dos resultados havidos nas auditorias de qualidade, assim como nos acompanhamentos de concessões de serviços públicos e avaliações de governança de órgãos e entidades executores de obras.

As auditorias de qualidade têm por objetivo avaliar aspectos qualitativos de obras já concluídas, ainda no curso do prazo de garantia, período em que se obriga o administrador público a exigir a reparação dos defeitos construtivos e a apurar a responsabilidade da contratada pelo cumprimento irregular do contrato, nos termos dos arts. 69 e 87 da Lei 8.666/1993. Tais medidas, em que pese a expressa menção da lei, não vinham sendo postas em efeito pela Administração e são objeto de determinações conclusivas do TCU.

Os acompanhamentos de concessões de serviços públicos, por sua vez, tem por objetivo avaliar a consistência de quantitativos e preços unitários de serviços que in-

tegram os investimentos a serem realizados pelas concessionárias e o fluxo de caixa do estudo de viabilidade técnica, econômico-financeiro e ambiental de concessões.

É importante que o Tribunal fiscalize esses empreendimentos, porque seus custos influenciam significativamente na execução dos contratos de concessão e na composição das tarifas cobradas dos usuários. É sempre precário o equilíbrio do concessionário na imposição de tarifas equivocadamente dimensionadas, em detrimento dos usuários dos serviços. E ainda são precários os mecanismos que asseguram a perfeita correção dos valores.

Em relação às avaliações da governança de órgãos e entidades executoras de obras e serviços de engenharia, a atuação do Tribunal visa a identificar as boas práticas de gestão empregadas pela Administração, assim como os erros havidos no planejamento, execução, fiscalização e recebimento de obras.

A partir dessa análise, o TCU adota providências para disseminar e estimular a adoção de boas práticas de gestão, assim como para induzir o órgão ou entidade fiscalizada a aperfeiçoar seus processos internos, com vistas a corrigir as falhas identificadas e evitar sua repetição.

“ É importante que o Tribunal fiscalize esses empreendimentos, porque seus custos influenciam significativamente na execução dos contratos de concessão e na composição das tarifas cobradas dos usuários. ”

3 - Quais melhorias são esperadas com essas mudanças?

Nessa nova configuração, o plano de fiscalização de obras conterà dois produtos. O primeiro, destinado a prover a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) com as informações necessárias para decidir acerca do eventual bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos empreendimentos fiscalizados; e, o segundo, a fornecer informações relevantes ao planejamento, execução, acompanhamento, fiscalização e recebimento de obras.

O primeiro produto está subordinado aos preceitos, rito, prazos e objetivos consignado na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013. Em relação a esse quesito, incumbe ao Tribunal apresentar à CMO, nos prazos indicados no art. 98, *caput* e § 4º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, informações relativas a indícios de irregularidades graves identificados em contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos constantes da Lei Orçamentária de 2013.

O segundo produto cuidará de consolidar as conclusões do Tribunal acerca das fiscalizações de obras que não apresentam interesse ime-

diato à aprovação da lei orçamentária, mas que se revelam importantes para o desenvolvimento nacional.

Esse amplo diagnóstico permitirá que o Tribunal melhor compreenda o desempenho do setor de infraestrutura e ofereça, à sociedade, ao Parlamento e ao Governo, informações relevantes para o planejamento e a formulação de políticas públicas na área de infraestrutura.

4 - Um dos eixos propostos para o novo modelo de fiscalização de obras diz respeito à qualidade das obras públicas. Como seria feita essa verificação? Quais os principais problemas identificados pelo TCU na qualidade das obras públicas?

Este tópico, a meu ver, constitui um dos mais importantes pontos de atuação do Tribunal. Em 2012, o TCU desenvolveu um conjunto de auditorias de qualidade em obras rodoviárias e ferroviárias, com resultados notáveis. A expertise já adquirida pela Instituição orientará a condução das auditorias previstas no Fiscobras 2013.

Caberá às equipes de fiscalização indicar os métodos a serem utilizados para avaliar a qualidade das obras fiscalizadas. No caso das auditorias em obras rodoviárias, o Tribunal

“ Para maior precisão no relatar o que acontece no Brasil, dois terços dos trechos rodoviários federais fiscalizados pelo TCU apresentaram problemas. ”



analisou os ensaios técnicos elaborados pelo DNIT, contratou a realização de outros ensaios e procedeu à inspeção visual das rodovias avaliadas.

Nessas auditorias, pode o Tribunal requisitar a prestação de serviços técnicos especializados a órgãos e entidades federais (art. 101 da Lei 8.443/1992), ou contratá-la junto ao mercado privado. Nessa linha, o Tribunal contratou empresa especializada para realizar ensaios denominados *international roughness index (IRI)*, destinados a avaliar o conforto e a segurança da superfície do pavimento, no âmbito das auditorias de qualidade de obras rodoviárias. Esses ensaios foram acompanhados e coordenados pelas equipes de fiscalização do Tribunal, numa intensa troca de informações e *know how*.

As auditorias de qualidade previstas para 2013, entretanto, poderão reclamar análises técnicas diversas das empregadas em 2012, em razão das peculiaridades dos empreendimentos que integram o novo plano de fiscalização.

A atuação do Tribunal na avaliação da qualidade de obras é recente, absolutamente necessária e atualmente concentrada em obras rodoviárias e ferroviárias. Tal avaliação tem por objetivo verificar se o objeto contratado pela Administração foi efeti-

vamente entregue nos termos das especificações acordadas.

Na prática, lamentavelmente, os resultados são desastrosos. As obras apresentam imensa incidência de defeitos estruturais e funcionais fundamentais, como demonstram as auditorias levadas a efeito em obras rodoviárias, sob a coordenação do E. Ministro José Múcio Monteiro. Elas revelaram graves problemas, por exemplo, na inadequação do pavimento para resistir às solicitações a que está sujeito, levando-se em consideração fatores de tráfego e vida útil.

Para maior precisão no relatar o que acontece no Brasil, dois terços dos trechos rodoviários federais fiscalizadas pelo TCU apresentaram problemas. Em média, 34% dos mais de 400 Km examinados apresentaram falhas estruturais 5 meses após a entrega das obras rodoviárias. As deficiências de qualidade foram observadas, também, em relação à funcionalidade das vias – conforto e segurança do pavimento – que se manifestaram, em média, 14 meses após a entrega das obras. Em alguns Estados, os problemas apresentam-se com excepcional gravidade, surgindo no mesmo dia da entrega das obras.

De igual sorte, as auditorias de qualidade em obras ferroviárias mostraram a ocorrência de graves defeitos de qualidade,

a exemplo de falhas construtivas que podem vir a provocar o descarrilamento de trens em determinados trechos.

Em síntese, os achados relativos à qualidade das obras estão associados a deficiências nos processos de planejamento, acompanhamento, fiscalização e recebimento das obras contratadas.

Nessas fiscalizações, o Tribunal determinou a adoção, pelos órgãos responsáveis, de parâmetros mínimos de qualidade para aceitação de obras, assim como de imposição de medidas corretivas e de imediata responsabilização das contratadas, executoras das obras.

Esse mesmo espírito norteará a atuação do Tribunal nas auditorias de qualidade que serão realizadas em 2013.

5 - Em relação a outro eixo de fiscalização proposto, a governança, que contribuições o TCU pode dar para aumentar a governança do setor público brasileiro e que impacto isso pode trazer para as obras públicas?

Gestão pública é procedimento que sempre pode ser aprimorado. O Tribunal tem percebido, no curso de sua atuação, a reiteração de erros, fruto da falta de capacidade de governança corporativa. Nesse cenário, o Tribunal tem

implementado ações destinadas a identificar e disseminar boas práticas de gestão, notadamente em suas auditorias operacionais e de tecnologia da informação.

O Tribunal passou a dedicar especial atenção à governança corporativa de órgãos e entidades executoras de obras e serviços de engenharia. Nessa linha de atuação, realizou auditoria operacional na gestão de obras públicas de responsabilidade do DNIT, do Comando do Exército e da Valec (Acórdão 3.448/2012, Plenário).

No âmbito daquele trabalho, o ministro-substituto Weder de Oliveira e o ministro Augusto Nardes exortaram o Tribunal a refletir “sobre o modo de fiscalizar a execução e a gestão de obras rodoviárias pelo DNIT, de forma a não se obter mais do mesmo nos próximos anos”.

Esse é o espírito da auditoria de governança na execução de obras públicas. Cabe ao Tribunal identificar os fatores estruturais e institucionais que limitam ou impedem a boa atuação da Administração nas diversas etapas da execução de obras e serviços de engenharia, desde o planejamento até seu recebimento definitivo.

Trata-se de reconhecer que, em muitos órgãos e entidades, as irregularidades repetidamente identificadas pelo Tribunal não decorrem tão so-

mente da particular atuação dos administradores na gestão de certa obra, em particular, mas de graves defeitos na concepção e organização dos processos de trabalho e no relacionamento interno e externo do órgão, ou, até mesmo, da sua evidente captura política ou empresarial por grupos pouco interessados na eficácia da ação da entidade. Esta é uma questão importante que merece a reflexão da sociedade como um todo.

A par de fiscalizar as obras públicas, individualmente tomadas, o Tribunal deve avaliar os sistemas de planejamento, organização e controle das organizações responsáveis pela execução dessas obras, para identificar as limitações internas e externas impostas a sua atuação e incentivar o Parlamento, o Governo e a instituição fiscalizada a adotar medidas hábeis a superar os óbices à boa gestão dos recursos destinados a obras públicas.

Se o Tribunal obtiver êxito em promover melhorias nos sistemas de gestão da Administração, conseguirá evitar a ocorrência de graves erros no planejamento, projeto, execução, acompanhamento, fiscalização e recebimento de obras, com reflexos positivos para a sociedade, notadamente na redução dos custos das obras e melhoria da qualidade e vida útil dos empreendimentos.

6 – Na opinião do Sr., qual o maior desafio que o país precisa enfrentar para aprimorar as obras que são ofertadas à sociedade brasileira?

As auditorias realizadas pelo Tribunal têm apontado erros recorrentes no planejamento, execução e gerenciamento de obras públicas, sobretudo no que se refere às soluções tecnológicas escolhidas, à elaboração de orçamentos estimativos de preços, e às atividades de supervisão. A maior parte desses defeitos tem origem na baixa capacidade institucional e administrativa das instituições públicas para desempenhar tais atividades.

De forma generalizada, a Administração não dispõe de recursos humanos e materiais suficientes para bem realizar o trabalho de planejamento e gestão de obras; não possui capacidade própria para elaborar projetos ou para acompanhar e fiscalizar a execução das obras contratadas. Para suprir essas deficiências, recorre ao mercado privado de engenharia consultiva.

É necessário, então, que a Administração aumente sua capacidade crítica, para atuar na construção e manutenção de obras de infraestrutura.

É imprescindível que órgãos, titulares da missão de prover o país com obras de in-

fraestrutura, tenham, em seus quadros, profissionais qualificados para o planejamento, acompanhamento e gestão das obras que realizam. Esse quadro há de ser dimensionado para atender à demanda do órgão, sem necessidade de recorrer, com a intensidade que atualmente se observa, ao mercado privado de projetos e supervisão de obras.

A par dessa providência, é indispensável que os órgãos e entidades contratantes reforcem a fiscalização sobre as atividades e produtos fornecidos pelas projetistas e supervisoras de obras, responsabilizando-as pelos erros que resultam em perda financeira ou no recebimento de obras com qualidade inferior à contratada, ou incapazes de atender a sua utilização normal.

Esse binômio – aumento da capacidade da Administração para planejar e gerir suas obras e maior rigor na fiscalização dos contratos de elaboração de projetos e supervisão de obras – certamente mostrar-se-á hábil a reduzir preços e a melhorar a qualidade das obras entregues à sociedade.

Ao Tribunal, por sua vez, compete intensificar sua ação fiscalizadora, incorporando modernos métodos e estratégias de atuação, tal qual ocorre agora, com o plano de fiscalização de obras para 2013.

Especialização do TCU

Um passo à frente para a excelência do controle

O Tribunal de Contas da União (TCU) iniciou em 2013 com nova estrutura. A unidade responsável pela coordenação e execução das fiscalizações do TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), passou a reunir auditores e ações por áreas temáticas.

A clientela do TCU agora está distribuída por quatro coordenações-gerais de controle externo: Social, Serviços Essenciais ao Estado, Desenvolvimento Nacional e Infraestrutura. Cada uma dessas coordenações desdobra-se em secretarias especializadas em temas como Educação, Saúde, Desenvolvimento Econômico e Administração do Estado, além das unidades estaduais do TCU. Ainda, foi criada uma secretaria específica para fiscalizar contratações de bens e serviços de apoio logístico dos órgãos federais sediados em Brasília.

De acordo com o presidente do TCU, ministro Augusto Nardes, a especialização das unidades do tribunal responsáveis pelas fiscalizações é uma medida para fortalecer o TCU e adequá-lo às demandas da sociedade. “A ideia é fazer com que as secretarias tenham uma identidade em sua atuação. E que, a partir do amplo conhecimento em sua área, possam fazer um melhor planejamento de suas ações, além de atuar de forma mais contundente no aprimoramento dos instrumentos de governança do setor público brasileiro”, explica. “Estou muito confiante de que esse novo modelo, que é resultado de um longo processo de maturação no tribunal, permitirá alcançar resultados ainda mais efetivos para a sociedade brasileira”.

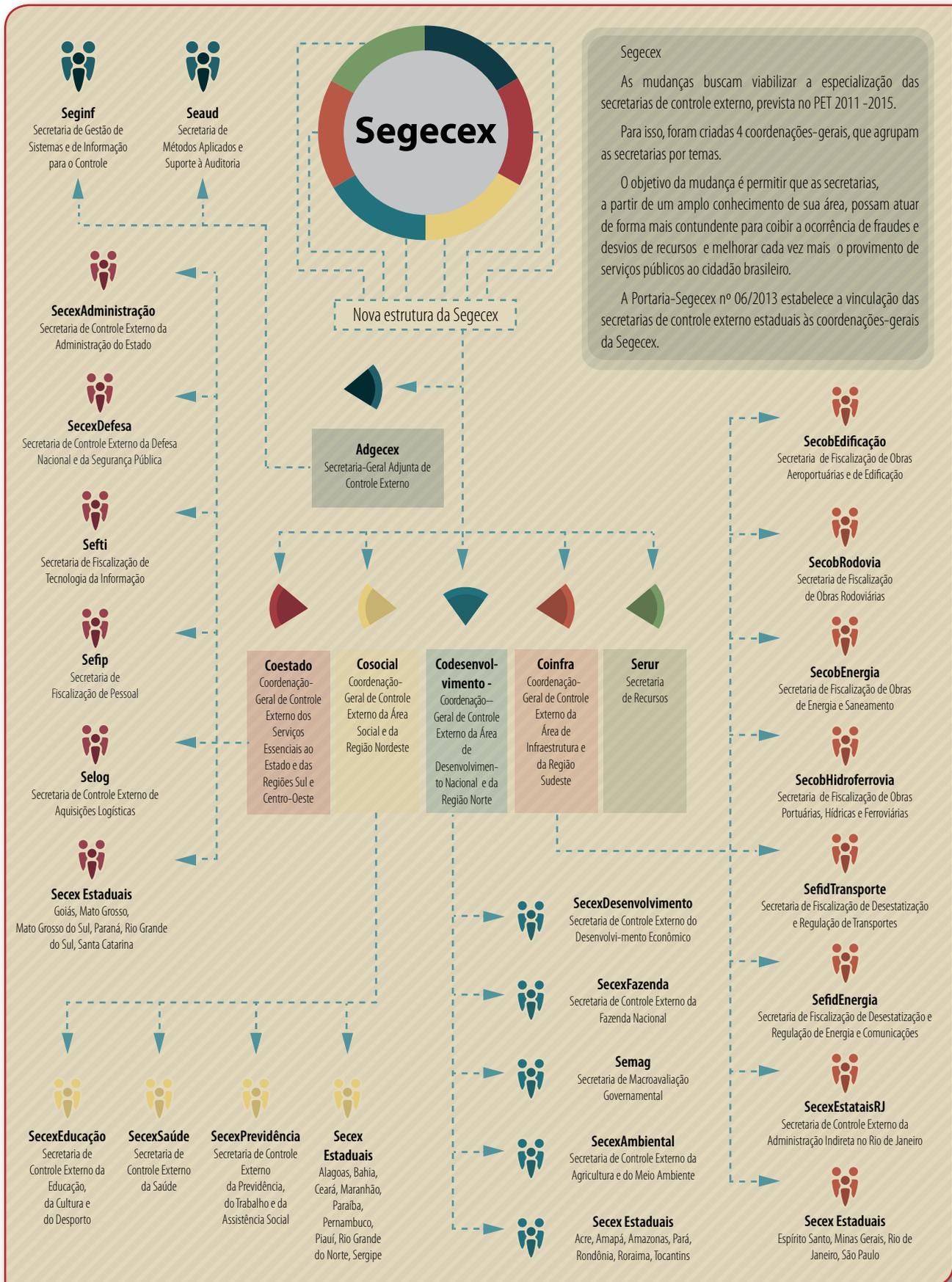
A mudança teve origem no diagnóstico realizado para a formulação do Planejamento Estratégico do TCU,

que prevê ações para os anos de 2011 a 2015. O trabalho indicou significativos desafios que deveriam ser enfrentados pelo tribunal para adequar a atuação e a estrutura às novas demandas da sociedade.

Assim, foram traçadas iniciativas a fim de fortalecer a atuação do TCU em diversos aspectos. Entre elas, o aprimoramento da estrutura funcional da Segecex.

As unidades que já possuíam alto grau de especialização foram mantidas dentro da nova estrutura. As quatro secretarias de fiscalização de obras, por exemplo, passaram a fazer parte da Coordenação-Geral de Infraestrutura. Além das unidades diretamente ligadas às atividades de execução de fiscalização, a Segecex ainda abriga duas unidades responsáveis pela metodologia e gestão de sistemas e informação e pela análise de recursos.

NOVA ESTRUTURA DA SEGECEX



Auditorias coordenadas avaliarão ações de educação e meio ambiente



O Tribunal de Contas da União (TCU) assinou, no dia 21 de março, em solenidade realizada na sede do tribunal, em Brasília, termos de cooperação com tribunais de contas estaduais e municipais de 25 estados, para a realização de auditorias coordenadas nas áreas de educação e meio ambiente.

As fiscalizações conjuntas ocorrerão ainda este ano e têm como principal objetivo garantir melhores resultados à sociedade, com a realização de ações de controle de excelência. Segundo o presidente do

TCU, ministro Augusto Nardes, um aspecto importante das auditorias coordenadas é buscar a excelência das ações de controle não somente no âmbito do TCU, mas também nos estados e municípios.

Por isso, estão previstas a realização de ações de treinamentos além das cooperações com os tribunais de contas, juntamente com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa. “As auditorias coordenadas são instrumentos importantes neste projeto, pois ao mesmo tempo em que favorecem o in-

tercâmbio de experiências, promovem a capacitação dos participantes, ajudando a fomentar, também, o avanço das instituições de controle. Além disso, essas parcerias oferecem uma visão macro de temas que não têm fronteiras, a exemplo das questões ambientais”, explica Nardes.

Para o presidente da Atricon, conselheiro Antônio Joaquim Moraes, a assinatura dos acordos para a realização das auditorias coordenadas é de extrema importância, “pois representa um grande passo para a consolidação do sistema nacional de controle externo”.

MEIO AMBIENTE

Na área ambiental, o foco do trabalho são as unidades de conservação do bioma Amazônia. As auditorias avaliarão a governança ambiental das áreas protegidas, identificando riscos e oportunidades de melhoria, por meio da avaliação das condições normativas, institucionais e operacionais necessárias ao alcance dos objetivos traçados durante a criação das unidades de conservação.

A fiscalização se dará após planejamento feito de forma conjunta entre os Tribunais de Contas envolvidos. Haverá a realização de auditorias independentes e posterior elaboração de relatórios separados. Em seguida, o TCU apresentará um sumário executivo consolidado, sintetizando os dados federais e estaduais sobre a gestão dessas unidades de conservação.

O relator do processo no TCU será o ministro-substituto Weder de Oliveira. Os trabalhos ocorrerão em conjunto com os Tribunais de Contas dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão. As auditorias ainda contarão com a colaboração de instituições ambientais nacionais, como Ministério do Meio Ambiente e Instituto Chico Mendes de

Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e internacionais, como o WWF.

EDUCAÇÃO

As auditorias coordenadas na área da educação avaliarão o ensino médio brasileiro, buscando, assim, contribuir para o crescimento socioeconômico, político e cultural do País. O trabalho pretende identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais para resolver essas questões.

Segundo o presidente Nardes, “a educação foi ampliada e intensificada no Brasil, no entanto, a qualidade é o aspecto que deixa a desejar, tornando-se um grande gargalo do País”.

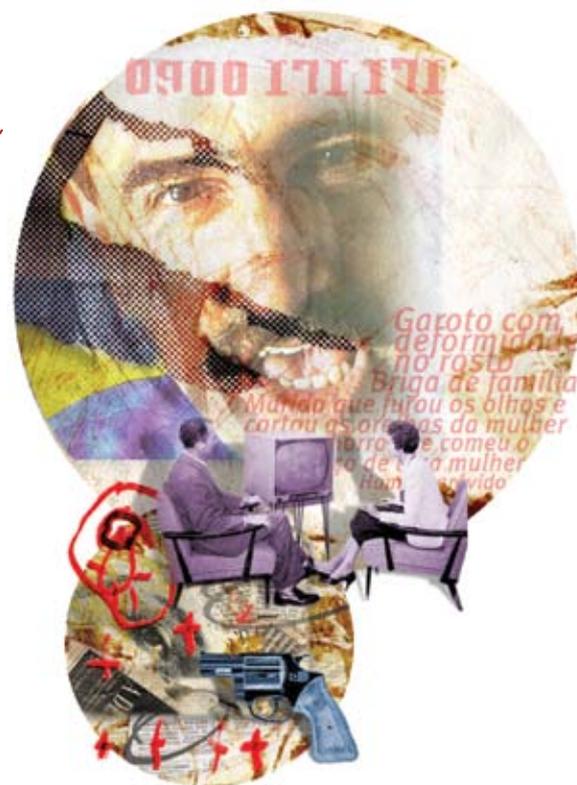
Segundo dados do Censo Escolar de 2012, a maior parte dos alunos matriculados no ensino médio está na rede estadual, com mais de 7,1 milhões de estudantes, enquanto a rede municipal registra mais de 72 mil matrículas. Isso representa 97,3% das matrículas feitas por escolas públicas no Brasil.

A auditoria poderá avaliar, entre outros aspectos, índices de qualidade; taxas de acesso, conclusão e evasão dos estudantes; avaliação da adequação do currículo e

das diretrizes e práticas pedagógicas aos objetivos declarados relativos ao ensino médio; análise da infraestrutura das escolas; dos programas previstos no plano plurianual (PPA) e respectiva implantação; qualificação dos funcionários e professores; condições de trabalho oferecidas; gestão escolar; perfil de estudantes de acordo com o desempenho e a permanência nessa etapa do ensino; análise dos recursos orçamentários previstos para melhoria do ensino médio; identificação de escolas bem-sucedidas e boas práticas.

Serão feitas auditorias independentes pelos Tribunais de Contas dos estados, cujos relatórios e sumários executivos também serão independentes. Após essa etapa, o TCU fará a consolidação dos trabalhos em um sumário executivo, que sintetizará dados nacionais e estaduais sobre a situação do ensino médio no Brasil. A ideia é que este sumário apresente os dados de cada ente federativo, além de mostrar os achados, as conclusões e possíveis recomendações de aperfeiçoamento encaminhadas aos órgãos responsáveis. Em seguida, os Tribunais de Contas irão monitorar a implantação das medidas propostas. O ministro Valmir Campelo será o relator do processo no TCU.

TCU recomenda melhorias para aperfeiçoar enfrentamento à violência contra a mulher



A violência doméstica e familiar contra a mulher é configurada por qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial, que ocorram no âmbito da unidade doméstica, da família ou em qualquer relação íntima de afeto (artigo 5º da Lei 11.340/2006). Essa modalidade de violência constitui uma das formas de violação dos direitos humanos.

Em 2006, foi promulgada a Lei nº 11.340 (denominada Lei Maria da Penha), que instituiu mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher. A Lei foi batiza-

da com este nome para homenagear a saga vivida por Maria da Penha, que ficou paraplégica após sucessivas agressões físicas e tentativas de homicídio realizadas pelo seu ex-marido. O caso chegou à Comissão Interamericana dos Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) e foi considerado, pela primeira vez na história, um crime de violência doméstica.

A lei prevê que o poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Tendo como parâmetro as disposições da Lei Maria da Penha, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria para avaliar se a rede de atendimento está preparada para orientar e acolher as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar; quais dificuldades enfrentadas pelas esferas policial e judicial, incluindo a análise jurisprudencial da aplicação da Lei; e quais seriam as oportunidades de aperfeiçoamento no que se refere às atividades de prevenção da violência doméstica e familiar contra as mulheres.

O TCU identificou falhas nas ações de enfrentamento, como precariedade de espaços físicos e de recursos humanos, concentração de unidades de atendimento em capitais e re-

giões metropolitanas e poucas ações voltadas à reabilitação dos agressores foram os principais problemas constatados.

Ao analisar a estrutura oferecida para acolhimento, o tribunal observou que a quantidade dos centros de referência, unidades integrantes da rede de atendimento, não chegava a 20% do idealizado pela Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM). Para o relator do processo, ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, “a estrutura deveria ser composta de espaços acolhedores para que as mulheres e seus filhos se sentissem protegidos e amparados, mas o que se observou foram instalações em estado precário de conservação, em imóveis que demandam reformas e reparos”.

Ainda em relação à estrutura, as delegacias especializadas estão presentes em menos de 10% dos municípios brasileiros – segundo a SPM, até 2011, havia 445 Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (Deams). O TCU verificou que apenas 7% dessas unidades oferecem atendimento durante 24 horas, sem interrupção nos fins de semana e feriados. Entretanto, o ministro ressaltou que “o maior número de agressões ocorre no período noturno e nos fins de semana”. Além da falta de pessoal, tanto nas delegacias comuns,

como nas especializadas, o tribunal constatou a necessidade de se intensificar a qualificação dos agentes policiais sobre a violência do gênero para que tenham uma compreensão mais adequada da Lei Maria da Penha.

O TCU analisou ainda as casas de abrigo, os centros de educação e reabilitação dos agressores e as Promotorias de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, nos quais detectou problemas como estrutura inadequada e deficiência de pessoal.

Com a auditoria, foi possível verificar que independência financeira da mulher e inclusão de atividades curriculares na educação relacionadas ao combate à discriminação de qualquer tipo são instrumentos relevantes para a diminuição da violência contra a mulher.

O tribunal recomendou aos órgãos responsáveis a definição de estratégias para a ampliação da cobertura da rede de atendimento quanto à instalação de centros de referência e casas de abrigo (Secretaria de Políticas para Mulheres); a ampliação do número de Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp); e o aumento do número de juizados de violência doméstica e familiar, sobretudo

do em municípios do interior (Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ). O TCU fez recomendações, ainda, sobre a necessidade de intensificação de campanhas voltadas ao público masculino e sobre a instituição de uma base nacional comum e unificada de dados sobre a violência doméstica e familiar.

O TCU determinou à SPM, à Senasp e à SRJ que encaminhem Plano de Ação o qual contenha o cronograma de adoção das eventuais medidas necessárias à implementação das deliberações que vierem a ser proferidas pelo tribunal.

A auditoria foi originada por representação formulada pelo subprocurador-geral do Ministério Público junto ao TCU, Paulo Soares Bugarin.

Com a adoção das medidas propostas, o tribunal espera contribuir com o aperfeiçoamento da rede de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, tanto em termos de acesso como de qualificação e humanização da prestação dos serviços. Assim, propiciará a essas mulheres condições para que possam romper o ciclo de violência e ter um recomeço de vida digno e sem medo, bem como induzir a que a Lei Maria da Penha seja cumprida de forma célere e adequada, evitando-se a propagação e banalização da violência de gênero.



Monitoramento identifica melhorias em programa de assistência ao jovem

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou monitoramento de determinações e recomendações feitas no início de 2011 aos órgãos responsáveis pela gestão e execução do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), que tem a finalidade de promover a reintegração do jovem ao processo educacional, à qualificação profissional e ao desenvolvimento humano. O TCU considerou satisfatório o índice de atendimento às decisões

e propôs novos ajustes, com o objetivo de contribuir para o alcance de resultados ainda mais efetivos.

O Projovem tem quatro modalidades distintas (urbano, trabalhador, campo e adolescente) e voltadas a públicos específicos. Os órgãos federais responsáveis pelo programa descentralizam recursos para órgãos e entidades dos governos estaduais e municipais, assim como entidades privadas, mediante depósito em conta corrente, ou seja, sem necessidade de contrato, convênio ou instrumentos do gênero (Tabela 1).

O TCU identificou melhorias como a implementação de mecanismos de controle para impedir o acesso e a permanência de jovens que não atendem aos critérios de elegibilidade do Projovem, além do aprimoramento dos registros de frequência e de avaliações dos alunos. Também houve avanço nas fis-

calizações, na prestação de contas dos órgãos executores e na recuperação de recursos utilizados em pagamentos indevidos.

“Embora possam ser considerados encorajadores os resultados, há que se prosseguir no monitoramento, uma vez que restam itens do acórdão ainda não atendidos ou cujo cumprimento ainda não foi integralmente obtido”, afirmou o relator do processo, ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Segundo ele, falta verificar se os beneficiários estão dentro dos critérios necessários para participar do Projovem, além de especificar a estrutura física mínima dos locais dos cursos e a possível alteração no conteúdo do material didático.

Após o monitoramento, o TCU fez novas determinações e recomendações às entidades responsáveis pelo gerenciamento e realização

do Projovem. A Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, do Ministério do Trabalho e Emprego, deverá analisar as respostas dos entes parceiros sobre ocorrências com indícios de irregularidade identificados, apurar montantes pagos indevidamente e tomar as providências para ressarcir o erário, se for o caso. Deverá também adotar rotina para cruzar as bases de dados do Projovem Trabalhador e do Prouni, a fim de identificar beneficiários com o perfil fora do programa.

Já o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação deverá adotar as providências em relação aos executores do Projovem Urbano que não prestaram contas dos recursos repassados no ano de 2010, além de empregar medidas para concluir as análises financeiras dos entes executores com indícios de necessidade de devolução de recursos.

Tabela 1:
Modalidades do Projovem

Modalidade	Órgão Coordenador	Público Alvo
Projovem Urbano	Secretaria Nacional da Juventude (SNJ/SG/PR)	Jovens de 18 a 29 anos que não tenham concluído o ensino fundamental e saibam ler e escrever
Projovem Trabalhador	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE/MTE)	Jovens de 18 a 29 anos em situação de desemprego
Projovem Campo	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi/MEC)	Jovens agricultores familiares, com idade entre 18 e 29 anos
Projovem Adolescente	Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS)	Jovens de 15 a 17 anos

O Programa de Capacitação de Servidores Públicos e de Cidadãos do Tribunal de Contas da União: um exemplo de atuação estratégica das escolas de governo



Adriano Cesar Ferreira

Amorim é servidor do TCU, graduado em Engenharia Agrônômica pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e pós-graduado em Gestão Orçamentária e Financeira no Setor Público pelo Centro Universitário do DF (UDF).

RESUMO

As organizações públicas e privadas têm constituído unidades de educação corporativa com o objetivo de apoiar o alcance dos objetivos estratégicos e o cumprimento das missões institucionais. No setor público, essas unidades têm sido, muitas vezes, chamadas de escolas de governo. O Instituto Serzedello Corrêa (ISC) é a escola de governo vinculada ao Tribunal de Contas da União (TCU) e, como sua unidade de educação corporativa, desenvolve ações educacionais que dão suporte ao atingimento dos objetivos estratégicos de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública e facilitar o exercício do controle social. Além disso, as ações educacionais do ISC exercem importante papel no fortalecimento da função pedagógica do TCU, de caráter preventivo, que consiste na orientação e na capacitação dos órgãos públicos e da sociedade civil com o objetivo de melhorar a gestão e o desempenho da administração pública, reduzir a ocorrência de irregularidades e incrementar o



controle social. Com esses objetivos foi criado o Programa de Capacitação de Servidores Públicos e de Cidadãos que oferece a servidores públicos das três esferas de governo dos três poderes da República e a membros da sociedade civil cursos a distância nas áreas de licitações e contratos, responsabilidade fiscal, prestação de contas, fiscalização de gastos públicos, planejamento e orçamento, entre outras. Entre 2009 e 2012, foram ofertadas mais de 100.000 vagas, entre cursos promovidos diretamente pelo ISC ou por meio de parcerias com outros órgãos e entidades. As avaliações realizadas pelo ISC têm demonstrado que essas ações educacionais tiveram impacto positivo no desempenho profissional dos participantes. Os resultados mostram que eles aplicam o que foi aprendido, aproveitando as oportunidades de uso das competências e diminuindo as falhas nas atividades vinculadas ao conteúdo do curso. Além disso, atuam com mais motivação, agilidade e eficiência na execução das atividades, sugerindo mais mudanças nas rotinas de trabalho e beneficiado

os colegas por meio da aprendizagem indireta. Os resultados alcançados pelo programa demonstram o potencial de atuação das escolas de governo na melhoria do desempenho dos servidores e no aperfeiçoamento da gestão pública e do controle social.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa. Escolas de Governo. Educação Corporativa. Capacitação de Servidores Públicos e de Cidadãos.

ABSTRACT

Public and private organizations have constituted corporate education units in order to support the reach of its strategic goals and the fulfillment of its institutional missions. In the public area these units have been many times called government schools. The Serzedello Corrêa Institute (ISC) is the government school bound to the "Federal Court of Accounts - Brazil" (TCU) and, as its corporate education unit, develops educational actions that give support to the

reaching of its strategic goals of contributing to the improvement of the public management and facilitate social control exercise. Besides that, ISC's educational actions employ an important role in the strengthening of TCU pedagogic function, of preventive character, that consists in the orientation and capacitating of public agencies and civil society with the means of improving management and the public administration performance, reduce the happening of irregularities and increase social control. With those goals, the *Capacitating of Public Servants and Citizens Program* was created, on which, offers to public servants of all three government fields of the Republic three powers and to members of civil society distance learning courses on the fields of hiring and bidding, fiscal responsibility, rendering of accounts, operative oversight of public spending, budget and planning, among others. Between 2009 and 2012 were offered more than 100.000 vacancies, among courses directly promoted by ISC or by means of partnerships with other agencies and entities. The evaluations performed by ISC have shown that those educational actions had a positive impact in the professional performance of the participants. Results showed they have applied what was learned, have taken advantage of the competencies usage and have decreased flaws on activities bound to the course contents. Besides that, they have acted more motivated, agile e efficient on tasks execution, suggesting more work routine changes and benefiting their peers by means of indirect learning. The results reached by the program have shown the government schools acting on the increasing of public servants performance of the public management and social control.

Key words: Federal Court of Accounts - Brazil, Serzedello Corrêa Institute,

government schools, corporate education, Public Servants and Citizens capacitating.

1. INTRODUÇÃO

As unidades responsáveis pelo treinamento e desenvolvimento de pessoas no setor público, comumente conhecidas como escolas de governo, tradicionalmente têm se preocupado com a capacitação de servidores pertencentes aos quadros dos órgãos e entidades aos quais se vinculam, especialmente com o objetivo de fornecer a esses servidores os conhecimentos necessários ao bom funcionamento da organização.

Muitas dessas unidades, entretanto, vêm incorporando aos processos educacionais os princípios da educação corporativa, assumindo um papel mais estratégico no contexto das organizações, buscando vincular as ações aos objetivos estratégicos da organização, ao mesmo tempo que espriam as iniciativas para além dos limites do quadro funcional, atingindo a cadeia de valor composta por “clientes”, “fornecedores” e pela própria sociedade, que é a destinatária final das políticas públicas conduzidas por esses órgãos e entidades.

O Instituto Serzedello Corrêa (ISC), escola de governo vinculada ao Tribunal de Contas da União (TCU), tem procurado atuar segundo esses preceitos de educação corporativa, ofertando ações educacionais que desenvolvem competências de servidores públicos e cidadãos que, de alguma forma, tenham a capacidade de influenciar no alcance dos objetivos estratégicos e no cumprimento da missão institucional do TCU, estejam eles dentro ou fora dos quadros do Tribunal.

O Programa de Capacitação de Servidores Públicos e de Cidadãos foi desenvolvido pelo ISC com esse propósito. O Programa constituiu-se de ações educacionais voltadas ao desenvolvimento de competências de servidores

públicos em geral e ao fortalecimento do controle social exercido pelos conselhos municipais e pelos cidadãos.

Esse Programa alinha-se aos objetivos estratégicos do TCU e é peça fundamental no exercício da função pedagógica do Tribunal, de caráter preventivo, que consiste na orientação e na capacitação dos órgãos públicos e da sociedade civil a fim de melhorar a gestão e o desempenho da administração pública, reduzir a ocorrência de irregularidades e incrementar o controle social.

Este artigo procura contextualizar esse programa como um exemplo de atuação estratégica das escolas de governo, segundo os princípios que norteiam a educação corporativa, especialmente quanto à preocupação com o cumprimento da missão institucional do órgão ao qual estão vinculadas e a possibilidade de atuação no fortalecimento da cadeia de valor que orbita em torno dessas organizações.

2. A EDUCAÇÃO CORPORATIVA

Educação corporativa pode ser entendida como o esforço institucional estruturado de desenvolvimento continuado do potencial humano, compreendendo toda a cadeia de valor composta dos fornecedores e clientes da organização, dela própria e da sociedade, com o objetivo de contribuir para o alcance de metas e resultados essenciais à sobrevivência e ao crescimento sustentado da organização. (Meister, 1999:11)

Martins (2005), por sua vez, define educação corporativa como um conjunto de ações que visam desenvolver conhecimentos, habilidades e competências alinhadas ao interesse estratégico da organização e, por conseguinte, capazes de incrementar o potencial competitivo.

No TCU, educação corporativa é conceituada como o

processo corporativo formado pelo conjunto de práticas de desenvolvimento de pessoas e de aprendizagem organizacional com o objetivo de adquirir, desenvolver e alinhar competências profissionais e organizacionais, permitir o alcance dos objetivos estratégicos, incentivar a colaboração e o compartilhamento de informações e conhecimentos, estimular processos contínuos de inovação e promover o aperfeiçoamento organizacional. (Brasil, 2008)

Os conceitos sobre educação corporativa podem diferir conforme a fonte considerada, porém é comum o entendimento quanto à necessidade de alinhamento entre as ações de desenvolvimento e os objetivos estratégicos da organização.

Outro ponto a ser destacado é que a educação corporativa assume um espectro de atuação bastante amplo, ultrapassando os limites da própria organização, seja ela pertencente ao setor público ou ao setor privado, pois ambos, governos e empresas, têm como pressuposto a necessidade de contribuir para o desenvolvimento e para a integração da cadeia de valor, composta pela própria organização, pelos fornecedores, clientes, e pela sociedade. (Souza, 2005: 277)

Para conduzir os processos de educação corporativa, as instituições públicas e privadas têm constituído unidades sob diversos modelos de organização e diferentes denominações.

Muitas organizações utilizam a denominação “universidade corporativa” para identificar essas unidades de educação corporativa e diferenciá-las das universidades acadêmicas e das tradicionais unidades de treinamento de pessoal. Entretanto, independentemente da terminologia utilizada, o importante é a vinculação da estratégia de atuação aos conceitos de educação corporativa mencionados anteriormente.

Souza (2005:276) distingue da seguinte forma as universidades corporativas das universidades acadêmicas e das tradicionais unidades de treinamento de pessoal:

- a. **universidades corporativas:** são iniciativas das organizações que as criaram e seu funcionamento obedece a interesses e a prioridades dessas organizações; têm foco em resultados e em conhecimentos críticos para o negócio, voltando sua atuação para o desenvolvimento da cadeia de valor, que compreende, além da organização, os fornecedores, clientes e a própria comunidade;
- b. **universidades acadêmicas:** têm compromissos sociais abrangentes, não se vinculando a interesses específicos de determinado segmento ou de determinada organização;
- c. **unidades de treinamento tradicionais:** destinam-se ao atendimento a demandas internas, de caráter operacional, para atender necessidades pontuais da organização.

O principal diferencial de uma unidade de educação corporativa, portanto, é a preocupação com o cumprimento da missão organizacional e o alcance dos resultados institucionais da organização à qual pertence.

3. AS ESCOLAS DE GOVERNO

Escola de governo é uma denominação que vem sendo utilizada como forma de identificar as entidades ou unidades que possuem como função precípua o desenvolvimento de servidores públicos.

A Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, assim se refere às escolas de governo:

Art. 39. (...)

(...)

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

(...)

Na esteira do texto constitucional, surgiram algumas definições para o termo “escola de governo”.

Pacheco (2000:36; 2002:77), as define como

aquelas instituições destinadas ao desenvolvimento de funcionários públicos incluídas no aparato estatal central (nacional ou federal) ou fortemente financiadas por recursos orçamentários do Tesouro.

O Decreto nº 5707, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal, define escolas de governos como

instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. (Brasil, 2006)

O que parece ser um consenso é que essas instituições fazem parte do aparato do Estado, o que afasta qualquer pretensão de autonomia total em relação ao governo e, por conseguinte, devem estar alinhadas às políticas públicas voltadas para melhoria da gestão, combinado

com capacidade analítica e propositiva sobre tais políticas. (Pacheco, 2002:78)

4. AS ESCOLAS DE GOVERNO COMO UNIDADES DE EDUCAÇÃO CORPORATIVA

As empresas vêm transformando as unidades de treinamento em universidades corporativas, em parte pela incapacidade demonstrada pelas universidades tradicionais em cumprir com o papel de formação e desenvolvimento de quadros, mas também em decorrência da necessidade de atender às próprias especificidades. (Marini, 2004)

No setor público a situação não é diferente. As organizações públicas têm instituído as unidades de educação corporativa abrigadas sob a denominação “escolas de governo” com papel semelhante ao das chamadas universidades corporativas, respeitando, entretanto, as características particulares da administração pública.

De forma semelhante às universidades corporativas desenvolvidas por grandes empresas privadas para assegurar o alinhamento da capacitação aos valores e desafios estratégicos que tais empresas enfrentam, o governo necessita de que as escolas assumam um papel de “escola corporativa de gestão”, alinhando-se às políticas e diretrizes de governo no sentido da melhoria da gestão pública. (Pacheco, 2002:75:78)

Por outro lado, cada vez mais, os governos recorrem à sociedade em busca de parcerias para o desenvolvimento de ações. As formas e mecanismos variam, mas o fato torna-se uma prática cada vez mais adotada e, em alguns casos, até mesmo institucionalizada, a incorporação de diferentes atores sociais na definição e na gestão de políticas públicas. (Zouain, 2003)

Essa prática nos revela uma nova concepção de Estado que se aproxima e incorpora a sociedade por meio de atores sociais. A própria

Constituição brasileira estabeleceu inúmeros mecanismos e instrumentos de gestão que preveem a incorporação de atores sociais na gestão pública, em especial, nas áreas da saúde, meio ambiente e educação. (Zouain, 2003)

Essa forma ampliada de conceber o conceito de público e da ação de governar modifica não só o universo de atuação das chamadas escolas de governo, mas também sua missão. Em vez de ser concebida como instrumento de modernização do Estado, a missão passa a ser a de desenvolver e ampliar a capacidade de governo e aprimorar a ação dos atores sociais que interagem com o Estado e atuam na esfera pública. (Zouain, 2003)

As escolas de governo são, nesse sentido, verdadeiras unidades de educação corporativa do setor público, pois devem alinhar as ações às políticas e diretrizes estratégicas do governo e incorporar ao seu campo de influência atores externos como forma de aperfeiçoar a capacidade do Estado em elaborar, implementar e acompanhar políticas públicas.

Por fim, as escolas de governo, como centros de excelência, devem buscar avaliar a efetividade de ações, ou seja, passar da ideia de produtos para a ideia de resultados a serem alcançados com a capacitação. (Pacheco, 2002:81)

Assim, além de medir a satisfação dos treinandos ao final dos cursos, as escolas de governo devem buscar avaliar o impacto de suas ações e ainda a satisfação das organizações-clientes. (Pacheco, 2002:82)

5. O INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA (ISC)

O Instituto Serzedello Corrêa (ISC) é uma unidade de apoio estratégico do TCU que tem por finalidade propor políticas e diretrizes de educação corporativa, seleção externa de servidores, gestão do conhecimento organizacional e gestão documental, bem como coor-

denar as ações delas decorrentes (art. 18 da Resolução-TCU nº 240, de 23/12/2010).

Pode-se dizer, portanto, em face de suas atribuições e finalidades, que o ISC é a escola de governo vinculada ao TCU e, como tal, é responsável pelo desenvolvimento de ações educacionais que contribuam para o alcance dos objetivos estratégicos do Tribunal e o cumprimento de sua missão.

Nesse sentido, os programas educacionais do Instituto têm como foco principal o desenvolvimento de competências críticas para o negócio do TCU, tendo como público-alvo os servidores do quadro de pessoal do Tribunal, servidores de outros órgãos e entidades da administração pública e a sociedade.

6. O PLANO ESTRATÉGICO DO TCU

As ações educacionais do ISC buscam o alinhamento com os objetivos estratégicos do TCU como forma de dar suporte e contribuir para o cumprimento da missão institucional.

Assim, é importante conhecer o plano estratégico do Tribunal e contextualizar a atuação do Instituto nesse cenário.

A sociedade cada vez mais cobra moralidade, profissionalismo e excelência da administração pública. O cidadão vem deixando de ser sujeito passivo em relação ao Estado e passa a exigir melhores serviços, respeito à cidadania e mais transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos. Nesse aspecto, o TCU assume papel fundamental na medida em que atua na prevenção, detecção, correção e punição da fraude e do desvio na alocação de recursos federais, bem como contribui para a transparência e melhoria da gestão e do desempenho da administração pública. (Brasil, 2011:15)

Nesse contexto, a missão institucional do TCU, expressa em seu Plano Estratégico, é “Controlar a Administração Pública para con-

tribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade”, e sua visão de futuro é “Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública”. (Brasil, 2011:45)

Os objetivos estratégicos, por sua vez, constituem elo entre as diretrizes da instituição e seu referencial estratégico e determinam o que deve ser feito para que a organização cumpra sua missão e alcance sua visão de futuro. (Brasil, 2011:60)

O Plano Estratégico do TCU define uma série de objetivos estratégicos que norteiam as ações do Tribunal na direção do cumprimento de sua missão. O Programa de Capacitação de Servidores Públicos do ISC foi desenhado tendo como foco o alcance dos objetivos estratégicos de i) contribuir para melhoria da gestão e do desempenho da administração pública; e ii) facilitar o exercício do controle social.

Ao TCU incumbe importante papel de contribuir para a melhoria da administração pública. Para tanto, deve tornar disponíveis para gestores públicos orientações, determinações, recomendações ou avaliações, visando corrigir falhas, evitar desperdícios, melhorar o desenho e a gestão de programas governamentais e políticas públicas, a gestão e o desempenho de órgãos e entidades, a formulação das políticas públicas, aumentar a qualidade de bens e serviços ofertados, ao desempenho dos controles internos, bem como contribuir para o aprimoramento da legislação federal e para a disseminação das melhores práticas observadas na administração pública federal. (Brasil, 2011:61)

O ISC, ao promover ações educacionais que desenvolvam competências de servidores de outros órgãos e entidades da administração pública, colabora fortemente para o alcance desse objetivo.

O segundo objetivo se refere à adoção de medidas que possibilitem a participação ativa do cidadão no controle da gestão pública,



inclusive quanto aos aspectos relacionados à probidade, à moralidade, à eficiência, à economicidade e à publicidade dos atos de gestão. (Brasil, 2011:63)

Os cursos voltados para os conselhos municipais e para a sociedade em geral buscam fortalecer e estimular a atuação do cidadão no exercício do controle social da gestão pública e, assim, aperfeiçoar a elaboração, a implantação e os resultados das políticas públicas.

7. A FUNÇÃO PEDAGÓGICA DO TCU

Além do enfoque estratégico conferido às ações educacionais, o ISC tem papel fundamental no suporte à atuação do TCU como órgão auxiliar do Congresso Nacional no desempenho do controle externo da administração pública.

A partir das competências definidas no art. 71 da Constituição Federal, na Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92) e em outros dispositivos infraconstitucionais, são atribuídas ao TCU as seguintes funções: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, de ouvidoria e pedagógica.

Entre todas essas funções, a função pedagógica, eminentemente preventiva, traduz-se em ações de caráter orientador e informativo sobre melhores práticas e procedimentos que

levem ao uso regular e eficiente dos recursos públicos e à melhoria do desempenho da administração pública.

Os Tribunais de Contas devem adotar como filosofia de controle a orientação e o aprimoramento no lugar da aplicação de sanções, pois para a sociedade é mais importante ter serviços públicos honestos, adequados e eficientes do que administradores condenados. Por isso, passaram a desenvolver, cada vez mais, a função pedagógica, realizando encontros técnicos, seminários, programas de orientação e cursos, promovendo a formação e o aprimoramento dos servidores públicos, especialmente os dos municípios. (Mileski, 2003:326)

A função maior do controle não é reprimir ou apontar culpados, e sim evitar a ocorrência de fatos a serem reprimidos e de culpados a serem identificados. (Águiar, 2001:246)

Hoje a sociedade não mais admite que os órgãos de controle apenas detectem a ocorrência de danos e determinem a adoção das providências corretivas; cobra a existência de ações concretas que evitem que tais danos ocorram. (Águiar, 2001:242)

As irregularidades identificadas pelos Tribunais de Contas nem sempre decorrem da ação dolosa dos agentes. Significativa parte dos processos que tramitam pelo TCU, por exemplo, somente existem em face do completo desconhecimento, por parte de gestores públicos,

das normas mais elementares de administração financeira e orçamentária. (Águiar, 2001:246)

Os beneficiários de recursos federais simplesmente ignoram que tinham de prestar contas; elaboram prestações de contas incompletas; prestam contas aos órgãos errados; contabilizam inadequadamente os recursos recebidos ou não fazem o adequado tombamento dos bens adquiridos. (Águiar, 2001:247)

Experiências desenvolvidas pelo TCU têm demonstrado que a ação pedagógica produz ótimos resultados sociais e financeiros. É necessário um trabalho regular de orientação aos gestores quanto à boa e regular aplicação dos recursos públicos. (Águiar, 2001:247)

8. O PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS E DE CIDADÃOS

O ISC, como escola corporativa de governo vinculada ao TCU, conduz ações educacionais que dão suporte ao alcance dos objetivos estratégicos e à missão institucional do Tribunal.

Tendo como foco a missão institucional do TCU e seu papel como escola corporativa de governo, as ações educacionais do ISC não se restringem aos servidores do Tribunal - servidores e gestores de outros órgãos e entidades da administração pública, nas três esferas de governo e nos três poderes da República, além da sociedade, constituem o público-alvo dos programas educacionais do ISC.

Nessa linha, e tendo como norte o fortalecimento da função pedagógica do TCU como estratégia a ser adotada para o aperfeiçoamento da administração pública, o ISC desenvolveu o Programa de Capacitação de Servidores Públicos e de Cidadãos, que se constitui em instrumento de aprimoramento da gestão pública por meio de ações educacionais voltadas aos servidores públicos e de promoção do controle social exercido pelos conselhos municipais e pelos cidadãos.

Esse Programa tem como objetivos principais:

- a. desenvolver competências de servidores públicos com o propósito de melhorar seu desempenho, aperfeiçoar a atuação dos órgãos e entidades da administração pública e diminuir a ocorrência de irregularidades;
- b. divulgar a atuação do TCU;
- c. compartilhar boas práticas e procedimentos que melhorem a gestão pública e reduzam a ocorrência de irregularidades;
- d. fornecer informações sobre o controle da administração pública, melhorando a comunicação entre os órgãos de controle, os gestores públicos e a sociedade;
- e. orientar a participação da sociedade quanto à gestão e à fiscalização da aplicação dos recursos públicos.
- f. relacionar os conteúdos relativos aos temas de estudo à vida profissional dos participantes por meio de exemplificação, de estudos de caso, de simulações e de debates e troca de experiências;
- g. fortalecer o intercâmbio de experiências, soluções, informações e ideias entre os órgãos integrantes da administração pública.

O Programa se desenvolve em três vertentes: ações educacionais voltadas aos servidores públicos em geral; ações educacionais voltadas ao aperfeiçoamento da atuação dos conselhos municipais; e ações educacionais voltadas ao atendimento de demandas específicas de órgãos e entidades da administração pública.

a. Ações educacionais voltadas aos servidores públicos em geral:

Cursos realizados na modalidade de educação a distância, dirigidos aos servidores públi-

cos das três esferas de governo, dos três poderes da República, com o propósito de disseminar padrões normativos, procedimentos e boas práticas administrativas a serem observadas durante o cumprimento de suas atribuições. Tais cursos abordam conceitos gerais e fundamentos sobre temas transversais à grande parte dos órgãos e entidades da administração pública.

Entre 2009 e 2011, foram ofertados os seguintes cursos: Licitações e Contratos Administrativos, Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal, Prestação de Contas de Convênios e Planejamento e Orçamento Público, todos com carga horária de 30 horas semanais.

Em 2012, foram disponibilizados quatro novos cursos: Controles na Administração Pública, Planejamento Governamental, Estruturas de Gestão Pública e Prestação de Contas – Fundamentos da Democracia, Exercício de Cidadania, deixando-se de ofertar os cursos Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal e Planejamento e Orçamento Público.

b. Ações educacionais voltadas ao aperfeiçoamento da atuação dos conselhos municipais:

Conselhos municipais são instrumentos de controle social da gestão pública e têm como propósito ser um instrumento de cogestão entre o Estado e a sociedade no nível municipal, permitindo maior participação, controle e transparência na elaboração e implantação de políticas públicas nas áreas de educação, saúde, assistência social entre outras.

Visando capacitar os integrantes desses conselhos para um melhor desempenho das atribuições como atores do controle social, foram desenvolvidos os seguintes cursos autoinstrucionais na modalidade a distância: Vamos Fiscalizar os Gastos com Alimentação Escolar e Controle Exercido por Conselhos da Assistência Social.

c. Ações educacionais voltadas ao atendimento de demandas específicas de órgãos e entidades da administração pública

O ISC tem atuado na capacitação de servidores públicos de outros órgãos e entidades da administração pública, incluindo órgãos de fiscalização e controle, com o objetivo de atender demandas específicas de desenvolvimento.

Esses cursos geralmente abrangem temas de mais complexidade, podendo ser realizados tanto na modalidade presencial quanto por meio de educação à distância. Entre os diversos cursos ministrados podem ser citados:

- Auditoria Governamental
- Auditoria Operacional
- Instauração de Tomada de Contas Especial
- Licitações e Contratos Administrativos: jurisprudência do TCU
- Gestão de contratos de terceirização
- Auditoria em Tecnologia da Informação

9. OS RESULTADOS DO PROGRAMA

Considerando apenas os cursos que compõem as ações educacionais voltadas para os servidores públicos, em geral, o ISC ofertou mais de 14.000 vagas em 2009, subindo para 21.380 matriculados em 2010 e alcançando a marca de 25.576 vagas em 2011. Em 2012, foram matriculados 12.752 participantes, o que perfaz um total de mais de 73.000 vagas ofertadas desde o início do Programa.

Especificamente no tocante às ações educacionais voltadas ao aperfeiçoamento da atuação dos conselhos municipais foram ofertadas em 2011, em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), mais de 36.000 vagas para o curso “Vamos Fiscalizar os Gastos com Alimentação Escolar”, que atingiram profissionais de educação e membros

da sociedade civil que atuam na execução e no controle social dos recursos públicos destinados à educação. Além disso, participaram do curso “Controle Exercido por Conselhos da Assistência Social” aproximadamente 500 conselheiros que atuam nesta área.

Em relação aos cursos voltados para o atendimento de demandas específicas, foram ofertadas, em 2011, mais de 790 vagas em ações à distância e cerca de 230 vagas em cursos presenciais para diversos órgãos e entidades da administração pública. Em 2012, até o mês de julho, foram 150 vagas em cursos a distância e 290 vagas em ações educacionais presenciais para esse público.

No total, o programa já ofertou mais de 110.000 vagas desde a criação, constituindo-se em um importante esforço de capacitação de servidores públicos e da sociedade, com reflexos significativos no desenvolvimento e no aperfeiçoamento da gestão pública brasileira.

10. A AVALIAÇÃO DOS CURSOS

Os cursos de Licitações e Contratos Administrativos (LCA), Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Planejamento e Orçamento Público (POP) realizados no primeiro semestre de 2011 foram avaliados em dois momentos.

Primeiramente, foi realizada uma etapa de avaliação de satisfação dos participantes, imediatamente ao final de cada curso, com o objetivo de averiguar os seguintes aspectos: a programação de cada evento; os resultados esperados pelos participantes; a qualidade do ambiente virtual e o desempenho de tutores e monitores.

Os resultados dessas avaliações foram bastante positivos. Todos os relatórios de satisfação divulgados apresentaram em seus resultados indicadores (que representavam cada um dos aspectos supracitados) com conceitos

finais que variaram de “muito bom” a “ótimo”. Isto indica um elevado grau de satisfação dos participantes, que reflete também a qualidade dos cursos oferecidos.

Apesar dos resultados satisfatórios obtidos nessa primeira etapa, buscou-se também avaliar em que medida tais cursos conseguiram promover melhorias de desempenho em longo prazo. A segunda etapa de avaliação compreendeu, portanto, a verificação do impacto desses cursos no cotidiano de trabalho dos participantes. O conceito de impacto se refere, principalmente, à influência exercida por esses eventos sobre o desempenho dos participantes em tarefa similar àquela aprendida por meio do programa instrucional.

Para esta avaliação, foram levados em consideração todos os indivíduos que participaram dos cursos de LCA, LRF e POP ocorridos nos meses de abril, maio e junho de 2011, num total de 4.931 pessoas.

O questionário utilizado para avaliar os três cursos era composto de 17 itens com o objetivo de medir quatro indicadores: impacto do treinamento no trabalho; fatores situacionais de apoio; suporte material; e consequências associadas ao uso das novas competências.

O indicador “Impacto do Treinamento no Trabalho” visou medir o quanto as competências adquiridas nos cursos alteraram o trabalho dos participantes. Esse indicador foi composto de sete itens medidos por meio de uma escala de concordância de cinco pontos.

O indicador “Fatores Situacionais de Apoio”, composto por quatro itens, visou medir a percepção do participante dos cursos em relação às oportunidades dadas pelos chefes, pelas características do trabalho e da organização para aplicar as competências aprendidas.

Já o indicador “Suporte Material”, composto de três itens, mediu a percepção do participante sobre a disponibilidade de ma-

teriais que viabilizassem a utilização das novas competências.

Por fim, o indicador “Consequências Associadas ao Uso das Novas Competências”, também composto por três itens, mediu as modificações no trabalho percebidas pelo participante depois da realização do curso.

Todos esses três últimos indicadores foram avaliados segundo uma escala de frequência de cinco pontos.

Além disso, os participantes responderam a algumas perguntas para caracterização da amostra. Eles informaram idade, sexo, órgão de origem e unidade federativa. A partir do órgão de origem, foram obtidas também informações sobre o poder de origem (Executivo, Legislativo, Judiciário, Outros) e a esfera de atuação (Municipal, Estadual, Federal, Outros) dos participantes.

Os participantes foram informados, via e-mail, sobre a realização da avaliação, que aconteceu de 5 a 6 meses após o encerramento da ação educacional. Nesse e-mail foi disponibilizado o acesso ao questionário, tendo sido enviados um total de 4.931 questionários, obtendo-se 578 respostas.

Para a análise dos dados sobre os itens individuais do questionário, foram obtidas as frequências de resposta de cada item, sendo que a frequência das respostas concordo em parte e concordo totalmente e discordo em parte e discordo totalmente foram agrupadas nas categorias concordância e discordância, respectivamente, para o primeiro indicador. Para os demais indicadores as frequências de sempre e frequentemente e raramente e nunca foram agrupadas dentro das categorias muito frequente e pouco frequente, respectivamente. Os dados de caracterização da amostra também foram analisados por meio da frequência das respostas.

Os resultados das avaliações permitiram identificar que o impacto no trabalho dos ser-

vidores foi positivo em relação ao desempenho individual, porém deixou a desejar em relação às mudanças provocadas nas organizações, pois o indicador “Impacto do Treinamento no Trabalho” foi avaliado como ótimo, na maioria dos casos, com os demais indicadores tendo sido avaliados de forma moderada, tendendo a boa (no caso de “Suporte Material” e “Consequências Associadas ao Uso das Novas Competências no Trabalho”); e moderada, tendendo a ruim, no caso de alguns itens da escala de apoio.

As respostas dos participantes indicam que eles têm utilizado o que aprenderam no curso, aproveitando as oportunidades de uso das competências, diminuindo as falhas nas atividades vinculadas, com mais motivação, rapidez e eficiência na execução dos trabalhos e sugerindo mais mudanças nas rotinas de trabalho e beneficiado os colegas por meio da aprendizagem indireta.

Um aspecto que merece atenção é o fato de que, mesmo tanto tempo após o treinamento (entre 5 e 6 meses), os participantes aplicam os conteúdos ensinados no treinamento. Esse dado indica que houve efetivamente aprendizagem por parte dos respondentes e não somente memorização momentânea dos conteúdos ensinados. A aprendizagem é um efeito imediato do evento educacional e pré-requisito para a ocorrência da transferência da aprendizagem – utilização, na organização, das competências aprendidas no evento educacional – entretanto, a transferência depende de outros fatores, como o suporte organizacional.

É importante considerar as variáveis de suporte à transferência da aprendizagem, ou seja, o apoio dado pela organização para aplicação das competências desenvolvidas. Isso porque o suporte oferecido pela instituição influi significativamente na efetividade das ações educacionais. O suporte à transferência representa uma medida de percepção das condições encontradas no local de trabalho, facilitadoras

ou restritivas do uso dos novos conhecimentos, habilidades e atitudes aprendidos. Identificou-se que há espaço para melhora do suporte situacional das organizações. Os dados apontaram que há carência de suporte nos ambiente de trabalho dos respondentes, uma vez que nenhum dos itens teve alta frequência de respostas e que “às vezes” foi a resposta de, aproximadamente, um terço dos respondentes em quase todos os itens.

Por outro lado, segundo a percepção da maioria dos respondentes, o suporte material oferecido pela organização foi satisfatório na maioria das situações. Até o momento de realização da coleta de dados, o baixo suporte à transferência da aprendizagem não afetou a qualidade do trabalho, segundo a percepção dos respondentes. Porém, a falta de suporte adequado pode levar um bom treinamento a se perder.



11. CONCLUSÃO

As escolas de governo devem cada vez mais assumir papel estratégico dentro das organizações às quais estão vinculadas. Para tanto, entender o contexto estratégico dessas organizações é fundamental. Os programas educacionais devem ter como foco o alcance dos objetivos estratégicos e o cumprimento da missão institucional dos órgãos e entidades que mantêm essas escolas de governo.

Essa contribuição ao atingimento dos resultados institucionais não pode restringir-se ao desenvolvimento do quadro de pessoal da organização. Se há pessoas externas à organização que influenciam no cumprimento da sua missão, elas também devem ser contempladas pelos programas educacionais dessas escolas de governo.

Esse é o conceito de educação corporativa: ações educacionais alinhadas às estratégias da organização desenvolvendo competências em toda a cadeia de valor.

Foi com essa visão que Programa de Capacitação de Servidores Públicos e de Cidadãos foi concebido pelo ISC. As ações buscam contribuir para melhoria da gestão e do desempenho da administração pública e facilitar o exercício do controle social, que são objetivos estratégicos do TCU.

Além disso, esse programa tem-se mostrado uma ferramenta efetiva no fortalecimento da função pedagógica do Tribunal, que pelo caráter preventivo, assume importância cada vez maior na forma de atuação dos órgãos de controle.

As avaliações de satisfação e de impacto realizadas em alguns dos cursos desse programa demonstram que essas ações educacionais tiveram impacto positivo no desempenho profissional dos participantes, indicando o potencial da atuação das escolas de governo na melhoria do desempenho dos servidores e no aperfeiçoamento da gestão pública e do controle social.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan. *A Ação Preventiva e Corretiva dos Tribunais de Contas*. Revista do Tribunal de Contas da União – v.32, n. 90, out/dez 2001.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

_____. _____. *Decreto nº 5.706*, de 23 de fevereiro de 2006.

_____. Tribunal de Contas da União. *Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas da União – 2011-2015*. Brasília: TCU, 2011. 72p.

_____. _____. *Resolução-TCU nº 212*, de 25 de junho de 2008 - Dispõe sobre as ações de educação no âmbito do Tribunal de Contas da União.

MARINI, Caio. *Gestão de Pessoas e a abordagem do governo matricial: o papel das escolas de governo no alinhamento estratégico da arquitetura governamental*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado Y de la Administración Pública, Madrid, España, nov. 2004.

MARTINS, Herbert G. *Para onde vai a universidade corporativa?* Notas para uma agenda da educação corporativa brasileira. Disponível em: < <http://www.educor.desenvolvimento.gov.br/producao>> . Acesso em: 10 jul. 2012.

MEISTER, Jeanne C. *Educação Corporativa*; tradução: Maria Claudia Santos Ribeiro Ratto. São Paulo: Makron Books, 1999. 300p.

MILESKI, Helio S. *O controle da gestão pública*. 1 ed. Belo Horizonte: Forum, 2011. 493p.

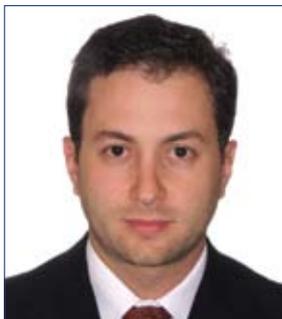
PACHECO, Regina S. *Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP-Brasil*. In: Revista do Serviço Público, ano 53, n. 1, jan/mar. 2002.

_____. *Escolas de governo: tendências e desafios – a ENAP em perspectiva*. In: Revista do Serviço Público, ano 51, n. 2, abr/jun. 2000.

SOUZA, José Carlos P. *Pós-Graduação e Universidades Corporativas: um estudo no setor público federal brasileiro*. In: Carvalho, Isamir M.; Mendes, Sérgio P. & Veras, Vivianne M. (Org.). *Gestão do Conhecimento: uma estratégia empresarial*. Brasília: Serviço Federal de Processamento de Dados, 2005. 339 p. Disponível em: <<http://www.livrogco.serpro.gov.br/capitulo-11/front-page>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

ZOUAIN, Deborah M. *Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas. Estudo de caso da FESPIRJ e FUNDAP/SP*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado Y de la Administración Pública, Panamá, oct. 2003.

Avaliação de amostras em pregão para contratação de objetos de TI



Antonio Daud Júnior

é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Possui a certificação Auditor Líder em Segurança da Informação NBR ISO 27001.



Carlos Renato Araujo Braga

é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Engenharia de Computação pelo Instituto Militar de Engenharia (IME), Especialista em Contabilidade e Orçamento Público pela Universidade de Brasília (UnB). Possui as certificações profissionais CISA®, CIA®, CGAP® e CCI®.

RESUMO

A avaliação de amostras nas contratações públicas consiste na apresentação, por parte do licitante, de uma amostra dos produtos ofertados, seguida da realização de testes pelo ente promotor da licitação. Dessa forma, a aceitação da amostra constitui condição necessária para adjudicação do objeto do certame, de maneira que, caso a unidade amostrada não seja aprovada mediante as condições pré-estabelecidas no procedimento de testes, o licitante é desclassificado.

O trabalho objetiva discutir a possibilidade de avaliação de amostras nas licitações por pregão, em especial considerando a ausência de expressa previsão legal para tal e o aparente conflito entre a utilização do procedimento e uma das principais características do pregão, qual seja, a celeridade.

A partir da análise da jurisprudência do Tribunal de Contas União, da sua legislação correlata e da avaliação dos riscos envolvidos nos processos de contratação desse gênero, concluiu-se que é possível prever procedimento de



avaliação de amostras nas licitações para aquisições de objetos de Tecnologia da Informação (TI) mediante a modalidade pregão. Além disso, foi possível identificar características mínimas da avaliação de amostras para que sua realização se coadune com o ordenamento jurídico.

Palavras-chave: Licitação. Pregão. Amostras. Tecnologia da Informação. Bens.

ABSTRACT

The sample's evaluation phase in public procurements is the procedure which demands the bidder to present, during the selection, a sample of the products he intends to offer. The sample presented is tested by the public organization which is promoting the bidding. Thus, acceptance of the sample is a necessary condition to win the bidding, so that if the sample unit is not approved according to the conditions set in the test procedure, the bidder is not classified.

The objective of this paper is to discuss the possibility of evaluating samples in

procurements done through Pregão, especially considering the absence of legal disposal and the apparent conflict between the use of the sample's evaluation procedure and speed inherent of the Pregão.

From the analysis of the jurisprudence of the Federal Court of Accounts (TCU) and related legislation, and from the risk assessment, it was concluded that it's possible to use sample's evaluation procedure in IT objects' biddings. Furthermore, it was possible to identify minimum requirements for the evaluation procedure so it can be consistent with the legal system.

Keywords: public bidding, information technology, sample's evaluation.

1. INTRODUÇÃO

São fartas as evidências de que a regra para a contratação de objetos de tecnologia da informação (TI) pela Administração Pública é a realização de licitação na modalidade pregão eletrônico (ex vi IN-SLTI 02/2008, art. 26,

parágrafo único; IN-SLTI 04/2010, art. 20, parágrafo único; Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, item 9.2).

Ocorre que, de acordo com o voto condutor do Acórdão 1.215/2009-TCU-Plenário, nas compras da Administração Pública Federal, é recorrente o problema de entrega de objetos de TI de qualidade duvidosa ou até mesmo inservível, pela observância unicamente do menor preço ofertado, conseqüência da disputa que ocorre nas licitações pela modalidade pregão. Com vistas a mitigar o risco de ocorrência desse problema, um possível controle que vem sendo empregado pelos gestores públicos é a previsão de avaliação de amostras durante o certame.

O procedimento de avaliação de amostras para contratação de bens e consumíveis de TI consiste na apresentação, por parte do licitante, de uma amostra dos produtos ofertados, seguida da realização de testes pelo ente promotor da licitação.

Nesta avaliação, testes ou verificações, já previstos no instrumento convocatório, são aplicados sobre a amostra dos produtos ofertados. Por exemplo, pode ser feita a avaliação de uma amostra de impressoras com o objetivo de verificar se a velocidade de impressão daquela unidade amostrada efetivamente atende à velocidade mínima especificada no edital.

Dessa forma, a aceitação da amostra constitui condição necessária para adjudicação do objeto do certame, de maneira que, caso a unidade amostrada não seja aprovada mediante as condições pré-estabelecidas no procedimento de testes, o licitante é desclassificado.

Implicitamente, pode-se inferir que o resultado da avaliação da amostra é estendido ao universo de produtos a ser ofertado.

Cumprido salientar que a avaliação de amostras não substitui a verificação obrigatória para fins de recebimento e aceite, prevista no art. 73 da Lei 8.666/1993.

Este trabalho objetiva discutir a possibilidade de avaliação de amostras nas licitações por pregão, em especial, considerando a ausência de expressa previsão legal para tal e o aparente conflito entre a utilização do procedimento e uma das principais características do pregão, qual seja, a celeridade.

Este texto está organizado em sete itens, sendo este o primeiro deles, no qual descreveremos de maneira breve no que consiste a avaliação de amostras em licitações públicas e apresentamos o objetivo do trabalho.

No item 2, argumenta-se sobre a utilização do procedimento de avaliação de amostras nas licitações públicas, sinalizado que há casos em que mitiga riscos e outros em que pode não ser necessária.

No item 3, discorre-se sobre a legalidade da exigência das amostras nos certames licitatórios, bem como qual vem sendo o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) por meio de jurisprudência.

O item 4 discorre sobre a obrigatoriedade de realização do procedimento de avaliação das amostras, quando este estiver previsto no edital, enquanto o item 5 trata do momento em que se pode exigir a amostra, assim como para quais licitantes é possível fazer tal exigência.

No item 6, apresentam-se algumas diretrizes para realização do procedimento de avaliação de amostras com base na legislação, jurisprudência e na análise de riscos da contratação.

Por fim, o item 7 traz algumas considerações finais.

Registre-se que este artigo toma por base o conteúdo da Nota Técnica nº 04/2008 - SEFTI/TCU, de 10 de abril de 2010, que trata da “Possibilidade de avaliação de amostras na contratação de bens e suprimentos de Tecnologia da Informação mediante a modalidade Pregão”, e que os autores deste artigo também foram signatários da referida nota

técnica. Todavia, somente com a prolação do Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, na sessão de 23/5/2012, foi autorizada a divulgação do conteúdo. Ademais, cumpre ressaltar que este artigo já foi publicado na Revista *Zênite* – Informativo de Licitações e Contratos (ILC) em outubro de 2012.

2. DA UTILIDADE DA AVALIAÇÃO DE AMOSTRAS

Assente o previsto no art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/1993, a licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, além de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia. Nessa esteira, deve o gestor buscar todos os mecanismos legais que lhe assegurem a máxima vantagem da contratação.

A proposta mais vantajosa, no caso das licitações na modalidade Pregão, é aquela que, atendidos os requisitos técnico-qualitativos da contratação, possua o menor preço. Para se atingir esse objetivo, devem-se adotar mecanismos para se alcançar o menor preço e, ao mesmo tempo, garantir que o objeto da contratação contemple todos os requisitos necessários ao atendimento da necessidade que motivou a contratação.

A potencial obtenção do menor preço é uma consequência da adoção da modalidade Pregão, sobretudo na forma eletrônica, que, além de permitir unicamente o tipo menor preço, pela sistemática, ampliou o acesso das empresas às compras públicas.

Resta elaborar a forma de mitigar o risco de que o objeto contratado por pregão não atenda aos requisitos que motivaram a contratação. Como já se mencionou, é recorrente o problema de entrega de objetos de TI de qualidade duvidosa ou até mesmo inservível, pela observância unicamente do menor preço ofertado, conseqüência da disputa por Pregão.

Esse problema é decorrente também de uma percepção equivocada de muitos de que o pregão leva à contratação de bens e serviços pelo menor preço possível no mercado. Na verdade, o pregão é uma modalidade de licitação que propicia a compra pelo menor preço **entre os bens e serviços que atendam aos requisitos estabelecidos**.

Esses requisitos podem, inclusive, levar à contratação de um bem ou serviço que esteja em um patamar de qualidade e desempenho mais elevado em comparação com os produtos mais baratos do mercado, desde que esses requisitos sejam indispensáveis para o atendimento à necessidade da contratação, ou seja, um determinado órgão pode contratar um produto mais simples e barato (e.g. um *notebook* de configuração simples) e outro órgão pode contratar um produto mais sofisticado e mais caro (e.g. *notebook* de alto desempenho) e ambos estarem efetuando contratações adequadas, se os requisitos de qualidade e desempenho tiverem sido elaborados com base nas respectivas necessidades dos órgãos e nas práticas de mercado.

De qualquer modo, a avaliação de amostras é uma das alternativas de que dispõe o gestor para assegurar a eficácia da contratação. Na prática, o procedimento propicia ao gestor um contato inicial com o produto a ser adquirido, ou, na maioria dos casos, com uma unidade idêntica, em princípio, àquelas que serão entregues após a celebração do contrato. Nessa oportunidade, o gestor poderá proceder a uma avaliação do produto ou a uma gama de testes previamente definidos, com objetivo de verificar a aderência do produto ofertado aos requisitos de qualidade e desempenho estabelecidos no instrumento convocatório.

Nos certames em que não há essa previsão, o gestor não possui meios para avaliar de maneira **direta** o produto licitado, previamente à celebração contratual. Assim, há o risco

de o gestor constatar, somente após a celebração contratual, que o bem ou suprimento fornecido não atende aos requisitos mínimos de qualidade previstos no edital ou, até mesmo, que é inservível, mesmo que a proposta técnica esteja aderente aos requisitos do edital (por uma falha ou omissão, a proposta técnica pode apresentar-se adequada aos requisitos do certame, mas o objeto que a pretensa contratada pretende entregar pode não ser aderente a esta proposta). Neste momento, já se gastou esforço e tempo, restando penalizar a licitante, efetuar o distrato e nova contratação, o que gera custos e atrasos para a Administração. Essa situação é agravada quando o fato descrito ocorre reiteradamente no mesmo certame, isto é, com os próximos licitantes convocados a celebrar contrato.

Neste cenário, a exigência de amostras para avaliação, quando eficaz, poderia constituir-se em ganho de eficiência às compras do Estado, porquanto reduziria o tempo e custo de uma contratação, considerando todo o período de tempo até o recebimento do objeto que atenda às especificações.

Assim, o procedimento de avaliação de amostras apresenta-se como meio útil para a Administração Pública aumentar a probabilidade de adquirir produtos com melhor qualidade, na medida em que permite efetiva avaliação do objeto licitado previamente à celebração contratual. Nesse sentido, citam-se os pregões 36/2009-TCU e 7/2009-CGU, nos quais a avaliação de amostras permitiu a desclassificação de propostas que não atendiam à especificação, e cujas propostas técnicas não permitiram a desclassificação das licitantes.

Contudo, a realização do procedimento de avaliação de amostras pode gerar também alguns entraves que serão comentados a seguir.

De acordo com o relatório do Acórdão 1.168/2009-TCU-Plenário, a agilidade, característica essencial do Pregão, restaria preju-

dicada em um certame que prevê a avaliação de amostras.

Em primeiro lugar, porque impõe a necessidade de oferecer ao licitante provisoriamente vencedor do certame tempo para fornecer a respectiva amostra, além do período necessário à análise pelo contratante e da possibilidade de imposição de recursos acerca do resultado da avaliação pelos demais licitantes.

Em segundo lugar, porque, conforme uníssona jurisprudência do TCU, caso a Administração repute necessária a exigência de amostras, esta deve impor tal obrigação somente ao licitante provisoriamente colocado em primeiro lugar, pois agir de modo diverso poderia encarecer o custo de participação dos licitantes no certame, ocasionando, dessa maneira, restrição indevida ao caráter competitivo que deve nortear as licitações. Assim, se a amostra do licitante provisoriamente colocado em primeiro lugar fosse rejeitada pela Administração, seria necessário convocar o segundo colocado e ofertar-lhe novo tempo para fornecimento da amostra, o que levaria o certame a um prolongamento que não é característico do pregão.

Para melhor avaliação desse “atraso” e comparação entre uma situação em que se prevê a realização de amostras e outra em que não se prevê, definir-se-á, inicialmente, o horizonte de tempo avaliado. Considerando-se o período entre a detecção da necessidade da contratação e a **adjudicação** do objeto ao vencedor do certame, certamente uma licitação que prevê a avaliação de amostras será menos ágil.

Contudo, ao se considerar o período compreendido entre a detecção da necessidade e o **recebimento final** do objeto, a situação pode ser distinta.

Isso porque o processo de contratação passa por várias etapas até que se inicie a execução do objeto, cada uma destas demandando tempo, ainda que se desconsiderem fatores

imprevisíveis, como a interposição de recursos por outros licitantes.

Por exemplo, temos, pelo menos, a ocorrência dos seguintes eventos após a adjudicação e homologação da licitação:

- a. convocação para que o licitante declarado vencedor celebre contrato com a Administração, dentro de determinado prazo (art. 4º, inciso XXII, Lei 10.520/2002);
- b. preparação interna da convocação para a assinatura do contrato;
- c. análise jurídica do contrato pela contratada;
- d. emissão da nota de empenho (art. 60, Lei 4.320/1964);
- e. assinatura do contrato;
- f. publicação do respectivo extrato no Diário Oficial (art. 61, parágrafo único, Lei 8.666/1993).

Depois de celebrado o contrato, é concedido um prazo para o início do fornecimento do objeto, porém, ainda que previamente definido no instrumento convocatório, o prazo deve ser razoável para que o contratado primeiramente obtenha os produtos ofertados, para só então iniciar o fornecimento.

Ora, todas essas etapas, ainda que com prazos previamente definidos, impactam sobremaneira na data do recebimento final do objeto. Imagine-se a situação em que, após cumpridas todas essas fases, descobre-se, ainda que no início do fornecimento, descumprimento da especificação técnica por parte dos objetos ofertados pelo contratado, de maneira que o distrato faça-se necessário. Nesse caso, todas as tarefas elencadas acima terão de ser executadas, pelo menos, mais uma vez, para se contratar o segundo colocado do certame (caso atendidos os requisitos do art. 24, inciso XI, da Lei 8.666/1993), ou até mesmo, iniciar

uma nova licitação (caso não satisfeitos os requisitos), adiando ainda mais a entrega final do objeto.

Para agravar o atraso, no procedimento de distrato, deve-se conceder prazo para a contratada manifestar-se, respeitando-se o contraditório e a ampla defesa, esculpido no inciso LV, do art. 5º, da Carta Magna, com posterior análise da manifestação da empresa, e, ainda, eventuais recursos administrativos pela ex-contratada.

Ademais, além de provocar longos atrasos, a reiterada tentativa de contratação no âmbito do mesmo objeto e certame gera retrabalho para a máquina pública, incrementando, por conseguinte, o custo administrativo.

Portanto, a eventual necessidade de se contratar o segundo colocado de uma licitação após tentativa frustrada de fornecimento com o primeiro, impõe longos atrasos à contratação, além de incremento no custo administrativo.

Tendo em vista que o procedimento de avaliação de amostras proporciona, potencialmente, a detecção de fornecimento de objetos de TI com baixa qualidade, e conseqüente não cumprimento do edital por parte do licitante vencedor antes da celebração contratual, reduz-se o risco da ocorrência desse problema.



Destarte, ao mesmo tempo em que a avaliação de amostras provoca necessariamente perda inicial de celeridade no certame, a mesma pode mitigar riscos de não cumprimento contratual, prevenindo atrasos, certamente mais longos, caso o risco em tela se materialize.

O gestor deve avaliar os riscos envolvidos em uma contratação de objetos de TI, em contrapartida com a perda de celeridade ocasionada pela realização da avaliação de amostras naquele certame, com vistas a determinar se o procedimento se faz necessário. Isto é, se seria mais eficiente aceitar os riscos da contratação, ou tratá-los, mediante a previsão e realização do procedimento de avaliação de amostras. Portanto, há casos em que o atraso inicial pode ser necessário na redução desses riscos, e outros não.

A necessidade da exigência pode se fundar em fatores de dois âmbitos: técnico e mercadológico. No primeiro, a alta complexidade, em contrapartida à baixa maturidade do adquirente para o objeto em questão, pode justificar a imprescindibilidade da exigência. No segundo, a análise de quão problemático é o mercado em questão, por meio, por exemplo, do histórico de aquisições daquele tipo de objeto por outros entes da Administração e da ocorrência de entrega de objetos em desconformidade com o edital, pode indicar a necessidade da exigência.

Ressalte-se aqui o poder-dever de a Administração Federal sancionar o licitante que se declara cumpridor dos critérios de habilitação e requisitos técnicos do edital, contudo não os atende, ensejando o retardamento da execução do objeto da licitação, podendo inclusive declarar tal empresa impedida de licitar e contratar com a União, na forma do art. 7º da Lei 10.520/2002. Atualmente a leniência da Administração tem deixado os fornecedores à vontade para oferecerem produtos que não atendem às especificações impunemente, como fartamente registrado em trabalho realizado pelo

TCU que avaliou a base de dados do sistema Comprasnet (Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário). Vale lembrar que a Lei 10.520/2002 é muito mais rigorosa em alguns aspectos que a Lei 8.666/1993, prevendo até cinco anos de inidoneidade para contratar com a Administração Pública, enquanto a Lei 8.666/1993 prevê um prazo máximo de dois anos.

Demais disso, vale frisar que o tempo total de uma contratação compreende toda a cadeia de valor da contratação, estendendo-se desde a fase interna da licitação até a adequada entrega dos objetos, passando pela definição do licitante vencedor. Dessa sorte, não se pode olvidar todo o tempo empreendido na fase interna, ou preparatória, na forma do art. 3º, *caput*, da Lei 10.520/2002, decorrente de um minucioso e necessário planejamento da contratação.

Essa fase inclui a modelagem da necessidade, o planejamento da contratação, a preparação dos estudos técnicos preliminares, a elaboração do termo de referência e do edital, a avaliação da adequação orçamentária e análise jurídica, bem como os ajustes no edital recomendados pela área jurídica, para, finalmente, ser publicado o instrumento convocatório, inaugurando a fase externa da contratação.

Assim, o que se procura demonstrar é que o período de tempo extra, demandado pela realização da avaliação de amostras, deve ser comparado ao prazo total da contratação (incluindo a longa fase interna), e não apenas com o tempo necessário à fase externa do certame.

Esse tempo extra depende de alguns fatores como a dificuldade de obtenção da amostra (e.g., alto custo, importação), grande volume de instâncias para compor uma amostra que permita a realização de testes satisfatórios, complexidade ou esforço da aferição, disponibilidade da comissão de avaliação técnica, quantidade de licitantes que participaram do certame e que, portanto, estão aptas a e inte-

ressadas em interpor recursos sobre o resultado da avaliação, entre outros.

Assim, a partir da estimativa do tempo extra necessário à avaliação de amostras, a depender dos fatores apontados no parágrafo anterior, em confronto com o período total estimado para a contratação, o tempo extra pode ser pouco relevante, e até salutar quando analisado em conjunto com o risco mitigado.

3. DA LEGALIDADE E DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU ACERCA DA EXIGÊNCIA

Nem a Lei 8.666/1993 nem a legislação do pregão (Lei 10.520/2002 e Decreto 3.555/2000) trazem previsão quanto à solicitação de amostras no decurso de procedimento licitatório.

O art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993 informa que um dos procedimentos observados durante o processamento de uma licitação é a verificação da conformidade da proposta com os requisitos do edital, que é o principal objetivo da avaliação de amostra, na medida em que se propõe a avaliar o produto ofertado na proposta.

A Lei do Pregão preceitua, no art. 9º, a aplicação acessória da Lei 8.666/1993. Com efeito, não há razões para se renunciar à utilização do art. 43, inciso IV, dessa lei, quando esse procedimento vem conceder maior garantia à obtenção dos fins visados pela legislação em comento.

A Lei 10.520/2002 enuncia também, em seu art. 3º, inciso I, que a autoridade competente definirá os **critérios de aceitação das propostas**. Sendo assim, o gestor poderia elencar como critério de aceitação das propostas a aprovação de amostra do bem ou suprimento a ser fornecido em uma avaliação que averiguasse a conformidade com a especificação, conforme previsão do art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, segundo um roteiro de testes pré-determinado.

Já a desclassificação do licitante cuja amostra não atende ao procedimento de avaliação previsto no edital e, portanto, constitui-se de proposta inaceitável, encontra amparo legal no inciso XVI, do art. 4º, da Lei 10.520/2002, conforme já registrou o voto condutor do Acórdão 2.739/2009- TCU-Plenário.

Também na Lei do Pregão assevera-se, no art. 4º, inciso XI, que após examinada a proposta classificada em primeiro lugar, **quanto ao objeto** e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente **a respeito de sua aceitabilidade**. Dessa forma, após a obtenção do licitante provisoriamente em primeiro lugar, a proposta passa por um crivo quanto à aceitabilidade, também no que diz respeito ao objeto, podendo inclusive ser rejeitada, desde que motivadamente.

Em consulta aos precedentes do TCU acerca da previsão da avaliação de amostras para aquisição de objetos de TI, constatou-se clara tendência pela procedência da exigência em Pregões, preservada a celeridade, senão vejamos:

- a. No voto condutor do Acórdão 1.634/2007 – TCU – Plenário, o Relator entendeu que uma vez não prejudicada a celeridade que norteia o Pregão, não via óbices à exigência de apresentação de amostras dos bens a serem adquiridos. Frise-se apenas que o caso concreto não dizia respeito a bens de TI, mas a calçados e peças de vestuário.
- b. O Acórdão 1.168/2009 – TCU – Plenário, em seu subitem 9.2.1, consignou pela procedência da exigência, quando necessária, com algumas considerações a respeito das condições dessa exigência, as quais serão comentadas no item 6 deste artigo.
- c. O Acórdão 1.183/2009 – TCU – 2ª Câmara implicitamente aceita a previsão de avaliação de amostras, na medida em que já esboça a necessidade de adoção de critérios técnicos para essa avaliação.

O único precedente encontrado que expressamente condenava a exigência em pregões de TI, Acórdão 1.598/2006 – TCU – Plenário, subitem 9.2.2, foi reformado neste ponto pelo Acórdão 1.182/2007 – TCU – Plenário, item 9.1, após embargo interposto pelo jurisdicionado. Neste, o TCU consignou pela regularidade da exigência, preservado o princípio da celeridade inerente ao Pregão.

Vale comentar que é inviável preterir-se o Pregão pela necessidade de se realizar procedimento de avaliação de amostras, uma vez que o critério ponderado para se decidir a modalidade licitatória é o fato de o objeto ser ou não comum, de acordo com o parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002 (e art. 4º do Decreto 5.450/2005, quando aplicável).

Portanto, verifica-se que, atendidos certos requisitos (comentados na sequência), os precedentes do TCU claramente consignam pela procedência da realização de avaliação de amostras nas licitações para aquisição de objetos de TI.

Com efeito, considerando que

- a. A avaliação de amostras é meio útil para a Administração Pública adquirir produtos com melhor qualidade, na medida em que permite avaliação direta do objeto licitado previamente à celebração contratual.
- b. Apesar de impor, necessariamente, perda inicial de celeridade no procedimento de contratação, o procedimento de avaliação de amostras pode se fazer necessário para mitigar riscos de recebimento de objetos de baixa qualidade, e consequente descumprimento contratual.
- c. O tempo extra necessário à avaliação das amostras pode ser pouco relevante quando comparado com o período total da contratação.
- d. Há casos em que a avaliação de amostras, ao prevenir, potencialmente, atrasos

mais prolongados, acaba por resguardar a celeridade da contratação via Pregão.

- e. A inexistência de expressa disposição legal não se constitui um empecilho à exigência de amostra em Pregões.
- f. Os precedentes do TCU consignam pela procedência da exigência, atendidas algumas condições.

Conclui-se que é juridicamente possível prever procedimento de avaliação de amostras nas licitações para aquisições de objetos de TI mediante a modalidade Pregão.

Por oportuno, vale trazer à lume a Lei 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização dos eventos desportivos sediados pelo Brasil, e que prevê, de maneira expressa, a possibilidade de realização da avaliação de amostras (art. 7º, inciso II).

4. DA OBRIGATORIEDADE DE REALIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO QUANDO PREVISTO NO EDITAL

Uma vez previsto no edital o procedimento de avaliação de amostras, não cabe ao gestor decidir, após obtida a ordem de classificação, se de fato realizará o procedimento para o licitante em questão, mesmo que adequadamente fundado em razões técnicas.

Consignar de outra forma permitiria que o gestor responsável pela licitação se decidisse pela realização do procedimento de avaliação de amostras para determinado licitante e deixasse de executá-lo para outro, no mesmo certame, em função de fatores subjetivos. Em outras palavras, seria possível ao gestor determinar se daria ou não eficácia à regra editalícia após o surgimento do caso concreto (definição do licitante provisoriamente em primeiro lugar).

Tal discricionariedade atenta contra o princípio do julgamento objetivo, que deve permear todo o processo licitatório, além de dar margem à quebra de isonomia. A Lei 8.666/1993, no art. 44, § 1º, veda a utilização de qualquer critério subjetivo ou reservado que possa elidir, ainda que indiretamente, o princípio da igualdade entre os licitantes.

Presume-se que o licitante, ao entrar em uma licitação, estuda o edital e se informa sobre as obrigações que terá de cumprir durante o curso do certame, e que seus concorrentes também deverão satisfazer. Assim, quando prevista no instrumento convocatório, a realização da avaliação de amostra não representa uma faculdade do gestor, mas uma obrigação para ele, da mesma forma que o fornecimento da amostra significa para o licitante.

De maneira prática, o gestor deve escolher entre prever no edital que o procedimento será inevitavelmente realizado, ou não prevê-lo, quando reputar desnecessário. Isso é uma discricionariedade do gestor, diferentemente da decisão quanto à realização, quando a avaliação de amostras estiver prevista no edital.

Por outro lado, a obrigatoriedade absoluta de realização do procedimento de verificação de amostras pode retardar a adjudicação do objeto do certame de maneira desnecessária, a depender dos produtos ofertados, senão vejamos.

Suponha-se a situação em que um órgão tenha adquirido anteriormente monitores do modelo “x” e fabricante “y”, após um certame em que este equipamento fora aprovado no procedimento de avaliação de amostras. Imagine-se, ainda, que o mesmo ente necessite de mais monitores com os mesmos requisitos, mas que uma nova licitação faça-se necessária. Contudo, a possibilidade de o gestor elencar, objetiva e motivadamente, no edital os casos em que, a depender do produto ofertado pelo licitante, julga desnecessária a realização do procedimento, sendo que para todos os demais

a execução constitui ato vinculado. Nessa situação exemplificativa, caso o gestor julgue desnecessária a realização do procedimento de avaliação de amostras para o modelo “x”, ele poderia elencá-lo, no edital do novo certame, como dispensado de ser submetido ao procedimento, sendo que todos os demais permaneceriam obrigados.

Dessa forma, a avaliação de amostras deixa de ser realizada nos casos desnecessários, sem se atentar contra o princípio do julgamento objetivo. Nesse modelo, além de se estabelecer a regra anteriormente ao surgimento do caso concreto, o critério para a não realização do procedimento é objetivamente definido em função das características do produto a ser ofertado, e não da pessoa do licitante. Ainda assim, deve-se demonstrar a pertinência entre a desnecessidade da avaliação de amostras para os produtos dispensados do procedimento e das especificidades, com vistas a validar a diferenciação realizada, e não se atentar injustificadamente contra a isonomia entre os licitantes, motivando a decisão nos termos do inciso I do art. 50 da Lei 9.784/1999.



Vale comentar também que o licitante pode ser desclassificado após a análise documental da proposta, por não atender aos requisitos editalícios, e nem mesmo chegar a ser convocado a apresentar a amostra. Assim sendo, não há que se falar em realização desnecessária da avaliação de amostra sobre produtos em que se infere o não atendimento à especificação técnica a partir de análise da proposta.

Com efeito, conclui-se que nos casos em que o edital previr o procedimento de avaliação de amostras, a realização deve constar como obrigatória. O procedimento previsto somente deixará de ser executado nas situações objetivamente descritas e justificadas no instrumento convocatório, respeitando-se, sempre, a isonomia entre os interessados.

5. DO MOMENTO E DE QUAIS LICITANTES EXIGIR AMOSTRA

Tendo em vista o entendimento no sentido de que, quando necessário, é possível a previsão da avaliação de amostras, faz-se mister comentar em que fase do certame e para quais licitantes a amostra deve ser solicitada.

A realização da avaliação de amostras **na fase de habilitação** não encontra amparo no art. 30, inciso II e § 2º, da Lei de Licitações. Esse é o entendimento consubstanciado na vasta jurisprudência do TCU, a exemplo das Decisões 288/1996, 1.102/2001 e 1.237/2002, todas do Plenário.

Isso porque, conforme consta do relatório condutor do Acórdão 1.670/2003 – TCU – Plenário, a parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República dispõe que o processo de licitação pública “somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. Em decorrência, o art. 27 da Lei 8.666/1993 preceitua que, para fins de habilitação, exigir-se-á dos interessa-

dos, **exclusivamente**, documentação relativa à habilitação jurídica, à qualificação técnica, à qualificação econômico-financeira, à regularidade fiscal e trabalhista e a prova de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Em complementação, os arts. 27 a 31 apontam os documentos aptos a serem exigidos para demonstrar a regularidade em relação a essas situações. Então, interpretando sistematicamente os dispositivos em comento, impõe-se a conclusão de que aqueles são os únicos documentos passíveis de serem solicitados para a habilitação em certame licitatório.

Portanto, a avaliação de amostras não deve ser realizada na etapa de habilitação, podendo se dar na fase de classificação. Nessa oportunidade, examina-se de maneira documental a proposta classificada em primeiro lugar, na forma do art. 4º, inciso XI, da Lei 10.520/2002 e art. 11, inciso XII, do Decreto 3.555/2000, e, caso aceita, solicita-se ao licitante que envie amostras do objeto a serem submetidas ao procedimento de avaliação.

Em caso de aprovação, o processo licitatório segue para a fase de habilitação (art. 4º, inciso XII, Lei 10.520/2002) e, se também atendidas as condições habilitatórias, o licitante é declarado vencedor (art. 4º, inciso XV) e o objeto é adjudicado (inciso XXI do mesmo artigo).

Ressalte-se que a avaliação de amostras deve se dar somente após a etapa de lances, preservando o potencial ganho de economia viabilizado pelos lances no Pregão.

Também não há que se falar em exigência de amostras de outros participantes do Pregão, que não o provisoriamente em primeiro lugar após a fase de lances, pois esta exigência imporá ônus ao licitante que não tem, naquele momento, expectativa de contratar com a Administração. Nesse sentido, temos a Decisão 1.237/2002 (ainda que no caso concreto

tratava-se da modalidade Tomada de Preços), e Acórdãos 808/2003 e 526/2005, todos do Plenário do TCU.

Ante o exposto, tem-se que nos certames realizados por Pregão, em que a avaliação de amostras fizer-se necessária, esta deve ser exigida somente na fase de classificação e apenas do licitante provisoriamente em primeiro lugar, após a etapa de lances.

6. DAS DIRETRIZES PARA REALIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO DE AMOSTRAS

Considerando a possibilidade, quando necessário, de previsão da avaliação de amostras, comentam-se algumas diretrizes que o instrumento convocatório deve seguir para se assegurar os princípios da publicidade, do julgamento objetivo, da isonomia e segurança jurídica.

Demais disso, devido à enorme diversidade tecnológica dos objetos de TI e à rápida inovação desse mercado, a depender das características específicas do caso concreto, podem ser necessárias outras cláusulas com vistas a assegurar o atendimento aos princípios da supra. Registre-se ainda que os itens a seguir devem constar explicitamente do instrumento convocatório que prevê a exigência de amostras.

PRAZO ADEQUADO PARA ENTREGA DA AMOSTRA PELO LICITANTE.

O prazo para entrega das amostras pelo licitante provisoriamente em primeiro lugar deve estar definido no edital e ser razoável, em função da estimativa do tempo necessário para que o licitante obtenha a amostra após a convocação, de modo a não atentar contra a isonomia entre os licitantes e a não restringir a competitividade.

A POSSIBILIDADE E A FORMA DE PARTICIPAÇÃO DOS INTERESSADOS, INCLUSIVE DOS DEMAIS LICITANTES, NO ACOMPANHAMENTO DO PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO DA AMOSTRA.

Em atendimento ao princípio da publicidade, estampado no art. 37, *caput*, da Constituição da República, deve-se prever e franquear a presença de quaisquer interessados, inclusive dos demais licitantes, na sessão de realização do procedimento da avaliação de amostras, seguindo os princípios da sessão pública para recebimento de propostas. Tal previsão vem dar cumprimento ao disposto na parte final do *caput* do art. 4º, da Lei 8.666/1993, que prevê especificamente a possibilidade de qualquer cidadão acompanhar o desenvolvimento da licitação, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Recomenda-se que as condições de presença e eventual participação dos demais licitantes sejam regulamentadas também no instrumento convocatório, para que o procedimento não seja perturbado pela participação inadequada de terceiros (também sujeitos a sanções) e, ao mesmo tempo, a transparência do procedimento não reste prejudicada.

A FORMA DE DIVULGAÇÃO, A TODOS OS LICITANTES, DO PERÍODO E DO LOCAL DA REALIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO DE AMOSTRAS E DO RESULTADO DE CADA AVALIAÇÃO.

Considerando o disposto na diretriz anterior, e com vistas a assegurar a efetiva participação dos licitantes interessados na sessão pública, é necessário, ainda, que se preveja no edital a forma de divulgação, a todos os licitantes, do período e do local em que o procedimento de avaliação de amostras ocorrerá.

Além disso, é necessário que se registre (Acórdão 2.932/2009 – TCU – Plenário, item 9.2) e se deixe disponível para consulta a ata

de realização do procedimento de avaliação, contendo o resultado dos testes.

O ROTEIRO DE AVALIAÇÃO, DETALHANDO TODAS AS CONDIÇÕES EM QUE O PROCEDIMENTO SERÁ EXECUTADO, ALÉM DOS CRITÉRIOS DE ACEITAÇÃO DA AMOSTRA E, CONSEQUENTEMENTE, DA PROPOSTA DO LICITANTE.

Sob a égide do princípio do julgamento objetivo, o gestor deve definir, previamente, o roteiro da avaliação à qual a amostra será submetida.

O edital deve, ainda, definir todas as condições de execução dos testes. Por exemplo, em um teste de desempenho durante um procedimento para avaliação de microcomputadores, devem ser especificadas as variáveis de ambiente e as opções de sistema operacional que serão desabilitadas durante o teste.

Sem embargo, caso o gestor se depare com a necessidade de realizar algum outro teste não previsto, em função de fundado receio de que a amostra não está conforme as especificações, poderá fazê-lo, justificando nos autos essa necessidade.

CLÁUSULAS QUE ESPECIFIQUEM A RESPONSABILIDADE DO ENTE CONTRATANTE QUANTO AO ESTADO EM QUE A AMOSTRA SERÁ DEVOLVIDA E AO PRAZO PARA A RETIRADA APÓS A CONCLUSÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

De arremate, recomenda-se prever, também, no edital o estado em que a amostra será devolvida, inclusive sem ônus para o ente contratante, visto que os produtos entregues como amostra são abertos e testados e, em alguns casos, consumidos. Assim, busca-se evitar que haja reclamações contra o erário público no sentido de ressarcimento. Por exemplo, no caso de avaliação de cartuchos de impressoras, provavelmente serão consumidos no decorrer dos testes.

Por fim, considera-se prudente prever que a amostra só será devolvida após a conclusão do processo licitatório, de modo a garantir eventual contraprova em caso de recurso, e o prazo para retirada da amostra, de maneira que após tal prazo, caso não recolhido, o órgão isente-se da guarda do equipamento.

Dessa feita, conclui-se que, nos casos em que a avaliação de amostras fizer-se necessária, devem-se prever no instrumento convocatório, pelo menos, os seguintes itens:

- a. o prazo adequado para entrega da amostra pelo licitante;
- b. a possibilidade e a forma de participação dos interessados, inclusive dos demais licitantes, no acompanhamento do procedimento de avaliação da amostra;
- c. a forma de divulgação, a todos os licitantes, do período e do local da realização do procedimento de avaliação de amostras e do resultado de cada avaliação;
- d. o roteiro de avaliação, detalhando todas as condições em que o procedimento será executado, além dos critérios de aceitação da amostra e, consequentemente, da proposta do licitante;
- e. as cláusulas que especifiquem a responsabilidade do ente contratante quanto ao estado em que a amostra será devolvida e ao prazo para a retirada após a conclusão do procedimento licitatório.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, ante o exposto, conclui-se que é possível prever procedimento de avaliação de amostras nas licitações para aquisições de objetos de TI mediante a modalidade Pregão.

Nesses casos em que o edital previr o procedimento de avaliação de amostras, a realização deve constar como obrigatória, podendo deixar de ser executado somente nas situações

objetivamente descritas e justificadas no instrumento convocatório, respeitando-se, sempre, a isonomia entre os interessados.

Nos certames realizados por Pregão, em que a avaliação de amostras fizer-se necessária, esta deve ser exigida somente na fase de classificação e apenas do licitante provisoriamente em primeiro lugar, após a etapa de lances.

Por fim, nos casos em que a avaliação de amostras fizer-se necessária, devem-se prever no instrumento convocatório, pelo menos, o prazo adequado para entrega da amostra pelo licitante, a possibilidade e a forma de participação dos interessados, inclusive dos demais licitantes,

no acompanhamento do procedimento de avaliação da amostra, a forma de divulgação, a todos os licitantes, do período e do local da realização do procedimento de avaliação de amostras e do resultado de cada avaliação, o roteiro de avaliação, detalhando todas as condições em que o procedimento será executado, além dos critérios de aceitação da amostra e, conseqüentemente, da proposta do licitante, bem como cláusulas que especifiquem a responsabilidade do ente contratante quanto ao estado em que a amostra será devolvida e ao prazo para sua retirada após a conclusão do procedimento licitatório.

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

_____. *Lei nº 12.462*, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm> Acesso em: 12 jun. 2012.

_____. *Decreto nº 5.450*, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm> Acesso em: 9 dez. 2011.

_____. *Decreto nº 3.555*, de 31 de maio de 2005. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm> Acesso em: 9 dez. 2011.

BRASIL. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Instrução Normativa nº 4/2010*, de 12 de novembro de 2010. Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=395>> Acesso em 20 mar. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. *Nota Técnica nº 02/2008 - SEFTI/TCU*, de 11 de setembro de 2008. Uso do Pregão para aquisição de bens e serviços de Tecnologia da Informação. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056620.PDF>> Acesso em 20 mar. 2012.

_____. _____. *Nota Técnica nº 04/2008 - SEFTI/TCU*, de 10 de abril de 2010. Possibilidade de avaliação de amostras na contratação de bens e suprimentos de Tecnologia da Informação mediante a modalidade Pregão. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056620.PDF>> Acesso em 20 mar. 2012.

_____. _____. *Decisão nº 288/1996*, Plenário. Sessão 22 mai. 1996. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Dec/19971005/GERADO_TC-17475.pdf> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. _____. *Decisão nº 197/2000*, Plenário. Sessão 22 mar. 2000. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/SIDOC/geradoSIDOC_DC01971000P.pdf> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. _____. *Decisão nº 1.102/2001*, Plenário. Sessão 12 dez. 2001. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Dec/20011212/GERADO_TC-26793.pdf> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. _____. *Decisão nº 1.237/2002*, Plenário. Sessão 18 set. 2002. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Dec/00010101/TC%20001.103.doc>> Acesso em 1 jun. 2012.

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

_____. _____. *Acórdão nº 808/2003*, Plenário. Sessão 8 jul. 2003. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20030709/TC%20002.145.doc>> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. _____. *Acórdão nº 1.670/2003*, Plenário. Sessão 12 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20031112/TC%20016.501.doc>> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. _____. *Acórdão nº 99/2005*, Plenário. Sessão 21 fev. 2005. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20050216/TC%20004.602.doc>> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. _____. *Acórdão nº 526/2005*, Plenário. Sessão 9 mai. 2005. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20050504/020-725-2004-8-LMR.doc>> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. _____. *Acórdão nº 1.598/2006*, Plenário. Sessão 31 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20060908/TC-006-984-2006-6.doc>> Acesso em 1 jun. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.182/2007*, Plenário. Sessão 21 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20070621/TC-006-984-2006-6.doc>> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. _____. *Acórdão nº 1.634/2007*, Plenário. Sessão 16 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20070816/TC-000-844-2007-6.doc>> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. _____. *Acórdão nº 669/2008*, Plenário. Sessão 17 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20080418/019-111-2007-1-BZ.doc>> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. _____. *Acórdão nº 2471/2008*, Plenário. Sessão 5 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20081110/019.230%202007-2-MIN-BZ.rtf>> Acesso em 9 dez. 2011.

_____. _____. *Acórdão nº 1.168/2009*, Plenário. Sessão 27 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20091009/008-614-2006-4.doc>> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. _____. *Acórdão nº 1.215/2009*, Plenário. Sessão 3 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20090604/019-889-2007-2-AUD-ASC.rtf>> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. _____. *Acórdão nº 2.739/2009*, Plenário. Sessão 19 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20091124/016-520-2009-5-MIN-RC.rtf>> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. _____. *Acórdão nº 2.932/2009*, Plenário. Sessão 3 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20091204/009-548-2009-6-AUD-ALC.rtf>> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. _____. *Pregão eletrônico 36/2009*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/cpl/ConsultarArquivoLicitaacao?cod=741>> Acesso em 1 jun. 2012.

_____. _____. *Pregão eletrônico 7/2009*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Licitacoes/Licitacoes/2009/pregao_07_2009.pdf> Acesso em 1 jun. 2012.

JÚNIOR, Antonio Daud; BRAGA, Carlos Renato Araujo. Avaliação de amostras em pregão para contratação de objetos de TI. *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba: Zênite, n. 224, p. 1020-1030, out. 2012.



O enfrentamento da corrupção a partir do fortalecimento da advocacia pública municipal, dos órgãos de controle e da atuação preventiva do Ministério Público



Augusto Rodrigues da Cunha Lima é

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG)

RESUMO

Este trabalho apresenta dados estatísticos obtidos dos órgãos de controle, do Ministério Público Federal e de outras instituições, que revelam o impacto da corrupção no Brasil, bem como os resultados de seu combate nas formas repressiva e preventiva. A partir disso, demonstra a superioridade da prevenção à corrupção na proteção do patrimônio público, além de apontar algumas das causas que tornam a repressão aos atos de improbidade ineficiente. Por fim, expõe estratégias de prevenção à corrupção a partir do fortalecimento da advocacia pública municipal, dos órgãos de controle e da atuação extrajudicial do Ministério Público, citando exemplos concretos.

Palavras-chave: Corrupção. Prevenção. Repressão. Promoção.

ABSTRACT

This article presents statistical data obtained from auditing institutions, the Public



Prosecution Office and other agencies, which reveal the impact of corruption in Brazil, as well as the results of the enforcement in the repressive and preventive manners. It, then, demonstrates the advantage in preventing corruption in the protection of public property, besides pointing some of the causes that demonstrate that prosecuting unlawful acts is inefficient. Finally, it presents some strategies to prevent corruption based on the strengthening of the municipal prosecution offices, of the auditing institutions and of the outside actions of the Public Prosecution Office, citing concrete examples.

Keywords: corruption, prevention, enforcement, promotion.

1. INTRODUÇÃO

O combate à corrupção constitui desafio central para qualquer país, pois os efeitos são extremamente danosos. De acordo com pesquisa realizada pela *Transparency International*, “somente nos países em desenvolvimento e em

transição, políticos e funcionários do governo corruptos recebem propinas estimadas entre US\$ 20 a 40 bilhões por ano...”¹.

Na mesma pesquisa, ressalta-se que

[...] até mesmo os pagamentos facilitadores — os numerosos, geralmente pequenos pagamentos realizados pelas empresas para fazer ‘as coisas acontecerem’ — são considerados prejudiciais, uma vez que se multiplicam ao longo do sistema e ajudam a alimentar e sustentar burocracias, partidos políticos e governos corruptos².

No contexto brasileiro, estima-se que, entre 2002 e 2008,

R\$ 40 bilhões foram perdidos com a corrupção, [...] média de R\$ 6 bilhões por ano [...]. Com esse volume de recursos seria possível elevar em 23% o número de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família - hoje quase 13 milhões. Ou ainda reduzir à metade o número de casas

sem saneamento - no total, cerca de 25 milhões de moradias...³.

A Controladoria-Geral da União, na fiscalização da aplicação dos recursos federais, por meio de sorteios públicos, tem detectado irregularidades graves em aproximadamente 70% dos municípios fiscalizados⁴, o que evidencia que a corrupção atinge todo o território nacional.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, os números são igualmente preocupantes. Em 2010, foram inspecionadas 231 obras, das quais 30 apresentaram indícios de irregularidades graves⁵. Nos casos envolvendo a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária/Infraero, foram encontradas irregularidades dessa natureza em 60% das obras fiscalizadas⁶.

Os indícios de irregularidade grave decorreram principalmente

[...] de falhas no orçamento da obra – com consequente contratação em valor acima do de mercado – e deficiência ou desatualização de projeto básico. [...] **O somatório dos benefícios potenciais resultantes da fiscalização de obras em 2010 atingiu R\$ 4,067 bilhões⁷.**

Como se nota, a corrupção, no Brasil, é sistêmica, exigindo ações permanentes envolvendo todas as esferas de governo, órgãos de controle, o Ministério Público e, naturalmente, a sociedade civil, cada qual desempenhando seu papel.

2. MEIOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

O enfrentamento da corrupção opera-se, essencialmente, por meio de três estratégias distintas que se complementam: a) a de promoção: tem por finalidade estimular mudanças culturais, formar cidadãos e valorizar a ética e a moral; b) a de prevenção: corresponde ao

conjunto de ações que buscam impedir a consumação de atos ímprobos; c) e a de repressão visa punir os infratores e recuperar o prejuízo causado ao erário.

2.1 PROMOÇÃO DE CONHECIMENTOS ÉTICOS E MORAIS

Com relação aos meios de promoção, o artigo 205 da Constituição Federal dispõe que

a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, **seu preparo para o exercício da cidadania** e sua qualificação para o trabalho⁸.

Assim, o dispositivo em questão impõe ao Estado e à família que a educação tenha por finalidade a formação de indivíduos preparados para o exercício da cidadania. De fato, como cidadãos corruptos emergem do seio da sociedade, pode-se evitar a corrupção a partir da disseminação de conhecimentos éticos e morais, buscando a formação de indivíduos mais conscientizados dos prejuízos causados por ela e de suas consequências.

Ciente desse dever, o Superior Tribunal de Justiça possui um *site* destinado às crianças e recebe escolas que desejem conhecer o tribunal⁹. O Ministério Público Federal, por seu turno, possui iniciativas semelhantes, como o *site* da Turminha do MPF¹⁰. A par disso, a Procuradoria da República em Goiás tem realizado eventos para crianças em sua sede e, recentemente, participou da feira do livro em Goiânia. Já a Controladoria-Geral da União possui *site* e cartilha destinados às crianças¹¹, além de realizar concursos de desenho e redação, com temas relacionados ao âmbito de atuação. O Ministério Público do Estado de Goiás promove concursos de monografia abertos ao público em geral, o que

sem dúvida estimula a participação da sociedade civil, e em um passado recente adotou o projeto “O MP vai às escolas”, em que o corpo docente de escolas públicas era capacitado para a aplicação de conteúdos pertinentes aos direitos relacionados ao pleno exercício da cidadania.

Por sua vez, a divulgação de informações constitui mecanismo de promoção de ações de controle social e cidadania. Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União possui várias iniciativas, tais como, o Portal da Transparência (<http://transparencia.gov.br>), o “Olho Vivo no Dinheiro Público” (<http://www.cgu.gov.br/olhovivo/>) que já contemplou 1.639 municípios com encontros presenciais que mobilizaram e capacitaram mais de 32 mil cidadãos¹², e o Portal da Copa de 2014 (<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/>).

Observa-se que, nesta seara, a Controladoria-Geral da União é exemplo a ser seguido, com diversas iniciativas já executadas.

2.2 REPRESSÃO À CORRUPÇÃO

Repressivamente, o combate à corrupção tem-se mostrado pouco efetivo, em razão da morosidade na apuração das infrações que, por vezes, envolvem esquemas elaborados, difíceis de serem provados, ou exigem a realização de perícias de alta complexidade.

A leniência do judiciário obsta, igualmente, a efetividade das medidas judiciais, uma vez que dificulta a recuperação do dinheiro desviado, propicia a prescrição e a impunidade. Resultado: “o crime compensa”.

Para ilustrar o cenário exposto, tem-se o caso do deputado Paulo Maluf (PP-SP). Procurado pela Interpol por conspiração, auxílio na remessa de dinheiro ilegal para Nova York e desvio de dinheiro público em São Paulo¹³, o deputado possui mandado de prisão válido em 181 países¹⁴, mas nunca foi condenado definitivamente no Brasil. Os recursos desviados por

Maluf, em razão de fraudes em sua gestão na Prefeitura de São Paulo, aproximam-se de um bilhão de dólares¹⁵.

Outro caso célebre é o do ex-presidente Fernando Collor que, desde 1998, ou seja, há 13 anos, responde a processo por extorsão e formação de quadrilha. Atualmente é senador pelo PTB de Alagoas.

O caso dos “Anões do Orçamento”, de 1993, também se encontra sem desfecho. Dentre os acusados, o ex-deputado federal Ézio Ferreira, suspeito de desviar recursos de emendas parlamentares, responde há 18 anos por lavagem de capitais. De acordo com a Folha de S. Paulo, dos 31 denunciados no caso, 13 tiveram reconhecida prescrita a pretensão punitiva dos crimes supostamente praticados¹⁶.

Os próprios magistrados reconhecem a demora no encerramento dos processos como a principal causa para a impunidade no país. Nesse sentido, responderam 83,9% dos juízes entrevistados em pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros¹⁷.

Levantamento da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal revela que, entre 1993 a 2004, das mais de 10.000 ações propostas com vistas a defender o patrimônio público, apenas 0,37% (39) resultaram em condenação; o restante implicou absolvição ou continuam em tramitação. Nesse último estado, à época da pesquisa, estavam 85,59% (9.082)¹⁸ das ações propostas, o que reforça o entendimento de que as medidas judiciais não constituem meio eficaz para a proteção do patrimônio público.

Não bastassem tais dificuldades, a jurisprudência dos tribunais brasileiros é excessivamente benevolente com os autores de crimes contra a administração pública, como se nota do acórdão abaixo, do Supremo Tribunal Federal:

Habeas Corpus. 2. Ex-prefeito condenado pela prática do crime previsto no art.

1º, II, do Decreto-Lei 201/1967, por ter utilizado máquinas e caminhões de propriedade da Prefeitura para efetuar terraplanagem no terreno de sua residência. 3. Aplicação do princípio da insignificância. Possibilidade. 4. Ordem concedida. HC 104286 / SP - SÃO PAULO, HABEAS CORPUS, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Julgamento: 03/05/2011, sem grifo no original.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, no período de 2003 a 2007, foi determinada a restituição de mais de R\$ 3 bi desviados do tesouro nacional; contudo, apenas R\$ 27 mi foram efetivamente recuperados, ou seja, menos de 1%¹⁹.

Por outro lado, atuando preventivamente, por meio da análise de editais de licitações e convênios, o TCU conseguiu evitar R\$ 13 bi em prejuízos à União²⁰. Somente no primeiro trimestre de 2011, os benefícios financeiros das ações de controle do TCU chegaram a R\$1.530.077.725,20²¹.

2.3 PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO

2.3.1 A importância dos auditores e dos órgãos de controle no enfrentamento da corrupção

Stephen Kanitz, formado em contabilidade pela USP e mestre em Administração de Empresas por Harvard, afirma que

o Brasil não é um país intrinsecamente corrupto. Não existe nos genes brasileiros nada que nos predisponha à corrupção, algo herdado, por exemplo, de desterrados portugueses. A Austrália, que foi colônia penal do império britânico, não possui índices de corrupção superiores aos de outras nações...”²².

Na verdade, segundo Stephen: “o Brasil não é um país corrupto. É apenas um país pouco auditado”²³. De acordo com levantamentos feitos pelo pesquisador, as nações com menor índice de corrupção são aquelas que têm maior número de auditores formados e treinados²⁴.

A Dinamarca, por exemplo, possui 100 auditores para cada 100.000 habitantes²⁵ e ocupa o 1º lugar, como país menos corrupto do mundo, no *Corruption Perceptions Index* 2010, da *Transparency International*²⁶. Enquanto isso, o Brasil, situado na 69ª posição do mesmo *ranking*, tem somente oito auditores por 100.000 habitantes, ou seja, 12.800 auditores no total²⁷. Assim, para obter os mesmos níveis da Dinamarca, seria necessário formar e treinar 160.000 novos auditores.

Nesse rumo, o auditor Charles Holland, da Ernst & Young, afirma que²⁸:

O Brasil é um dos países menos auditados do mundo. Basta comparar o número relativo de auditores aqui existente com o de outras nações para verificar que prestação de contas não é o nosso forte: nos EUA, há um auditor para cada grupo de 2.327 habitantes; na Inglaterra, a relação é de um para 1.316; na Holanda, 899. Enquanto isso, no Brasil, a relação é de um para 24.615 habitantes.

De fato, no Brasil não existem auditores suficientes para realizar as fiscalizações com a frequência necessária. A Controladoria-Geral da União, por exemplo, utiliza-se do sistema de sorteios para apurar as irregularidades no varejo. Dessa forma, as irregularidades são encontradas, muitas vezes, anos depois de suas ocorrências e com o prejuízo ao erário já concretizado.

De acordo com a CGU, desde o lançamento do programa de fiscalização mediante sorteios públicos em 2003, foram fiscalizados

1.821²⁹ de 5.565 municípios brasileiros, ou seja, ao longo de 8 anos, apenas 32% do total.

Para se atuar preventivamente, como defendido neste artigo, as fiscalizações pelos órgãos de controle deveriam ser realizadas em intervalos de tempo menores, de modo a constatar as irregularidades antes que o prejuízo ao erário ocorra ou torne-se de difícil reparação.

Na verdade, a principal função do auditor não é a de fiscalizar depois de o fato estar consumado, mas a de criar controles internos para que fraudes sequer possam ser praticadas³⁰.

A situação dos municípios brasileiros é muito grave. Como citado outrora, nas fiscalizações realizadas pela CGU, foram encontradas irregularidades graves em cerca de 70% dos municípios fiscalizados. Isso se deve, em boa parte, à inexistência de assessoria jurídica adequada e à ausência de Controladorias Internas bem estruturadas nos municípios.

Nas palavras de Gleno Ricardo Scherer, Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul:

a criação de Controles Internos, para evitar o abuso de poder, o erro, a fraude e, principalmente, a ineficiência, é **fundamental para que os municípios resguardem os seus ativos, assegurem a fidelidade e integridade dos registros, das demonstrações, das informações e dos relatórios contábeis**³¹.

Ademais, fortalecer os órgãos de controle não é apenas necessário, como também um bom negócio. No caso do Tribunal de Contas da União, por exemplo, o benefício financeiro das ações de controle, no 1º trimestre de 2011, atingiu o montante de R\$ 1.530.077.725,26, valor 4,97 vezes superior ao custo de funcionamento do órgão no mesmo período: R\$ 307.272.187,67³².

Portanto, impõe-se o fortalecimento dos órgãos de controle, sobretudo a Controladoria-

-Geral da União e os municipais, com a investidura de mais auditores, mediante concurso público, de modo a permitir que as fiscalizações sejam realizadas amiúde, evitando-se a consumação de atos corruptos que causem prejuízo ao erário e criando controles internos para que fraudes sequer possam ser praticadas.

2.3.2 O Combate à corrupção por meio do fortalecimento da advocacia pública

A procuradoria do município exerce papel fundamental no combate preventivo à corrupção, pois tem a função de verificar a regularidade dos atos praticados pela administração pública, no âmbito de atuação, antes que produzam efeitos nocivos.

Por exemplo, o parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93 impõe que “as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”.

Na prática, no entanto, são comuns erros crassos nas concorrências públicas, tais como, dispensa indevida de licitação ou realização em modalidade diversa da prevista em lei. Em 2010, a CGU constatou problemas em licitações em 110 dos 120 municípios fiscalizados, ou seja, 91,66% do total³³. “Nesses municípios, a irregularidade mais comum é a dispensa indevida do processo licitatório, verificada em 57 cidades (51,8%)”³⁴. Isso acontece em razão dos pareceres dos procuradores municipais objetivarem apenas atender a formalidades legais, sem constituírem verdadeiro ato fiscalizador.

Ocorre que, nos municípios em que os procuradores não são concursados, mas escolhidos pelas autoridades municipais, eles não possuem a capacidade técnica ou a autonomia profissional necessária para exercerem seu papel. Na prática, em vez de defenderem os interesses do município, defendem, por via

de regra, os interesses daqueles que os colocaram no cargo.

Assim, é necessário separar a advocacia dos municípios da advocacia dos governantes. A primeira diz respeito à proteção dos interesses públicos indisponíveis. Já a segunda visa proteger aos interesses dos governantes que, muitas vezes, vão de encontro aos interesses da coletividade.

Com vistas a fortalecer a advocacia pública dos municípios para torná-la apta ao combate à corrupção, é necessário que os ocupantes dos cargos sejam investidos na carreira por meio de concurso público. Dessa forma, a procuradoria do município seguirá desvinculada dos humores imediatistas dos governantes locais. Ademais, por meio de concursos públicos serão selecionados os candidatos mais bem preparados para ocupar o cargo.

Defendendo a atuação da advocacia pública, o Presidente da Comissão Especial da Advocacia Pública da OAB/RS, Arodi de Lima Gomes³⁵, asseverou o seguinte:

A atuação do advogado público para o Estado brasileiro é de extrema importância porque por ele passam todas as atividades inerentes ao governo, que está constituído para servir ao povo. Quando se faz uma licitação, em qualquer dos níveis, se busca adquirir um bem ou serviço que seja de utilidade para o cumprimento da missão daquele órgão e todo esse processo vai passar pelo crivo de um advogado público, a fim de verificar se os princípios elencados no artigo 37 da constituição Federal estão ali contemplados: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade. É do advogado público a responsabilidade de examinar esses pressupostos e orientar o administrador a fazer ou não aquela licitação. **Ao fazer o controle primário da legalidade, o ad-**

vogado público assume importância vital contra a corrupção, o desvio de verbas, a má aplicação de verbas públicas e assim por diante. Tanto que se costuma dizer que o combate à corrupção se faz com advocacia pública forte. [...]

Enfim, a advocacia pública age nos entes fundamentais ao Estado e ao governo, na medida em que lidam com atividades extremamente sensíveis à sociedade, entre as quais está a implementação de políticas públicas governamentais, controle primário da legalidade dos atos administrativos, a cobrança dos devedores do erário, o combate à sonegação fiscal e, preventivamente, à corrupção, exercendo a tutela da lei no âmbito do Poder Executivo.

Como se nota, uma advocacia pública bem estruturada exerce papel fundamental no combate à corrupção. Sabendo disso, o Ministério Público do Estado de Goiás, por meio de Termo de Ajustamento de Conduta, firmou acordo com a Prefeitura de Goiânia, no qual esta se comprometeu a realizar concurso público para a contratação de procuradores jurídicos do município, porque atualmente os cargos em questão são ocupados por servidores em desvio de função ou por comissionados³⁶.

Assim, recomenda-se que tal atitude seja replicada por todos os Ministérios Públicos estaduais.

2.3.3 A atuação preventiva do Ministério Público no combate à corrupção

Sérgio de Andréa Ferreira, desembargador aposentado pelo TRF 2ª Região, assevera que

se MONTESQUIEU tivesse escrito hoje o Espírito das Leis, por certo não seria tríplice, mas quádrupla, a divisão dos pode-

res. Ao órgão que legisla, ao que executa, ao que julga, um outro órgão acrescentaria ele – o que defende a sociedade e a lei, perante a justiça, parta a ofensa donde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado³⁷.

A Constituição Federal de 1988, embora não tenha elevado o Ministério Público à condição de quarto poder, tornou-lhe instituição autônoma, indivisível, independente funcionalmente, e desvincilhada do Executivo.

O referido órgão recebeu a condição de “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado”³⁸, responsável pela “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”³⁹, e pela promoção, privativamente, da ação penal pública.

Com efeito, o Ministério Público é protagonista do combate à corrupção. Nesse sentido, pesquisa realizada pela Universidade Federal de Minas Gerais, com apoio da Controladoria-Geral da União e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, aponta o *parquet* como órgão de mais valor para a diminuição da corrupção, com nota de 7.8, seguido da Polícia Federal que obteve grade 7.68, e da Controladoria Geral da União com *score* de 7.51⁴⁰.

De fato,

a violação da moralidade e a probidade administrativas implicam em desrespeito aos valores mais relevantes da República e ao Estado Democrático de Direito (arts. 1º, 3º e 37, CF), razão pela qual a intervenção e tutela pelo Ministério Público nessas questões deve ser especializada e mais contundente, à altura dos potenciais danos causados à sociedade⁴¹.

Neste capítulo, além de uma breve abordagem teórica, serão explorados exemplos

concretos de atuação extrajudicial do órgão no combate à corrupção, a fim de demonstrar que tais meios, além de mais céleres, podem ser tão ou mais eficientes que as medidas judiciais.

De início, cumpre salientar que o Ministério Público, para enfrentar a corrupção, dispõe de meios judiciais, como a ação penal e a ação civil pública de improbidade administrativa; e extrajudiciais, como a recomendação e o termo de ajustamento de conduta. Estas duas últimas medidas são muito mais céleres do que as duas primeiras, pois não dependem de demandas judiciais que, como demonstrado no capítulo 2.2, podem levar décadas para obter um desfecho. Para exemplificar, apenas na Justiça Federal em Goiás, mais de 42.000 processos aguardam solução⁴².

Com relação à recomendação, dispõe a Lei Complementar nº 75/93, em seu art. 6º, XX, que

compete ao Ministério Público da União [...] expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

Leciona com propriedade Hugo Nigro Mazzili⁴³ que as recomendações, embora de “valor apenas moral” e “sem caráter coercitivo”, tendo como único escopo prevenir responsabilidades, carregam consigo “força política muito grande”, em razão do prestígio do Ministério Público.

A finalidade da recomendação é apresentar o entendimento jurídico do órgão ministerial sobre determinada questão que faça parte de seu âmbito de atuação. Nesse sentido, aduz Mauro Grinber que

as recomendações funcionam então como uma espécie de notificação prévia, dando a oportunidade aos supostos infra-

tores para que, se assim quiserem, alterarem suas condutas, evitando assim os processos que poderão vir⁴⁴.

No âmbito de proteção do patrimônio público, o promotor de justiça e doutor em Ciências Jurídico-Políticas, Raul de Mello Franco Júnior⁴⁵, afirma que

o instrumento deve ser mais largamente utilizado, seja como forma singela de correção de ilegalidades, seja como medida preliminar demarcatória do elemento subjetivo, no exame de atos onde possam remanescer dúvidas acerca da má-fé do investigado. Em contrapartida, deve-se ter o cuidado para que não se incorra na banalização do seu uso.

Em Goiás, a título de ilustração, a Recomendação foi utilizada pelo MP estadual para combater o nepotismo. No caso, o Município de Hidrolândia foi notificado a exonerar todos os ocupantes de cargos comissionados ou funções gratificadas que fossem cônjuge, companheiro ou que detivessem relação de parentesco consanguíneo, em linha reta ou colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, com o Prefeito, a vice-Prefeita, entre outros⁴⁶.

No Rio Grande do Sul, o instrumento foi usado para recomendar ao Legislativo municipal que reduzisse e limitasse o número de cursos, viagens e diárias, em especial o valor das que chegavam a R\$ 500,00. Foi, ainda, recomendada a redução do número de cargos em comissão, os quais eram superiores a 50% do quadro de servidores concursados, permitindo que cada vereador pudesse dispor de um assessor, sem que fosse exigido qualquer requisito, sequer grau de escolaridade⁴⁷.

No que tange ao Termo de Ajustamento de Conduta, sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu por meio do arti-

go 211 da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e do artigo 113 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), que acrescentou o § 6º ao art. 5º da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública).

Diferente da Recomendação que não possui caráter coercivo, o TAC constitui título executivo extrajudicial; logo, pode ser executado em juízo e prevê multa no caso de inadimplemento das obrigações nele contidas.

No combate à corrupção, o TAC tem diversas finalidades.

O Ministério Público do Estado de Goiás, por exemplo, firmou acordo como o Município de Cachoeira Dourada, por meio do qual este se comprometeu a conferir mais transparência aos balancetes e demais documentos contábeis, deixando-os disponíveis para consultas populares, nos termos da lei⁴⁸.

Em outro caso, o Município de Sanclerlândia firmou acordo com o Ministério Público se comprometendo, dentre outras coisas, a demitir dos cargos em comissão parentes até terceiro grau de membros do Poder Legislativo⁴⁹.

O Ministério Público do Estado de Rondônia, diante da constatação de doações ilegais, sem licitação, firmou termo de ajustamento de conduta com diversos envolvidos, no qual estes se comprometeram a pagar pelos imóveis doados o valor avaliado em perícia realizada pelo *parquet*⁵⁰.

Logo, os Termos de Ajustamento de Conduta constituem relevante instrumento, do qual se vale o Ministério Público brasileiro, mas que, por si só, não assegura o êxito dos propósitos. É imperioso que a sua fiel execução seja fiscalizada e exigida pelo órgão, sob pena de os ajustes restarem parcial ou totalmente descumpridos.

3. CONCLUSÃO

Como demonstrado, estimativas revelam que, entre 2002 a 2008, o Brasil perdeu

R\$ 40 bilhões com a corrupção. As fiscalizações da Controladoria-Geral da União acusaram irregularidades graves em 70% dos municípios fiscalizados.

O enfrentamento de um problema dessa dimensão impõe ações permanentes envolvendo todas as esferas de governo, órgãos de controle, o Ministério Público e, naturalmente, a sociedade civil, cada qual desempenhando seu papel.

O enfrentamento da corrupção opera-se, essencialmente, por meio de três estratégias distintas que se complementam: a) a de promoção: tem por finalidade estimular mudanças culturais, formar cidadãos e valorizar a ética e a moral; b) a de prevenção: corresponde ao conjunto de ações que buscam impedir a consumação de atos ímprobos; c) e a de repressão: visa punir os infratores e recuperar o prejuízo causado ao erário.

Estatísticas apontam que os meios de repressão à corrupção não são eficientes à proteção do patrimônio público, mormente em face da leniência do Judiciário e do excesso de recursos disponíveis que possibilitam, em tese, até quatro graus de jurisdição.

Por outro lado, os órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas da União, têm obtido mais sucesso atuando preventivamente, o que demonstra a importância de fortalecer esse tipo de estratégia.

No combate preventivo à corrupção, os auditores estão entre os mais importantes aliados. Dados indicam que, quanto maior o número de auditores, menores os índices de corrupção, e o Brasil é um dos países menos auditados do mundo.

Assim, é necessário o fortalecimento de órgãos como a Controladoria-Geral da União e a criação de controles internos nos municípios mais eficientes e bem estruturados.

Outro importante aliado é a advocacia pública dos municípios, na medida em que

tem a função de verificar a regularidade dos atos praticados pela administração pública em seu âmbito de atuação, antes que produzam efeitos nocivos.

Entretanto, na maior parte dos municípios brasileiros, os procuradores municipais não são concursados, mas escolhidos pelas autoridades municipais. Com efeito, não possuem a capacidade técnica ou a autonomia profissional necessária para o exercício das funções que lhes são inerentes, em vez de defenderem os interesses do município, defendem, na verdade, os interesses daqueles que os colocaram no cargo.

Dessa forma, impõe-se fortalecer a advocacia pública municipal, a partir da realização de concursos públicos para provimento dos respectivos cargos.

Por fim, não obstante a importância da atuação repressiva do Ministério Público, é preciso que os instrumentos extrajudiciais, tais como, a Recomendação e o Termo de Ajustamento de Conduta, sejam mais largamente utilizados, quer como forma de correção de ilegalidades, quer como medida preliminar demarcatória do elemento subjetivo, no exame de atos em que possam remanescer dúvidas acerca da má-fé do investigado. Tudo, por óbvio, com base em criteriosos ajustes e sua efetiva fiscalização.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. Pesquisa AMB 2006.

BRASIL. *Combate à corrupção*. Disponível em <https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.7_Combate_a_corrupcao.pdf>. Acesso em: 30 out. 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

CARNEIRO, Mariana. *Corrupção faz Brasil perder uma Bolívia*. Folha de S. Paulo.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *CGU constata problemas em licitações em 110 de 120 municípios fiscalizados*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2010/noticia02310.asp>>. Acesso em 02 nov. 2011.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *CGU define municípios a serem fiscalizados no 34º Sorteio*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2011/noticia14511.asp>. Acesso em 02 nov. 2011.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Revista da CGU*. Brasília: CGU, Ano III, nº 5, Dezembro/2008.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Revista do Instituto dos Advogados do Brasil, 1985, p. 11.

JUSTIÇA FEDERAL. *Novas Varas para a Justiça Federal de Goiás*. Disponível em: <http://www.jfgo.jus.br/comum/noticias/detalha_noticia.php?nid=426>. Acesso em: 07 de abril de 2011.

GOMES, Arodi de Lima Gomes. *O Combate à corrupção se faz com advocacia pública forte*. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/conteudo.jsp?page=6&conteudo=conteudo/d170970fdae84faf3bfd87b597a31540.html>. Acesso em 02 nov. 2011.

GRINBER, Mauro. *As recomendações do Ministério Público e o Direito Concorrencial*. Suplemento Eletrônico da Revista do IBRAC, Ano 2, nº 1, p. 5.

KANITZ, Stephen. *A origem da corrupção*. VEJA, Jun/1999.

MAZZILI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. Editora Saraiva, São Paulo, 2007.

GOIÁS. Ministério Público. *Acordo com MP garante concurso para cargo de procurador jurídico em Goiânia*. Disponível em: <<http://www.mp.go.gov.br/portalweb/1/noticia/9801a2a4d963e8253d1bc7d0a3888e93.html>>. Acesso em 02 nov. 2011.

_____. _____. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/6/docs/recomendacao_nepotismo.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2011.

_____. _____. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/6/docs/tac_-_remessa_dos_balancetes_a_camara_e_consulta_por_parte_dos_cidadaos.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2011.

_____. _____. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/6/docs/tac_-_nepotismo.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. *Estância Velha: MP fiscaliza despesas, contratações e expediente recomendações ao Legislativo*. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/civel/noticias/id25839.html>>. Acesso em: 03 nov. 2011.

RONDÔNIA. Ministério Público. Disponível em <http://www.mp.ro.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=64884&folderId=66786&name=DLFE-55017.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2011.

NÓBREGA, Fábio George Cruz. Fórum Paraibano de Combate à Corrupção (FOCCO) - *Relatório de 2007*. Disponível em: <http://www.prr5.mpf.gov.br/forum/semana_cidadania/Fabio_George_MPF.pdf>. Acesso em: 30 out. 2011.

TATSCH, Célio. O controle interno nas pequenas e médias prefeituras em municípios da região central do Rio Grande do Sul, *Revista Eletrônica de Contabilidade do Curso de Ciências Contábeis da UFSM*. Rio Grande do Sul: Vol. I, nº 3, Mar-Mai/2005, p 131. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vlln01/a08vlln01.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2011.

Tese nº 11 - Conclusões das teses aprovadas em plenário no I Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo". Disponível em <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/Congresso_Pat_Publico/Conclusoes_teses.doc>. Acesso em: 03 nov. 2011. Sem grifo no original.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Relatório Global de Corrupção - *A corrupção e o setor privado.2009*.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, *Relatório Anual de Atividades 2010*.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de Atividades do TCU*, referente ao 1º Trimestre/2011.

RIBEIRO, Marcelle. *Paulo Maluf entra para a lista de procurados da Interpol*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/03/19/paulo-maluf-entra-para-lista-de-procurados-da-interpol-916123917.asp>>. Acesso em: 29 out. 2011.

Wanted-Persons. Disponível em: <[http://www.interpol.int/Wanted-Persons/\(wanted_id\)/2009-13608](http://www.interpol.int/Wanted-Persons/(wanted_id)/2009-13608)>. Acesso em: 30 out. 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *STF abrirá ação penal contra deputado Maluf e familiares*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=190572>>. Acesso em: 30 out. 2011.

Tese de Alexandre Rocha de Almeida e Gianpaolo Poggio Smanio sobre "*Tutela Penal da moralidade e probidade administravas*", em "*Conclusões das teses aprovadas em plenário no I Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo*". Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/Congresso_Pat_Publico/Conclusoes_teses.doc>. Acesso em: 02 nov. 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. *Relatório de pesquisa: Projeto Corrupção, Democracia e Interesse Público*.

NOTAS

- 1 TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Relatório Global de Corrupção 2009 - A corrupção e o setor privado, p. 2.
- 2 TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Loc. Cit.
- 3 CARNEIRO, Mariana. Corrupção faz Brasil perder uma Bolívia. Folha de S. Paulo, passim.
- 4 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Revista da CGU. Brasília: CGU, Ano III, nº 5, Dezembro/2008, p. 10.
- 5 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Relatório Anual de Atividades 2010, p.66.
- 6 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Loc. Cit.
- 7 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Relatório Anual de Atividades 2010, p. 67, sem grifo no original.
- 8 BRASIL. Constituição, 1988. Sem grifo no original.
- 9 STJúnior: <http://www.stjunior.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=1087>.
- 10 Turminha do MPF: <<http://www.turminha.mpf.gov.br/>>.
- 11 Portalzinho da CGU: <<http://www.portalzinho.cgu.gov.br/>>.
- 12 BRAZIL. Combate à corrupção, p. 295. Disponível em <https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.7_Combate_a_corrupcao.pdf>. Acesso em: 30 out. 2011.
- 13 Wanted-Persons. Disponível em: <[http://www.interpol.int/Wanted-Persons/\(wanted_id\)/2009-13608](http://www.interpol.int/Wanted-Persons/(wanted_id)/2009-13608)>. Acesso em: 30 out. 2011.
- 14 RIBEIRO, Marcelle. Paulo Maluf entra para a lista de procurados da Interpol. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/03/19/paulo-maluf-entra-para-lista-de-procurados-da-interpol-916123917.asp>>. Acesso em: 29 out. 2011.

- 15 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF abrirá ação penal contra deputado Maluf e familiares. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=190572>>. Acesso em: 30 out. 2011.
- 16 CARNEIRO, Mariana. Corrupção faz Brasil perder uma Bolívia. Folha de S. Paulo, *passim*.
- 17 ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. Pesquisa AMB 2006, tabela 14, p. 18.
- 18 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, Procuradoria-Geral da República, 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Patrimônio Público e Social. Base de dados da atuação do MPF na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, 1993-2004.
- 19 NÓBREGA, Fábio George Cruz. Fórum Paraibano de Combate à Corrupção (FOCCO) - Relatório de 2007. Disponível em: <http://www.prr5.mpf.gov.br/forum/semana_cidadania/Fabio_George_MPF.pdf>. Acesso em: 30 out. 2011.
- 20 *Ibidem*.
- 21 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Atividades do TCU, referente ao 1º Trimestre/2011, p. 20.
- 22 KANITZ, Stephen. A origem da corrupção. Revista Veja, p. 21, Jun/1999, sem grifo no original.
- 23 KANITZ, Stephen. *Loc. Cit.*
- 24 KANITZ, Stephen. *Loc. Cit.*
- 25 KANITZ, Stephen. *Loc. Cit.*
- 26 TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 2010, p. 2.
- 27 KANITZ, Stephen. A origem da corrupção. VEJA, p. 21, Jun/1999.
- 28 HOLLAND, Charles. Travesseiro de Consciência Tranquila, p. 1, sem grifo no original.
- 29 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. CGU define municípios a serem fiscalizados no 34º Sorteio. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2011/noticia14511.asp>. Acesso em 02 nov. 2011.
- 30 KANITZ, Stephen. A origem da corrupção. Revista Veja, p. 21, Jun/1999.
- 31 TATSCH, Célio. O controle interno nas pequenas e médias prefeituras em municípios da região central do Rio Grande do Sul, Revista Eletrônica de Contabilidade do Curso de Ciências Contábeis da UFSM. Rio Grande do Sul: Vol. I, nº 3, Mar-Mai/2005, p 131. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vlln01/a08vlln01.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2011.
- 32 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Atividades do TCU, referente ao 1º Trimestre/2011, p. 20.
- 33 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. CGU constata problemas em licitações em 110 de 120 municípios fiscalizados. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2010/noticia02310.asp>>. Acesso em 02 nov. 2011.
- 34 *Ob. Cit.*
- 35 GOMES, Arodi de Lima Gomes. O Combate à corrupção se faz com advocacia pública forte. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/conteudo.jsp?page=6&conteudo=conteudo/d170970fdae84faf3bfd87b597a31540.html>. Acesso em 02 nov. 2011.
- 36 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Acordo com MP garante concurso para cargo de procurador jurídico em Goiânia. Disponível em: <<http://www.mp.go.gov.br/portalweb/1/noticia/9801a2a4d963e8253d1bc7d0a3888e93.html>>. Acesso em 02 nov. 2011.

- 37 FERREIRA, Sérgio de Andréa. Princípios institucionais do Ministério Público. Rio de Janeiro: Revista do Instituto dos Advogados do Brasil, 1985, p. 11.
- 38 BRASIL. Constituição, 1988, art. 127.
- 39 BRASIL. Constituição, 1988, art. 127.
- 40 UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Relatório de pesquisa: Projeto Corrupção, Democracia e Interesse Público.
- 41 Tese de Alexandre Rocha de Almeida e Gianpaolo Poggio Smanio sobre “Tutela Penal da moralidade e probidade administrativas”, em “Conclusões das teses aprovadas em plenário no I Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo”. Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/Congresso_Pat_Publico/Conclusoes_teses.doc>. Acesso em: 02 nov. 2011.
- 42 JUSTIÇA FEDERAL. Novas Varas para a Justiça Federal de Goiás. Disponível em: <http://www.jfgo.jus.br/comum/noticias/detalha_noticia.php?nid=426>. Acesso em: 07 de abril de 2011.
- 43 MAZZILI, Hugo Nigro. Regime Jurídico do Ministério Público. Editora Saraiva, São Paulo, 2007, p. 503 apud GRINBER, Mauro. As recomendações do Ministério Público e o Direito Concorrencial, Suplemento Eletrônico da Revista do IBrac, Ano 2, nº 1, p. 4.
- 44 GRINBER, Mauro. As recomendações do Ministério Público e o Direito Concorrencial, Suplemento Eletrônico da Revista do IBrac, Ano 2, nº 1, p. 5.
- 45 Tese nº 11 - Conclusões das teses aprovadas em plenário no I Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo”. Disponível em <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/Congresso_Pat_Publico/Conclusoes_teses.doc>. Acesso em: 03 nov. 2011. Sem grifo no original.
- 46 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/6/docs/recomendacao_nepotismo.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2011.
- 47 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Estância Velha: MP fiscaliza despesas, contratações e expede recomendações ao Legislativo. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/civel/noticias/id25839.html>>. Acesso em: 03 nov. 2011.
- 48 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/6/docs/tac_-_remessa_dos_balancetes_a_camara_e_consulta_por_parte_dos_cidadaos.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2011.
- 49 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/6/docs/tac_-_nepotismo.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2011.
- 50 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA. Disponível em <http://www.mp.ro.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=64884&folderId=66786&name=DLFE-55017.pdf> Acesso em: 03 nov. 2011.



Controle Externo e fiscalização operacional do Comando da Aeronáutica: em busca de mais eficiência na Defesa Aeroespacial



Carlos Wellington Leite de Almeida

é servidor do Tribunal de Contas da União. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB)

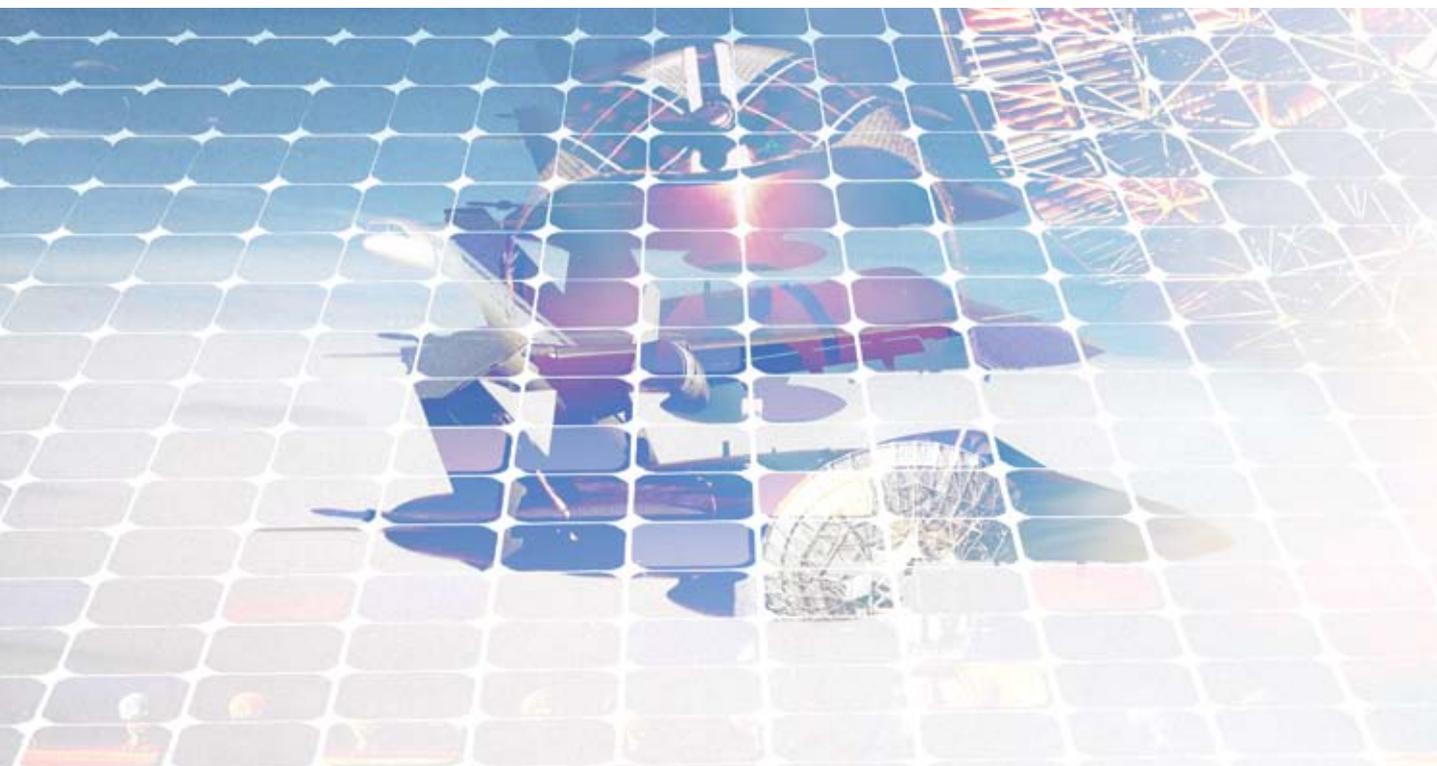
RESUMO

As Auditorias Operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas da União são instrumentos de controle focados na avaliação dos resultados efetivos dos programas e projetos da Defesa Aeroespacial. Essas auditorias são ferramentas de fiscalização por meio das quais o Tribunal supervisiona as organizações da Defesa Aeroespacial, do ponto de vista do desempenho. Por meio do Controle Externo Operacional, o Tribunal vem sendo percebido pelo Comando da Aeronáutica não apenas como um rigoroso fiscal da conformidade, mas como um parceiro confiável no esforço para se ter uma gestão mais eficiente.

Palavras-chave: Auditoria, desempenho, defesa aeroespacial.

ABSTRACT

Performance audits carried out by the Federal Court of Accounts of Brazil are control instruments focused on the



evaluation of the Aerospace Defense programs and projects effective results. Such audits are fiscalization tools by which the Court supervise Aerospace Defense from the performance point of view. Throughout Performance External Control, the Court has been perceived by the Air Force Command not only as a strict supervisor of compliance but also as a trustful partner in the effort for having a more efficient management.

Key words: Audit, performance, aerospace defense.

1. INTRODUÇÃO

As Auditorias Operacionais (ANOp) do Tribunal de Contas da União (TCU) se afirmam como fiscalizações especialmente vocacionadas para a avaliação dos resultados finalísticos dos programas e projetos da Defesa Aeroespacial no Brasil. Percebidas, de maneira cada vez mais evidente, como instrumentos de fiscalização de alta relevância, as ANOp emprestam o máximo de sua força à busca de melhores

resultados na gestão da Defesa Aeroespacial brasileira. Com as ANOp, o TCU vem sendo percebido no âmbito do Comando da Aeronáutica (Comaer) não apenas como um rigoroso fiscal da conformidade, mas como um parceiro confiável no esforço para se ter uma gestão mais eficiente.

A presente pesquisa segue o método qualitativo e se fundamenta em análise bibliográfica e entrevistas realizadas com profissionais que atuam na área (Anexo A). A análise bibliográfica inclui documentos oficiais de acesso público e doutrina acadêmica. As entrevistas, em número de 54, foram realizadas nos âmbitos do TCU, com 33 entrevistas; do Comaer, com 20 entrevistas; e do Ministério da Defesa (MD), com uma entrevista. No TCU e no Comaer, foram entrevistados profissionais atuantes nos níveis organizacionais de comando político organizacional, direção superior, direção setorial e auditoria. No MD foi entrevistado um profissional atuante no nível de direção setorial. As opiniões coletadas nas entrevistas têm resguardado o sigilo da fonte, de acordo

com a melhor orientação metodológica, exceto em relação aos Ministros-Presidentes do TCU e ao Comandante da Aeronáutica, exercentes do comando político nas organizações envolvidas (Anexo B).

2. PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO

A Constituição Federal define o Controle Externo como a fiscalização administrativa das organizações públicas federais, que compete ao Congresso Nacional, com o auxílio do TCU. Deve prestar contas, em essência, todo aquele que gerencia ou se responsabiliza pelo uso de recursos da União, ente político federativo associado ao Governo Federal (BRASIL, 1988). Para cumprir a atribuição constitucional, o TCU se vale dos processos de Controle Externo.

Existem diversos tipos de processos de Controle Externo, cada um deles voltado à obtenção de determinado resultado específico: contas, fiscalização, denúncias e representações, entre outros. Para a presente pesquisa interessam mais de perto os chamados **processos de contas e de fiscalização**. É por meio desses dois tipos processuais que se tornam mais evidentes as vertentes judicante, sancionadora, fiscalizadora, corretiva e preventiva da ação do TCU junto às organizações públicas e privadas que gerenciam recursos públicos federais.



3. PROCESSOS DE CONTAS

Os processos de contas são instrumentos por meio dos quais o TCU enfatiza as vertentes judicante e sancionadora. Judicante porque julga contas e atos de gestão que caracterizem a disposição onerosa dos recursos da União. Sancionadora porque os processos de contas têm como um dos traços típicos mais conhecidos a possibilidade de aplicar penalidades, de diferentes naturezas, aos gestores de recursos. São os processos por meio dos quais o TCU exerce com pleno vigor a sua competência para julgar as contas dos administradores públicos e demais responsáveis pela gestão de recursos públicos (BRASIL, 1992).

Os processos de contas podem ser subdivididos em dois grandes grupos: contas ordinárias e contas especiais. Ordinárias são as contas prestadas periodicamente pelos gestores federais, em geral a cada ano, como decorrência do dever constitucional que tem todo gestor de prestar contas dos recursos públicos geridos. Especiais, materializadas nos processos de **Tomadas de Contas Especiais (TCE)**, são as que se destinam, especificamente, à apuração de danos ao Erário (BRASIL, 1992).

4. PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO

Processos de fiscalização são aqueles voltados para a ação mais direta do TCU sobre as organizações públicas cuja gestão supervisiona. Enfatizam as vertentes fiscalizadora, corretiva e preventiva da ação do Controle Externo. Ocasionalmente, podem resultar na aplicação de penalidades. De maneira geral, pode-se dizer que os processos de fiscalização são aqueles nos quais o Tribunal vai às organizações em busca dos dados e informações, detendo a plena iniciativa da ação de controle, enquanto nos processos de contas o controle exercido, na maioria das vezes, começa com

as informações e os dados que as organizações encaminham ao Tribunal.

O Regimento Interno do TCU (RITCU) prevê a utilização de cinco instrumentos de fiscalização. Cada um destes instrumentos conta com uma metodologia específica, voltada à obtenção de um resultado organizacional e processual distinto dos demais. Além disso, cada um deles leva, ainda, à constituição de um processo no qual se realiza o planejamento das fiscalizações, tratam-se seus achados e se chegam às conclusões devidas. Os instrumentos de fiscalização adotados pelo TCU são (BRASIL, 2012: 57-59):

- **Levantamento:** destina-se ao conhecimento da organização a ser supervisionada, sendo a utilização, normalmente, prévia à de outros instrumentos de fiscalização.
- **Auditoria:** destina-se a verificar e avaliar de maneira abrangente e de forma detalhada o funcionamento das organizações, podendo a auditoria ser **de conformidade ou operacional**.
- **Inspeção:** serve para suprir lacunas de outros processos ou para investigar aspectos pontuais da gestão das organizações supervisionadas.
- **Acompanhamento:** destina-se à verificação continuada dos atos de gestão de uma organização durante um período determinado de tempo.
- **Monitoramento:** serve para verificação do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo TCU.

As auditorias são os instrumentos de fiscalização que interessam mais de perto à presente pesquisa. Tratam da maneira mais completa as diversas questões administrativas e permitem as conclusões mais abrangentes, geralmente aplicáveis por extensão a outros

atos de gestão, inclusive em outras organizações. Estimulam sobremaneira a transparência nos atos de gestão e a boa governança pública, induzindo os gestores públicos a adotar melhores condutas na utilização de recursos públicos e também, ocasionalmente, aplicando-lhes sanções. As auditorias se incluem entre os principais instrumentos de efetivação do controle legislativo sobre os atos de gestão. Nos termos das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT):

A ação independente exercida pelo TCU, por meio de auditorias, **de estímulo à transparência da gestão** e de outras ações de Controle Externo, incluindo a aplicação de sanções, constitui-se instrumento da **governança pública** cujo objetivo, ao final, é **assegurar a accountability pública**, contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorre no interior da administração pública, fornecendo à sociedade e ao Congresso Nacional uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público, de modo transparente, em conformidade com os princípios de administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis (grifo nosso) (BRASIL: 2011: 12).

5. AUDITORIAS OPERACIONAIS (ANOP)

As Auditorias Operacionais (ANOp) são os instrumentos de fiscalização por meio dos quais o TCU exerce o Controle Externo das organizações supervisionadas do ponto de vista dos resultados da gestão. É o que se convém chamar Controle Externo Operacional, o qual se dissocia dos aspectos vinculados à legalidade

dos atos de gestão para verificar os resultados efetivamente entregues à sociedade, por meio das diferentes políticas públicas. Visa a contribuir para com o aperfeiçoamento da gestão pública e se insere nas vertentes fiscalizadora, corretiva e preventiva da ação do TCU, de maneira afastada das vertentes judicante e sancionadora. O Manual do TCU define que a ANOp:

É o exame independente e objetivo da **economicidade, eficiência, eficácia e efetividade** de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. (grifo nosso) (BRASIL, 2010: 7).

A definição de ANOp adotada pelo TCU é coerente com a adotada pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), organização internacional que reúne as entidades de fiscalização superior (EFS) de diversos países. Para a Intosai, a ANOp (*Performance Audit*) visa à avaliação da eficiência e da efetividade das ações governamentais, com vistas ao aperfeiçoamento. De acordo com a publicação normativa *Implementation Guidelines for Performance Auditing*:

Auditoria Operacional é um exame independente da eficiência e efetividade das ações, programas ou organizações governamentais, com clara atenção à economia, e com o propósito de induzir aperfeiçoamentos. (Intosai, 2004: 11)¹.

6. IMPORTÂNCIA DAS ANOP REALIZADAS PELO TCU NO COMAER

Considerados em um só grupo os entrevistados no âmbito do TCU e do Comaer, verifica-se percepção geral no sentido de que as ANOp são instrumentos de controle nem mais

nem menos importantes que os demais. Os demais instrumentos correspondem àqueles de enfoque mais tradicional, que normalmente privilegiam a conformidade dos atos de gestão. Do total de 54 entrevistados, 27, exatamente 50%, percebem essa paridade de importância entre as ANOp e outros instrumentos de controle. O quadro do Anexo C evidencia os resultados obtidos.

Entre os entrevistados, predomina a noção de que as ANOp, instrumentos de controle vocacionados à medição de resultados do uso do dinheiro público, igualam-se em importância aos instrumentos de controle que enfatizam a conformidade dos atos de gestão. Mais além, um percentual de 33,3 % dos entrevistados entende que as ANOp são instrumentos de controle mais importantes que os demais e 9,3% percebem as ANOp como sendo muito mais importantes. Ao todo, um significativo percentual de 42,6% dos entrevistados no TCU e no Comaer considera que as ANOp gozam de uma importância destacada entre os demais instrumentos de controle.

Particularmente interessante é a percepção da instância de comando político do TCU quanto à disposição do Comaer para ser transparente em sua gestão, percepção que aponta para uma possível quebra de paradigma institucional. As organizações do setor Defesa, tradicionalmente, são percebidas como organizações mais fechadas que outras do setor público, seja em razão de suas especificidades operacionais, seja em razão da cultura de sigilo, isto é, da indevida extensão do sigilo típico de alguns assuntos militares a outros assuntos que devem ser tratados segundo a regra geral da transparência. Entretanto, o Comaer tem estabelecido relações de intensa transparência com o TCU, não se furtando a prestar quaisquer informações à EFS e possibilitando a realização de ações orientadoras de caráter preventivo.

A ideia de fiscalizar as forças armadas pode parecer, de início, um espaço de tensão, mas tem se mostrado um espaço de relativa tranquilidade. (...) Fizemos auditorias operacionais na defesa aérea, no controle do espaço aéreo do Brasil (...) e tivemos uma relação muito interessante com o Comando da Aeronáutica. Nossas auditorias operacionais surtiram efeitos extraordinários. (...) A ideia de Defesa é muito ampla, tem inúmeras matizes (...). **A fiscalização das forças armadas pelo Tribunal tem produzido excelentes resultados e vai continuar produzindo.** (grifo nosso) (Ministro Benjamin Zymler, TCU/Comando Político, Presidente biênio 2011-2012).

O TCU pode e deve contribuir para a melhoria da imagem dos outros órgãos perante os olhos da sociedade. Essa melhoria deve ser fruto de nossa ação pedagógica, de como podemos contribuir para a melhoria desses órgãos. Já o fizemos em relação à Infraero [Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária], obtendo uma melhora sensível na imagem da empresa, ao ponto de o Ministro da Defesa telefonar para agradecer a ação preventiva e pedagógica do Tribunal. (grifo nosso) (Ministro Ubiratan Aguiar, TCU/Comando Político, Presidente biênio 2009-2010).

O Comaer, por sua vez, destaca a percepção organizacional do TCU não somente como um fiscal de suas atividades, mas, também, como um parceiro de gestão. A organização encarregada da Defesa Aeroespacial começa a perceber que o TCU pode contribuir para com o aperfeiçoamento dos processos de gestão e reconhece a capacidade técnica dos auditores externos. Esse reconhecimento, em especial, sinaliza uma importante inversão na ideia tra-

dicional de autossuficiência dos militares, noção que, por muito tempo, manteve as forças armadas afastadas das outras organizações públicas e privadas. No grupo dos entrevistados do Comaer, e, em especial, no seu comando político, percebe-se uma forte vontade de que o TCU se aproxime da organização e traga a contribuição para a gestão da Defesa Aeroespacial brasileira.

As observações e recomendações que o Tribunal nos faz só podem **melhorar os nossos processos.** Notamos que **os auditores do TCU são muito bem preparados.** (grifo nosso) (Tenente-Brigadeiro do Ar Juniti Saito, Comaer/Comando Político).

7. PERCEPÇÃO DA IMPORTÂNCIA DAS ANOP PELOS AUDITORES EXTERNOS E INTERNOS

Resultados interessantes no sentido da convergência de percepções organizacionais são obtidos quando se categorizam os resultados segundo as organizações estudadas. Entre os 54 (cinquenta e quatro) entrevistados, sendo 33 no âmbito do TCU e 21 no âmbito do Comaer e do MD, verificam-se posicionamentos mais ou menos uniformes e que sinalizam uma tendência institucional semelhante na forma de perceber os processos de ANOp. A importância da ANOp como instrumento de controle é patente para os entrevistados das duas organizações.

No âmbito do TCU, 18 entrevistados, correspondentes a 54,6% dos entrevistados da organização, consideram a ANOp um instrumento de fiscalização igualmente importante em relação aos demais. No Comaer, o percentual de respostas no mesmo sentido chegou a 42,9%, perfazendo nove respostas. Pode-se dizer, portanto, a partir das percepções colhidas em ambas as organizações, que a ANOp é vista

como um processo tendente a se afirmar como ação de controle de especial significado para a fiscalização da Defesa Aeroespacial. O quadro do Anexo D consolida as informações obtidas por meio das entrevistas.

Interessante, também, é verificar o percentual significativo de entrevistados que, tanto no TCU quanto no Comaer, consideram a ANOp um instrumento de controle superior aos demais. No TCU, o percentual de entrevistados que considera a ANOp um instrumento de controle “mais importante” ou “muito mais importante” que os demais atinge 45,4%, com um total de 15 respostas. No Comaer, percebem a superioridade da ANOp como instrumento de controle 38,1% dos entrevistados, perfazendo 8 respostas nesse sentido. A ANOp se apresenta para os entrevistados das duas organizações como instrumento de controle de consolidado valor para a fiscalização da Defesa Aeroespacial.



Finalmente, apenas quatro entrevistados consideram a ANOp um instrumento de menor importância que os demais, no que se refere ao Controle Externo da Defesa Aeroespacial. Todos são oficiais do Comaer, não havendo posicionamento semelhante entre os entrevistados do TCU. Entretanto, mesmo assim, esses entrevistados deixam claro que essa consideração decorre muito mais da falta de compreensão da importância e do potencial da ANOp no seio do Comaer do que de uma efetiva conclusão organizacional pela menor importância da fiscalização operacional. Destacam-se, a respeito, os seguintes posicionamentos:

A auditoria de conformidade tem prevalência na Força Aérea Brasileira. A **auditoria operacional está muito no início e ainda não tem sua importância devidamente reconhecida**. A tendência do Tribunal de olhar mais para a eficácia e a eficiência pode contribuir para mudar isso. (grifo nosso) (Comaer/Auditor).

No Comando da Aeronáutica, hoje, a **importância da auditoria operacional ainda não foi bem identificada**. No momento precisamos mostrar ao Comando como se faz, focada no problema. (grifo nosso) (Comaer/Auditor).

Na percepção dos entrevistados, em geral, a ANOp se afirma como instrumento de controle de especial relevância para que o TCU detenha efetivo conhecimento das ações levadas a efeito nas organizações fiscalizadas. Entendem que é a partir das ANOp que o Tribunal poderá melhor compreender as atribuições e responsabilidades das organizações fiscalizadas e expedir recomendações e determinações que realmente contribuam para com o aperfeiçoamento dos diversos processos de gestão. A ANOp fortalece a capaci-

dade de diálogo do TCU com as organizações públicas ao carrear-lhe informação relevante acerca do funcionamento dessas organizações em bases reais e não apenas no plano formal.

[A ANOp] é a base de todo o conhecimento que nós precisamos ter para construirmos um Controle Externo minimamente eficaz. O Controle Externo pressupõe o conhecimento dos processos de trabalho em toda a Administração Pública. A base dessa aquisição de conhecimento, que nos dará nível de interlocução com os gestores, é a ANOp. Na verdade, a ANOp deve ser o principal trabalho de inteligência do Tribunal. (grifo nosso) (TCU/Auditor).

Particularmente em relação à fiscalização do Setor Defesa, o TCU chegou a adotar mudanças em sua política de especialização, como decorrência de seus próprios processos de ANOp. A unidade técnica específica identificou a necessidade de contar com um corpo funcional especialmente voltado para as questões finalísticas da Defesa, de forma a elevar a qualidade da interlocução com o Ministério da Defesa (MD) e as forças armadas. Alterações de rumo dessa natureza dificilmente seriam levadas adiante se o TCU se mantivesse atrelado exclusivamente aos aspectos formais da gestão. É a percepção institucional da necessidade de se conceder mais atenção à eficiência, à eficácia e à efetividade nos resultados propiciados pelo Setor Defesa que induz mudanças na preparação dos auditores externos.

Estamos mudando a política de especialização (...). Está surgindo a possibilidade de contarmos com um grupo de auditores exclusivamente destinados aos aspectos finalísticos da Defesa. Com isso esperamos **mudar o nível de compre-**

ensão e aumentar a qualidade de nossa interlocução com a Defesa e das respostas que damos à sociedade. (grifo nosso) (TCU/Direção Setorial).

Essa postura de crescente valorização da ANOp como instrumento de fiscalização encontra eco nos países em que já se tem desenvolvida uma cultura de controle mais sólida. É o caso do *Australian National Accounting Office* (ANAO), EFS da Austrália. Naquela organização de controle, claramente, afirma-se a ANOp em sua importância para agregar valor aos processos e práticas de gestão na gestão de recursos públicos.

Auditorias Operacionais têm um importante papel no aperfeiçoamento da administração e práticas de gestão das organizações do setor público. (AUSTRÁLIA, 2008: 3)².

8. RECEPTIVIDADE DOS AUDITORES INTERNOS DO COMAER ÀS ANOP DO TCU

Buscou-se avaliar, ainda, a receptividade dos auditores internos do Comaer às intervenções do TCU por meio de Auditorias Operacionais (ANOp). Entre os 21 entrevistados do Comaer, 16, perfazendo um percentual de 76,2%, caracterizaram essa interferência como sendo positiva. Quatro entrevistados, perfazendo 19,0% das respostas, mostraram-se indiferentes à intervenção, não percebendo nos trabalhos de ANOp do TCU contribuição significativa para a gestão da Defesa Aeroespacial. Apenas um entrevistado (4,8%) entendeu ser negativa a intervenção do TCU na gestão do Comaer, por meio de ANOp. O quadro do Anexo E resume os dados obtidos nas entrevistas.

No conjunto dos entrevistados do Comaer, portanto, prevalece a noção de que

a intervenção do TCU, no exercício do Controle Externo de natureza operacional, materializado nos processos de ANOp, é benéfico para a Defesa Aeroespacial. Reconhece-se, no âmbito do Comaer, que as intervenções do TCU nos seus processos de gestão pode sinalizar melhores rumos administrativos e permitir o alcance de melhores resultados. Afasta-se, portanto, a ideia de que a presença da EFS junto à organização auditada constitua mais um peso para o gestor e consolida-se a percepção de parceria institucional.

(...) qualquer ação do Tribunal de Contas da União, do controle, externo ou interno, será benéfica. Porque **não se pode conceber hoje, não somente na gestão pública, mas em qualquer entidade, um executivo agir sem dispositivo de controle**, não para cercear a sua ação, mas para saber se se caminha na direção do que foi programado. (grifo nosso) (Comaer/Auditor).

Destaca-se, entre os entrevistados do Comaer, a noção de que o TCU pode contribuir para impulsionar a legitimidade da Defesa Aeroespacial. Esse reforço à legitimidade decorre da credibilidade institucional do TCU e do alcance de suas decisões. Projetos da Defesa Aeroespacial tiveram a legitimidade consolidada após a realização de auditorias em que o TCU, no pleno exercício de suas competências, ao mesmo tempo em que expôs as fortalezas e debilidades programáticas, também esclareceu a sociedade e as demais organizações acerca de sua relevância.

O Tribunal tem uma notoriedade na sociedade como o órgão que coloca às claras o que é bom e o que é ruim. O Tribunal tem credibilidade e isso foi muito importante para que a sociedade pudesse compreender, por exemplo, a necessidade dos

caças (Projeto FX-1), em que se pôde ver uma mudança na forma como a mídia noticiava o programa antes da vinda do Tribunal e como passou a noticiar depois. O TCU ter feito sua auditoria mudou a percepção de necessidade, o porquê de um caça para um país que não tem esgoto. **A credibilidade do Tribunal facilita a interlocução com a sociedade e beneficia os grandes projetos.** (grifo nosso) (Comaer/Auditor).

Os entrevistados do Comaer percebem, ainda, como desdobramento desse processo de legitimação que pode ser conduzido pelo TCU, a possibilidade de sensibilizar o próprio Governo Federal para as questões relativas à Defesa Aeroespacial. Foi o caso do Programa de Fortalecimento e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (PFCEAB), que passou a receber mais atenção do Governo Federal do Brasil depois que as auditorias do TCU expuseram a importância e as dificuldades que enfrentava. O exercício do Controle Externo pelo TCU serve, portanto, não somente aos propósitos fiscalizatórios do Poder Legislativo, mas também, para suprir falhas de comunicação na definição de prioridades entre as organizações públicas integrantes do próprio Poder Executivo.

Na época, em torno de 2000, 2001, 2002, o Governo (...) não estava liberando os recursos necessários para o programa [PFCEAB]. Dos 100% que deveriam ser alocados, apenas 40% ou 50% eram. A percepção após **a visita do TCU**, que produziu vários relatórios, nos quais foi recomendado ao próprio Governo que se empenhasse mais para que o programa alcançasse suas metas, **fez surtir um efeito desejado, em que o Governo passou a ver que deveria se preocupar mais com o programa de fortalecimento da Força Aérea.** (grifo nosso) (Comaer/Direção Superior).

Os entrevistados do Comaer que percebem de maneira indiferente ou negativa as ANOp do TCU na Defesa Aeroespacial, em geral, o fazem como resultado da maior evidência das vertentes judicante e sancionadora da EFS. Sua visão traduz o que entendem ser uma percepção geral do gestor comum do Comaer, que responde pessoalmente pelos atos de gestão e, nos processos de contas, é sujeito passivo em um julgamento de seus atos e pode chegar a ser apenado com penalidades de diferentes naturezas. Dessa forma, sinalizam os entrevistados, não seria fácil para os gestores priorizar as questões de eficiência e eficácia nos resultados, uma vez que a conformidade dos atos de gestão continua a representar-lhes uma responsabilidade muito mais gravosa. Não se trata, portanto, de uma real conclusão desses entrevistados quanto a serem negativos os resultados das ANOp do TCU, mas de incompreensão acerca de seu verdadeiro potencial e sua importância.

Apesar de as auditorias operacionais serem importantes para o Comando da Aeronáutica, não se deve esquecer a questão principal para o gestor, da prestação de contas, da tomada de contas, e da responsabilidade que desses processos decorre. (grifo nosso) (Comaer/Direção Superior).

A maior dificuldade, hoje, do gestor, é ser muito vulnerável, muito exposto às penalidades aplicáveis, já que responde pessoalmente por seus atos de gestão, no caso de serem esses atos considerados irregulares. (grifo nosso)(Comaer/Direção Setorial).

9. PARTICIPAÇÃO ATIVA DO AUDITADO NA ANOP

Para que uma ANOp seja coroada de sucesso é essencial que uma relação de coopera-

ção e confiança se estabeleça entre auditores e auditados, desde o início dos trabalhos. E, no que se refere às ANOp realizadas pelo TCU no Comaer, a colaboração estabelecida entre as equipes de ambas as organizações foi decisiva. O Comaer demonstrou, ao longo dos processos aos quais se submeteu, clara intenção de apresentar seus resultados ao controle e à sociedade, aceitando com maturidade organizacional as críticas que recebeu e aumentando, com isso, o grau de transparência de sua gestão. Acerca da participação ativa do auditado no processo, esclarece o Manual do TCU que:

A participação do gestor e de sua equipe é fundamental em várias etapas do ciclo de ANOp. Desde a etapa de seleção do tema e definição do escopo da auditoria até a caracterização dos achados e possíveis recomendações, a equipe deve contar com a imprescindível colaboração do auditado. **Para que a auditoria contribua efetivamente para o aperfeiçoamento da gestão, o gestor precisa apoiar o trabalho** e estar disposto a colaborar, facilitando a identificação das áreas relevantes a serem examinadas. (grifo nosso) (BRASIL, 2010: 10).

Essa cooperação entre o TCU e o Comaer ficou demonstrada em diferentes situações: nas reuniões prévias à execução das auditorias, nos painéis de referência e durante a validação dos achados de auditoria. O Acórdão 036/2003-TCU-Plenário (BRASIL, 2003), prolatado no âmbito da fiscalização do Programa EMAer-32, definiu claramente a importância dessa participação ativa do auditado ao recomendar ao Comaer a criação de um grupo de contato de auditoria, que contasse com pessoal do Estado-Maior da Aeronáutica (EMAer) e da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), destinado a atuar como canal de comunicação com o TCU. Essa recomenda-

ção, consignou o Acórdão, teve o “objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações (...), a evolução dos indicadores de desempenho do Emaer-32 e o atingimento das respectivas metas” (BRASIL, 2003).

A ANOp altera substancialmente a expectativa do auditado em relação ao trabalho de fiscalização do TCU. O auditado passa a perceber que o órgão de Controle Externo pode contribuir para com o aperfeiçoamento dos resultados. O TCU é percebido como um parceiro de gestão capaz de avaliar resultados e sinalizar rumos corretivos para a gestão. O auditor externo, em tais casos, passa a ser para a organização auditada um parceiro particularmente bem-vindo e o gestor se vê incentivado a estabelecer a necessária parceria.

Percebe-se a expectativa do gestor que chega a querer ser avaliado. Muitas vezes o próprio gestor não tem informação da ponta do programa e conta com o TCU para ter essa informação. **A atuação do Controle Externo é especialmente relevante porque traz uma informação isenta e joga luz sobre os resultados. O gestor busca essa parceria porque com ela passa a ter mais força para suas próprias reivindicações.** (grifo nosso) (TCU/Auditor).

A disposição dos auditados do Comaer, em sede de ANOp, para acatar questionamentos e críticas aos resultados de sua própria organização se amolda aos conceitos centrais que regem essa modalidade de auditoria. Na ANOp, por meio da interpretação conjunta, de auditores e auditados, com relação aos resultados da gestão, o modelo tecnocrático de auditoria é substituído por um modelo participativo. A inclusão do ponto de vista do gestor no processo de ANOp faz surgir um modelo em que o gestor auditado passa a perceber no auditor um parceiro para a construção de um plano de gestão voltado para

a eficiência e para a qualidade. Finalmente, a ANOp contribui para afastar a noção simplista de que apenas gastar mais em determinado programa ou projeto significa dar-lhe a devida atenção: gastar melhor passa a ser a prioridade e os excessos de gasto passam a ser objeto de crítica organizacional percuciente e construtiva.

Este modelo pressupõe a auditoria como um processo de interpretação conduzido simultaneamente pelo auditor e pelo auditado, o qual afeta o auditado. Seu objetivo é validar uma determinada hipótese ou um conjunto de hipóteses prévias. (...) O resultado é que o modelo desenvolvido (...) se afasta consideravelmente da auditoria tecnocrática (...). (grifo nosso) (ROUSSY, 2011: 33)³.

(...) **ao participar dos painéis [os auditados] demonstraram um real interesse em nossa intenção** de propor um plano de ação gerencial voltado à garantia de qualidade para os prováveis beneficiários dos bens e contratações de serviços. (grifo nosso) (VASILE e CROITORU, 2010: 10)⁴.

A análise empírica não produz evidência de que um gasto público mais elevado se traduza em melhor desempenho. Ao contrário, estima-se que o efeito do excesso de gasto sobre o desempenho seja negativo. (grifo nosso) (REVELLI, 2010: 16)⁵.

O modo de trabalho do TCU quando da realização de ANOp no Comaer guarda relação com o adotado em outros órgãos de controle no exterior. O ANAO, organização de Controle Externo da Austrália, atua segundo o enfoque que denomina “não surpresa” (*no surprise basis*), o qual quer dizer que o auditado deve participar ativamente da construção das conclusões da ANOp, não devendo

ser surpreendido por elas. Na mesma linha, o *Office of the Auditor General* (OAG), organização de Controle Externo do Canadá, destaca que o propósito da participação ativa do auditado na ANOp é confirmar fatos e conhecer a reação dos gestores diante das conclusões e propostas de ações corretivas, garantindo, da mesma forma, a “não surpresa” quanto ao teor do relatório final.

O ANAO trabalha com o princípio da ‘não surpresa’ com respeito aos achados de auditoria de forma a que as **organizações auditadas tenham oportunidade para discutir os achados**, e para aperfeiçoar processos no que for possível. (grifo nosso) (AUSTRÁLIA, 2008: 7)⁶.

O objetivo é confirmar os fatos, obter as reações de gestão às observações e percepções sobre as ações corretivas, bem como **assegurar que o relatório não contenha surpresas**. (grifo nosso) (CANADÁ, 2004: 79)⁷.

10. CONCLUSÃO

As Auditorias Operacionais (ANOp) do Tribunal de Contas da União (TCU) se afirmam como fiscalizações especialmente vocacionadas para a avaliação dos resultados finalísticos dos programas e projetos da Defesa Aeroespacial no Brasil. Elas vêm sendo percebidas, cada vez mais, como instrumentos de fiscalização de especial relevância, tanto no TCU quanto no Comando da Aeronáutica (Comaer). Emprestam o máximo de sua força à busca de melhores resultados na gestão da Defesa Aeroespacial brasileira e são identificadas como instrumentos de controle com igual importância relativamente a outros, de caráter mais tradicional. Por meio das ANOp, organização auditadora e organização auditada tendem a voltar-se, mais

e mais, para os aspectos finalísticos da gestão da Defesa Aeroespacial.

O Comaer tem-se mostrado aberto aos processos de controle que lhe exigem mais transparência e lhe cobram mais e melhores resultados. A disposição de expor seus resultados e de receber críticas quanto à eficiência dos programas e projetos sinaliza uma quebra no tradicional paradigma segundo o qual as organizações integrantes do Sistema de Defesa são administrativamente opacas e refratárias à interferência externa em seus processos de gestão. Nesse sentido, a interferência do TCU na gestão da Defesa Aeroespacial, por meio de ANOp, tem contribuído para fortalecer a transparência e a *accountability* desse segmento da Administração Pública brasileira.

A maior visibilidade das vertentes judicante e sancionadora da ação do TCU ainda se apresenta como uma realidade para, pelo menos, parte dos gestores e auditores do Comaer. O amadurecimento das relações entre o TCU e os gestores, não somente no âmbito do Comaer, mas de qualquer outra organização, servirá como esclarecimento acerca da importância de se priorizar os resultados da ANOp, com foco na busca da eficiência. A esse respeito, muito positivo tem sido o resultado da atuação do TCU na fiscalização operacional da Defesa Aeroespacial.

O Tribunal vem sendo percebido no âmbito do Comaer não apenas como um rigoroso fiscal da conformidade, mas como um parceiro confiável no esforço para se ter uma gestão mais eficiente. No contexto dessa percepção, destaca-se a participação ativa do auditado na ANOp, que não se limita a cumprir recomendações e determinações, mas trabalha ativamente na construção das conclusões de auditoria. Essa forma de atuar quando da realização de ANOp gerou resultados de grande valia para o aperfeiçoamento da gestão da Defesa Aeroespacial no Brasil.

REFERÊNCIAS

- AUSTRÁLIA. (2008): *Performance Auditing in the Australian National Audit Office*. ISBN 0-642-80999-2. Canberra: Australian National Audit Office (ANAO).
- BRASIL. (1988): *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/a-constituicao-federal>>. Acesso em 09.06.2012.
- _____. (1992): *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em 09.06.2012.
- _____. (2003): *Acórdão nº 036/2003-TCU-Plenário*. Relatório de Auditoria Operacional. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Programa EMAER-32. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU).
- _____. (2010): *Manual de Auditoria Operacional*. Aprovado pela Portaria-Segecex nº 4/2010. BTCU Especial nº 4/2010. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/BTCU_ESPECIAL_04_de_19_03_2010_Manual_de_Auditoria_de_Na.pdf>. Acesso em 09.06.2012.
- _____. (2011): *Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União*. Revisão Junho 2011. BTCU Especial nº 12/2011. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/BTCU-ESPECIAL-12-de-05-07-2011%20Normas%20de%20Auditoria.pdf>. Acesso em 09.06.2012.
- _____. (2012): *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Aprovado pela Resolução-TCU 246/2011. BTCU Especial nº 01/2012. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf>. Acesso em 09.06.2012.
- CANADÁ. (2004): *Performance Audit Manual*. Ottawa: Office of the Auditor General (OAG).
- INTOSAI. (2004): *Implementation Guidelines for Performance Auditing*. Estocolmo: International Organisation for Supreme Audit Institutions (INTOSAI).
- REVELLI, F. (2010): "Spend more, get more?: an inquiry into English local government performance". In: *Working Paper Series*, n. 4, Torino, Università di Torino / Dipartimento di Economia, JEL: C23; C25; H72. Disponível em: <<http://www-3.unipv.it/websiep/2008/200862.pdf>>. Acesso em 11.06.2012.
- ROUSSY, M. (2011): "Understanding the concept of audit: Aristotelian philosophy as a methodological tool". Montreal, Université Laval / Faculty of Administration Sciences. Disponível em: <http://www2.ulaval.ca/fileadmin/ulaval_ca/Images/recherche/bd/chercheur/fiche/353925.html>. Acesso em 11.06.2012.
- VASILE, E. e CROITORU, I. (2010): "Brainstorming – evidence collection techniques in the performance audit". In: *Internal Auditing & Risk management*, n. 3(19), Bucuresti. Disponível em: <<http://www.kadamar.ro/atharticles/2010-3/2010-3-1.pdf>>. Acesso em 11.06.2012.

NOTAS

- 1 *Performance auditing is an independent examination of the efficiency and effectiveness of government undertakings, programs or organizations, with due regard to economy, and the aim of leading to improvements.* Tradução do autor
- 2 *Performance audits play an important role in improving the administration and management practices of public sector entities.* Tradução do autor.
- 3 *This model depicts audit as a process of interpretation performed simultaneously by the auditor and the auditee, which affects the auditee. Its objective is to judge the truthfulness of a precise assertion or a set of prior assertions. (...) The result is that the model developed (...) deviates considerably from the technocratic audit (...).* Tradução do autor.
- 4 *(...) by adding at the hearing [the auditees] showed a real interest in our desire to propose a plan of management action to address quality assurance of the expected beneficiaries of goods and contracting services.* Tradução do autor.
- 5 *The empirical analysis provides no evidence that higher public spending translates into better performance. Rather, the estimate of the effect of excess spending on performance is negative.* Tradução do autor.
- 6 *The ANAO works on a 'no surprises' basis with respect to audit findings so that entities are provided opportunities to discuss the audit findings, and to improve processes where this is warranted.* Tradução do autor.
- 7 *The purpose is to confirm the facts, obtain management's reactions to the observations and views on corrective actions, and to ensure that the report contains no surprises.* Tradução do autor.



ANEXO A: ENTREVISTAS REALIZADAS NO TCU, NO COMAER E NO MD

Alberto Tavares de Oliveira	Comaer	José Antônio dos Santos Raposo	Comaer
Alfredo Fernandes de Jesus	Comaer	José Carlos Santos	Comaer
Ana Lúcia Epaminondas	TCU	Juniti Saito	Comaer
Ariane de Almeida Pitassi Sales	Comaer	Larissa Caldeira Leite Leocádio	Comaer
Benjamin Zymler	TCU	Lidercio Januzzi	Comaer
Carlos Alberto Flora Baptistucci	Comaer	Luciana Nunes Goulart	TCU
Carlos Alberto Sampaio de Freitas	TCU	Luciano dos Santos Danni	TCU
Carlos André Marques	Comaer	Marcelo Barros Gomes	TCU
Carmen Pereira Rêgo Meirelles	TCU	Marcelo Bemerguy	TCU
Claudio Cesar de Avelar Junior	TCU	Marcelo Luiz Souza da Eira	TCU
Clayton Lourenço de Oliveira	TCU	Marco Antônio Carballo Perez	Comaer
Dagomar Henriques Lima	TCU	Marcos Araújo Silva	TCU
Daniel de Menezes Delgado	TCU	Maria Lúcia de Oliveira Feliciano de Lima	TCU
Diógenes Corrêa Vieira de Faria	TCU	Mariana Priscila Maculan Sodré	TCU
Édison Franklin Almeida	TCU	Mayalú Tameirão de Azevedo	TCU
Eduardo Sequeiros de Sousa Nunes	Comaer	Neimar Dieguez Barreiro	Comaer
Eliane Meira Barros de Oliveira	TCU	Nicole Veiga Prata	TCU
Eliane Vieira Martins	TCU	Paulo Gomes Gonçalves	TCU
Fábio Mafra	TCU	Ricardo de Mello Araújo	TCU
Francisco Carlos Siqueira Moura	Comaer	Ricardo Soares Cortes Real	Comaer
Glória Maria Merola da Costa Bastos	TCU	Ronaldo Ferreira da Silva	Comaer
Hiram de Carvalho Leite	TCU	Rosendo Severo dos Anjos Neto	TCU
Horácio Sabóia Vieira	TCU	Salvatore Palumbo	TCU
Itiberê Rosado de Farias	Comaer	Sebastião Eurípedes Rodrigues	MD
Jesse Andros Pires de Castilho	TCU	Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa	TCU
João Luiz Rodrigues	Comaer	Sérgio Santi de Souza	Comaer
Jorge de Sousa Pantaleão	Comaer	Ubiratan Aguiar	TCU

ANEXO B: NÍVEIS ORGANIZACIONAIS ENTREVISTADOS

Nível	TCU	Comaer	MD
Comando Político	Ministro Presidente	Comandante da Aeronáutica	
Direção Superior	Secretário-Geral de Controle Externo e substitutos	Secretário de Economia e Finanças e substitutos	
Direção Setorial	Secretário da SEPROG e Secretário da 3ª SECEX	Subsecretário de Auditoria da Aeronáutica	Secretário de Controle Interno da Defesa
Auditoria	Demais entrevistados em diversos setores da organização	Demais entrevistados em diversos setores da organização	

ANEXO C: IMPORTÂNCIA DAS ANOP PARA A DEFESA AEROESPACIAL

Natureza da demanda	Respostas	Percentual (%)
Muito mais importantes	5	9,3
Mais importantes	18	33,3
Igualmente importantes	27	50,0
Menos importantes	4	7,4
Muito menos importantes	0	0,0
Total	54	100,0

ANEXO D: IMPORTÂNCIA DAS ANOP – PERCEPÇÕES NO TCU E NO COMAER

Natureza da demanda	Respostas		Percentual (%)	
	TCU	Comaer	TCU	Comaer
Muito mais importante	4	1	12,1	4,8
Mais importante	11	7	33,3	33,3
Igualmente importante	18	9	54,6	42,9
Menos importante	0	4	0,0	19,0
Muito menos importante	0	0	0,0	0,0
Subtotal	33	21	100,0	100,0

Observação: o entrevistado do Ministério da Defesa (MD) foi contado como Aeronáutica (Comaer)

ANEXO E: RECEPTIVIDADE DOS AUDITORES INTERNOS DO COMAER ÀS ANOP

Natureza da demanda	Respostas	Percentual (%)
Positiva	16	76,2
Indiferente	4	19,0
Negativa	1	4,8
Total	21	100,0

Observação: o entrevistado do Ministério da Defesa (MD) foi contado como Aeronáutica (Comaer)

O controle processual da execução das despesas públicas por intermédio da publicidade e da transparência: uma análise teórica



Magno Antonio da Silva é Oficial do Exército; Bacharel em Ciências Econômicas (UFPE); Pós-Graduado em Auditoria Interna e Externa (ICAT/ UniDF) e em Orçamento e Políticas Públicas (UnB).

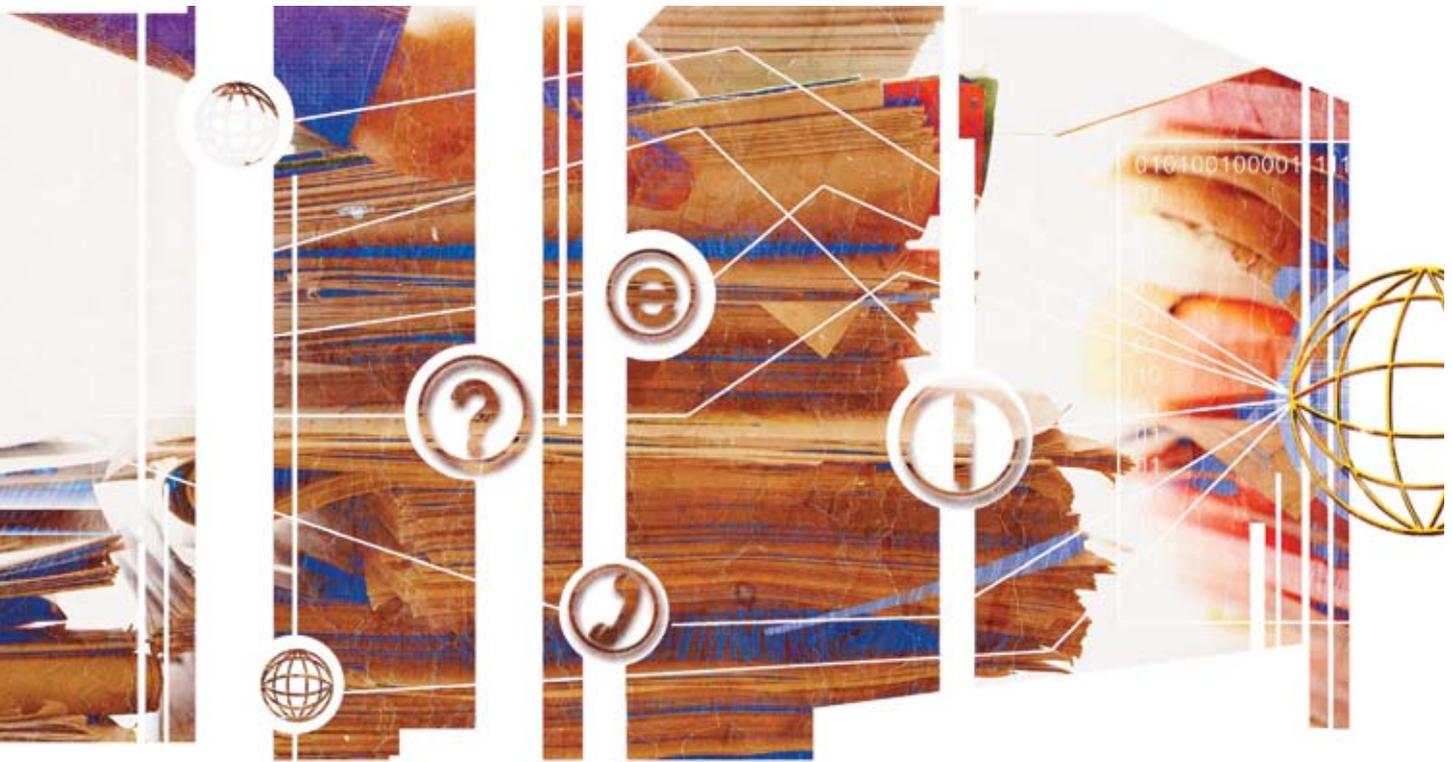
RESUMO

Este texto analisa teoricamente a publicidade e a transparência como princípios fundamentais do controle sobre as despesas públicas. De maneira complementar e imbricada, a publicidade e a transparência coadunam-se a fim de propiciar o efetivo acompanhamento e a concreta fiscalização da gestão dos gastos públicos. Por intermédio destes dois princípios, os órgãos de controle (controle institucional) e a sociedade (controle popular) têm a exata dimensão do que é feito com os recursos orçamentário-financeiros que devem ser geridos com máxima racionalidade em prol da coletividade.

Palavras-chave: Publicidade. Transparência. Controle.

ABSTRACT

This paper analyzes theoretically publicity and transparency as fundamental principles of control over public expenditure.



In a complementary way and imbricated, publicity and transparency are consistent in order to provide the effective monitoring and supervision of concrete public expenditure management. Through these two principles, the control units (institutional control) and society (popular control) have the exact dimension of what is done with the budget and financial resources which must be managed with maximum rationality in favor of the collective.

Keywords: publicity, transparency, control.

1. ARGUMENTAÇÃO PRELIMINAR

A publicidade e a transparência são dois princípios jurídico-administrativos que se consubstanciam, de maneira efetiva e complementar, num mecanismo fundamental de controle dos processos de execução das despesas públicas. Analiticamente, é muito custoso, quiçá impossível, contra-argumentar que a publicidade não seja a condição *sine qua non* para que haja

transparência dos atos originados da gestão da coisa pública, pois, sem a publicidade não vige a transparência.

Razoavelmente, a publicidade, pode-se ponderar, é a condição primária da qual germina a transparência pública. Partindo desta premissa, Justen Filho (2010, p. 279) assevera que “a publicidade se afirma como instrumento de transparência e verificação de lisura dos atos praticados”, ou seja, a publicidade é o meio pelo qual se conduz e se materializa a transparência pública.

Assim, a publicidade vislumbra-se como uma pré-condição da transparência, sendo ambas conceitos complementares, nunca substitutos ou excludentes. Balizados por esta perspectiva, Couto, Ramos e Grazziotin (2009, p. 33), refletem que a inobservância do princípio publicidade é contrária “ao imperativo de transparência”.

Apreendendo-se que não se deve confundir publicidade com transparência, os atos administrativos podem estar publicados ou disponíveis e, todavia, não serem transparentes¹,

ou seja, não serem inteligíveis, de livre acesso e de fácil compreensão, entre outros atributos.

Um aspecto benéfico da publicidade e da transparência pública vincula-se diametralmente à ocorrência de corrupção. Segundo Franco (2006, p. 51), sem “[publicidade e] transparência as políticas [despesas] públicas exibirão doses preocupantes de corrupção, nepotismo, fisiologia, males que devemos nos mobilizar [acompanhar, fiscalizar e controlar] para combater”.

O conceito de transparência também se vincula à racionalização administrativa. Dentro desse enfoque, a Coletânea de Melhores Práticas de Gestão do Gasto Público do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011, p. 6) ressalta que a “transparência pressiona a organização pública a evitar desperdícios condenáveis pela sociedade”, ou seja, catalisa, por intermédio do acompanhamento, da fiscalização e do controle, à eficiência na execução das despesas públicas.

Este texto analisa teoricamente a publicidade e a transparência no âmbito da administração pública, coligindo e explicitando alguns aspectos relacionados ao controle² do processo de execução das despesas públicas, tanto o controle de caráter institucional ou oficial quanto o de natureza social ou popular³.

O intento subjacente a esta análise é o estímulo à prática de ações de efetivo controle sobre as despesas públicas, por intermédio do conhecimento e imposição normativa da publicidade e da transparência.

2. SIGILO VERSUS LICITAÇÕES PÚBLICAS

A expressão “licitações públicas”, por si só, já excreta o sigilo. Contudo, abordando a questão polêmica do sigilo um pouco mais de perto, isto é, a ausência de publicidade e, por derivação, de transparência, nas licitações, o artigo 3º da Lei nº 8.666/93, menciona que

“§ 3º a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”. O artigo 44 da lei supramencionada, Lei nº 8.666/93, salienta que “§ 1º é vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes”, ou seja, neutralizar o princípio constitucional da isonomia. Em reforço aos óbices envolvendo o sigilo nos atos que devem ser públicos, inclusive as licitações, a Lei nº 4.417/65, que regula a ação popular, ressalta no artigo 1º que “§ 6º Somente nos casos em que o interesse público, devidamente justificado, impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação” sobre os atos de caráter público, inclusive as despesas.

Dada à exceção que o sigilo deve configurar no círculo das despesas públicas, o artigo 2º da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, deixa patente que “Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição (CF/88)” a cujo texto salienta no artigo 5º que “§ 3º a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII” o qual menciona com ressalvas ao sigilo que “XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Ainda, no tocante ao acesso dos cidadãos às informações e à natureza de excepcionalidade do sigilo, o artigo 5º da CF/88 ressalta que “XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. Em perfeita consonância com a CF/88, a Lei nº 8.159/91, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, no intuito de deixar livre o acesso às informações de interesse particular ou coletivo, incluindo no vocábulo “coletivo” os dados e as informações sobre a execução orçamentário-financeira na esfera pública, salienta, *in verbis*:

Art. 4º Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Desta forma, o sigilo na administração pública deve ser exceção e não rotina de conduta. Sigilo implica, por via de regra, ausência de fiscalização e de controle. Se não há controle, por falta de publicidade e de transparência, é muito provável que haja abusos, ineficiências, ineficácias e falta de efetividade nos gastos dos escassos recursos públicos. “Pensar-se em licitação não-pública, secreta, realizada às escondidas, é tão ilógico quanto adjudicar o objeto ao último classificado. Mais que isso: licitação ‘oculta’ será quase sempre viciada por dolo, desvio de finalidade, má-fé da Administração, dirigismo fraudulento - e por mais essa razão é racionalmente inconcebível”, (RIGOLIN e BOTTINO, 2005, p. 115).

À luz destes entendimentos, Miranda (2005, p. 43) afirma que “uma Administração Pública democrática não se compatibiliza com a garantia de sigilo de seus atos”. Em perfeita simetria com o autor supracitado, Justen Filho (2010, p. 432) assevera que “a ausência de publicidade somente é admitida quando colocar em risco a satisfação de outros interesses atribuídos ao Estado”. Deste modo, o artigo 3º da Lei nº 12.527/11, que regula o acesso à informação prevista no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da CF/88, expressa fundamentalmente a “I - observância da publicidade [e da transparência deve ser concebida] como preceito geral e do sigilo como exceção”. Tal imposição, conseqüentemente, aplica-se a sistemática de execução processual das despesas públicas.

3. PUBLICIDADE EM PERSPECTIVA

Percebe-se de maneira nítida e objetiva, no *caput* do artigo 37 da CF/88, que a administração pública está sujeita e “obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Na senda da publicidade, a Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício, ressalta que “art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...] IV - negar publicidade aos atos oficiais”. Sob esta ótica, Meirelles (2010, p. 96), ressalta que “a publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade”. Amparado pelo arcabouço constitucional, Niebuhr (2006, p.48) salienta que “os atos tomados em nome do Estado, inclusive os atos administrativos, são abertos a

todos, são públicos, devem ser amplamente franqueados”.

Então, subjacente à noção de publicidade reside primeiramente o controle e a fiscalização institucional sobre os atos dos gestores, representantes políticos, servidores públicos e demais agentes que manipulam, gerem ou guardam recursos públicos⁴. Consoante Di Pietro (2010, p. 359), a publicidade “diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade”.

No contexto das aquisições e contratações, a Lei nº 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, ao abordar a questão da publicidade, ressalta, entre outras coisas, que a licitação pública será “art. 3º [...] processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade⁵, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Especificamente à publicidade dos editais de licitação, a Lei nº 8.666/93 determina que “art. 21. os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: [...] § 1º O aviso publicado conterá a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação”. O artigo 21 da Lei nº 8.666/93 ainda evidencia que “§ 4º qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o pra-

zo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas”.

Em essência, a publicidade nas licitações intenta, entre outras coisas, consoante Miranda (2005, p. 43), “assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar [e controlar] sua legalidade”. Complementando tal entendimento, Rigolin e Bottino (2005, p. 115) asseveram que a “publicidade é requisito absolutamente essencial à regularidade de qualquer licitação”.

Nesta conjuntura, intentando ampliar o controle sobre as licitações, a Lei nº 8.666/93 salienta que “art.. 4º [...] qualquer cidadão [poderá] acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos”. *Pari passu*, a título de controle das despesas, o § 8º do artigo 7º da Lei nº 8.666/93, alude que “qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada”.

Por consequência lógica, o artigo 41 da Lei nº 8.666/93, intentando o acompanhamento, a fiscalização e o controle sobre os atos originados do rito das despesas públicas, expressa que “§ 1º qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei”. O artigo 113 da lei supracitada amplia e ratifica o tema em pauta, afirmando que “§ 1º qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei”. O artigo 113 da Lei 8.666/93, por seu turno, reflete o artigo 74 da CF/88 o qual explicita que “§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Compreende-se, deste modo, que a publicidade, visa “legitimar a atividade administrativa”, (NIEBUHR, 2010, p.36). Segundo o mesmo autor, Niebuhr (2006, p. 48), “se não há publicidade, se a licitação é destinada a grupo restrito de pessoas, não se pode chamá-la de pública”.

Relativamente à publicidade e ao controle nas licitações sob o Sistema de Registro de Preços, doravante SRP, a Lei nº 8.666/93 esclarece, *ipsis verbis*:

Art. 15. [...] § 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial. [...] § 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

Art. 16. Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.

Com a finalidade de propiciar maior publicidade às aquisições e contratações derivadas do SRP, o Decreto nº 5.450/05, que regulamenta o pregão na forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns, impõe, *in verbis*: “art. 17. [...] § 6º Na divulgação de pregão realizado para o sistema de registro de preços, independentemente do valor estimado, será adotado o disposto no inciso III”, ou seja,

a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União, em meio eletrônico (*internet*, diga-se *comprasnet*) e em jornal de grande circulação regional ou nacional.

Ainda inerentemente à publicidade dos preços de bens e serviços registrados no SRP, o Decreto nº 7.892/13, que o regulamenta, menciona que “art. 11. Após a homologação da licitação, o registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições: [...] II - o preço registrado com indicação dos fornecedores será divulgado no Portal de Compras do Governo Federal e ficará disponibilizado durante a vigência da ata de registro de preços”.

Almejando proporcionar maior publicidade às contratações e às aquisições de grande vulto, a Lei nº 8.666/93, estabelece, *ipsis litteris*:

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea “c” desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública⁶ concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

Especificamente aos contratos administrativos, a publicidade é explicitamente exigida finalizando, entre outras coisas, a eficácia. Nos termos da Lei nº 8.666/93, constata-se, *in verbis*: “art. 61. [...] Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou

de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia [...], ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei”⁷. Em fina sintonia com a lei supramencionada, o Decreto nº 2.271/97, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal, salienta que “art. 5º [...] Parágrafo Único. Efetuada a repactuação, o órgão ou entidade divulgará, imediatamente, por intermédio do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, os novos valores e a variação ocorrida”.

Nota-se que a publicidade almeja e “propicia a verificação da regularidade dos atos praticados”, (JUSTEN FILHO, 2010, p. 432). Subtendida à condição de fiscalização e controle, via publicidade dos atos praticados, reside na noção de que “as pessoas [físicas ou jurídicas] tanto mais se preocuparão em seguir a lei e a moral quanto maior for a possibilidade de fiscalização de sua conduta. Sendo ilimitada as condições de fiscalização, haverá maior garantia de que os atos serão corretos” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 432).

Desta forma, verifica-se, em harmonia com o entendimento de Meirelles (2010, p. 96), que a publicidade “dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral”.

Inferre-se que a publicidade intenta de maneira direta à eficácia dos atos emanados da gestão das despesas públicas e seu o controle, sobretudo, o institucional, ou seja, ao controle técnico-especializado (controle oficial). Pode-se deduzir, desta perspectiva, que a publicidade, em essência, não se importa excessivamente com a clareza e a ampla compreensão das informações disponibilizadas por parte do cidadão comum (sem conhecimento especializado). Em síntese, a publicidade colima, primordialmente, à eficácia e, por consequência, ao controle institucional dos órgãos públicos.

Paralelamente, nota-se que as situações de fiscalização e de controle acima referenciadas somente são possíveis se houver publicidade. Entretanto, a publicação dos atos de gestão pública em termos puramente técnicos ou complexos não permite ao cidadão comum a perfeita e fiel compreensão, inibindo desta forma o controle social. Nesta conjuntura, o controle e a fiscalização ficam cingidos às instituições as quais não possuem meios físicos e humanos, em termos quantitativos, suficientes e necessários para atender plenamente toda a imensa máquina administrativa que é o setor público brasileiro.

Destarte, diante desta escassez de natureza essencialmente quantitativa emana a capital importância da transparência pública e das ações de controle desencadeadas pela sociedade sobre os atos de gestão dos recursos públicos.



4. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA EM CONTEXTO

A noção e a busca de transparência como princípio balizador da administração pública é recente. A idéia que reside sob o conceito de transparência é a de que não basta aos gestores a simples publicação de seus atos. É mister torná-los, além de públicos, facilmente acessíveis e compreensíveis a qualquer cidadão minimamente instruído, ou seja, impera-se disponibilizá-los inteligivelmente, colocando-os “sob o fogo cruzado” e sob a crítica do controle social amplo.

Na vereda da administração pública, pode-se apreender, ainda que rudimentarmente, a presença de transparência pública na Lei nº 9.452/97, que determina que as câmaras municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos municípios, *in verbis*:

Art. 1º Os órgãos e entidades da administração federal [...] notificarão as respectivas Câmaras Municipais da liberação de recursos financeiros que tenham efetuado, a qualquer título, para os Municípios, no prazo de dois dias úteis, contado da data da liberação.

Art. 2º A Prefeitura do Município beneficiário da liberação de recursos, de que trata o art. 1º desta Lei, notificará os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos.

Art. 3º As Câmaras Municipais⁸ representarão ao Tribunal de Contas da União o descumprimento do estabelecido nesta Lei.

O que se pretende com a conduta supracitada? Ora, quando se está obrigado legalmente a difundir a informação e os atos entre o órgão federal, as câmaras municipais, as prefeituras, os partidos políticos, os trabalhadores e os empresários almeja-se, *a priori*, a participação popular maciça sob a forma de controle social por intermédio da transparência pública.

Neste contexto, a Lei nº 10.180/01, que organiza e disciplina os sistemas de planejamento, de orçamento, de administração financeira, de contabilidade e de controle interno do poder executivo federal, salienta que “art. 24. Compete aos órgãos e às unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal: [...] XI - criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União”. O controle social não se cristaliza sem dar ampla transparência aos atos dos gestores públicos, expondo-os aos “holofotes” dos contribuintes.

A busca e a importância da implementação de ações de transparência na administração pública são retratadas, de maneira explícita, pelo Decreto nº 4.923/03, que dispõe sobre o conselho de transparência pública e combate à corrupção, *in verbis*:

Art. 2º Compete ao Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção: I - contribuir para a formulação das diretrizes da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade [...] III - sugerir procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração das ações de incremento da transparência e de combate à corrupção e à impunidade, no âmbito da administração pública federal; [...] e V - realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas

tendentes a maximizar a transparência da gestão pública e ao combate à corrupção e à impunidade.

Depreende-se que o intento corrupto e a sensação de impunidade ficam fragilizados quando há plena transparência dos atos originados da gestão da coisa pública e, por conseguinte, a implementação, o acompanhamento, a fiscalização e o controle social sobre tais atos.

No panorama das ações de transparência pública, antes do Decreto nº 4.923/03, citado acima, a Lei nº 9.755/98, que dispõe sobre a criação de *homepage* na *Internet* pelo Tribunal de Contas da União para divulgação dos dados e informações já ressaltava que

Art. 1º O Tribunal de Contas da União criará *homepage* na rede de computadores *Internet*, com o título “contas públicas”, para divulgação dos seguintes dados e informações: [...] V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior; VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta.

Decerto, na esteira de promoção da ampla transparência das despesas públicas e, por decorrência, do controle social, o Decreto nº 5.482/05, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal na *internet*, relata:

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos, na Rede Mundial de Computadores - *Internet*, página denominada Transparência Pública, para divulgação, de dados e informações relativas à sua

execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios.

Desta forma, seguindo paulatinamente a evolução da gestão transparente dos gastos no âmbito da administração pública federal, o Decreto nº 5.378/05, que institui o programa nacional de gestão pública e desburocratização (GESPÚBLICA) e o comitê gestor do programa nacional de gestão pública e desburocratização, dispõe, entre outras coisas, *ipsis verbis*:

Art. 2º O GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem: [...] V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

Considerando, entre outros atributos, que somente há transparência quando as informações são livremente acessadas e compreensíveis, o Decreto nº 6.932/09, que dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, determina que “art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e com o cidadão: [...] VII - utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos”.

Contabilmente, o Decreto nº 6.976/09, que trata do sistema de contabilidade federal, salienta, acerca da transparência dos atos de gestão pública, que “art. 7º Compete ao órgão central do Sistema de Contabilidade Federal: [...] XVII - definir, coordenar e acompanhar os

procedimentos relacionados com a disponibilização de informações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para fins de transparência, controle da gestão fiscal e aplicação de restrições”.

Deste modo, imerso no escopo de ampla transparência pública e controle social generalizado, o Decreto nº 6.555/08, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal, estabelece que “art. 1º as ações de comunicação do Poder Executivo Federal serão desenvolvidas e executadas de acordo com o disposto neste Decreto e terão como objetivos principais: I - dar amplo conhecimento [transparência] à sociedade das políticas e programas [despesas] do Poder Executivo Federal”.

Ex vi da Lei Complementar nº 101/00, que estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), doravante LC nº 101/00, a transparência pública se revigorou e ganhou roupagem axiomática, estabelecendo em seu artigo 1º, entre outras coisas, que “§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal [e na gestão dos gastos públicos] pressupõe a ação planejada e transparente”.

Clarificando a questão suscitada, relativa às ações de transparência pública, a Lei Complementar nº 131/09, acrescenta os seguintes dispositivos à LC nº 101/00, *ipsis litteris*:

Art. 1º - O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 48. [...] Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: [...] II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de adminis-

tração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 2º - [...] Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

Na esteira da transparência no rito de execução das despesas públicas e, por derivação, do seu controle social, almejados pela LC nº 101/00 e pela LC nº 131/09, surge o Decreto nº 7.185/10, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, estabelecendo, no tocante às despesas públicas, o seguinte:

Art. 7º Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA [Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle] deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:

I - quanto à despesa: a) o valor do empenho, liquidação e pagamento; b) o número do correspondente processo da

execução, quando for o caso; c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto; d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários; e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso.

Recentemente⁹, despontou a Lei nº 12.527/11, que regula o acesso a informações públicas, relatando, no que tange à publicidade, à transparência e ao controle social, *in verbis*:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: [...] II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

[...]

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: I - gestão transparente da in-

formação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação.

Neste panorama, por decorrência natural, surgiu o Decreto nº 7.724/12, que regulamenta a Lei nº 12.527/11 supracitada e esclarece, no *caput* do seu artigo 7º, que “é dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na *Internet* de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. O artigo 7º do Decreto nº 7.724/12 ainda salienta, *in verbis*:

§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na *Internet* seção específica para a divulgação das informações de que trata o *caput*. [...] § 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre: [...] III - repasses ou transferências de recursos financeiros; IV - execução orçamentária e financeira detalhada; V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas; [...] VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Indubitavelmente, percebe-se que os ex-certos supracitados explicitam que as fases de execução das despesas públicas, excetuando aquelas situações cujo sigilo seja determinado por força legal, devem ser plenamente disponibilizadas em linguagem simples que permita o fácil entendimento das causas que a originaram, a natureza da despesa, os beneficiados, a mensuração dos recursos orçamentário-financeiros despendidos, os resultados alcançados, etc. A linguagem de fácil entendimento supramencionada, relaciona-se diretamente com a transparência que é a condição indispensável ao efetivo controle social. Segundo Platt Neto

et al (2007, p. 83), a transparência envolve informação “relevante, oportuna, compreensível, precisa, neutra, representativamente fiel”.

Nesta perspectiva, observa-se uma preocupação ininterrupta e diligente com a transparência dos atos derivados da gestão das despesas públicas e seus reflexos sobre o controle social. O enfoque sobre a relevância da transparência pública resulta, entre outras coisas, da insuficiência técnico-quantitativa do controle institucional para acompanhar, fiscalizar e auditar todos os órgãos e todos os processos de execução das despesas da imensa máquina administrativo-pública brasileira. Assim, lado-a-lado, o controle social (por intermédio precípua da transparência), o controle interno (por intermédio da publicidade) e o controle externo (por intermédio da publicidade e da transparência) se justapõem, complementando-se de maneira imbricada e solidária.

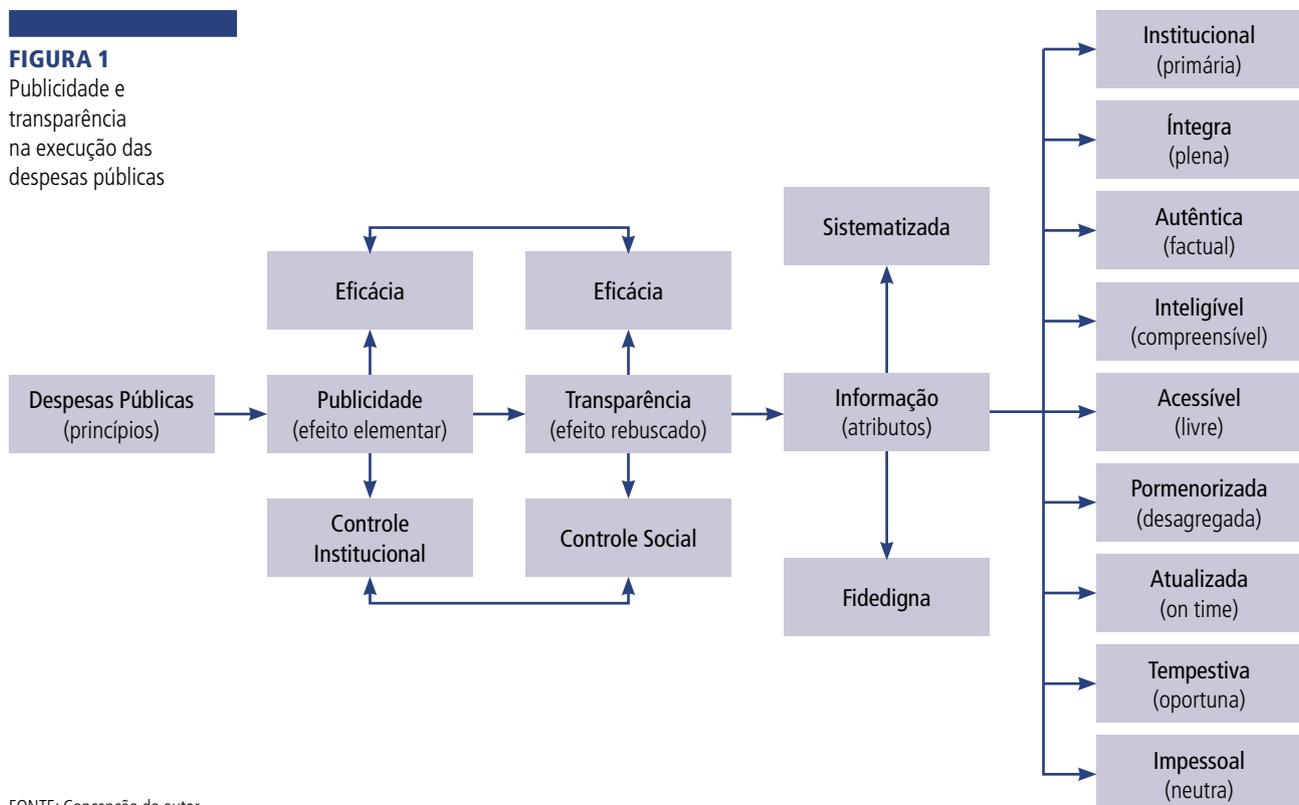
5. INTERCONEXÃO PUBLICIDADE-TRANSPARÊNCIA

Tanto a publicidade quanto a transparência, numa extensão mais ampla, intentam despertar o interesse e a participação popular¹⁰, ambos de indelével importância, para o eficaz, eficiente e cabal controle das despesas públicas.

A figura 1, publicidade e transparência na execução das despesas públicas, esquematizada a seguir, sintetiza a interconexão publicidade-transparência que foi delineada ao longo deste texto. Explicita-se que inexistente hierarquia entre os princípios supracitados, ou seja, nenhum é mais importante ou se sobrepõe ao outro e a complementaridade perpassa como característica reflexiva de ambos.

Examinando a figura 1, verifica-se que a publicidade antecede a transparência, sendo

FIGURA 1
Publicidade e transparência na execução das despesas públicas



FONTE: Concepção do autor

a condição necessária, porém não suficiente. Publicidade e transparência são princípios distintos e complementares. Com a publicidade, almeja-se, primordialmente, à eficácia dos atos originados de gestão das despesas públicas e ao controle institucional. Com a transparência, intenta-se ampliar o poder da eficácia e o alcance do controle, estendendo-o para além do caráter institucional, ou seja, colima-se levá-lo à órbita do cidadão comum, à sociedade, propiciando, por intermédio da população, o efetivo acompanhamento, fiscalização, crítica e correção dos atos praticados pelos gestores públicos. Da transparência e, por derivação, da vigilância social também emana e resulta a eficiência, isto é, o uso racional, sistemático e econômico dos escassos recursos públicos.

São alguns atributos da transparência pública: a informação institucional, íntegra, primária, autêntica, tempestiva, de livre acesso, atualizada, facilmente compreensível e maximamente desagregada.



6. CONCLUSÃO

O conceito de publicidade não se confunde com o conceito de transparência. Não obstante, tais conceitos são complementares. A publicidade dos atos de gestão das despesas públicas relaciona-se incisivamente com a eficácia e com o controle institucional ou controle oficial (controle técnico-especializado). A transparência pública, por seu turno, correlaciona-se diretamente com a cidadania (com a participação popular nos assuntos atinentes à coisa pública), com a eficiência na gestão dos recursos públicos e, conseqüentemente, com o controle social sobre os atos dos agentes que exercem função pública ou gerenciam recursos de origem pública.

Não existe mixórdia entre publicidade e transparência. A Publicidade, em *stricto sensu*, e a transparência, num *lato sensu*, intentam, de maneira justaposta, imbricada e solidária, ao controle sócio-institucional com a finalidade de se promover uma gestão eficaz, eficiente, legítima e legal das despesas públicas.

Neste contexto, Zimmer Júnior (2009, p. 129) argumenta, *in verbis*: “é realidade cada vez mais presente o dever de transparência do gestor público com relação aos atos que pratica no desempenho da função administrativa”. Se não houver publicidade e transparência da gestão, abre-se uma enorme lacuna para todos os tipos de abusos, desvios, descontroles, favorecimentos, influências, fraudes e corrupção.

Em suma, conclui-se que a publicidade engendra, de modo precípuo, e a transparência, de maneira complementar à publicidade, a possibilidade de o cidadão compreender, acompanhar, fiscalizar, exigir correção e controlar o que “efetivamente o ocorreu com o dinheiro que é dele”, (ARAÚJO, 2009, p. 1-2).

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ivanildo da Paixão Santos. *A transparência, a Lei Complementar Federal nº 131/2009 e a necessidade de navegar*. Disponível em: <http://www.tce.ba.gov.br/images/a_transparencia_a_lei_complementar_federal_%20131_2009.pdf>. Acesso em: 5 out. 2012.

BORGES, Ivo de Souza. O controle social e a transparência pública na democracia brasileira. *Revista da CGU*. Brasília, ano 6, jul. 2011, p. 151-159.

BOTTINO, Marco Tullio; RIGOLLIN, Ivan Barbosa. *Manual prático das licitações*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *1ª Conferência nacional sobre transparência e controle social*. Texto-Base: Eixo I - promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos. Disponível em: <http://www.consocial.cgu.gov.br/downloads/Consocial-Texto_base.pdf>. Acesso em: 12 out. 2012.

_____. _____. *1ª Conferência nacional sobre transparência e controle social*. Texto-Base: Eixo II – mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública. Disponível em: <http://www.consocial.cgu.gov.br/downloads/Consocial-Texto_base.pdf>. Acesso em: 12 out. 2012.

_____. _____. *Manual de integridade pública e fortalecimento da gestão: orientação para o gestor municipal*. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualIntegridade/ManualIntegridade2010.pdf>>. Acesso em: 31 set. 2012.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 29 set. 2012.

_____. *Decreto nº 2.271*, de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional [sic.] e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em: 10 ago. 2012.

_____. *Decreto nº 3.555*, de 8 de agosto de 2000. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm>. Acesso em: 27 set. 2012.

_____. *Decreto nº 4.923*, de 18 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4923.htm>. Acesso em: 20 ago. 2012.

_____. *Decreto nº 5.378*, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 10 out. 2012.

BRASIL. *Decreto n.º 5.450*, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>. Acesso em: 26 set. 2012.

_____. *Decreto n.º 5.482*, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - *Internet*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em: 22 ago. 2012.

_____. *Decreto n.º 6.555*, de 08 de setembro de 2008. Dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6555.htm>. Acesso em: 02 out. 2012.

_____. *Decreto n.º 6.932*, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6932.htm>. Acesso em: 29 set. 2012.

_____. *Decreto n.º 6.976*, de 07 de outubro de 2009. Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6976.htm>. Acesso em: 30 set. 2012.

_____. *Decreto n.º 7.185*, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle no âmbito de cada ente da Federação nos termos do artigo 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm>. Acesso em: 25 set. 2012.

_____. *Decreto n.º 7.724*, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 20 set. 2012.

_____. *Decreto n.º 7.892*, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 10 fev. 2012.

_____. *Lei n.º 4.717*, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4717.htm>. Acesso em: 30 set. 2012.

_____. *Lei n.º 8.159*, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm>. Acesso em: 24 set. 2012.

BRASIL. *Lei nº 8.429*, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 10 out. 2012.

_____. *Lei nº 8.443*, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 03 out. 2012.

_____. *Lei nº 8.666*, de 21 de julho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 28 set. 2012.

_____. *Lei nº 9.265*, de 12 de fevereiro de 1996. Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. <Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9265.htm>. Acesso em: 11 out. 2012.

_____. *Lei nº 9.452*, de 20 de março de 1997. Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9452.htm>. Acesso em: 18 ago. 2012.

_____. *Lei nº 9.755*, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de *homepage* na *Internet* pelo Tribunal de Contas da União para divulgação dos dados e informações que especifica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9755.htm>. Acesso em: 28 set. 2012.

_____. *Lei nº 9.784*, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em: 3 out. 2012.

_____. *Lei nº 10.180*, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em 02 out. 2012.



BRASIL. *Lei nº 12.462*, de 05 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis no 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 17 out. 2012.

_____. *Lei nº 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 19 ago. 2012.

_____. *Lei Complementar nº 101*, de 04 de maio de 2001. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 11 out. 2012.

BRASIL_____. *Lei Complementar nº 131*, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 11 ago. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, *Orçamento e Gestão. Coletânea de melhores práticas de gestão do gasto público*. 2 ed. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/prog_eficiencia/Coletanea_de_Melhores_Praticas_2011.pdf>. Acesso em: 02 out. 2012.

COUTO, Anderson Rubens de Oliveira; RAMOS, Henrique Barros Pereira; GRAZZIOTIN, Paulo. *A Contratação na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23 ed. Atlas: São Paulo, 2010.

FRANCO, Gustavo H. B. *Crônicas da convergência: ensaios sobre temas já não tão polêmicos*. Rio de Janeiro: Bolsa de Mercadorias & Futuros/Topbooks, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MIRANDA, Henrique Savonitti. *Licitações e contratos administrativos*. 2 ed. Brasília: Senado Federal, 2005.

MILESKI, Hélio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. *Revista do TCE-RS*. Porto Alegre, v. 22, n. 38, 2 sem./2005, p. 29-44.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. Curitiba: Zênite, 2010.

_____. *Pregão presencial e eletrônico*. 4 ed. Curitiba: Zênite, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005.

PLATT NETO, Orion Augusto *et al.* *Transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira*. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320/313>>. Acesso em: 14 out. 2012.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. *Revista da CGU*. Brasília, ano 3, n. 5, dez. 2008, p. 28-45.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Curso de direito administrativo*. 3 ed. São Paulo: Método, 2009.

NOTAS

- 1 Ratificando a distinção, em termos conceituais, entre publicidade e transparência, o Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão da Controladoria Geral da União (2010, p. 43) salienta, *in verbis*: “a noção de transparência pública é mais ampla que o conceito de publicidade. Dar publicidade às informações públicas não significa dar transparência. A publicação mera e simples, por exemplo, de informações em linguagem extremamente técnica, como balanços orçamentários e financeiros, exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seja na *internet*, seja em quadros de avisos dos órgãos públicos, não garante, por si só, a transparência se os cidadãos não compreenderem efetivamente essas informações e não puderem fazer uso delas. Assim, é preciso que os dados sejam publicados em linguagem simples e compreensível a qualquer cidadão, assim como se faz necessário que os cidadãos sejam capacitados para entender e interpretar as informações disponibilizadas”.
- 2 Em síntese, o controle institucional ou oficial se desdobra em externo e interno, conforme estabelecido do artigo 70 ao artigo 75 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, CF/88. Ao primeiro, controle externo, consoante Lei nº 8.443/92, que dispõe sobre a lei orgânica do Tribunal de Contas da União, compete, entre outras coisas: “art. 1º [...] I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário”. Quanto ao segundo, controle interno, a Lei nº 10.180/01, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, esclarece que “art. 20. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades: [...] II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; [...] IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”. Discorrendo sobre os tipos e formas de controle, Mileski (2005, p. 32) assevera que “O controle pode ser interno ou externo. Quanto ao órgão que o executa, pode ser administrativo, legislativo ou judiciário, e se efetua de forma prévia, concomitante ou

a posteriori, envolvendo aspectos de legalidade ou de mérito. Na execução do controle da Administração Pública, quatro são as formas principais de ser exercido o controle: pela própria Administração, pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público e pelo Judiciário". Em remate aos entendimentos supracitados, Meirelles (2010, p. 697) esclarece que o controle "é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro." Complementando o entendimento de Meirelles e refletindo sobre a finalidade do controle, Di Pietro (2010, p. 728), assevera que "a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade".

- 3 Discorrendo sobre o conceito de controle social, o Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão da Controladoria Geral da União (2010, p. 20) assevera, *in verbis*: "O Controle Social, entendido como a participação do cidadão na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública, tem a finalidade de verificar se o dinheiro público está sendo usado de maneira adequada ou se está sendo desviado para outras finalidades". De maneira complementar, Secchin (2008, p. 29) refere-se ao controle social como "um conjunto de ações possíveis que um grupo social pode implementar, de forma a viabilizar a execução do bem comum, garantido por normas, princípios, cultura e costumes". A mesma autora, Secchin (2008, p. 31), ainda ressalta que o controle social "pode ser entendido como forma de medir resultados, de impedir desvios de conduta e de aplicar ações corretivas ou punitivas conforme a situação [...]. O objetivo do controle social não é apenas verificar o quantitativo dos gastos públicos, mas também, sua economicidade, imparcialidade, racionalidade, assim como a adequação do atendimento das necessidades da sociedade, isto é, o bom emprego dos recursos públicos." Por seu turno, Borges (2011, p. 153), argumenta que o exercício do controle social apresenta três facetas, a saber: "O controle social pelo Estado; o controle social pela sociedade civil, solidário com o do Estado; e o controle da sociedade civil sobre o Estado". Borges (2011, p. 159) também arrazoa que a "sociedade produz suas próprias regras e se mantém nelas pela via de controles sociais". No texto-base intitulado Mecanismo de Controle Social, Engajamento e Capacitação da Sociedade para o Controle da Gestão Pública da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social da CGU (2010, p. 15), salienta-se que o "controle social é entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública."
- 4 Conforme expresso na CF/88, *in verbis*: "art. 70. [...] Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária".
- 5 No que tange à modalidade de licitação pregão, criada após à publicação da Lei nº 8.666/93, a publicidade é abarcada pelo *caput* do artigo 4º do Decreto nº 3.555/00 e pelo *caput* do artigo 5º do Decreto nº 5.450/05.
- 6 O tema audiência pública também é abordado pela Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, com o seguinte teor: "art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo".
- 7 No que tange à publicidade dos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, alienação e retardamentos de obras ou serviços, a Lei nº 8.666/93 ressalta, *ipsis litteris*: "art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos".

- 8 No que tange às ações de controle sobre os convênios, a Lei nº 8.666/93 estabelece que “art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. [...] § 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva”.
- 9 Há pouco, foi sancionada pela presidenta da república a Lei nº 12.462/11, que, entre outras coisas, institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. No tocante à publicidade e à transparência, essa lei salienta, *in verbis*: “art. 3º As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. [...] art. 12. O procedimento de licitação de que trata esta Lei observará as seguintes fases, nesta ordem: [...] II - publicação do instrumento convocatório; [...] art. 15. Será dada ampla publicidade aos procedimentos licitatórios e de pré-qualificação disciplinados por esta Lei, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, devendo ser adotados os seguintes prazos mínimos para apresentação de propostas, contados a partir da data de publicação do instrumento convocatório: [...] § 1º A publicidade a que se refere o *caput* deste artigo, sem prejuízo da faculdade de divulgação direta aos fornecedores, cadastrados ou não, será realizada mediante: I - publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, sem prejuízo da possibilidade de publicação de extrato em jornal diário de grande circulação; e II - divulgação em sítio eletrônico oficial centralizado de divulgação de licitações ou mantido pelo ente encarregado do procedimento licitatório na rede mundial de computadores.”
- 10 Relacionando transparência, publicidade e controle social, Platt Neto *et al* (2007, p. 76) relata, *ipsis litteris*: “A participação popular, alicerce do controle social, depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois sem informações as decisões são prejudicadas. A transparência é um conceito mais amplo do que publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível”. Destarte, pode-se compreender que a transparência “pressupõe publicidade e compreensibilidade das informações”, (PLATT NETO *et al*, 2007, p. 80).



A

Advocacia Pública Municipal

- *O Enfrentamento da corrupção a partir do fortalecimento da advocacia pública municipal, dos órgãos de controle e da atuação preventiva do Ministério Público*
LIMA, Augusto Rodrigues da Cunha
Revista 126/2013, 52

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)

- *Auditorias coordenadas avaliarão ações de educação e meio ambiente*
Revista 126/2013, 16

Auditoria de qualidade

- *Fiscobras 2013*
Revista 126/2013, 6

Auditoria operacional

- *Controle externo e fiscalização operacional do Comando da Aeronáutica: em busca de maior eficiência na Defesa Aeroespacial*
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 126/2013, 66

Auditorias coordenadas

- *Auditorias coordenadas avaliarão ações de educação e meio ambiente*
Revista 126/2013, 16

B

Bens públicos - proteção

- *O Enfrentamento da corrupção a partir do fortalecimento da advocacia pública municipal, dos órgãos de controle e da atuação preventiva do Ministério Público*
LIMA, Augusto Rodrigues da Cunha
Revista 126/2013, 52

C

Cidadão - treinamento

- *O Programa de capacitação de servidores públicos e de cidadãos do TCU: um exemplo de atuação estratégica das escolas de governo*
AMORIM, Adriano Cesar Ferreira
Revista 126/2013, 22

Comando da Aeronáutica (COMAER) - controle externo

- *Controle externo e fiscalização operacional do Comando da Aeronáutica: em busca de maior eficiência na Defesa Aeroespacial*
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 126/2013, 66

Competência pessoal - desenvolvimento

- *O Programa de capacitação de servidores públicos e de cidadãos do TCU: um exemplo de atuação estratégica das escolas de governo*
AMORIM, Adriano Cesar Ferreira
Revista 126/2013, 22

Concessão de serviços públicos

- *Fiscobras 2013*
Revista 126/2013, 6

Contratação de obras e serviços - fiscalização

- *Fiscobras 2013*
Revista 126/2013, 6

Controladoria-Geral da União (CGU) - controle

- *O Enfrentamento da corrupção a partir do fortalecimento da advocacia pública municipal, dos órgãos de controle e da atuação preventiva do Ministério Público*
LIMA, Augusto Rodrigues da Cunha
Revista 126/2013, 52

Controle social

- *O Programa de capacitação de servidores públicos e de cidadãos do TCU: um exemplo de atuação estratégica das escolas de governo*
AMORIM, Adriano Cesar Ferreira
Revista 126/2013, 22
- *O Controle processual da execução das despesas públicas por intermédio da publicidade e da transparência: uma análise teórica*
SILVA, Magno Antônio da
Revista 126/2013, 82

Corrupção administrativa - controle - prevenção

- *O Enfrentamento da corrupção a partir do fortalecimento da advocacia pública municipal, dos órgãos de controle e da atuação preventiva do Ministério Público*
LIMA, Augusto Rodrigues da Cunha
Revista 126/2013, 52

D**Defesa aeroespacial**

- *Controle externo e fiscalização operacional do Comando da Aeronáutica: em busca de maior eficiência na Defesa Aeroespacial*
ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de
Revista 126/2013, 66

Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher

- *TCU recomenda melhorias para aperfeiçoar enfrentamento à violência contra a mulher*
Revista 126/2013, 18

Despesa pública - controle

- *O Controle processual da execução das despesas públicas por intermédio da publicidade e da transparência: uma análise teórica*
SILVA, Magno Antônio da
Revista 126/2013, 82

Direitos da mulher

- *TCU recomenda melhorias para aperfeiçoar enfrentamento à violência contra a mulher*
Revista 126/2013, 18

E**Educação corporativa**

- *O Programa de capacitação de servidores públicos e de cidadãos do TCU: um exemplo de atuação estratégica das escolas de governo*
AMORIM, Adriano Cesar Ferreira
Revista 126/2013, 22

Ensino médio - qualidade - currículo - auditoria

- *Auditorias coordenadas avaliarão ações de educação e meio ambiente*
Revista 126/2013, 16

Escola de governo

- *O Programa de capacitação de servidores públicos e de cidadãos do TCU: um exemplo de atuação estratégica das escolas de governo*
AMORIM, Adriano Cesar Ferreira
Revista 126/2013, 22

Ética - promoção

- *O Enfrentamento da corrupção a partir do fortalecimento da advocacia pública municipal, dos órgãos de controle e da atuação preventiva do Ministério Público*
LIMA, Augusto Rodrigues da Cunha
Revista 126/2013, 52

F**Fiscobras**

- *Fiscobras 2013*
Revista 126/2013, 6

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

- *Monitoramento identifica melhorias em programa de assistência ao jovem*
Revista 126/2013, 20

G

Gerenciamento ambiental - Amazônia

- *Auditorias coordenadas avaliarão ações de educação e meio ambiente*
Revista 126/2013, 16

Governança corporativa - avaliação

- *Fiscobras 2013*
Revista 126/2013, 6

Governança pública

- *Especialização do TCU: um passo à frente para a excelência do controle*
Revista 126/2013, 14

I

Instituto Serzedello Corrêa (ISC)

- *O Programa de capacitação de servidores públicos e de cidadãos do TCU: um exemplo de atuação estratégica das escolas de governo*
AMORIM, Adriano Cesar Ferreira
Revista 126/2013, 22

J

Jovem - educação

- *Monitoramento identifica melhorias em programa de assistência ao jovem*
Revista 126/2013, 20

Jovem - emprego

- *Monitoramento identifica melhorias em programa de assistência ao jovem*
Revista 126/2013, 20

M

Ministério Público

- *O Enfrentamento da corrupção a partir do fortalecimento da advocacia pública municipal, dos órgãos de controle e da atuação preventiva do Ministério Público*
LIMA, Augusto Rodrigues da Cunha
Revista 126/2013, 52

O

Obras públicas - fiscalização

- *Fiscobras 2013*
Revista 126/2013, 6

Obras públicas - qualidade - avaliação

- *Fiscobras 2013*
Revista 126/2013, 6

P

Planejamento estratégico

- *Especialização do TCU: um passo à frente para a excelência do controle*
Revista 126/2013, 14

Pregão - avaliação de amostras

- *Avaliação de amostras em pregão para contratação de objetos de TI*
BRAGA, Carlos Renato Araujo
JÚNIOR, Antonio Daud
Revista 126/2013, 36

Pregão - edital - normas

- *Avaliação de amostras em pregão para contratação de objetos de TI*
BRAGA, Carlos Renato Araujo
JÚNIOR, Antonio Daud
Revista 126/2013, 36

Processo de execução

- *O Controle processual da execução das despesas públicas por intermédio da publicidade e da transparência: uma análise teórica*
SILVA, Magno Antônio da
Revista 126/2013, 82

Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem)

- *Monitoramento identifica melhorias em programa de assistência ao jovem*
Revista 126/2013, 20

Publicidade - licitação - legislação

- *O Controle processual da execução das despesas públicas por intermédio da publicidade e da transparência: uma análise teórica*
SILVA, Magno Antônio da
Revista 126/2013, 82

Q**Qualificação profissional**

- *O Programa de capacitação de servidores públicos e de cidadãos do TCU: um exemplo de atuação estratégica das escolas de governo*
AMORIM, Adriano Cesar Ferreira
Revista 126/2013, 22

S**Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)**

- *TCU recomenda melhorias para aperfeiçoar enfrentamento à violência contra a mulher*
Revista 126/2013, 18

Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE)

- *Monitoramento identifica melhorias em programa de assistência ao jovem*
Revista 126/2013, 20

Servidor público - treinamento

- *O Programa de capacitação de servidores públicos e de cidadãos do TCU: um exemplo de atuação estratégica das escolas de governo*
AMORIM, Adriano Cesar Ferreira
Revista 126/2013, 22

T**TCU - auditoria**

- *TCU recomenda melhorias para aperfeiçoar enfrentamento à violência contra a mulher*
Revista 126/2013, 18

TCU - controle - fiscalização

- *Especialização do TCU: um passo à frente para a excelência do controle*
Revista 126/2013, 14
- *Monitoramento identifica melhorias em programa de assistência ao jovem*
Revista 126/2013, 20

TCU - estrutura

- *Especialização do TCU: um passo à frente para a excelência do controle*
Revista 126/2013, 14

TCU - Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGCEX) - especialização

- *Especialização do TCU: um passo à frente para a excelência do controle*

Revista 126/2013, 14

Tecnologia da informação - contratação - aspectos jurídicos

- *Avaliação de amostras em pregão para contratação de objetos de TI*

BRAGA, Carlos Renato Araujo

JÚNIOR, Antonio Daud

Revista 126/2013, 36

Tecnologia da informação - licitação - aquisição

- *Avaliação de amostras em pregão para contratação de objetos de TI*

BRAGA, Carlos Renato Araujo

JÚNIOR, Antonio Daud

Revista 126/2013, 36

Transparência - licitação - legislação

- *O Controle processual da execução das despesas públicas por intermédio da publicidade e da transparência: uma análise teórica*

SILVA, Magno Antônio da

Revista 126/2013, 82

Tribunal de Contas - cooperação técnica - treinamento

- *Auditorias coordenadas avaliarão ações de educação e meio ambiente*

Revista 126/2013, 16

Tribunal de Contas da União (TCU)

- *O Programa de capacitação de servidores públicos e de cidadãos do TCU: um exemplo de atuação estratégica das escolas de governo*

AMORIM, Adriano Cesar Ferreira

Revista 126/2013, 22

Tribunal de Contas da União (TCU) - controle

- *O Enfrentamento da corrupção a partir*

do fortalecimento da advocacia pública municipal, dos órgãos de controle e da atuação preventiva do Ministério Público

LIMA, Augusto Rodrigues da Cunha

Revista 126/2013, 52

Tribunal de Contas da União (TCU) - controle - fiscalização

- *Controle externo e fiscalização operacional do Comando da Aeronáutica: em busca de maior eficiência na Defesa Aeroespacial*

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

Revista 126/2013, 66

Tribunal de Contas da União (TCU) - jurisprudência

- *Avaliação de amostras em pregão para contratação de objetos de TI*

BRAGA, Carlos Renato Araujo

JÚNIOR, Antonio Daud

Revista 126/2013, 36

U

Unidade de conservação - auditoria

- *Auditorias coordenadas avaliarão ações de educação e meio ambiente*

Revista 126/2013, 16

V

Violência contra a mulher - prevenção

- *TCU recomenda melhorias para aperfeiçoar enfrentamento à violência contra a mulher*

Revista 126/2013, 18

Violência doméstica - prevenção

- *TCU recomenda melhorias para aperfeiçoar enfrentamento à violência contra a mulher*

Revista 126/2013, 18

A

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de

- *Controle externo e fiscalização operacional do Comando da Aeronáutica: em busca de maior eficiência na Defesa Aeroespacial*
Revista 126/2013, 66

AMORIM, Adriano Cesar Ferreira

- *O Programa de capacitação de servidores públicos e de cidadãos do TCU: um exemplo de atuação estratégica das escolas de governo*
Revista 126/2013, 22

B

BRAGA, Carlos Renato Araujo

- *Avaliação de amostras em pregão para contratação de objetos de TI*
Revista 126/2013, 36

J

JÚNIOR, Antonio Daud

- *Avaliação de amostras em pregão para contratação de objetos de TI*
Revista 126/2013, 36

L

LIMA, Augusto Rodrigues da Cunha

- *O Enfrentamento da corrupção a partir do fortalecimento da advocacia pública municipal, dos órgãos de controle e da atuação preventiva do Ministério Público*
Revista 126/2013, 52

S

SILVA, Magno Antônio da

- *O Controle processual da execução das despesas públicas por intermédio da publicidade e da transparência: uma análise teórica*
Revista 126/2013, 82

Endereços do TCU

Distrito Federal

Telefone: (61) 3316-5338

Fax: (61) 3316-5339

E-mail: segepres@tcu.gov.br

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria-Geral da Presidência

Setor de Administração Federal

Sul, Quadra 04, Lote 01

Edifício-Sede, Sala 153

CEP: 70042-900, Brasília – DF

Acre

Telefones: (68) 3224-1052 /

3224-1053 / 3224-1071

Fax: (68) 3224-1053

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

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle

Externo no Estado do Acre

Rua Guiomard Santos,

353 – Bosque

CEP: 69909-370, Rio Branco – AC

Alagoas

Telefone: (82) 3221-5686

Telefax: (82) 3336-4799 /

3336-4788

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

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo

no Estado de Alagoas

Avenida Assis Chateaubriand,

nº 4.118 – Trapiche da Barra

CEP: 57010-070, Maceió – AL

Amapá

Telefones: (96) 21016700

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

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo

no Estado do Amapá

Rodovia Juscelino Kubitschek,

Km 2, nº 501 – Universidade

CEP: 68903-419, Macapá – AP

Amazonas

Telefones: (92) 3622-2692 /

3622-8169 / 3622-7578 / 3622-1576

Telefax: (92) 3622-1576

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,

nº 1.193 – Centro

CEP: 69020-030, Manaus – AM

Bahia

Telefone: (71) 3341-1966

Fax: (71) 3341-1955

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

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle

Externo no Estado da Bahia

Avenida Tancredo Neves,

nº 2.242 – STIEP

CEP: 41820-020, Salvador – BA

Ceará

Telefone: (85) 4008-8388

Fax: (85) 4008-8385

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

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle

Externo no Estado do Ceará

Av. Valmir Pontes, nº

900 – Edson Queiroz

CEP: 60812-020, Fortaleza – CE

Espírito Santo

Telefone: (27) 3025-4899

Fax: (27) 3025-4898

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

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle Externo

no Estado do Espírito Santo

Rua Luiz Gonzalez Alvarado,

s/ nº – Enseada do Suá

CEP: 29050-380, Vitória – ES

Goiás

Telefone: (62) 4005-9233 /

4005-9250

Fax: (62) 4005-9299

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

Endereço: Tribunal de

Contas da União – TCU

Secretaria de Controle

Externo no Estado de Goiás

Avenida Couto Magalhães,

Qd. S-30 Lt.03 nº 277

Setor Bela Vista

CEP: 74823-410, Goiânia – GO

Maranhão

Telefone: (98) 3232-9970/
32329500/ 33139070/
81267070/ 33139068
Fax: (98) 3232-9970/
32329500/ 33139070
E-mail: secex-ma@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado do Maranhão
Av. Senador Vitorino Freire, nº 48
Areinha – Trecho Itaqui/ Bacanga
CEP: 65010-650, São Luís – MA

Mato Grosso

Telefone: (65) 3644-2772/
/ 3644-8931/ 36443164
Telefax: (65) 3644-3164
E-mail: secex-mt@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado de Mato Grosso
Rua 2, Esquina com Rua C,
Setor A, Quadra 4, Lote 4
Centro Político Administrativo (CPA)
CEP: 78050-970, Cuiabá – MT

Mato Grosso do Sul

Telefones: (67) 3382-7552/
3382-3716/ 3383-2968
Fax: (67) 3321-3489
E-mail: secex-ms@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado de Mato Grosso do Sul
Rua da Paz, nº 780 –
Jardim dos Estados
CEP: 79020-250, Campo
Grande – MS

Minas Gerais

Telefones: (31) 3374-6345 /
3374-6889 / 3374-7221 /
3374-7233 / 3374-7239 / 3374-7277
Fax: (31) 3374-6893
E-mail: secex-mg@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado de Minas Gerais
Rua Campina Verde, nº 593
– Bairro Salgado Filho
CEP: 30550-340, Belo
Horizonte – MG

Pará

Telefone: (91) 3326-7499/
3226-7758 / 3226-7955 / 3226-7966
Fax: (91) 3326-7499
E-mail: secex-pa@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle
Externo no Estado do Pará
Travessa Humaitá,
nº 1.574 – Bairro do Marco
CEP: 66085-220, Belém – PA

Paraíba

Telefones: (83) 3208-2000/
3208-2003/ 3208-2004
Fax: (83) 3208-2005
E-mail: secex-pb@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado da Paraíba
Praça Barão do Rio
Branco, nº 33 – Centro
CEP: 58010-760, João Pessoa – PB

Paraná

Telefax: (41) 3218-1358 /
3218-1350
Fax: (41) 3218-1350
E-mail: secex-pr@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado do Paraná
Rua Dr. Faivre, nº 105 – Centro
CEP: 80060-140, Curitiba – PR

Pernambuco

Telefone: (81) 3424-8100 /
3424-8109
Telefax: (81) 3424-8109
E-mail: secex-pe@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado de Pernambuco
Rua Major Codeceira,
nº 121 – Santo Amaro
CEP: 50100-070, Recife – PE

Piauí

Telefones: (86) 3218-1800 /
3218-2399
Fax: (86) 3218-1918
E-mail: secex-pi@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle
Externo no Estado do Piauí
Avenida Pedro Freitas, nº 1.904
Centro Administrativo
CEP: 64018-000, Teresina – PI

Rio de Janeiro

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

Rio Grande do Norte

Telefones: (84) 3211-2743 /
3211-8754 / 3211-3349
Fax: (84) 3201-6223
E-mail: secex-rn@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo no
Estado do Rio Grande do Norte
Avenida Almirante Alexandrino
de Alencar, 1402 – Tirol
CEP: 59015-290, Natal – RN

Rio Grande do Sul

Telefone: (51) 3228 0788 /
3778-5600 / 3778-5601
Fax: (51) 3778-5646
E-mail: secex-rs@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado do Rio Grande do Sul
Rua Caldas Júnior, nº 126
Ed. Banrisul, 20º andar – Centro
CEP: 90018-900,
Porto Alegre – RS

Rondônia

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

Roraima

Telefones: (95) 3623-9411/
3623-9412 / 3623 9414
Telefax: (95) 3623-9414
E-mail: secex-rr@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado de Roraima
Avenida Ville Roy,
nº 5.297 – São Pedro
CEP: 69306-665, Boa Vista – RR

Santa Catarina

Telefone: (48) 948-1000 /
948-1001 / 948-1002 /
948-1003 / 3952-4600
Fax: (48) 3224-8954
E-mail: secex-sc@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado de Santa Catarina
Rua São Francisco,
nº 234 – Centro
CEP: 88015-140,
Florianópolis – SC

São Paulo

Telefone: (11) 3145-2600 /
3145-2601 / 3145-2626 /
8758-3110
Fax: (11) 3145-2602
E-mail: secex-sp@tcu.gov.br
Endereço: Tribunal de
Contas da União – TCU
Secretaria de Controle Externo
no Estado de São Paulo
Avenida Paulista, nº 1842
Ed. Cetenco Plaza Torre
Norte 25º andar – Centro
CEP: 01310-923, São Paulo – SP

Sergipe

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

Tocantins

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

Como publicar artigos na Revista do TCU

A REVISTA

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

O CONSELHO EDITORIAL

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

A SELEÇÃO DE MATÉRIAS

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

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

AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista do TCU não dá aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do

periódico, resguardados os direitos autorais na forma da Lei.

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

RESPONSABILIDADE INTELECTUAL

Os textos aprovados são publicados sem alteração de conteúdo. Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

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

COMO ENVIAR CONTRIBUIÇÕES

Os interessados em publicar artigos na revista do TCU devem encaminhar o texto para o seguinte e-mail: revista@tcu.gov.br, com as seguintes especificações:

QUANTO À FORMATAÇÃO

1. Formato do programa Microsoft Word.
2. Fonte Times New Roman - tamanho 11.
3. Títulos e subtítulos em negrito.
4. Primeira linha dos parágrafos com 1 cm de recuo e com alinhamento justificado.
5. Espaçamento simples entre as linhas.
6. Evitar linhas em branco entre os parágrafos.
7. Formato da página: A4 (21x29,7 cm)
8. Todas as margens com 2 cm.
9. Máximo de 7 (sete) páginas (desconsideradas as referências bibliográficas).
10. Todo destaque que se deseje fazer no texto deverá ser feito com o uso de negrito. O uso do itálico se restringe ao uso de palavras que não pertençam à língua portuguesa.

QUANTO À IDENTIFICAÇÃO DO AUTOR

Incluir currículo resumido no artigo com máximo de cinco linhas, no seguinte padrão:

Fulano de Tal é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Administração pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Informar endereço de correspondência para envio de exemplares da edição da Revista em que for publicado o artigo.

QUANTO AO CONTEÚDO

Os textos deverão apresentar linguagem adequada à norma culta da língua portuguesa.

Sugere-se que seja evitado o uso excessivo de notas de rodapé e citações.

QUANTO ÀS CITAÇÕES

As citações deverão ser feitas de acordo com a versão mais atual da NBR 10520, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

As informações oriundas de comunicação pessoal, trabalhos em andamentos ou não publicados devem ser indicados exclusivamente em nota de rodapé da página onde forem citados;

As citações deverão ser cuidadosamente conferidas pelos autores e suas fontes deverão constar no próprio corpo do texto, conforme os exemplos abaixo.

Citação direta

Segundo Barbosa (2007, p. 126), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (BARBOSA, 2007, p. 126).

Citação indireta

A teoria da ... (Cf. BARBOSA, 2007, p. 126), ou,

A teoria da ... (BARBOSA, 2007, p. 126).

As citações de diversos documentos de um mesmo autor, publicados num mesmo ano, são distinguidas pelo acréscimo de letras minúsculas, após a data e sem espaçamento, conforme a ordem alfabética da lista de referências.

Segundo Barbosa (2007a, p. 126), ... (BARBOSA, 2007b, p. 94).

QUANTO ÀS REFERÊNCIAS

Ao final, o texto deverá conter lista de referências completas dos documentos utilizados pelo autor para seu embasamento teórico.

Somente deverão ser citados na lista de referências trabalhos editados ou disponíveis para acesso público.

As referências deverão ser elaboradas de acordo com a versão mais atual da NBR 6023 da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

As referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e alinhadas à esquerda.

As obras poderão ser referenciadas em parte ou no todo, em formato impresso ou digital, conforme os exemplos abaixo.

Monografias no todo

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas*. Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2002.

Parte de monografia

QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. A importância da dimensão ambiental nas contas públicas: alguns temas para análise no Tribunal de Contas de Santa Catarina . In: CONCURSO de Monografia do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 1, 2006 , Florianópolis. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina : contas públicas : transparência, controle social e cidadania. Florianópolis : TCE, 2006. p. 73-147

Artigo ou matéria de revista, boletim etc.

CUNHA, Jatir Batista da. Legitimação ativa para exigir quitação. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v.31, n.83, p.19-21, jan./mar. 2000.

Trabalho apresentado em evento

Conflito de interesses: como identificar e prevenir. In: ENCONTRO DE REPRESENTANTES SETORIAIS DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 5., 2004, BRASÍLIA. *Ética na gestão*. Brasília : ESAF, 2004. p. 93-104

CABRAL, Analúcia Mota Vianna. Estudo de modelo de eficácia da gestão de obras públicas municipais. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, VII, 2002, Brasília. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO/OBRAS_PUBLICAS/ANAIS_DO_VII_SIMPOSIO_NACIONAL.PDF> Acesso em: 23 de março de 2006.

Teses e dissertações

BUENO, H. *Utilização da sala de situação de saúde no Distrito Federal*. Brasília. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde), Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2003.

Legislação

BRASIL. Lei nº 11.474 , de 15 de maio de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Ano 144, nº 93, 16 maio 2007. Seção I, p.1.

BRASIL. *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. Brasília, 2000. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 8 maio 2006.

Jurisprudência

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 016/2002-TCU-Plenário*. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 30 de janeiro de 2002. *Diário Oficial de União*, 15 de fev. 2002.

Negócio

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

Missão

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

Visão

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

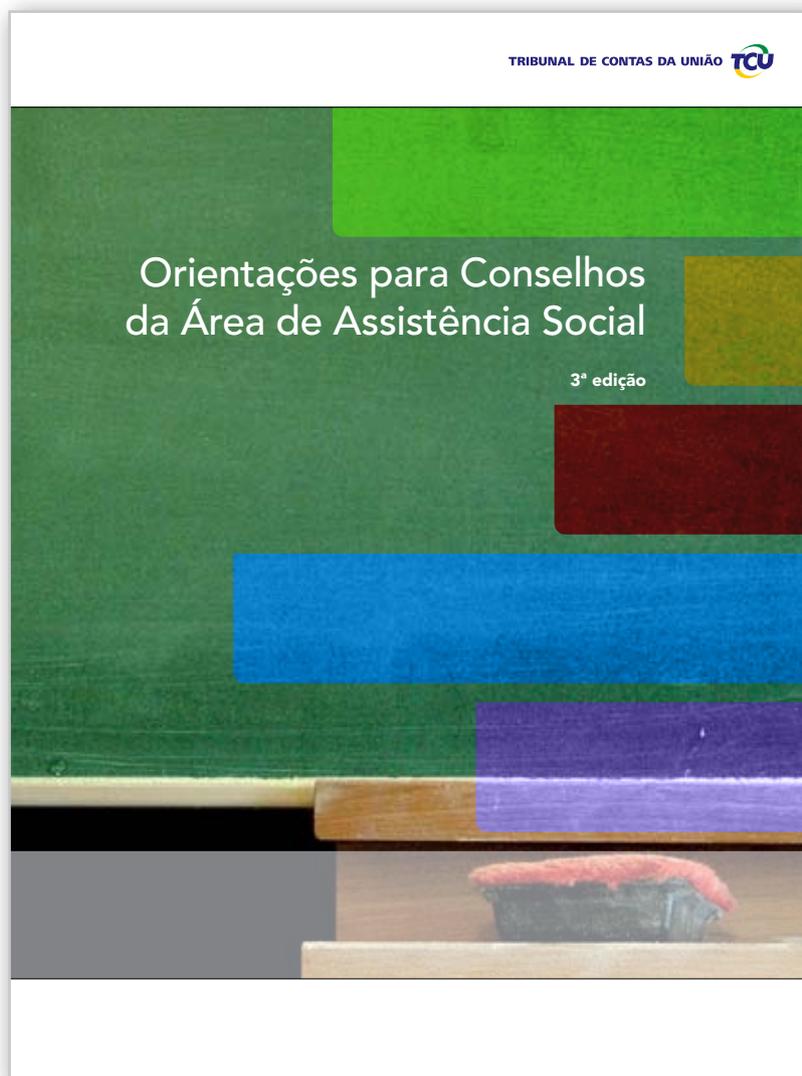
Mission Statement

To foster improvements in its member institutions and contribute to the proper and effective management of Mercosul resources through cooperation activities.

Vision Statement

To become an organization that is capable of carrying out the external oversight of Mercosul.

Conheça as publicações do Tribunal de Contas da União



Disponível para download no portal do TCU
www.tcu.gov.br

Compromisso com a Administração e a Gestão Pública