

Fiscalização a serviço da sociedade

REVISTA do TCU

Revista do Tribunal de Contas da União • Brasil • ano 44 • número 125 • Setembro/Dezembro 2012

Entrevista

Ministro Augusto Nardes discorre sobre a cooperação internacional entre as entidades fiscalizadoras superiores da Olacefs

Acessibilidade

TCU realiza seminário sobre o Controle das Políticas Públicas de Acessibilidade



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

Ministros

Benjamin Zymler, Presidente
Augusto Nardes, Vice-Presidente
Valmir Campelo
Walton Alencar
Aroldo Cedraz
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio
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 44 • número 125 • Set/Dez 2012



© Copyright 2012, 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 Augusto Nardes

CONSELHO EDITORIAL

Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti
Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
Artur Adolfo Cotias e Silva
Guilherme de La Rocque Almeida
Adriano Cesar Ferreira Amorim

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

COLABORADORES

Biblioteca Ministro Ruben Rosa
Secretaria de Comunicação Social
Biblioteca Ministro Ruben Rosa

Projeto Gráfico

Pablo Frioli

Diagramação, capa e fotomontagens

Pablo Frioli

Fotos:

Pág. 14 - Gavin Spender [Stockxchg]

Pág. 15 - Odan Jaeger [Stockxchg]

Ilustrações:

Págs. 16 e 17 - Rafale Benjamin

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

Caro leitor, temos a honra de oferecer mais uma edição de nossa revista, referente ao último quadrimestre deste ano, com a qual encerramos nossas atividades editoriais do último biênio.

Apresentamos entrevista com o Ministro Augusto Nardes, presidente eleito do TCU e da Organização Latino-Americana e do Caribe das Entidades de Fiscalização Superior (Olacefs), em que discorre sobre o desenvolvimento do tribunal e a cooperação internacional entre as entidades fiscalizadoras superiores da Olacefs e outras organizações internacionais.

Na seção Destaques, os artigos abordam temas de grande relevância e discussão constante no país, como o controle das políticas públicas de acessibilidade a serviços e prédios públicos, e o acompanhamento de recursos transferidos para programas de prevenção a desastres naturais.

Dentre os artigos apresentados, os autores abordam questões como o dividendo digital e a oferta de serviços de banda larga móvel; a execução judicial das decisões dos tribunais de contas; o desenvolvimento sustentável; e a mensuração dos resultados dos programas governamentais.

Esperamos que apreciem a publicação, destinada a divulgar as ações de fiscalização e controle dos recursos públicos e a possibilitar a interação com o TCU.

Boa leitura !



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

Sumário

Entrevista

6



Entrevista 6

Ministro
Augusto Nardes

6 Integração
Internacional

Destaques

10

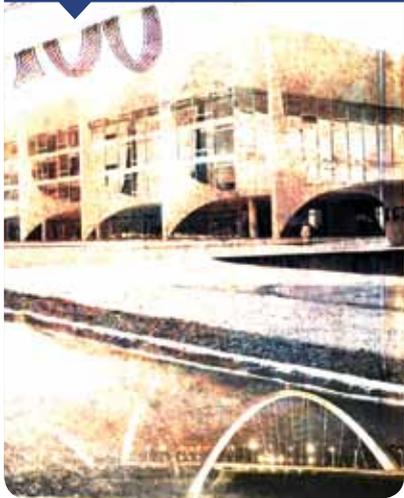


Destaques 10

- 10** TCU aponta pouca acessibilidade a prédios e serviços públicos
- 12** TCU detecta falhas no acompanhamento de recursos transferidos para programas de prevenção a desastres naturais

Artigos

18



Artigos 18

- 18** Estimativa de proporções em questões politômicas
- 28** A atuação dos três Poderes da República do Tribunal de Contas e do controle social na formulação, execução e controle da política fiscal da União
- 38** A vital apuração da Receita Corrente Líquida – o padrão que baliza a despesa de pessoal, a dívida pública e o pagamento de precatórios judiciais
- 48** A responsabilidade civil das ONGs
- 54** O Prazo Prescricional das Ações Reparatórias movidas em face da Fazenda Pública
- 64** O Dividendo Digital e a atuação do TCU para a melhoria da oferta de serviços de banda larga móvel à população brasileira
- 72** Critérios de seletividade: uma abordagem estratégica para maximização de possibilidades do resultado desejável de auditoria governamental
- 84** A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas
- 102** Desenvolvimento sustentável: paradigmas, conceitos, dimensões e estratégias
- 116** Uma reflexão sobre a mensuração dos resultados dos programas governamentais - aprendendo com as lições de Beryl Radin e Donald Moynihan
- 124** Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas: aspectos sobre a constitucionalidade e o âmbito de aplicação da Lei nº 12.440/2011

Índice de Assunto 134

Índice de autor 141

Endereços 142

Integração Internacional



João Augusto Ribeiro Nardes
Ministro do TCU.

Foi Deputado Federal e coordenou, no Congresso Nacional, a Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa que resultou na aprovação da Lei do Simples. Foi eleito presidente do TCU para 2013, e da Organização Latino-Americana e do Caribe das Entidades de Fiscalização Superiores (Olacefs) para o triênio 2013-2015. É formado em Administração de Empresas, com Pós-graduação em Política do Desenvolvimento e com Mestrado em Estudos do Desenvolvimento pelo Institut Université d'Études de Genebra, Suíça. É também Especialista em Estatística do Trabalho pelo Japan International (JICA).

Como presidente eleito da Organização Latino-Americana e do Caribe das Entidades de Fiscalização Superior (Olacefs), quais diretrizes o senhor tem para sua gestão no ano de 2013, e como vê a importância da integração da Olacefs com a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai)?

A proposta é focarmos no desenvolvimento institucional das entidades fiscalizadoras superiores (EFS) membros e da própria Olacefs.

Em relação às entidades, em conjunto com a Secretaria-Executiva, o Comitê de Capacitação Regional (CCR) e demais órgãos da Olacefs, buscaremos facilitar às EFS da região o acesso a mecanismos de autoavaliação, para que conheçam bem seus pontos fortes e suas oportunidades de melhoria, e colocaremos em prática ações para fomentar a internalização do conhecimento à disposição na comunidade internacional de EFS.

Entre essas ações, buscaremos o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das habilidades das EFS da Olacefs, principalmente por meio de auditorias coordenadas, o que colocará a organização na vanguarda de temas chave da cooperação internacional, exercendo protagonismo e dando uma significativa con-

tribuição ao desenvolvimento de seus membros, em benefício de toda a região. Em relação ao acesso das EFS a mecanismos de autoavaliação, destacamos diagnósticos institucionais tais como o *peer review* – revisão de pares. A relevância desse tipo de avaliação para a comunidade de EFS foi reconhecida pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) que, em seu Plano Estratégico 2005-2010, dispõe que a organização apoia programas de revisão de pares, que identifiquem melhores práticas para aperfeiçoar a qualidade das atividades das EFS. Em 2010, o XX Incosai aprovou a ISSAI 5600, “Guia para revisão de pares”. Uma vez que se trata de um procedimento voluntário, essa disseminação demonstra boa aceitação e bons resultados. A Intosai e algumas de suas EFS membros apontam importantes vantagens na revisão de pares, que incluem, entre outras, a flexibilidade e liberdade na delimitação do conteúdo das revisões, a possibilidade de ser avaliada por uma instituição de prestígio internacional e divulgar os bons resultados dessa avaliação para seus *stakeholders* e a possibilidade de ser avaliada por instituições que já passaram por desafios e questões internas semelhantes às da EFS avaliada.

A nossa atuação no fomento ao intercâmbio internacional

de conhecimentos e experiência não estará limitada ao meio das organizações de EFS, mas também buscaremos nos aproximar ainda mais das instituições chave no panorama internacional, como bancos e agências de fomento nacionais ou multilaterais, entre os quais o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano (BID), agências da Organização das Nações Unidas (ONU), a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comunidade do Caribe (Caricom), a Comunidade Andina de Nações (CAN), a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), o Mercado Comum do Sul (Mercosul), entre outras. Essa maior integração permitirá ao mesmo tempo o alcance de dois objetivos: melhor identificação de temas comuns de importância para os países membros da Olacefs que poderão ser objeto de auditorias coordenadas e a ampliação da divulgação dos resultados das auditorias elaboradas pelas EFS latino-americanas por meio dessas organizações.

Buscaremos também maior conscientização por parte das EFS para implementação de padrões internacionais de auditoria, a adoção das normas da Intosai (*International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAIs e Intosai Guidance for Good*

Governance – INTOSAI GOV) redigidas pelas e para as EFS integrantes da organização. Em recente pesquisa junto à Olacefs, verificou-se que apenas quatro EFS utilizam efetivamente as ISSAIs como referência para a redação ou atualização de suas próprias normas. Para que as EFS de nossa região possam conhecer o conjunto das ISSAIs e decidir se e em que medida devem utilizá-las, há necessidade de um engajamento da própria Olacefs nos esforços que a Intosai vem promovendo para a disseminação e implementação das ISSAIs em todo o mundo.

O Brasil sedia a secretaria-executiva da EFSul. Como esta entidade se relaciona com a Olacefs? Como está o cenário no sentido da projeção da EFSul a Corte de Contas do Mercosul? Em que pé está a questão do Parlasul/Focem?

Justamente de nossa experiência na EFSul é que surgiu a ideia das auditorias coordenadas para a Olacefs.

O TCU participou de auditorias coordenadas no âmbito da Organização das EFS dos Países do Mercosul e Associados (EFSul), a qual integra desde sua criação, e tem participação destacada na Comissão Técnica de Auditoria Ambiental (COMTEMA) da Olacefs. O Tribunal está à frente da Se-

cretaria-Executiva da EFSul pela segunda vez, desde 2008, e no desempenho dessa missão desenvolvemos os primeiros planos estratégicos da entidade (2009-2011 e 2012-2014), dando impulso à atividade de auditoria coordenada entre as EFS membros. Foram realizados três trabalhos de auditoria coordenada: duas fiscalizações trataram do funcionamento do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e outra tratou de um programa financiado por esse Fundo, o Programa Mercosul livre de febre aftosa (PAMA).

Acreditamos no controle por parte dos cidadãos do Mercosul, para que todos saibam como e onde estão sendo aplicados os recursos, nos moldes das fiscalizações exercidas pelo Tribunal de Contas Europeu. Destaco, nesse sentido, pronunciamento do então senador Sérgio Zambiasi no Parlamento do Mercosul (Parlasul), onde destacou o trabalho de auditorias coordenadas da EFSul e o avanço das negociações sobre a criação de uma corte de contas regional.

A experiência do TCU no plano internacional pode contribuir de que forma para o sucesso na presidência da Olacefs?

O Tribunal de Contas da União já tem trabalhado bem integrado à Organização Inter-

nacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Cito como exemplo nossa recente reunião com o secretário da Intosai em Viena, quando nos empenhamos no avanço da aproximação das EFS da Olacefs com as Cortes de Contas Europeias, para intercâmbio de experiências. Ademais, o TCU é uma das EFS mais avançadas e com maior autonomia na América Latina e a cooperação que temos com as EFS de outros países, como o *U.S. Government Accountability Office (GAO)* e o *National Audit Office – UK* nos dá a condição de liderar. Além disso, temos mais de 100 anos de experiência e uma atuação de grande amplitude no controle garantida pela Constituição Federal de 1988. Será a primeira vez que o Brasil presidirá a Olacefs e creio que o cenário é propício a contribuirmos muito para o fortalecimento da organização.

Em dezembro o senhor foi eleito presidente do Tribunal de Contas da União. Sua plataforma para nova gestão defende a continuidade da evolução pela qual tem passado o controle. Tanto na administração pública federal, como aqui no TCU. Fale-nos sobre este processo.

A nossa proposta é de resgate de ideias apresentadas na história recente do tribu-

nal e um amadurecimento e uma convergência com novas ideias que vêm sendo apresentadas pelo Plenário do TCU e por seus servidores. Também é fruto do levantamento realizado para a elaboração do nosso Planejamento Estratégico 2011-2015 (PET). Para o diagnóstico do PET, foram ouvidos o corpo técnico, os dirigentes e as autoridades do TCU. Cremos que é chegada a hora de avançarmos rumo à concretização das ações que foram detectadas como necessárias para a modernização da Casa.

O que se busca com a nova estrutura da Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex)?

A nova estrutura procura dar seguimento aos avanços pelos quais o Tribunal de Contas da União vem passando nas últimas gestões. Destaco, em especial, a expressiva redução dos estoques de processos alcançada na Presidência do ministro Ubiratan Aguiar. Em seguida, o ministro Benjamin Zymler conseguiu fortalecer as fiscalizações realizadas pelo TCU, enfatizando o treinamento dos auditores. E esse avanço foi possível graças ao empenho dos servidores do TCU em reduzir os estoques de processos. Isso nos possibilitou uma oxigenação, que nos permite trabalhar hoje com mais qualidade. Entre os principais objetivos, estão:

- Ampliar a especialização das unidades técnicas, intensificando a realização de trabalhos relevantes que permitam contribuir para a melhoria da gestão e do desempenho da administração pública e coibir a ocorrência de fraudes e desvios.
- Manter o foco em fiscalizações selecionadas por meio de informações estratégicas (inteligência do controle).
- Sistematizar o provimento de informações relevantes para o Congresso Nacional por meio de relatórios periódicos, por função de governo, como saúde e educação.

Como ficam as unidades regionais nesse modelo?

Busca-se fortalecer a atuação das unidades técnicas nos estados, levando em consideração temáticas regionais e as habilidades das equipes, abrindo oportunidade para o desenvolvimento dos talentos dos servidores. As vocações regionais deverão ser objeto de estudo que levará em conta a opinião dos servidores lotados nas secretarias dos estados. Aqui na sede, nosso intuito é dar identidade para as unidades técnicas numeradas, especializando as secretarias.

Que benefícios são esperados deste novo passo?

Acredito que a especialização das unidades técnicas,

juntamente com maior atenção à governança corporativa, ao planejamento das ações de fiscalização e maior coordenação entre as unidades - em especial, trazendo as secretarias regionais para trabalhos de maior relevância para o tribunal - trarão uma série de benefícios para o TCU. Entre eles destaco coibir a ocorrência de fraudes e desvios nos recursos públicos federais, pois responderemos mais tempestivamente às demandas. O Brasil já é líder mundial, mas para se consolidar nessa liderança deve ser eficaz e eficiente no atendimento às necessidades sociais. Não apenas ofereceremos respostas ágeis, mas qualificadas, que agreguem efetividade ao Estado.



TCU aponta pouca acessibilidade a prédios e serviços públicos

A baixa efetividade da fiscalização de normas de acessibilidade para concessão e renovação de alvarás de funcionamento é o que mais contribui para os problemas de acessibilidade em edificações de atendimento ao público. Também inexistem mecanismos de incentivo para que os órgãos promovam melhorias de acessibilidade em instalações físicas voltadas para este fim. Essas e outras carências relativas à acessibilidade a prédios e serviços públicos foram detectadas em levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) nas principais unidades dos seis órgãos públicos que mais atendem a população pessoalmente, com o chamado “atendimento de balcão”: Empresa de Correios e Telégrafos (Correios), Caixa Econômica Federal (Caixa),

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e Defensoria Pública da União (DPU).

As principais barreiras de acesso identificadas referem-se à sinalização para deficientes visuais, como a existência de mapas ou de pisos táteis di-

recionais. Algumas instituições ofertam esses dispositivos em menos de 2% das unidades de atendimento. Há ainda pouca oferta de elevadores, sanitários, mesas, balcões, rampas, escadas, corredores e portas acessíveis. Os dados foram coletados em 11.069 unidades, em pesquisa que teve como base a percepção dos gestores dos órgãos.



As dificuldades também afetam as instituições de ensino. Segundo dados de dois censos de educação, 45,7% dos cursos realizados em estabelecimentos federais não oferecem condições de acesso adequadas. Para a relatora do processo, ministra Ana Arraes, “os problemas advindos da falta de acessibilidade aos prédios públicos já causam grande impacto na vida das pessoas com deficiência, ainda maior é o

prejuízo decorrente da falta de acesso à educação, que acaba por condenar nossos jovens deficientes a um futuro sem grandes expectativas”.

Segundo dados do Censo 2010, há, no Brasil, 45,6 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência, o que representa 23,8% da população brasileira, dos quais 13,1 milhões apresentam grande dificuldade ou impossibilidade de falar, ouvir, enxergar ou se locomover.

Entre outras medidas, o TCU determinou que a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República elabore plano de abrangência nacional com o objetivo de dotar entidades públicas federais de plena acessibilidade a dependências e a serviços ofertados. Ainda, que defina metas para sanar as carências nessa área e institua o Selo Nacional de Acessibilidade.

Nos dias 12 e 13 de setembro o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou seminário dedicado à acessibilidade, coordenado pelo procurador do Ministério Público junto ao TCU, Sérgio Ricardo Costa Caribé, que também coordena, no tribunal, a campanha Ministério Público de Contas pela Acessibilidade Total. O encontro teve como objetivo debater com representantes de órgãos públicos e da sociedade civil a efetiva implementação das políticas públicas para acessibilidade no Brasil.

O evento contou com a presença do presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), ministro Benjamin Zymler, do ministro da Previdência Social, Garibaldi Alves Filho, do advogado-geral da União, Luiz Inácio Adams, do procurador-geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, e da presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON), Evelyn Freire de Carvalho.

A presidente da AMPCON parabenizou o TCU pela auditoria operacional realizada para avaliar as condições de acesso das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida

aos edifícios de órgãos e entidades da administração pública. Ela ressaltou que o desafio da acessibilidade total continuará. “Teremos que lutar juntos para termos um Brasil mais justo e acessível a todos”, frisou Evelyn.



TCU detecta falhas nos programas de prevenção a desastres naturais



Muitos cientistas têm procurado chamar a atenção do mundo para os desequilíbrios que a natureza sofre devido às intervenções do homem. A retirada desordenada da cobertura vegetal, a emissão de gases poluentes, e a extinção de espécies da fauna e da flora, entre outras situações, estariam prejudicando o equilíbrio ecológico da Terra.

Tudo isso poderia estar potencializando os desastres na-

turais e as situações extremas, tais como secas prolongadas, avanço da desertificação, enchentes fora de época, terremotos e maremotos. Um dos motivos para esse desequilíbrio seria a elevação da temperatura, que provocaria o degelo das calotas polares, elevando o nível do mar e causando inundações. Há o risco de que cidades inteiras possam ser tragadas pelos oceanos.

A recente passagem do furacão Sandy pela Costa Leste dos Estados Unidos causou a

morte de mais de 90 pessoas. De acordo com consultoria Eqecat, com estimativas feitas em novembro de 2012, os prejuízos passariam dos US\$ 50 bilhões. Apesar da grande destruição causada pelo Sandy, a maior tragédia natural da história ianque é o furacão Katrina, que devastou o sul do país e gerou prejuízo superior a US\$ 100 bilhões.

No Japão, em 2011, um grande terremoto seguido de maremoto em Fukushima fez entrar em colapso uma usi-



na nuclear, pondo em risco milhões de vidas. No Brasil, o ciclone extratropical Catarina atingiu o Sul do País em 2004, destruindo 100 mil casas e causando três mortes. Na época, cientistas americanos afirmaram tratar-se de um furacão categoria 1, o primeiro extratropical do mundo reconhecido pelo meio meteorológico.

Diante desse quadro internacional crescente de desastres naturais, e com o recrudesimento de eventos

desse gênero no Brasil, surgiu a necessidade de o Tribunal de Contas da União se debruçar sobre o assunto. O TCU foi inicialmente instigado pelo Senado, que aprovou requerimento de autoria do então senador catarinense Raimundo Colombo (hoje governador).

O Plenário do TCU, por sua vez, em 2009, determinou à Secretaria de Fiscalização de Programas de Governo (Seprog) que realizasse auditoria operacional na Secretaria Nacional de Defesa Civil (Se-

dec), órgão do Ministério da Integração Nacional.

Os resultados dessa auditoria foram conhecidos em 2010, quando foi prolatado o acórdão 729, do Pleno da Corte de Contas, de relatoria do ministro Benjamin Zymler. A auditoria do Tribunal de Contas da União, conduzida pela Seprog, identificou falhas na estrutura física e gerencial dos órgãos do Sistema Nacional de Defesa Civil, que dificultam as ações do Programa de Respostas aos Desastres e Reconstrução.

No mesmo acórdão ficou consignado que se constatou a falta de articulação entre Secretaria Nacional de Defesa Civil e os órgãos municipais e estaduais, bem como a ausência de critérios objetivos e de transparência na execução das ações da Sedec.

O TCU determinou à Sedec que estruturasse os processos de transferência de recursos para garantir a confiabilidade das informações. E que adotasse mecanismos que garantissem o registro de todas as solicitações por recursos, atendidas ou não, além do motivo da negativa,

e divulgasse no sítio do Ministério da Integração Nacional (MI), tudo para dar mais transparência.

Em 2011, a atuação dos órgãos de Defesa Civil voltou a ser deliberada no âmbito do Tribunal de Contas da União. Foi o monitoramento que resultou no acórdão 1781, aprovado pelo Plenário do TCU em 6 de julho, relatado pelo ministro, hoje emérito, Ubiratan Aguiar.

O monitoramento foi também conduzido pelos auditores da Seprog, que constataram a persistência de falhas no acompanhamento

de recursos transferidos pelo MI a estados e municípios para programas de prevenção a desastres.

Esse trabalho mais recente foi realizado a pedido do próprio Ministério, em razão do desastre climático da região serrana do Rio de Janeiro, em janeiro de 2011, e teve como objetivo avaliar não só as ações de defesa civil, mas também as mudanças na legislação sobre a transferência de recursos federais.

No acórdão 1.781/2011, o TCU constatou que as alterações ocorridas na legislação tornaram o mecanismo de re-



passa mais flexível e rápido. Por isso, o relatório destacou a necessidade de fiscalização efetiva do MI, do contrário, estará vulnerável a transferência de recursos.

A carência de recursos humanos na Sedec, verificada em 2010, permanecia em 2011 prejudicando o acompanhamento dos processos e a análise tempestiva das prestações de contas. Sendo assim, o acórdão 1.781/2011 apontou a necessidade de reestruturação dessa Secretaria.

Dada à inegável importância, em maio de 2012, o assunto voltou à pauta do Tribunal de Contas da União, mas na forma de debates. Na ocasião, o ministro que relatou o acórdão 729/2010, Benjamin Zymler, já havia se tornado o presidente do TCU, e nessa qualidade, abriu o seminário Desastres naturais – ações emergenciais.

O objetivo do encontro era analisar possíveis ações a serem tomadas nos casos de catástrofes. “Este seminário é de extrema relevância e urgência. Queremos propor soluções e ajudar a minimizar as perdas, principalmente, de vidas humanas”, afirmou Zymler.

O presidente da Corte de Contas no biênio 2011-12 destacou a importância da revisão da legislação. “O TCU designou servidores para acompa-

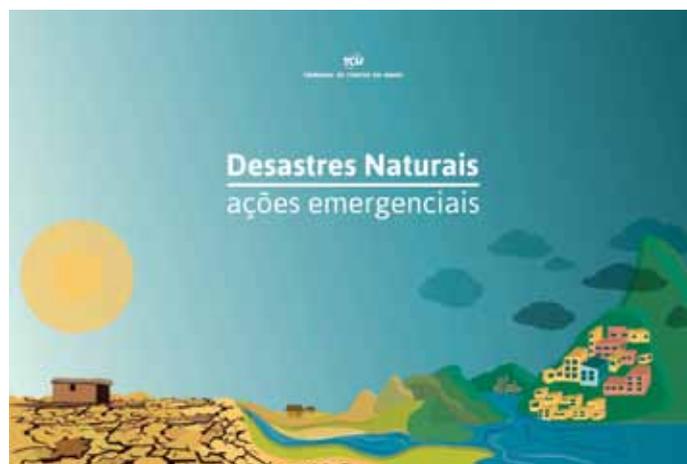


nhar de perto a questão dos desastres naturais e ficou claro que falta regulamentação legislativa. Ainda há muitas deficiências na prevenção e atuação contra os efeitos dos desastres”, concluiu Benjamin Zymler.

A coordenação do seminário foi do ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, que apontou os gestores públicos como chave na solução dos problemas. “Muitas vezes há negligência na prevenção das catástro-

fes. Devem ser desenvolvidas políticas públicas para essa questão. Temos o objetivo de buscar caminhos para os gestores atenderem melhor a população”, disse Cedraz.

Também participaram dos debates, de 28 de maio de 2012, o ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra, os governadores Omar Aziz (AM), Raimundo Colombo (SC), Antônio Anastasia (MG), Eduardo Campos (PE), Jacques Wagner (BA), e os vi-



Banner para o Seminário Desastres naturais – ações emergenciais. Realizado pelo TCU

ce-governadores Luiz Fernando Pezão (RJ), e José Thomaz Nonô (AL).

Eles falaram das dificuldades que enfrentam na questão dos desastres naturais. No Amazonas, por exemplo, 52 municípios estavam em estado de completa inundação. Por sua vez, em Pernambuco, ocorria a maior seca dos últimos 50 anos.

O ministro Fernando Bezerra (MI) destacou a criação do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) e a previsão de investimento de mais de R\$ 250 milhões na compra de equipamentos para prevenção de desastres até o ano de 2014.

Os governadores e vice-governadores foram unânimes na percepção da necessidade de as políticas públicas serem revistas. Eles querem desburocratizar os processos legais relativos aos desastres naturais.

O seminário Desastres naturais – ações emergenciais teve seu segundo e último dia aberto novamente pelo presidente do TCU, ministro Benjamin Zymler, em 29 de maio de 2012.

Zymler destacou que “a ênfase natural do TCU, como órgão de controle, é prevenir, educar os gestores públicos e, em último caso, punir. Punir é sinal que chegamos atrasados”.

Na mesma linha, a fala do secretário nacional de Defesa Civil, Humberto Viana. Ele entende que “antes de falar em desastres naturais, é necessário trabalhar com a gestão de risco. Quando fazemos a gestão de risco, estamos trabalhando na prevenção. Prevenir é mais barato e causa menos danos”.

Por sua vez, o ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Herman Benjamin falou sobre a dificuldade de o Poder Judiciário se envolver em ações de prevenção, pois os órgãos judiciais analisam situações já ocorridas.

Já o senador Jorge Viana (AC) indicou a urbanização

desordenada como um dos maiores problemas. Além disso, defendeu ações preventivas. “Temos uma cultura de não nos anteciparmos ao problema. É preciso inverter essa ordem. Por isso, uma de nossas lutas é garantir verbas para prevenção”, afirmou o senador.

O presidente da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, Sarney Filho (MA), defendeu a importância do desenvolvimento sustentável, aquele que permite que os recursos naturais sejam explorados, mas sem a sua destruição.

No encerramento do seminário, o ministro do TCU Aroldo Cedraz de Oliveira anunciou que, como resultado do evento, seria entregue ao Congresso Nacional proposição legislativa que simbolizasse a necessidade de mudança, com ações tempestivas e preventivas, da postura do estado brasileiro frente aos desastres naturais.

“Esse seminário, de fato, permitiu de maneira democrática, clara e ampla, uma discussão com todos os interessados nessa política pública. As contribuições dos nossos palestrantes, das autoridades do Poder Executivo, dos membros do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, dos governadores e dos audi-



tores desta Casa foram extraordinárias”, concluiu Cedraz.

A proposta de novo marco legal foi aprovada pelos representantes dos Estados. Ela foi apresentada pelo procurador do Estado do Rio de Janeiro André Uryn e está baseada em três pontos. O primeiro, a possibilidade da situação de emergência ou calamidade pública ser prorrogada enquanto durar a situação – hoje limitada a 180 dias.

O segundo ponto da proposta de novo marco legal trata da possibilidade da elaboração de projeto básico concomitante às obras, mas que teria de ser apresentado em 180 dias. O terceiro ponto trata da possibilidade de formalizar a contratação em até 30 dias. A vantagem é que o gestor não precisaria formalizar o contrato imediatamente, que é exigência da Lei de Licitações.

Outro palestrante foi o deputado Glauber Braga (RJ), que falou sobre o Projeto de Lei 12.608/12, que institui a Política Nacional de Defesa e Proteção Civil (PNPDEC). O texto estabelece a divisão de responsabilidades entre as esferas governamentais em tragédias climáticas.

Flávio Amaral Garcia, procurador do Estado (RJ), ressaltou a importância de ações preventivas na resposta aos desastres naturais. Por sua

vez, o professor da Universidade Federal da Bahia Paulo Modesto compreende que “existe uma certa tendência de se tomar decisões individualizadas. E isso deixa os entes sem parâmetros, o que pode levar a uma desqualificação das ações”. Ele defendeu que as decisões devem ser tomadas de forma conjunta, consciente e amparada.

O auditor do TCU Bruno de Souza Machado (Seprog) falou sobre a auditoria operacional realizada em 2009 na Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec), que resultou nos acordos mencionados acima. Ele explicou que objetivo do trabalho foi avaliar a

atuação da Sedec no programa de resposta a desastres e reconstrução, abordando os mecanismos de alocação e distribuição de recursos.

Tetsuya Ikeda, do Instituto de Desenvolvimento da Infraestrutura do Japão, falou sobre as leis, contratos e ações de seu país contra desastres naturais. O arquipélago nipônico tem grandes índices de terremotos e vulcões ativos. Ele falou da importância de se ter planejamento prévio, de modo a agir e administrar desastres mantendo a ordem pública e garantindo o bem estar social.

O professor-doutor Antônio Edésio Jungles, coordenador do Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, da Universidade Federal de Santa Catarina, teceu considerações sobre mito de o Brasil não ter muitos desastres naturais. Ele citou o Catarina (2004), que danificou mais de 100 mil residências no Sul, e as recorrentes enchentes no Sudeste e no Vale do Itajaí (SC).

Jungles acredita que o problema não está na falta de conhecimento, mas na baixa consciência da necessidade de disseminação das ações preventivas. Isso prejudicaria especialmente a população de baixa renda, justamente a que mais sofre nos desastres naturais.



Estimativa de proporções em questões politômicas



Ângelo Henrique Lopes da Silva é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Engenharia Mecânica (ITA), Mestre e Doutor em Economia (UnB).

1. INTRODUÇÃO

Amostragem é uma das técnicas quantitativas mais presentes nos trabalhos de auditoria não só privada como governamental. Ela permite que, investigando-se uma parte, possa-se concluir sobre o todo. Entre as formulações amostrais, sobressai-se a estimativa de proporções, pela utilidade na identificação e mensuração das inconformidades em bancos de dados, tais como: balanços, folhas de pagamento ou arquivo de contratos. Por meio de tais estimativas, mensura-se a proporção de impropriedades no conjunto de observações auditadas e decide-se se a magnitude dos desvios é significativa para macular a administração.

A estimação de proporções ambienta-se em questões de dois tipos: dicotômicas e politômicas. As questões dicotômicas são aquelas que contêm dois itens de resposta, geralmente representadas pelo binômio sim/não. Esse tipo de questão e as respectivas estimativas possuem teoria bem desenvolvida na literatura sobre amostragem, dispensando assim comentários mais longos sobre o tema neste ar-



tigo. Já as questões politômicas, compostas de questões de mais duas categorias ou classes de resposta, não contam com literatura tão acessível para melhor compreensão das diferenças em relação às questões dicotômicas. Este artigo tem o objetivo de esclarecer e demonstrar a formulação diferenciada que acompanha a amostragem simultânea de várias proporções contidas em questões politômicas.

A primeira seção traz, como contraponto inicial ao tema principal, um resumo teórico da amostragem de uma proporção inserida em questões dicotômicas. Na seção seguinte, apresentamos o desenvolvimento teórico da amostragem de várias proporções contidas em questões politômicas e pontos coincidentes ao modelo dicotômico. Na terceira seção, expomos as correções de Bonferroni e de Sidak, que impõem a diferenciação entre as amostragens dos casos dicotômico e politômico. Na quarta seção, analisamos o impacto dessas correções no dimensionamento amostral. Finalmente, traçamos orientações para aplicação das citadas correções nos trabalhos de amostragem voltados a questões politômicas.

2. QUESTÕES DICOTÔMICAS

A amostragem de proporções em questões dicotômicas fundamenta-se na distribuição binomial, pois ela descreve e opõe duas classes de resultados, tais como: sucesso/fracasso, sim/não, conforme/inconforme etc. Uma distribuição binomial é representada por:

$$P(x) = \binom{n}{x} p^x (1-p)^{n-x}$$

em que p é probabilidade de um evento determinado em cada tentativa e n é o número de tentativas. Para efeito de teste inferenciais, inclusive tendo como objetivo amostragem, o valor esperado de tal evento é $n \cdot p$ e sua variância é de $n \cdot p \cdot (1 - p)$.

Um exemplo proporciona esclarecimento. Caso se deseje realizar uma amostragem para verificar a proporção de contratos afetados por inconformidades, o cálculo do tamanho da amostra n seria:

$$n = \frac{N \cdot z^2 \cdot p \cdot q}{(N - 1) \cdot e^2 + z^2 \cdot p \cdot q}$$

Em que N é o tamanho da população, q é igual a $(1-p)$, e é a margem de erro, e z é o fator da distribuição normal padronizada correspondente ao nível de significância α . Geralmente, o produto $p \cdot q$ é obtido do histórico de trabalhos anteriores ou, quando totalmente desconhecido, substituído por 0,25, valor máximo que proporcionará um cálculo conservador do tamanho da amostra.

3. QUESTÕES POLITÔMICAS

No caso de se terem questões politômicas, a distribuição que fundamenta o processo de amostragem é a multinomial, que é uma generalização da distribuição binomial para mais de duas proporções. Situações que podem ser modeladas pela probabilidade acima são questões de múltipla escolha, sejam de resposta única ou múltipla, escala de Likert, escala numérica, etc.

Sejam, então, as probabilidades p_1, \dots, p_2 , satisfazendo a $0 \leq p_i \leq 1$, para $i=1, \dots, n$, e $\sum_{i=1}^k p_i = 1$. Então, a probabilidade conjunta de se obterem as quantidades (x_1, \dots, x_n) , a partir de uma amostra de tamanho m , é dada por:

$$P(x_1, \dots, x_n) = \frac{m!}{x_1! \dots x_2!} p_1^{x_1} \dots p_2^{x_2}$$

Pode-se demonstrar que a distribuição marginal de qualquer componente X_i da distribuição multinomial corresponde a uma Binomial(m, p_i), em que m é o número de tentativas e p_i é a probabilidade de obtenção de X_i em cada tentativa (ver Apêndice A).

Assim, os equacionamentos dos parâmetros de amostragem (esperança e variância) que utilizamos para amostragem de questões dicotômicas são válidos para a amostragem de questões politômicas. Em função da equivalência demonstrada acima, a esperança de X_i é $m \cdot p_i$ e a sua variância é $m \cdot p_i \cdot (1-p_i)$, que são equivalentes ao caso binomial.

Para benefício de melhor esclarecimento, seja uma questão de auditoria operacional em que se busque identificar a proporção de impropriedades em uma folha de pagamento. Há quatro possibilidades: inconformidade A, inconformidade B, ambas inconformidades ou nenhuma delas. Essa situação seria modelada por uma distribuição multinomial de quatro proporções ($m=4$) e teria tamanho de amostra igual a:

$$n = \max_{p,q} \frac{N \cdot z^2 \cdot p \cdot q}{(N-1) \cdot e^2 + z^2 \cdot p \cdot q}$$

Essa formulação é equivalente à (1), a não ser pela escolha do produto $p \cdot q$ que maximiza o resultado do cálculo, bem com o valor de z , que merecerá atenção na seção seguinte. A escolha do valor máximo entre os resultados da fórmula decorre de conservadorismo, no sentido de garantir a obtenção de erros amostrais desejados para todas as proporções. Com o desconhecimento de uma estimativa inicial do produto entre p e q , a solução, mais uma vez, seria de fazê-lo igual 0,25.

Não obstante à equivalência dos parâmetros estatísticos dos modelos de amostragem binomial e multinomial, há uma diferença na inferência estatística para amostragem multinomial, quanto ao nível de significância do teste, que necessita de um ajuste no valor de z da distribuição.

4. AS CORREÇÕES DE BONFERRONI E SIDAK

Segundo Köhl e Magnussen (2010, p. 90), a estimação de intervalos de confiança para k classes precisa considerar que as estimativas de precisão são simultaneamente dadas para as k classes. Significaria distribuir o nível de significância global α pelos k intervalos de estimação. O método de Bonferroni distribui

o nível de significância global, de modo igualitário, pelas classes individuais. Se temos 4 classes a serem testadas em conjunto com um nível de confiança global de 0,95 ($\alpha=0,05$), o nível de significância corrigido por Bonferroni para cada classe será de $\alpha_4=\alpha/k=0,05/4=0,0125$. Assim, com a correção de Bonferroni, é possível realizar testes de hipótese conjuntos, mas controlando-se o nível de confiança global que cobre os níveis de confiança de cada um desses testes. Esse raciocínio pode ser encontrado também em outros trabalhos, tais como Angers (1989, 1974). A demonstração da correção de Bonferroni pode ser obtida das relações booleanas da estatística (ver Apêndice B).

Desse modo, se uma questão de auditoria possuir k classes, dado que $\sum_{i=1}^k p_i = 1$, apenas $k-1$ classes precisarão ser testadas, o que resultará, pela correção de Bonferroni, que o nível de significância será igual ao nível de significância global dividido por $k-1$. Percebe-se que, para o caso de $k=2$, a correção de Bonferroni simplifica-se, resultando no caso dicotômico.

Seja o exemplo anterior, de 2 tipos de inconformidade gerando 4 itens de resposta e considere um nível de significância global de 0,05. O fator z a ser inserido na fórmula (2) deverá corresponder ao nível de significância de 0,01667 ($=0,05/3$), o que redundará em um $z=2,39398$. Logo, considerando $N=20000$, uma margem de erro de $e=0,03$ e o produto $p \cdot q$ de 0,25, a amostra será de:

$$n = \frac{20000 \cdot 2,39398^2 \cdot 0,25}{(20000 - 1) \cdot 0,03^2 + 2,39398^2 \cdot 0,25} = 1474,67 \cong 1475$$

Essa também é a solução apresentada por Oliveira (2004, p. 101-103), ao adotar um nível de significância individual de $\alpha/2(k-1)$, em que k é número total de classes. Ao perceber que, em Oliveira (2004), a divisão por dois resulta do teste bicaudal, podemos concluir que se trata de cálculos idênticos.

Aqui, vale um esclarecimento importante a ser feito quanto às afirmações de independência proferidas por tal publicação. Não se trata de independência estatística, mas tão somente de independência algébrica. Não faria sentido afirmar independência estatística entre variáveis aleatórias multinomiais, pois a condição construtiva $\sum_{i=1}^k p_i = 1$ impõe uma característica de dependência estatística entre as variáveis aleatórias X_1, \dots, X_n , uma vez que a covariância entre X_i e X_j quaisquer é não nula e igual $m \cdot p_i \cdot p_j$ (Casella e Berger, 2002, p. 182). A independência defendida por Oliveira (2004), pelo contrário, diz respeito à mera independência algébrica entre os itens de resposta, apenas afastada quanto ao último item de resposta que completa a soma unitária das proporções como comentado em parágrafo anterior. Deve-se lembrar também, finalmente, de que a formulação de Bonferroni aplica-se ao caso geral de dependência estatística, o que abrange também o caso particular de independência, esta que pode ser definida como dependência nula.

Uma alternativa à Bonferroni seria considerar que, ao se testar um conjunto de proporções, a um dado nível de significância, mais provável será incorrer-se em erros do tipo I –



erro de rejeitar uma hipótese nula verdadeira, denominado nível de significância (α -) do que se tivesse testando apenas uma proporção, ou seja, quanto mais testes são realizados, mais provável de que sejam encontrados eventos raros (Abdi, 2012).

Dado um nível de significância α , a probabilidade de não se incorrer no erro tipo I em um teste será de $1 - \alpha$. Caso se façam dois testes, e considerando independência (estatística) entre eles, a probabilidade de não se incorrer no erro tipo I será de $(1 - \alpha)^2$. Assim, para k testes, tem-se $(1 - \alpha)^k$. Para obter o nível de significância global, basta tomar o complemento do resultado anterior: $\alpha_{\text{global}} = 1 - (1 - \alpha_{\text{individual}})^k$, o que resulta na correção de Sidak:

$$\beta = 1 - (1 - \alpha)^{1/k}$$

Na qual se passa a denominar de α , o nível de significância global, e de β , o individual.

Seja, pois, o exemplo anterior das inconformidades. O fator z será correspondente ao nível de significância de $0,01695 (= 1 - (1 - 0,05)^{1/3})$, o que redundará em um $z = 2,387738$. Logo, considerando $N = 20000$, uma margem de erro de $e = 0,03$ e o produto $p \cdot q$ de $0,25$, a amostra será de:

$$n = \frac{20000 \cdot 2,387738^2 \cdot 0,25}{(20000 - 1) \cdot 0,03^2 + 2,387738^2 \cdot 0,25} = 1467,56 \cong 1468$$

Tabela 1
Correções de α por Bonferroni e Sidak

k	$\alpha = 5\%$		$\alpha = 10\%$	
	Bonferroni	Sidak	Bonferroni	Sidak
2	0,05000	0,05000	0,10000	0,10000
3	0,02500	0,02532	0,05000	0,05132
4	0,01667	0,01695	0,03333	0,03451
5	0,01250	0,01274	0,02500	0,02600
6	0,01000	0,01021	0,02000	0,02085
7	0,00833	0,00851	0,01667	0,01741
8	0,00714	0,00730	0,01429	0,01494
9	0,00625	0,00639	0,01250	0,01308
10	0,00556	0,00568	0,01111	0,01164

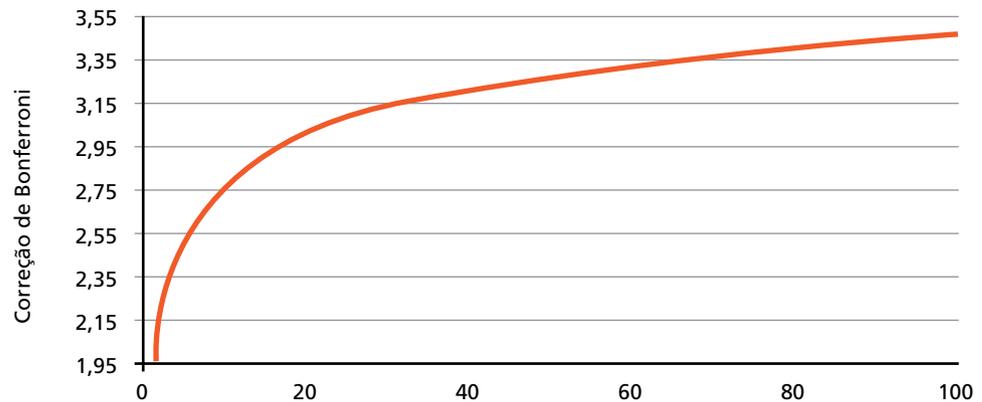
5. IMPACTO DAS CORREÇÕES DE BONFERRONI E SIDAK

Pode-se demonstrar que a correção de Sidak sempre resulta em valor mais alto do que a de Bonferroni (ver Apêndice C), o que torna esta mais conservadora (pessimista) do que aquela, no sentido de se evitar mais erros do tipo I (Tabela 1).

Uma observação a ser feita é a de que $k=2$ resulta no caso binomial e em uma igualdade entre os níveis de confiança global e individual de cada teste. Apesar de muito próximos, a correção de Sidak possui a vantagem de proporcionar um tamanho de amostra menor do que a de Bonferroni, mas não olvidando que aquela, rigorosamente, aplica-se a testes independentes entre si, caso este que não é o mais frequente nas situações enfrentadas. A situação de dependência estatística na correção de Sidak, ao invés de igualdade, é representada pela desigualdade: $\beta \geq 1 - (1 - \alpha)^{1/k}$. Ao se adotar mais uma vez a solução mais conservadora, faz lógica continuar a se utilizar $\beta = 1 - (1 - \alpha)^{1/k}$. A correção de Sidak para ajuste da estimativa conjunta de proporções é adotada também em outros trabalhos como o manual de amostragem do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2004, p. 59-60) e Souza (2000, p. 42-43), ambos trabalhando também com a independência das proporções sob o conceito algébrico, não o

Gráfico 1

Varição da correção de Bonferroni em função do número de itens k , para $\alpha = 0,05$



estatístico, como antes comentado. Não se deve olvidar outrossim que, em uma questão de auditoria de k itens de resposta, com $\sum_{i=1}^k p_i = 1$, o expoente da fórmula de Sidak é $1/(k - 1)$.

O valor z da distribuição normal, não obstante aumente bastante, não explode com o quantitativo maior de itens k , não comprometendo assim o tamanho da amostra. Na Figura 1, para $\alpha=5\%$, plotamos os valores de z em função de k , pela formulação de Bonferroni, que a opção mais conservadora a resultar em z mais elevado. Tomando-se, como parâmetro de comparação o $k=2$, em que convencionalmente $z=1,9599$, podemos verificar quão reduzido é o avanço de z com aumento de k , a ponto de z ser apenas ainda 3,4780, quando k atinge 100. Nesse caso, o aumento do tamanho da amostra, considerando a população suficientemente grande, seria de 216% $(=(3,4780/1,9566)2-1)$, mesmo considerando um aumento de $k=2$ para $k=100$.

6. TRATAMENTO DE QUESTÕES POLITÔMICAS

Questões com itens de respostas cujas proporções são complementares, ou seja, cuja soma iguala-se à unidade, possuem uma evidente dependência estatística. Nesses casos, embora ainda seja possível o desmembramento da questão em questões dicotômicas, tal procedimento não é recomendável, uma vez que o que se busca é uma amostragem com nível de significância global da questão como todo.

Um exemplo prático em auditoria pode esclarecer a importância de uma amostragem com nível de significância global. Seja um trabalho de auditoria que busca em contratos os tipos de inconformidade A, B e C, por meio de um questionário que contenha uma questão de múltipla escolha. Há duas formas de se implementar a questão (Tabela 2).

Tabela 2

formatos de questões de múltipla escolha

Forma 1 – resposta única	Forma 2 – resposta múltipla
Marque o item correspondente às inconformidades verificadas no contrato examinado: <ul style="list-style-type: none"> (a) Inconformidade A (b) Inconformidade B (c) Inconformidade C (d) Inconformidades A e B (e) Inconformidades A e C (f) Inconformidades B e C (g) Inconformidades A, B e C (h) nenhuma delas 	Marque, caso haja, as inconformidades encontradas no contrato examinado (pode marcar mais de um item): <ul style="list-style-type: none"> (a) Inconformidade A (b) Inconformidade B (c) Inconformidade C

Observe que as formas são equivalentes quanto ao objetivo pretendido de mapear todas as situações de inconformidade dos contratos. A título de exemplo, caso um contrato possua as inconformidades A e C, perante a forma 1, a marcação será o item (e), enquanto, perante a forma 2, os itens (a) e (c) serão apontados simultaneamente. Mesmo a inexistência de inconformidades, que, na forma 1, possui o item (h), pode ser registrado na forma 2, pela ausência de marcação.

Outrossim, os procedimentos de amostragem são equivalentes. Uma quantidade de tipos n implica a construção de 2^n itens na forma 1 da questão. No caso exemplificado, três tipos de inconformidades redundarão em $2^3=8$ itens na forma 1, ou seja, o número de partes do conjunto das inconformidades $\{A,B,C\}$. Então, 8 seria o valor de k para dimensionamento da amostra, segundo uma amostragem com o nível de significância global regida pela fórmula (2), em que seriam estimadas 7 ($=2^n-1$) proporções, devido a 7 proporções independentes algebricamente, sendo a oitava dependente das restantes em razão do somatório das proporções igual à unidade. No entanto, como já comentado, a forma 2 representa uma economia de espaço na implementação da

Tabela 3
fator z em função de n

n	k	z
1	2	1,959964
2	4	2,393980
3	8	2,690110
4	16	2,935199
5	32	3,153563
6	64	3,355000
7	128	3,544271
8	256	3,724016
9	512	3,895869
10	1024	4,060938

questão, sem comprometer os resultados buscados. Do mesmo modo, o número de itens k a serem considerados no dimensionamento da amostra deve considerar o número de partes do conjunto 2^n .

Ao se utilizar Bonferoni, percebe-se que, mesmo com o aumento exponencial de k itens decorrente da reduzida elevação da quantidade de tipos n , o z não cresce exacerbadamente, como se pode ver na Tabela 3. Como se verifica, $n=10$ gera $k=1024$ itens, mas mal consegue dobrar o valor de k , quando comparado com seu valor convencional de $z=1,9599$. Mas, ao se vislumbrar que, dificilmente, uma questão de auditoria conteria 10 tipos de inconformidade e as consequentes combinações, conclui-se que a majoração do



fator z devido à correção de Bonferroni certamente não inflará o tamanho da amostra a ponto de inviabilizá-la.

Por fim, é possível o desmembramento de questões politômicas em tantas questões dicotômicas quantos forem os itens de resposta independentes algebricamente. Mas essa deve ser uma solução adotada com parcimônia e apenas quando, definitivamente, fizer sentido uma estimação, em separado, das proporções de cada item de resposta. Melhor explicando, há questionamentos em auditoria que se afastam da condição construtiva de dependência estatística e complementa-

ridade das proporções: $\sum_{i=1}^k p_i = 1$. Suponha o objetivo de identificar contratos que apresentem inconformidades do tipo A e do tipo B. As proporções (ou probabilidades) de ocorrências entre inconformidades de tipo A e B são, a princípio, independentes estatisticamente e devem ser tratadas em questões dicotômicas separadas. Aliás, nesse caso, uma questão politômica não seria necessária, a menos que haja interesse em se mensurar a ocorrência simultânea dos dois tipos de inconformidade (interseção das ocorrências), o que seria incluir um item de resposta dependente estatisticamente aos itens anteriores.

APÊNDICE A

Adotando a demonstração por Casella (2002, p. 181-182), faz-se necessário primeiro apresentar o teorema multinomial.

Teorema multinomial: Seja m e n inteiros positivos. Seja A o conjunto de vetores $x=(x_1, \dots, x_n)$ tal que cada x_i é um inteiro não negativo e $\sum_{i=1}^n x_i = m$. Então, para quaisquer números reais p_1, \dots, p_n ,

$$(p_1 + \dots + p_n)^m = \sum_{x \in A} \frac{m!}{x_1! \dots x_n!} p_1^{x_1} \dots p_n^{x_n}$$

Considerando que os p_i probabilidades tais que $\sum_{i=1}^n p_i = 1$, tem-se que $(p_1 + \dots + p_n)^m = 1$.

Calcula-se, então, a distribuição marginal de X_n de uma distribuição multinomial. Para um valor fixo de x_n , com o objetivo de calcular distribuição marginal de $f(x_n)$, deve-se somar todos os possíveis valores de (x_1, \dots, x_{n-1}) , ou seja, a soma sobre todos os (x_1, \dots, x_{n-1}) tal que os x_i sejam todos inteiros não negativos e $\sum_{i=1}^{n-1} x_i = m - x_n$, conjunto o qual chamaremos de B . Então,

$$f(x_n) = \sum_{(x_1, \dots, x_{n-1}) \in B} \frac{m!}{x_1! \dots x_n!} p_1^{x_1} \dots p_n^{x_n}$$

$$f(x_n) = \sum_{(x_1, \dots, x_{n-1}) \in B} \frac{m!}{x_1! \dots x_n!} p_1^{x_1} \dots p_n^{x_n} \frac{(m-x_n)! (1-p_n)^{m-x_n}}{(m-x_n)! (1-p_n)^{m-x_n}}$$

$$f(x_n) = \frac{m!}{x_n! (m-x_n)!} p_n^{x_n} (1-p_n)^{m-x_n} \sum_{(x_1, \dots, x_{n-1}) \in B} \frac{(m-x_n)!}{x_1! \dots x_{n-1}!} \left(\frac{p_1}{1-p_n} \right)^{x_1} \dots \left(\frac{p_{n-1}}{1-p_n} \right)^{x_{n-1}}$$

Usando o fato de que $x_1 + \dots + x_{n-1} = m - x_n$ e $p_1 + \dots + p_{n-1} = 1 - p_n$, e ainda o teorema multinomial, pode-se ver que a somatório acima é igual a 1. Assim, demonstra-se que a distribuição marginal de X_n é uma binomial (m, p_n) .

APÊNDICE B

É conhecida a relação:

$$P(A \cup B) = P(A) + P(B) - P(A \cap B)$$

Como $P(A \cup B) \leq 1$, tem-se que $P(A \cap B) \geq P(A) + P(B) - 1$ que é conhecida por desigualdade de Bonferroni.

Essa desigualdade permite que se limite por baixo a probabilidade de eventos simultâneos, a interseção, em termos das probabilidades de eventos individuais (Casella e Berger, 2002, p. 11). Assim, suponha que os eventos **A** e **B** possuam cada um uma probabilidade de 0,95.

Então a probabilidade de ambos ocorrerem é limitada inferiormente por:

$$P(A \cap B) \geq P(A) + P(B) - 1 = 0,95 + 0,95 - 1 = 0,90$$

Pode-se generalizar a desigualdade de Bonferroni (Casella e Berger, 2002, p. 13). Aplicando à desigualdade Booleana o conjunto A^c , tem-se que:

$$P\left(\bigcup_{i=1}^n A_i^c\right) \leq \sum_{i=1}^n P(A_i^c)$$

Como, $\bigcup A_i^c = (\bigcap A_i)^c$ e $P(A_i^c) = 1 - P(A_i)$, temos

$$1 - P\left(\bigcap_{i=1}^n A_i\right) \leq n - \sum_{i=1}^n P(A_i)$$

$$P\left(\bigcap_{i=1}^n A_i\right) \geq \sum_{i=1}^n P(A_i) - (n - 1)$$

que é a versão generalizada da desigualdade de Bonferroni.

Por fim, se $1 - \alpha$ é o nível de confiança simultâneo sobre um conjunto de n níveis de confiança individuais $1 - \beta$, utilizando a desigualdade de Bonferroni, obtém-se como limite para o nível de confiança β :

$$1 - \alpha \geq \sum_{i=1}^n (1 - \beta) - (n - 1)$$

$$\Rightarrow \beta \geq \alpha/n$$

Por conservadorismo, usa-se $\beta = \alpha/n$.

APÊNDICE C

Demonstra-se que: $\frac{\alpha}{2(k-1)} \leq \frac{1 - (1-\alpha)^{1/(k-1)}}{2}$, para $k-1 \geq 1$.

Substituindo-se $k-1$ por n para simplificar.

Então, quando um inteiro $n \geq 1$,

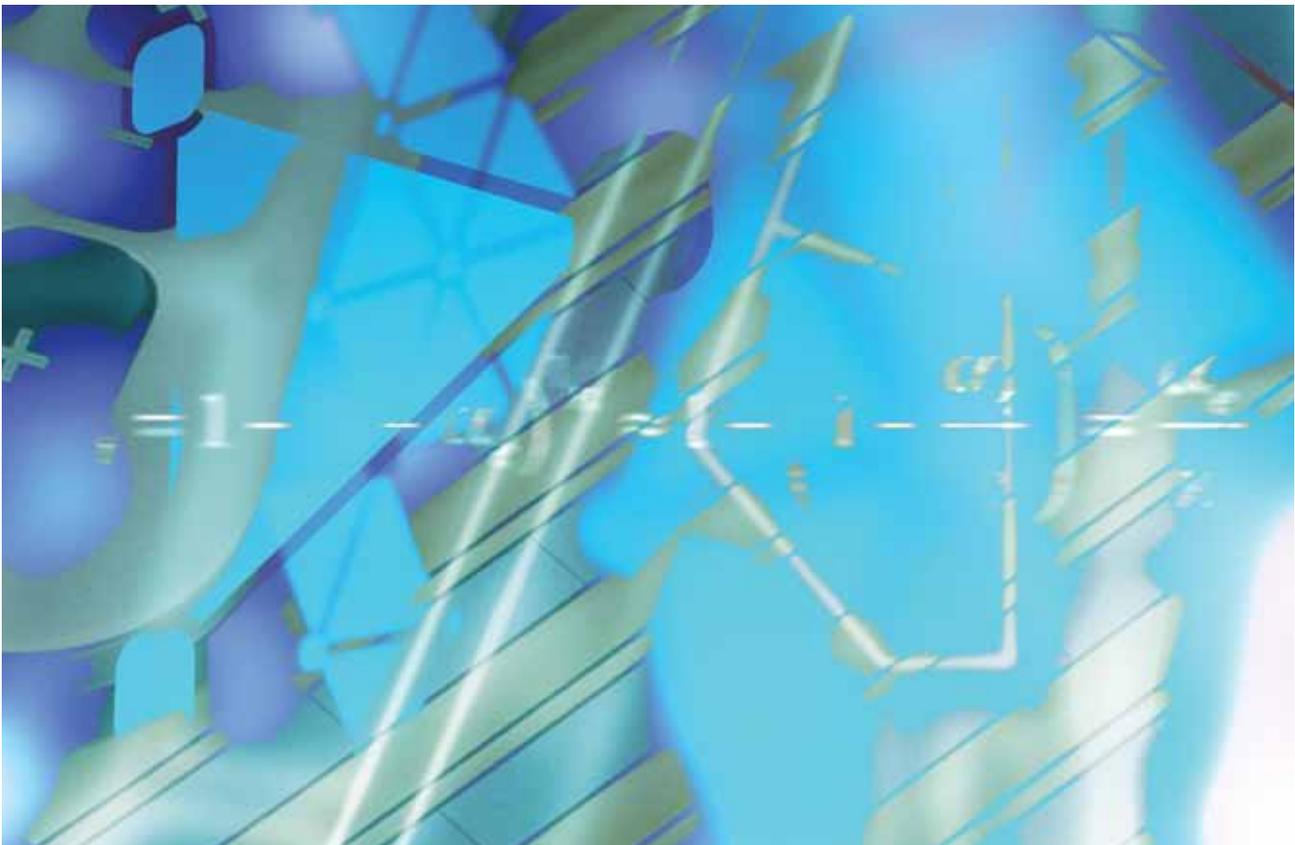
$$[1 - (\alpha/n)]^n = 1 - n(\alpha/n) + [(n-1)/2n]\alpha^2 - \{[(n-1)(n-2)]/6n^2\} \alpha^3 + \dots$$

Como $\alpha < 1$ e é pequeno, $[(n-1)/2n]\alpha^2 - \{[(n-1)(n-2)]/6n^2\} \alpha^3 + \dots$ é positivo.

$$\text{Logo, } [1 - (\alpha/n)]^n \geq 1 - \alpha \Rightarrow 1 - (\alpha/n) \geq (1 - \alpha)^{1/n} \Rightarrow 1 - (1 - \alpha)^{1/n} \geq (\alpha/n)$$

Logo, voltando com $k-1$ no lugar de n e dividindo por 2, tem-se:

$$\frac{1 - (1 - \alpha)^{1/(k-1)}}{2} \geq \frac{\alpha}{2(k-1)}, \forall k \geq 2$$



A atuação dos três Poderes da República, do Tribunal de Contas e do controle social na formulação, execução e controle da política fiscal da União



Carlos Frederico Rubino Polari de Alverga é servidor da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).

1. INTRODUÇÃO

A política fiscal é o componente da política econômica que se refere, por um lado, às receitas públicas, ou seja, à arrecadação dos tributos do Estado sobre a renda, o patrimônio e o consumo das pessoas físicas e jurídicas, e, por outro lado, aos dispêndios do Governo, os quais estão explicitados no orçamento público. Desta forma, a política fiscal abrange dois componentes distintos, o relativo à política tributária, concernente à receita pública e a política orçamentária, pertinente à despesa pública. Pode-se considerar que o desempenho, pelo Governo, da política fiscal seria a forma deste operacionalizar a atividade financeira.

No Brasil, a principal questão em torno da política fiscal é o estabelecimento da meta de resultado primário do Governo Central (Tesouro, Banco Central do Brasil e Previdência Social), a qual consta do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (AMF/LDO) e é um importante parâmetro tanto para a elaboração quanto para a execução



orçamentária do Governo Federal. O mencionado resultado corresponde à economia de recursos no orçamento não financeiro da União para que esses recursos sejam destinados ao pagamento do serviço (amortização+juros) da dívida pública.

A mencionada política influencia importantes variáveis macroeconômicas, tais como os níveis de inflação, consumo, emprego, investimento entre outras, as quais repercutem diretamente na vida da população, sendo determinante para a mensuração da renda disponível real da sociedade. Entende-se por renda disponível real da sociedade como sendo o poder aquisitivo, a capacidade de compra associada ao nível da renda após a incidência dos tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios). Na espécie tributos, os gêneros impostos, taxas, contribuições de melhoria são tributos devido à definição legal contida no Código Tributário Nacional (CTN) e o gênero empréstimo compulsório é considerado tributo pela jurisprudência.

Posteriormente, é abordada a formulação da política fiscal, na qual o elemento mais importante é o estabelecimento, no Anexo de Metas Fiscais (AMF) da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da meta de resultado fiscal primário do setor público federal. Além disso, o alcance da meta fiscal da LDO influirá decisivamente na execução orçamentária do exercício, pois, se houver insuficiência de arrecadação tributária, haverá limitação de empenho para assegurar o cumprimento da mencionada meta fiscal, conforme preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No que se refere à execução da política fiscal, o papel preponderante cabe ao Executivo, por meio da atuação da Secretaria do Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que são os dois órgãos da Administração que realizam o acompanhamento da evolução da arrecadação tributária da União com o objetivo de proporcionar o alcance da meta fiscal, realizando, quando da ocorrência de frustração da receita tributária do Governo Federal, o contingenciamento da execução do

orçamento da despesa pública, a limitação de empenho, por intermédio da edição do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, o qual consta de dispositivo da LRF.

Por outro lado, o Legislativo participa do processo da política fiscal discutindo e aprovando a Lei Orçamentária Anual (LOA), a cujo projeto os parlamentares podem propor emendas, bem como as demais leis orçamentárias (o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e as Leis de créditos adicionais), e, também, fiscalizando, em conjunto com o TCU, a gestão fiscal de acordo com os dispositivos da LRF pertinentes ao assunto. A participação efetiva do Poder Legislativo no orçamento e, por conseguinte, na política fiscal, ocorre, principalmente, na questão das emendas parlamentares ao Projeto de Lei de Orçamentária Anual (PLOA), emendas essas que são disciplinadas por dispositivos constitucionais, os quais admitem a proposição de emendas congressuais mediante somente anulação de despesas que estejam previstas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Pela Constituição, não pode haver a anulação de despesas para a proposição de emendas ao PLOA nas dotações que se refiram a dispêndios com pessoal e encargos sociais, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para os Estados, Distrito Federal e Municípios. Além do antes exposto, as referidas propostas de emendas devem ser compatíveis com o PPA e com a LDO.

Posteriormente, é explanada a participação do Judiciário na execução da mencionada política, a qual se dá, principalmente, na questão dos precatórios, os quais devem ser pagos pelo Executivo que, para poder efetivar os pagamentos, necessita alocar no orçamento anual os créditos e dotações com os quais serão realizados os pagamentos aos beneficiários dos precatórios. Esses últimos são sentenças transitadas em julgado pelo Poder Judiciário determinando que o Poder Público, no caso, o Poder Executivo

Federal, pague débitos judiciais a pessoas físicas e jurídicas. Esta questão tem implicações para a elaboração, execução e controle da política fiscal, na medida em que, pela Constituição Brasileira, no seu artigo 100, parágrafo 5º

é obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

Após abordar a participação do Poder Judiciário na política fiscal, é feita referência à atuação do Tribunal de Contas da União no que diz respeito ao controle que esta Corte exerce sobre a aludida política, principalmente em decorrência das atribuições que lhe foram conferidas pela LRF, tais como o acompanhamento, relativamente aos limites, em percentual da receita corrente líquida, dos montantes das dívidas mobiliária e consolidada, despesas com pessoal ativo e inativo, operações de crédito, concessão de garantias e, também, o monitoramento das situações que requeiram a realização de limitação de empenho, bem como no que concerne aos fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Por fim, será examinado o papel reservado para o exercício do controle social, da sociedade civil, destacando os dispositivos constitucionais e legais que conferem aos cidadãos em geral a faculdade de apreciar os documentos que representam as prestações de contas dos administradores públicos nacionais, os respectivos pareceres prévios emitidos pelos correspondentes Tribunais de Contas, a execução orçamentária e financeira, principalmente da União, o

poder, conferido pela Constituição, para que qualquer cidadão seja parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, entre outros dispositivos dessa natureza.

2. DEFINIÇÃO E RELEVÂNCIA DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

A atividade financeira do Estado (AFE) é crucial para a determinação da magnitude das principais variáveis macroeconômicas, tais como a renda, o emprego, a demanda, a massa salarial, as taxas de juros, o investimento, entre outras.

A AFE é estudada tanto sob o aspecto jurídico quanto sob o aspecto econômico. No primeiro caso, há a abordagem do Direito Financeiro e, no segundo, das Finanças Públicas.

O presente artigo se valerá das duas abordagens para tentar explicar de que forma ocorre a participação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como para tentar explicar de que forma são exercidos os controles efetuados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) pela Controladoria Geral da União (CGU) e pela sociedade civil relativamente ao processo de formulação, execução e controle da política fiscal federal.

3. PARTICIPAÇÃO DO PODER EXECUTIVO NA FORMULAÇÃO E NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA FISCAL

As receitas dos tributos arrecadados pela União são recolhidas à conta única do Tesouro Nacional, órgão que tem participação estratégica na execução da política fiscal do Governo Federal, pois é o órgão que determina a programação financeira da execução do orçamento geral da União em obediência ao artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Este artigo preconiza que o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o

cronograma de execução mensal de desembolso, o que é feito mediante a edição do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, o qual enuncia os limites de empenho e pagamento, ou seja, os parâmetros que presidirão a execução orçamentária e financeira da despesa do Governo Federal, executados pela administração direta e indireta do Poder Executivo da União no exercício financeiro.

A STN é, pela Lei nº 10.180/2.001, o órgão central do sistema federal de administração financeira, pela qual ela desempenha a função de “ditar” o ritmo da execução financeira do orçamento, com a finalidade de propiciar o alcance da meta de resultado primário estipulada pelo Governo Federal para o exercício, a qual consta do AMF/LDO, e é o mais relevante parâmetro para a execução da política fiscal. É importante assinalar que o referido Decreto abrange apenas os orçamentos fiscal e da seguridade social do Poder Executivo Federal e, no que se refere à sua incidência nas entidades da administração indireta, só abrange as empresas estatais dependentes.



Já a participação da SOF no processo de formulação/execução da política fiscal se dá, principalmente, pelo lado da política orçamentária, que é o fundamento da execução da despesa pública. A SOF elabora a proposta orçamentária da União, enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até 31/8 de cada exercício. Além disso, a SOF atua na instituição dos limites de empenho. Outra função de suma importância desempenhada pela SOF é a da previsão da arrecadação das receitas públicas, obedecendo ao artigo 12 da LRF, o qual tem o seguinte conteúdo:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

A LRF também dispõe no sentido de que a receita deve ser desdobrada em previsões bimestrais de arrecadação. Após fazer isso, o Poder Executivo Federal, por intermédio da STN e da SOF, acompanha e monitora, ao longo do exercício financeiro, a evolução da arrecadação tributária, de modo a assegurar o cumprimento da meta estipulada no AMF/LDO.

Caso a arrecadação apresente um comportamento deficitário relativamente ao previsto, certamente haverá limitação de empenho, para garantir o alcance da meta fiscal. A mencionada lei, na redação original, previa que o poder Executivo poderia intervir na execução orçamentária dos demais Poderes e do Ministério Público, caso estes não realizassem a limitação de empenho nos montantes devidos. Entretanto, uma ação direta de inconstitucionalidade questionou a constitucionalidade deste dispositivo e o STF suspendeu liminarmente a eficácia do citado dispositivo, em sede de medida cautelar de ADIN.

Caso contrário, ou seja, se a arrecadação tributária do Governo Federal for superior à previsão, ou seja, caso haja excesso de arrecadação, haverá a possibilidade de ocorrer a situação oposta à limitação de empenho, ou seja, poderá haver a abertura de créditos adicionais, tendo em vista que o excesso de arrecadação é uma das fontes de créditos adicionais suplementares e especiais, de acordo com dispositivo contido na Lei nº 4.320/64, artigo 43, § 1º, II.

Caso contrário, ou seja, se a arrecadação tributária do Governo Federal for superior à previsão, ou seja, caso haja excesso de arrecadação, haverá a possibilidade de ocorrer a situação oposta à limitação de empenho, ou seja, poderá haver a abertura de créditos adicionais, tendo em vista que o excesso de arrecadação é uma das fontes de créditos adicionais suplementares e especiais, de acordo com dispositivo contido na Lei nº 4.320/64, artigo 43, § 1º, II.

4. PARTICIPAÇÃO DO PODER EXECUTIVO NO CONTROLE DA POLÍTICA FISCAL

A participação do Poder Executivo no controle da política fiscal se dá, basicamente, pela ação da Controladoria Geral da União (CGU), órgão diretamente subordinado à Presidência da República (PR). A CGU/PR exerce o controle interno no âmbito do Poder Executivo Federal e tem as atribuições elencadas no artigo 74 da Constituição da República. O órgão subordinado à CGU/PR que exerce o controle interno do Poder Executivo da União é a SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO (SFCI/CGU). São as seguintes as prerrogativas constitucionais da CGU, no que se refere ao controle da execução da política fiscal, tanto pelo aspecto da arrecadação da receita pública quanto pelo da realização da despesa pública:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da

administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União.

Desta forma, pode-se concluir que as funções constitucionais do controle interno do Poder Executivo da União que dizem respeito aos itens I e II acima estão todos relacionados à execução da despesa pública, enquanto o item III é relativo tanto às despesas públicas (operações de crédito concedidas pela União) quanto pelo lado das receitas públicas (operações de crédito contraídas pela União e seus direitos e haveres).

5. PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA FISCAL

A participação do Poder Legislativo na formulação e execução da política fiscal ocorre, principalmente, na formulação de emendas ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA), que é enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada exercício financeiro.

As emendas parlamentares ao PLOA, em regra, só podem ser formuladas mediante anulação de outras dotações constantes do PLOA, de modo que a despesa total não seja aumentada.

Não podem servir de base para o cancelamento de dotações constantes do PLOA, para efeito de emendas parlamentares, as dotações para despesas com pessoal e encargos sociais, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais às pessoas políticas, que são os entes da Federação, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, segundo o art.166, parágrafo 3º da Constituição Federal.

Além disso, a Constituição também preconiza que as emendas parlamentares sejam compatíveis com os dispositivos do PPA, da LDO, ou sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões; ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Já pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), artigo 12, § 1º, o Poder Legislativo só pode reestimar a receita prevista no PLOA em caso de omissão ou erro de ordem técnica ou legal.

O Senado Federal desempenha relevante função no que concerne ao processo de formulação e execução da política fiscal, exercendo as seguintes atribuições constitucionais, arroladas no artigo 52, V a IX da Carta Política, incisos os



quais preconizam que é competência privativa do Senado Federal realizar as seguintes tarefas:

- autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;
- dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;
- estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Conforme se pode depreender do acima exposto, essas prerrogativas constitucionais desempenhadas pelo Senado têm implicações tanto ao que se refere à receita pública (operações de crédito a serem contraídas pelos entes da Federação, dívidas consolidada e mobiliária das pessoas políticas), quanto ao que concerne à despesa pública (operações de crédito a serem concedidas pelas entidades estatais), configurando assim a influência das decisões do Senado na política fiscal dos entes federativos, incluída a União. Convém ressaltar que, no caso da dívida mobiliária federal, a atribuição de dispor sobre o respectivo montante cabe, conjuntamente, ao Congresso Nacional e ao Presidente da República mediante sanção, de acordo com o artigo 48, XIV da Carta Magna.

6. PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO CONTROLE DA POLÍTICA FISCAL

A LRF estabelece, em seu artigo 9º, § 4º, o seguinte:

Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

É o Secretário do Tesouro Nacional que comparece, quadrimestralmente, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMPOPF/CN), que é a comissão referida ao § 1º do art. 166 da Constituição Federal, para avaliar o cumprimento das metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO no exercício.

7. PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA FISCAL

A participação do Judiciário na formulação e execução da mencionada política se dá, principalmente, na questão dos precatórios, os quais devem ser pagos pelo Executivo que, para poder efetivar os pagamentos, necessita alocar no orçamento anual os créditos e dotações com os quais serão realizados os pagamentos aos beneficiários dos precatórios.

Os precatórios são sentenças transitadas em julgado pelo Poder Judiciário determinando que o Poder Público, no caso, o Poder Executivo Federal, pague débitos judiciais a pessoas físicas e jurídicas. Esta questão tem implicações para a elaboração, execução e controle da política fiscal, na medida em que, pela Constituição Brasileira, no seu artigo 100, parágrafo 5º,

é obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

A LRF contém importante dispositivo sobre o tema precatórios, no artigo 30, § 7º, o qual preconiza que “Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.” Conforme se pode depreender do dispositivo citado, ele acarreta consequências para a política fiscal, na medida em que incrementa a dívida fundada, a qual, segundo a mesma LRF, artigo 29, inciso I, consiste no

montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

O mesmo normativo estabelece, no artigo 29, § 3º, que

Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

8. PARTICIPAÇÃO DO TCU NO CONTROLE DA POLÍTICA FISCAL

A participação do Tribunal de Contas da União (TCU) no controle da mencionada política se dá, principalmente, pelas atribuições que

foram a ele destinadas pelos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O artigo 59 da LRF preconiza que o TCU avisará aos poderes das entidades estatais, que são os entes da Federação, União, Estados, Distrito Federal e Municípios quando os valores despendidos em relação às seguintes variáveis superarem noventa por cento do respectivo limite, em percentual da receita corrente líquida (RCL): dívida consolidada; dívida mobiliária; despesas com pessoal; operações de crédito; concessão de garantias.

O TCU, também segundo a LRF, avisará aos poderes das esferas de poder quando os gastos com inativos e pensionistas se encontrarem acima dos limites legais, sobre a possibilidade de haver a necessidade de ter que ser feita limitação de empenho para assegurar o alcance da meta fiscal, bem como fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Além disso, o TCU verificará o cumprimento dos limites de despesas com pessoal, em relação à receita corrente líquida dos poderes das esferas de poder.

A Lei 8.666/93 estatui, no artigo 113, que o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente.

A Constituição Federal também atribui ao TCU, no artigo 70, caput, a competência de fiscalizar a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas, o que faz com que a Lei Maior atribua à Corte de Contas a prerrogativa de fiscalizar e controlar a execução da política fiscal tanto pelo lado da receita pública quanto pelo aspecto da despesa pública. Além disso, a Constituição Federal também atribui ao TCU, no artigo 72, uma relevante função de controle no que se refere à execução da política fiscal, pelo lado da despesa pública, estabelecendo que, em

caso de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, a CMPOPF/CN, em caso de o órgão não esclarecer satisfatoriamente o questionamento da referida comissão, esta última solicitará ao Tribunal de Contas da União pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias, e, caso o TCU entenda irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

9. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE DA POLÍTICA FISCAL

A participação da Sociedade Civil no controle da política fiscal é contemplada no arcabouço jurídico-legal pátrio nos seguintes normativos:

LRF:

Art. 48, parágrafo único: A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

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;

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

I – 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;

II – à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 49 - As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Constituição de 88:

art. 5º, LXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

art. 29 - O Município rege-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Art. 31, § 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Art. 74, § 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.

Na Lei 8.666/93:

Art. 113, § 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, para os fins do disposto neste artigo.

ESTATUTO DA CIDADE (Lei Federal nº 10.257/2001), consta o seguinte dispositivo que se refere ao controle social sobre o orçamento público e que, em decorrência disso, tem relação com o controle da política fiscal:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme os argumentos apresentados ao longo do artigo, pode-se concluir que os três Poderes da República da esfera federativa federal, o Tribunal de Contas da União e a sociedade civil, por intermédio do controle social, participam do processo de formulação, execução e controle da política fiscal, a qual diz respeito tanto à receita pública quanto à despesa pública. O arcabouço normativo e jurídico nacional contempla e disciplina a participação de todos os Poderes, do TCU e do controle social no mencionado processo. Como exemplos de

normativos que disciplinam a mencionada participação pode-se citar a Constituição Federal, a Lei 4.320/1.964, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2.000), a Lei 8.666/1.993 de licitações e contratos, a Lei Federal nº 10.257/2.001 entre outros normativos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 maio 2012.

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: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf> Acesso em: 15 maio 2012.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 mar. 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 15 maio 2012.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 maio 2012.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 maio 2012.

A vital apuração da Receita Corrente Líquida – o padrão que baliza a despesa de pessoal, a dívida pública e o pagamento de precatórios judiciais



Flavio C. de Toledo Jr.

é servidor do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

1. APRESENTAÇÃO

Receita Corrente Líquida (RCL) é o denominador sobre a qual se calculam fundamentais restrições financeiras para todos os entes da Federação. Quanto mais alentada essa receita, maior as possibilidades de gastos com pessoal, de assunção de dívidas e garantias, de pagar precatórios judiciais e realizar empréstimos e financiamentos.

A composição explicita-se na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 2º, IV), sendo depois reproduzida nas disposições constitucionais que regulam a nova sistemática de quitação de precatórios (art. 97, § 3º do ADCT).

Tal indicador é sempre apurado de modo consolidado, ou seja, alcança todas as entidades públicas do mesmo nível de governo, exceto as empresas estatais autônomas, isto é, as que não dependem do Tesouro para operar as atividades. Por isso, não há de se falar em RCL somente da Administração direta ou apenas de certa autarquia, fundação ou empresa pública dependente, mas, sim, RCL de toda a entidade federada.



Todavia, essa agregação de receitas produz duplicidade contábil, inconveniente oriundo das transações entre pessoas jurídicas do mesmo ente estatal; é quando a Prefeitura paga conta de água para uma autarquia local, o que solicita contabilização de um mesmo dinheiro, quer na receita da Administração direta que o arrecadou, quer na receita da autarquia que forneceu o serviço de água à Prefeitura.

Tal qual adiante melhor se verá, essa distorção é remediada pela clara identificação contábil dessas operações sob o título de “intraorçamentárias”¹. Estas receitas intraorçamentárias não ingressam no balanço consolidado do ente federado; tampouco na receita corrente líquida.

Vital a correta apuração da receita em comento; disso podem advir decisões que penalizam servidores, agentes políticos e a população em geral; eis alguns exemplos:

- Corte de servidores segundo as etapas prescritas no art. 169, § 3º e 4º da Constituição: redução de cargos em

comissão; exoneração de servidores não estáveis; exoneração dos estáveis.

- Impossibilidade de, salvo exceções, aumentar a despesa de pessoal, pois uma vez ultrapassado 95% do teto determinado a cada Poder estatal; põe-se aqui o chamado “limite prudencial” daquele gasto (art. 22, parágrafo único, LRF).
- Aplicação de pesada multa no dirigente que, em dois quadrimestres, não ajusta o gasto laboral².
- Reclusão, de um a quatro anos, ao gestor público que, nos derradeiros 180 dias do mandato, ordena aumento do gasto laboral (art. 359-G do Código Penal).
- Impossibilidade de a população se beneficiar por convênios bancados pela União ou Estado, caso não ocorra o retorno, em oito meses, às barreiras da despesa de pessoal e dívida consolidada (art. 23, § 3º e art. 31, § 2º, ambos da LRF).
- Prejuízo à continuidade dos serviços públicos ante o corte nos Fundos de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM); isso,

na hipótese de não se ter depositado, a título judicial, 1% a 2% do exato valor da receita corrente líquida (art. 97, § 10, V do ADCT).

Feitas essas considerações preliminares, apresentará este artigo várias particularidades da receita corrente líquida, com ênfase nas divergências de cálculo de alguns Estados frente ao padrão da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda.

De fato, entendem os discordantes que, sob a responsabilidade fiscal, cabe afastar, do presente indicador, o Imposto de Renda Retido na Fonte, bem assim as transferências voluntárias de outros entes federados, os Royalties, o Salário-Educação, as contribuições aos fundos de saúde, sem prejuízo de embutir, naquele indicador, valor menor do Fundo da Educação Básica (FUNDEB).

2. PERÍODO DE ABRANGÊNCIA DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Para a Lei Complementar n° 101, de 2000, receita corrente líquida é o somatório de doze meses de arrecadação: a do mês de apuração e a dos onze anteriores, excluídas as duplicidades já antes comentadas (art. 2º, § 3º).

Então, ao se referir àquele número, há de sempre vislumbrar um conjunto de 12 meses de receita executada. Nesse passo, não existe RCL de um mês, de três ou de seis meses, mas, tão só, de 12 meses.

Essa amplitude de tempo não é para coincidir com o exercício financeiro (ano civil), mas, sim, para neutralizar a oscilação que se dá na execução da receita governamental.

De fato, no setor governo, os ingressos de caixa são mais intensos em início e fim de ano, quer dizer, a arrecadação não é linear ao longo do exercício financeiro e, sob a abrangência de 12 meses, não se pode alegar que a queda de receita no mês de apuração motivou a falta de

cumprimento de certo limite fiscal, como, por exemplo, o da despesa de pessoal.

Nessa marcha, pode-se dizer que esse intervalo de 12 meses enseja uma média, visto que integra altos e baixos da receita governamental, neutralizando os efeitos da variação arrecadatória.

3. O PAPEL DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA NO DIREITO FINANCEIRO

Tal parâmetro referencia limites e mínimos da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal e de Resoluções do Senado.

Sob a Lei de Responsabilidade Fiscal, a RCL baseia o nível de reserva para o atendimento de riscos fiscais, a chamada reserva de contingência; de igual modo, referencia o freio de maior impacto no dia a dia da Administração: o da despesa de pessoal, o qual se desdobra em cinco vertentes:

- **Limite global (teto):** União: 50% da RCL; Estados e Municípios: 60% da RCL.
- **Limite por Poder estatal (subteto):** sobre o teto é repartido entre os Poderes conforme o art. 20 da LRF (ex.: no Município, Poder Executivo; 54% da RCL; Poder Legislativo: 6% da RCL).
- **Limite prudencial**, que, se atingido, impede, salvo exceções, a contratação de servidores, as alterações salariais, os planos de carreira e a concessão de vantagens funcionais; equivale tal freio a 95% dos subtetos atribuídos a cada Poder³.
- **Limite de alerta**, que, se alcançado, faz com que os Tribunais de Contas notifiquem o Poder sob risco de desvio fiscal: 90% dos sobretetos subtetos⁴.
- **Limite de último ano de mandato:** nos derradeiros 180 dias da gestão, não se pode expedir ato aumentando a taxa da despesa de pessoal (art. 21, parágrafo único da LRF).

Por solicitação da Lei Fiscal e mediante duas Resoluções⁵, impôs o Senado limitação à dívida líquida de longo prazo (consolidada) de Estados (200% da RCL) e Municípios (120% da RCL).

Diz-se que a dívida é líquida quando já se acha subtraída das disponibilidades financeiras do ente estatal.

Também, aqueles dois instrumentos senatoriais estabeleceram outros limites fiscais para Estados e Municípios:

- Contratação anual de operações de crédito: 16% da receita corrente líquida.
- Pagamento anual do serviço da dívida (principal, juros e outros encargos): 11,5% da receita corrente líquida.
- Oferta de Garantia a outros entes federados: 32% da receita corrente líquida.
- Celebração de operações de antecipação da receita orçamentária (ARO): 7% da receita corrente líquida.

Contudo, outras Resoluções facultam que o financiamento de ações estratégicas escape das fronteiras da dívida consolidada; eis a hipótese do programa de melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal (PMAT), o programa nacional de iluminação pública (Reluz) e os projetos de infraestrutura para a Copa 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Não bastasse isso, a receita corrente líquida norteia uma das duas novas maneiras de pagar precatórios judiciais. De fato, a Emenda Constitucional n° 62/2009 veio dispor que, caso assim optem, Estados e Municípios depositem, todo mês, entre 1% e 2% da RCL nas contas bancárias administradas pelo Tribunal de Justiça (art. 97, ADCT).

Ainda, não é demais ilustrar: a lei federal que baliza os regimes próprios de previdência, a n° 9.717, de 1998, preceituava que o gasto líquido com inativos e pensionistas não su-

peraria 12% da receita corrente líquida (art. 2°, § 1°). Contudo, tal limitação foi revogada pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que, a modo do art. 169 da Constituição, freios à despesa de pessoal devam estar objetivados em diploma complementar e, não, como no vertente caso, em lei ordinária.

4. POR QUE A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA?

Em primeiro lugar, tal indicador traduz a efetiva capacidade de arrecadação do ente governamental, conquanto a outra espécie de receita, a de capital, tem comportamento irregular na Fazenda Pública; não reflete, de modo seguro, a retaguarda financeira dos governos.

Em outras palavras, a receita de capital é formada por itens de comparecimento fortuito, ocasional, não-frequente, como os empréstimos e financiamentos, a venda de bens públicos e o recebimento de transferências voluntárias de outras pessoas políticas⁶. Assim, a receita corrente é absolutamente majoritária na arrecadação; no Governo do Estado de São Paulo, tal categoria respondeu, em 2011, por nada menos que 99% do total coletado no ano.

Em segundo lugar, a RCL foi escolhida porque afasta a dupla contagem que geram as transações entre entidades públicas do mesmo governo; daí o adjetivo “líquido” na denominação.

Exemplo de duplicidade acontece nos regimes próprios de previdência. (RPPS). Neles, a contribuição patronal escora-se em receitas já antes contabilizadas (ex.: ICMS, IPVA, IPTU, ISS, FPM), mas, de outro lado, tal “despesa” não gera, no mais das vezes, imediato desembolso monetário, permanecendo o dinheiro no caixa estatal, para, depois de capitalizado, suportar, no futuro, aposentadorias e pensões. Em vista disso, há a necessidade de se criar, no campo da receita, uma entrada chamada “Con-

tribuição Social” como forma de compensar a não-saída do dinheiro público.

Resta assim patente que a receita de Contribuição Social nada tem a ver com novo ingresso no caixa governamental; evidencia uma duplicidade face às receitas normais que financiaram a contribuição patronal ao RPPS.

Então, no balanço consolidado e na RCL há de se excluir a intraorçamentária Contribuição Patronal.

De fato, nas explicações sobre o **Demonstrativo da Receita Corrente Líquida**⁷, assim informa a Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

Portanto, as receitas intraorçamentárias (contrapartida da modalidade 91) deverão ser excluídas do cálculo por caracterizarem duplicidades, uma vez que representam operações entre entidades integrantes do mesmo orçamento fiscal e da seguridade social. Ou seja, as receitas intraorçamentárias não poderão ser computadas nas linhas referentes às receitas correntes brutas e também não poderão ser deduzidas. Nesse contexto, a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, por configurar uma duplicidade, não será computada na linha Receita de Contribuições e não será deduzida.



E, vale ainda enfatizar, malgrado se apresentar como dedução legal (art. 2º, IV, “c” da LRF), a contribuição dos servidores ao RPPS também configura uma duplicidade contábil, pois, da mesma forma que a contribuição patronal, solicita uma receita puramente contábil, já que não gera novo ingresso no caixa governamental.

Em suma, optou-se pela receita corrente líquida, uma vez que essa dispõe de três vantagens:

- comparecimento amplamente majoritário na arrecadação pública;
- apresenta-se, todo ano, de modo habitual, frequente, regular;
- afasta a dupla contagem que se dá na consolidação dos balanços das entidades do mesmo nível de governo (Administração direta, autarquias, fundações e empresas dependentes).

5. O CONTEÚDO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A composição da receita corrente líquida apresenta-se no art. 2º, IV da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal parâmetro alcança todas as fontes que se perfilam na categoria corrente da receita pública: tributárias; de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias; de serviços, transferências correntes.

Nos Estados mais industrializados, a receita tributária é, de longe, a mais significativa. Compõe-se de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Tal entrada, no Estado de São Paulo, significou 79% de todas as rubricas correntes⁸.

Na imensa parte dos Municípios, as transferências correntes são bem mais significativas do que as tributárias; é bem o caso da quota-parte do ICMS nas comunas mais industrializadas e do FPM nas municipalidades com base econômica agrícola.

Tendo em mira o princípio do orçamento bruto⁹, os impostos ligados ao Fundo da Educação Básica (FUNDEB) são registrados pelo seu valor total, mesmo que o ente estatal sofra perda financeira junto àquele Fundo.

De outro lado, são as seguintes as deduções legais que reduzem a receita corrente líquida:

- **Valores que, apesar de arrecadados pela União ou pelo Estado, são entregues, por força constitucional, às outras esferas de governo.** Exemplo: destinados aos Municípios, os 25% do ICMS e os 50% do IPVA não financiam qualquer atividade ou projeto dos arrecadadores governos estaduais.
- **Contribuição dos servidores ao regime próprio de previdência e a compensação entre o INSS e os sistemas locais de aposentadoria e pensão¹⁰.** Esses dois abatimentos se escoram na simetria, na semelhança, uma vez que, a mando da própria LRF, ambos também reduzem a despesa de pessoal¹¹, o que faz prevalecer o conceito de gasto líquido de pessoal, quer dizer: a parcela suportada pela entidade estatal e, não, pelo servidor ou por outro sistema de previdência (INSS, por exemplo).
- **Recursos recebidos da União para o custeio de despesa de pessoal** – somente para o Distrito Federal e os Estados do Amapá e de Roraima.

Como já se mencionou, a intraorçamentária contribuição patronal ao RPPS não se inclui, tampouco se abate da receita corrente líquida.

6. O PADRÃO DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN)

Determina a Constituição que o Poder Executivo publique, até 30 dias após o encer-

ramento do bimestre, o relatório resumido da execução orçamentária (art. 165, § 3º).

Depois, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio detalhar o conteúdo daquele relatório, nele inserindo, tal qual primeiro anexo, a demonstração bimestral da receita corrente líquida (art. 53, I).

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) já editou quatro manuais, padronizando não apenas o mencionado relatório bimestral, mas também o quadrimestral relatório de gestão fiscal, aquele que demonstra, por Poder, o atendimento dos limites fiscais¹². Diz-se que, sob tal normatização, dá-se, ainda hoje, razoável debate com os Tribunais Estaduais de Contas.

Iniciado já no ano de edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, 2000, tal discussão logrou alguns consensos, porém, malgrado os 12 anos que se passaram, restam ainda algumas controvérsias.

No tocante aos acordos conquistados nessa dinâmica participativa, ressalte-se que, nos dias atuais, há unanimidade quanto ao abatimento da receita derivada da anulação de Restos a Pagar¹³, já que é isso fato puramente escritural, contábil, fictício; não representa, em nenhum momento, entrada de dinheiro, o que afronta o regime de caixa da receita pública¹⁴.

Não obstante esses consensos remanescem pontos controversos na aferição da receita corrente líquida; são eles:

1. Exclusão das transferências voluntárias;
2. abatimento simultâneo do Imposto de Renda: da receita corrente líquida e, também, da despesa de pessoal;
3. tamanho da inserção do Fundo da Educação Básica (FUNDEB);
4. exclusão da receita do fundo de saúde dos servidores;

Nos próximos tópicos, serão comentadas, uma a uma, essas quatro polêmicas.

7. A POLÊMICA RELATIVA À EXCLUSÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS (CONVÊNIOS), DOS ROYALTIES E DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO.

Os Tribunais de Contas que defendem tal exclusão escoram-se na rigorosa vinculação dos recursos das transferências voluntárias (convênios), dos Royalties e do Salário-Educação. De modo igual, argumentam que a Constituição veda o uso de transferências voluntárias em despesas de pessoal (art. 167, X); também asseveram que, a termo das respectivas leis de regência, os Royalties e o Salário-Educação não podem financiar os gastos laborais.

Por outro lado, há de se convir que as receitas de convênio, de Royalties e de Salário-Educação perfilam-se, todas elas, como transferência corrente, grupo expressamente incluído, pela LRF, na receita corrente líquida (art. 2º, IV); deve-se ainda ponderar que as pretendidas exclusões, em nenhum momento, apresentam-se na mencionada norma fiscal. Então, recorre-se aqui a uma máxima de hermenêutica: “o que a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir”.

De mais a mais, os limites fiscais constituem tetos, obstáculos máximos para o gasto público; nunca autorizam mais despesa; apenas o orçamento é que assim faz. Nesse passo, eventual folga em barreira fiscal não está a sancionar, de pronto, maior gasto de pessoal ou aumento da dívida pública. Sob a chancela do Legislativo, compete ao gestor agir sob responsabilidade fiscal e, por isso, receitas temporárias, ocasionais, como as de convênio, não podem dar margem a novas despesas continuadas, obrigatórias, geralmente incompressíveis, como as de pessoal. Além disso, o art. 17 da LRF quer que se mostre segura e duradora fonte de financiamento para despesas que se reproduzam ao longo do tempo.

Assim, labora em acerto a Portaria nº 249, de 2010, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

as receitas vinculadas como, por exemplo, as transferências relativas a convênios, as receitas comprometidas com o Sistema Único de Saúde, os royalties de compensações financeiras, o salário-educação, o Fundo de Combate à Pobreza, não deverão ser deduzidas para efeito da receita corrente líquida (RCL).

8. A POLÊMICA DO ABATIMENTO SIMULTÂNEO DO IMPOSTO DE RENDA: DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E DA DESPESA DE PESSOAL

Por força constitucional, o Imposto de Renda sobre rendimentos pagos por Estados e Municípios a estes pertencem (art. 157, I e 158, I). Nesse cenário, a Secretaria do Tesouro Nacional determina que esse tributo seja recepcionado tal qual receita própria (tributária); não mais transferência da União¹⁵.

Os que postulam o abatimento simultâneo do Imposto de Renda dizem, acertadamente, que tal tributo não caracteriza novo ingresso de dinheiro público.

Explica-se melhor, à vista de a folha salarial ser escriturada pelo número bruto e uma de suas partes, a dedução do IR, não representar saída de caixa, por essas razões, a Fazenda Pública, em contrapartida, precisa constituir uma receita de compensação, de índole tributária: o Imposto de Renda retido na Fonte.

Por isso, resta claro que o IR não é nova receita, mas apenas item que contrabalança o fato de o respectivo desconto salarial não ter sido recolhido para a Receita Federal, permanecendo no caixa pagador. Supondo que determinado Estado arrecade R\$ 1.000 e os gaste apenas com despesa de pessoal. Considerando também que, daquele valor, R\$ 80 tenham a ver com retenção, na fonte, do IR, então não

se pode afirmar que o Estado coletou R\$ 1.080 (R\$ 1.000 mais o IR de R\$ 80); em outras palavras, os R\$ 80 fazem parte dos R\$ 1.000; a eles, financeiramente, não se adicionam.

Por seu turno, não se pode afirmar que a despesa efetiva com pessoal cravou R\$ 1.000; isso porque o servidor não recebeu a parcela do IR (R\$ 80), que “retornou” ao erário pagador. Então, a valer a literalidade desse raciocínio, haveria de se excluir o Imposto de Renda, quer do numerador (despesa de pessoal), quer do denominador (receita corrente líquida).

Neste ponto, afigura-se sempre uma indagação: qual a vantagem de retirar um mesmo valor; de cima e de baixo da equação? Em resposta, deve-se dizer que, em virtude da lei de proporções matemáticas e à vista de denominador bem maior que o numerador, a dedução simultânea resulta percentual ligeiramente inferior, talvez o suficiente para o atendimento de limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em que pese tal entendimento, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em nenhum trecho, prescreve a exclusão do Imposto de Renda, seja do gasto de pessoal, seja da receita corrente líquida; isso, apesar de assim fazer quanto à contribuição dos servidores ao regime local de previdência. Também, a tese do abatimento simultâneo contraria o princípio do orçamento bruto¹⁶, conquanto receitas e despesas seriam contabilizadas pelo valor líquido.

A valer aquela corrente, o IR dos servidores da União não ingressaria na partilha da qual se beneficiam Estados e Municípios (FPE e FPM), em evidente prejuízo para essas esferas de governo. Além do mais, a não-contabilização do IR como receita da União, Estados e Municípios reduziria o tamanho das vinculações que financiam a Educação e a Saúde. Sendo assim, a retenção de Imposto de Renda não deve ser abatida da receita corrente líquida.

9. A POLÊMICA DO FUNDEB NA APURAÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)

Sucessor do FUNDEF, o Fundo da Educação Básica (FUNDEB) é sistema que redistribui certos impostos entre Estados e municípios.

Ganha o ente estatal que, em face da média estadual, oferece mais vagas na rede própria de ensino básico; em sentido inverso, perde o Estado ou o Município que assegura menos vagas.

Considerando a retenção, na fonte, dos impostos vinculados ao FUNDEB¹⁷ e tendo em vista que, após o cálculo da quota estadual ou municipal no Fundo, aqueles tributos, no todo ou em parte, “retornam” para o erário de origem, ante essa engenharia contábil, há interpretações divergentes quanto à participação do FUNDEB na receita corrente líquida de Estados e Municípios.

De sua parte, a Secretaria do Tesouro Nacional deduz, da receita corrente líquida, toda a retenção dos 20% de impostos do FUNDEB, mas soma o efetivo recebimento vindo do Fundo. Essa leitura prejudica os Estados e Municípios que recebem menos do que contribuem ao Fundo da Educação Básica; os perdedores.

Alguns Tribunais de Contas, entre eles o do São Paulo, discordam desse método; sustentam que o valor perdido para o Fundo se inclui na RCL, visto que, para todos os efeitos, se inclui na aplicação dos 25% constitucionais da Educação.

É bem assim, pois não há como fazer despesa (parte daqueles 25%) sem que haja a correlata receita de suporte, sendo que esta deriva de impostos e, por isso, há de compor a receita corrente líquida.

Tal entendimento vê-se confirmado em recente lei, a que regula o gasto mínimo na Saúde (LC n° 141, de 13.01.2012). Com efeito, assim dispõe o art. 29 de tal diploma:

Art. 29. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios excluir da base de cálculo das receitas de que trata esta Lei Complementar quaisquer parcelas de impostos ou transferências constitucionais vinculadas a fundos ou despesas, por ocasião da apuração do percentual ou montante mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde (grifamos).

Claro está que, sob tal dispositivo, todo o Fundo da Educação Básica é base sobre a qual se calcula a despesa mínima da Saúde, mesmo que parte do Fundo tenha-se perdido em favor de outro ente estatal.

Então, se a parcela perdida é receita que baseia o gasto da Saúde, também compõe, por óbvio, a receita corrente líquida.

Ante o exposto, assim se deve afastar o FUNDEB da receita corrente total:

Relação FUNDEB/ Entidade Federada	Subtração da Receita Corrente Total
Entidade federada com perda junto ao FUNDEB (contribui mais do que recebe)	O efetivo recebimento desse Fundo, mas, não, os 20% de impostos do FUNDEB.
Entidade federada com ganho junto ao FUNDEB (recebe mais do que contribui).	Os 20% dos impostos do FUNDEB, mas, não, o efetivo recebimento desse Fundo

10. A POLÊMICA EXCLUSÃO DA RECEITA DO FUNDO DE SAÚDE

Tendo em vista que a LRF manda deduzir, da RCL, a contribuição dos servidores ao sistema de previdência e assistência social¹⁸, interpretam alguns que, por analogia, deva também ser afastada a contribuição aos fundos de saúde dos servidores.

Todavia, esta dicção tem dois relevantes inconvenientes:

- a. A pretendida exclusão do fundo de saúde não se expressa, de forma inequívoca e

cabal, na Lei de Responsabilidade Fiscal, em cujo artigo 2º, IV as deduções são exaustivas; taxativas; não enunciam os tais fundos de saúde dos servidores.

- b. A referenciada exclusão da LRF tem a ver com a figura da “Contribuição”, porém, de outro lado, Estados, Distrito Federal e Municípios não podem instituir contribuição para a saúde de servidores, mas, somente, contribuição de melhoria (art. 145, III, CF), contribuição funcional para o RPPS (art.40, § 1º e art. 149, da CF) e contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (art. 149-A, da CF). Aliás, é bem isso o que diz a Secretaria do Tesouro Nacional nas explicações ao modelo nacional de RCL, introduzido pela Portaria STN nº 249, de abril de 2010.

11. CONCLUSÃO

No intento de agregar as contas de todas as entidades federadas da Nação, cabe à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) editar normas que possibilitem tal lide (art. 50, § 2º da LRF).

Nessa dinâmica, há, ainda hoje, razoável divergência quanto ao conteúdo de alguns demonstrativos padronizados pela STN, uma vez que alguns Estados leem, de modo diferente, as respectivas normas legais.

No tocante à receita corrente líquida, entendem os discordantes que cabe excluir o Imposto de Renda Retido na Fonte, bem assim as transferências voluntárias de outros entes federados, os Royalties, o Salário-Educação, as contribuições ao fundo de saúde dos servidores, sem prejuízo de embutir, em alguns casos, valor menor do Fundo da Educação Básica (FUNDEB).

De outro lado, conclui este artigo que o modelo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é o que melhor se ajusta à respectiva norma da Lei de Responsabilidade Fiscal, o

inciso IV do art. 2º. Contudo, este trabalho diverge da STN em um único ponto; eis a cifra perdida para o Fundo da Educação Básica (FUNDEB), a qual, para todos os efeitos, integra os 25% constitucionais da entidade perdedora, além de referenciar a despesa obrigatória em Saúde e, por ambos os motivos, não pode ser afastada do cômputo da receita corrente líquida. Em vista dos argumentos apresentados ao longo deste artigo, eis a fórmula de cálculo da receita corrente líquida aplicável a Estados e Municípios:

Receita Total Corrente já excluídas as receitas intraorçamentárias.

- (-) Receita de anulação de Restos a Pagar.
- (-) Recebimento efetivo do FUNDEB para entes estatais com perda financeira junto a tal Fundo.
- (-) 20% dos impostos vinculados ao FUNDEB para os entes estatais com ganho financeiro junto a tal Fundo.
- (-) Transferências constitucionais a Municípios.
- (-) Contribuição do servidor para o regime próprio de previdência.
- (-) Compensação Financeira junto aos regimes de previdência.
- (=) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA.

NOTAS

- 1 Quando o ente transferidor nada obtém em troca do dinheiro entregue à outra entidade pública da mesma esfera de governo, o repasse não será intraorçamentário, mas, sim, financeiro, extraorçamentário; isso, a mando do art. 7º da Portaria SOF/STN nº 163, de 2001.
- 2 30% dos vencimentos anuais - art. 5º, IV da Lei nº 10.028, de 2000.
- 3 Art. 22, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

- 4 Art. 59, § 1º da LRF.
- 5 Resoluções Senatoriais nº 40 e 43, de 2001.
- 6 Art. 11, § 2º da Lei nº 4.320, de 1964.
- 7 Portaria STN nº 407, de junho de 2011 - Modelo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – [www. tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br).
- 8 Vide site www.tce.sp.gov.br
- 9 Art. 6º da Lei nº 4.320, de 1964.
- 10 Conforme previsto no art. 201, § 9º da Constituição – contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada.
- 11 Art. 19 -
§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:
VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- 12 vide [www. tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br).
- 13 Art. 38 da Lei nº 4.320, de 1964 – Reverte à dotação a importância da despesa anulada no exercício; quando a anulação ocorrer após o encerramento deste, considerar-se-á receita do ano em que se efetivar.
- 14 Art. 35, I da Lei nº 4.320, de 1964.
- 15 Portaria STN nº 249, de abril de 2010.
- 16 Art. 6º da Lei nº 4.320, de 1964.
- 17 ICMS, IPVA, FPM, FPE, IPI/Exportação e ITR.
- 18 Art. 2º, IV, c) da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A responsabilidade civil das ONGs



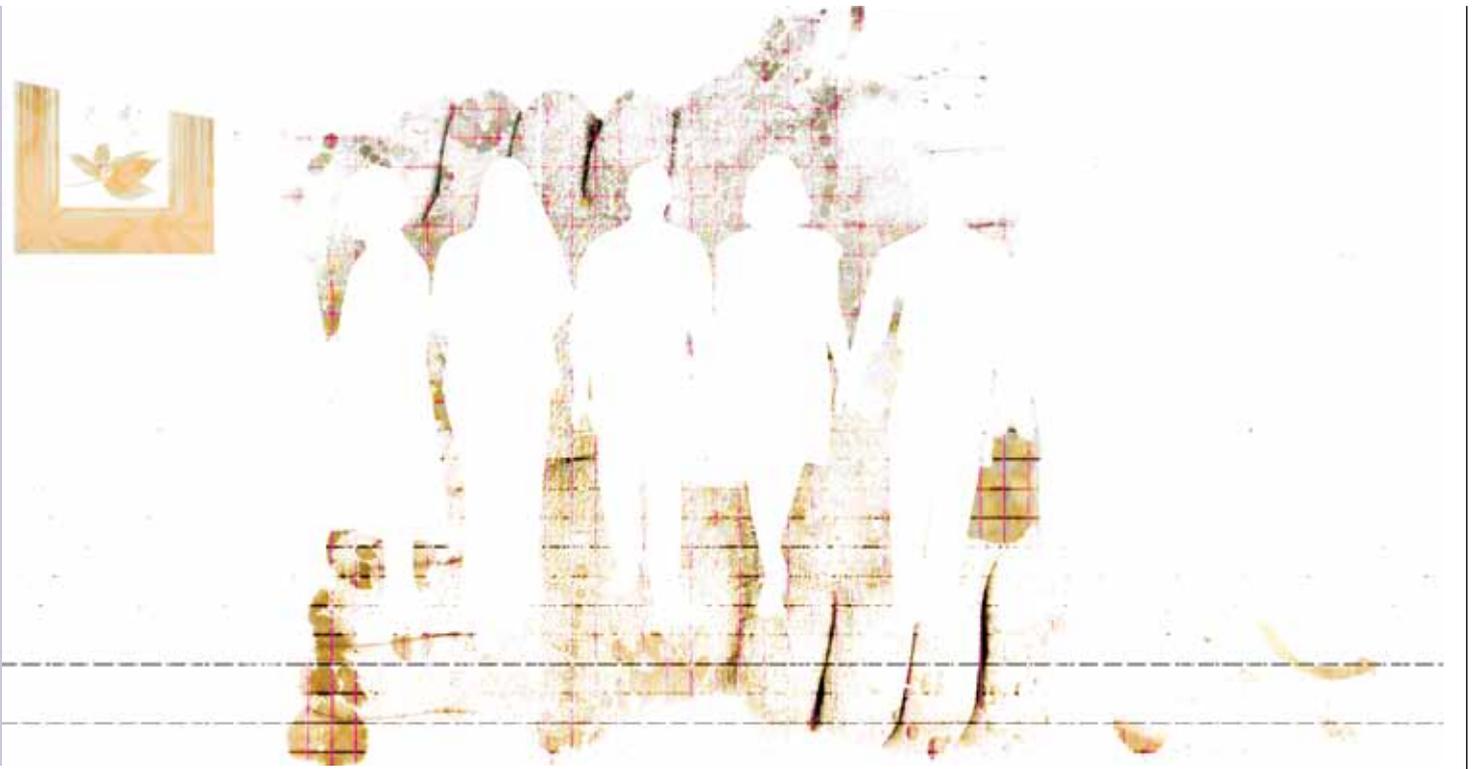
Jailson Lira Silva

é servidor da Caixa e acadêmico de Direito na Universidade Estadual do Piauí (UESPI)

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal garante ser livre a associação de pessoas para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar (Art. 5º, XVII). Estas entidades gozam de alguns direitos previstos na Carta Maior, como por exemplo: a) a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas, independe de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento (artigo 5º, XVIII); b) as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter as atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado (artigo 5º, XIX).

A organização não governamental é uma modalidade de agrupamento de pessoas voltada à realização de atividades culturais, assistenciais, recreativas, ambientais etc. Maria Helena Diniz (2007, pág.94) fala em “associações de utilidade pública, que pelos seus serviços sócios assistenciais ou educacionais prestados de forma gratuita e desinteressadamente à coletividade”, ou seja, sem fins lucrativos, recebem



benefícios (subsídios e/ou auxílios financeiros, isenção de impostos etc.) governamentais para a manutenção.

Para que sejam reconhecidas é preciso que haja declaração da utilidade pública em nível federal estadual ou municipal. Preenchido os requisitos previstos nos artigos. 3º e 4º da Lei nº 9.790/99 dá-se o reconhecimento por meio de Portaria do respectivo Ministério a que se acham vinculadas.

2. A RESPONSABILIDADE CIVIL DAS ONGS

Ordinariamente incube ao Estado a prestação de serviço público. Entretanto, em certas situações, ele firma contratos, convênios e termos de parceria com organizações da sociedade civil para que estas desempenhem o serviço ao bem da coletividade. Alexandre Ciconello, advogado da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), em seu artigo, diz que na última década:

As ONGs fazem parte de uma esfera pública ampliada não estatal que tem legitimidade de receber recursos públicos para a realização de sua missão e de seus objetivos de construção de uma sociedade democrática, cidadã, igualitária e sustentável.

Daí por que tais entes no desempenho das atribuições podem eventualmente lesionar o destinatário na execução dos serviços. Para Maria Helena Diniz (2007, pág.279),

[...] a indenização por danos decorrentes da intervenção estatal no domínio equivaleria a responsabilizar o Estado, não pela prática abusiva de seus agentes, mas pelo exercício constitucional de fazer leis, regulamentos e atos normativos em geral, visando promover o bem comum e o desenvolvimento nacional, mandamentos insculpidos no art. 3º da constituição Federal.

Clássico é o entendimento de comportamento culposo previsto no Art. 186 do Código Civil como “ação ou omissão voluntária, negligência ou impudência”. Com efeito, além de o agente agir objetivamente mal é essencial para qualificar a culpa à ação ou à omissão do agente.¹ Uma vez verificada a culpa do agente nasce para o lesado o direito subjetivo consistente na ação de reparação pelos danos causados.

A teoria adotada no Brasil, a **responsabilidade objetiva sob a modalidade do risco administrativo** é a mais aceita pela doutrina. Segundo Hely Lopes Meirelles (2006, pág. 652), são suportes desta doutrina o **risco e**



a solidariedade; eles têm espírito objetivo e de correspondente partilha de encargos pelos quais se alcançam a mais perfeita justiça distributiva. Esta é a razão por que tal teoria é a mais acolhida nos Estados Modernos, dentre eles o Brasil que a consagrou pela vez no art. 194 da CF de 1946.

Nas palavras do brilhante mestre “não se cogita da culpa da Administração ou de seus agentes, bastando que o lesado demonstre o fato danoso e injusto ocasionado por ação ou omissão do Poder Público” (MEIRELLES, 2006). Sem dúvida, surge a obrigação de indenizar a vítima – reparar o dano – pelo simples fato da ocorrência de ato lesivo e injusto causado pela Administração ou os agentes que agem nessa qualidade; é que o Estado executa indiretamente o serviço firmado por meio de convênio.

O fundamento jurídico desta teoria está previsto no Art. 37 §6º da Constituição Federal, a saber:

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Por outro turno, a última parte do § 6º do Art. 37 da CF/88 assegura ao Estado o direito de regresso contra terceiros desde que ele demonstre a intervenção de agente externo no evento danoso com culpa total ou parcial destes. Demonstrada tal participação, as pessoas jurídicas públicas ou privadas prestadoras de serviços públicos não se eximirão da obrigação de reparar o dano. Tal situação implica que as ONGs também respondem objetivamente pelos danos que os agentes causarem a terceiros.

Para elucidar ainda mais o tema, assim decidem nossos tribunais no RE 591874/MS, rel. Min. Ricardo Lewandowski, de 26.8.2009, publicado em informativo Nº 557:

[...] reputou-se comprovado o nexo de causalidade entre o ato administrativo e o dano causado ao terceiro não usuário do serviço público, e julgou-se tal condição suficiente para estabelecer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito privado, nos termos do art. 37, § 6º, da CF [...]. Asseverou-se que não se poderia interpretar restritivamente o alcance do art. 37, § 6º, da CF, sobretudo porque a Constituição, interpretada à luz do princípio da isonomia, não permite que se faça qualquer distinção entre os chamados “terceiros”, ou seja, entre usuários e não usuários do serviço público, haja vista que todos eles, de igual modo, podem sofrer dano em razão da ação administrativa do Estado, seja ela realizada diretamente, seja por meio de pessoa jurídica de direito privado. [...]

3. A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS DIRIGENTES DE ONGS

Na apuração de responsabilidade ou na ação judicial que busca reparar danos causados à vítima, é comum que tanto a pessoa jurídica como os dirigentes respondam pelos danos que a vítima sofreu.

Entretanto, conforme preleciona o Código Civil no “Art. 265. A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes”, na última acepção a solidariedade é definida no contrato. Entendemos por contrato todos os tipos de acordos e espécies de contratos e, como abordagem do estudo, os termos de parceria, convênios e os estatutos da ONGs. Deste modo, quando houver a

responsabilidade solidária estarão obrigados ao montante de toda a reparação, ou seja, o credor poderá executar o patrimônio tanto da ONG como dos dirigentes. (Art. 264 do Código Civil).

Quanto à responsabilidade subsidiária das associações: É necessário que conste no estatuto das ONGs se os sócios respondem ou não subsidiariamente pelas obrigações sociais da organização (Art. 997, VIII do Código Civil). Nesta modalidade, os sócios são obrigados a arcar com a obrigação usando o próprio patrimônio, complementando tudo aquilo que a sociedade não conseguiu cumprir sozinha.



A exclusão da responsabilidade solidária ou subsidiária dos dirigentes alcança somente aquele que agiu de boa-fé na administração da organização. Do contrário, conforme o artigo 50 do código Civil:

Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.

É o que a doutrina moderna chama de despersonalização da pessoa jurídica.

4. CONCLUSÃO

As pessoas jurídicas prestam serviços públicos dentro dos limites estabelecidos em

lei e nos estatutos e devem cumprir o disposto no convênio firmado com o Estado. Em eventual inadimplemento do contrato, os bens respondem a fim de reparar os danos causados a terceiros.

Convém lembrar que nem sempre a simples ocorrência de dano importará na total responsabilidade das pessoas jurídicas responsáveis pelo serviço que presta à sociedade. Com efeito, verificada a intervenção de terceiros que concorrem para o risco danoso, culminando em prejuízo moral ou material, o Estado goza da prerrogativa de reaver do agente responsável os valores que dispendeu para sanar o dano causado à vítima.

Para que seja caracterizada a responsabilidade civil de alguém, é necessário que se façam presentes alguns elementos: ação ou omissão, dano e nexos de causalidade; a culpa será verificada somente nos casos de responsabilidade subjetiva. Além do mais, estes elementos deverão ser analisados à luz do fato gerador da responsabilidade, que pode ser tanto contratual quanto extracontratual.



REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro 1988. Brasília: Senado Federal, 2011.

BRASIL. *Código Civil Brasileiro*, de 01 de outubro 2002. Brasília: Senado Federal, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. 1. Teoria Geral do Direito. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GONCALVES, Carlos Roberto. *Direito das Obrigações*. Responsabilidade Civil. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CICONELLO, Alexandre; Larroudé, Elisa Rodrigues Alves. *Relações com a administração Pública (Contratos, Convênios e Termos de Parceria)*. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/ongs.php?id=855>>. Acesso em: 05 nov. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal federal. *Informativo STF*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/Informativo557.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

NOTA

- 1 Carlos Roberto Gonçalves. (Direito das Obrigações, p. 17 e 18). Para o autor a culpa consiste na falta de diligência que se exige do homem médio. Adverte ainda que, muitas vezes, a prova de culpa é difícil de ser obtida e, em casos específicos, a responsabilidade é fundada no risco independentemente de culpa.



O Prazo Prescricional das Ações Reparatórias movidas em face da Fazenda Pública



Luciano de Castro Lamego é advogado administrativista, graduado pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais

1. INTRODUÇÃO

O transcurso do tempo afeta irreversivelmente os efeitos das relações jurídicas. A paz social e a estabilidade nas relações em sociedade pressupõem que as soluções para os litígios surgidos sejam reclamadas em tempo socialmente aceitável.

Segundo AMARAL (2004, p. 81) “a segurança jurídica significa a paz, a ordem e a estabilidade e consiste na certeza de realização do direito”. Num contexto mais político que jurídico, o notável constitucionalista português MARCELO CAETANO (1977, p. 182) já lecionava com a habitual autoridade que “Colocamos a Segurança em primeiro lugar ao enumerar os fins da sociedade política porque parece certo ter sido essa a primeira necessidade que levou os homens a instituir um poder político”.

Com efeito, a ausência de prazos para que se postule a resolução dos conflitos de interesse geraria intranquilidade social e frustraria o princípio da segurança jurídica, que, de par



com a justiça, constituem os mais elevados escopos estatais. Neste contexto, muito embora se possa erigir a segurança jurídica a verdadeiro sobreprincípio (MS 22357/DF – Rel. Min. GILMAR MENDES - DJ 05 NOV 2004), sem regras legais explícitas restaria comprometida esta grave e elevada finalidade estatal.

Não é por outra razão que o sempre citado jusfilósofo GUSTAV RADBRUCH (1997, p. 160), discorrendo em obra clássica sobre e ideia de direito, posiciona a (a) justiça e o (b) fim ao lado da (c) segurança, não apenas como elemento, mas como uma exigência sua, para situar na positividade a garantia deste terceiro elemento. Vejamos a lição imortal do grande mestre da Filosofia do Direito:

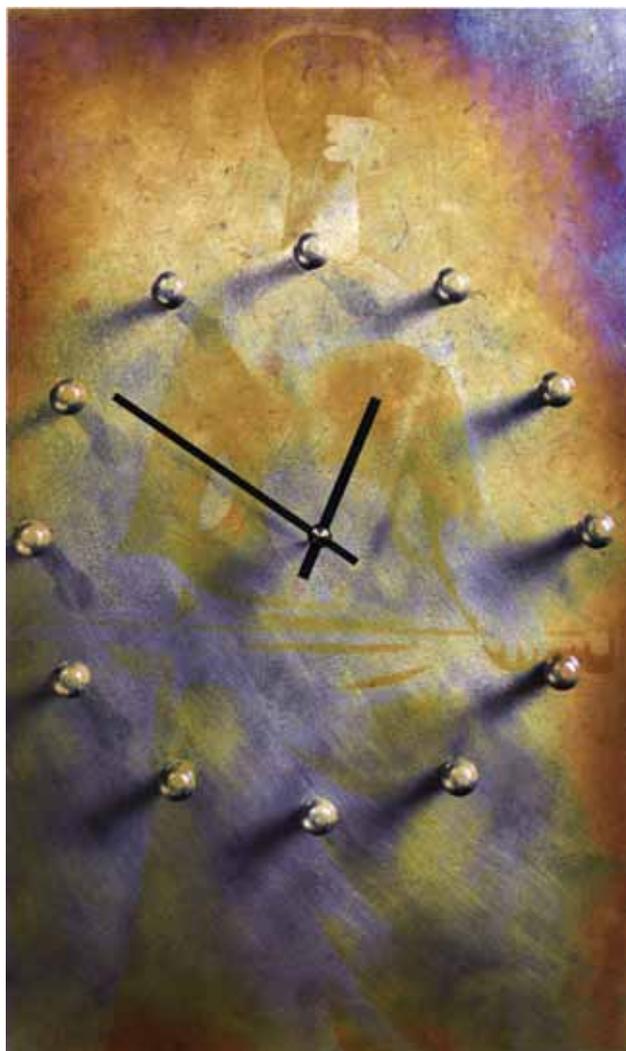
Sabido é que o direito, na sua qualidade de norma reguladora da vida social, não pode ficar entregue ao arbítrio das diferentes opiniões dos indivíduos a esse respeito, mas deve constituir a garantia duma determinada ordem social colocada acima dessa diversidade de opiniões.

Ora é precisamente ao pensarmos isto, que somos forçados a formular uma terceira exigência que não podemos deixar de fazer ao direito – ou seja, a considerar um terceiro ingrediente contido dentro da idéia de direito. Esse terceiro elemento é a segurança, a certeza, condição da paz social. Mas essa segurança, esta certeza, exige, por sua vez, a positividade do direito. Se não é possível fixar e estabelecer aquilo que é justo, deve ao menos ser possível fixar aquilo que ficará sendo o direito, e isso deve estabelecê-lo uma autoridade que se ache em condições de poder impor a observância daquilo que precisamente foi estabelecido.

Sem que se pretenda fazer qualquer remissão ou correlação com o ideal positivista Comteano do Século XIX, ou seja, sem que se adote qualquer viés sociológico, sobre a potencialidade da norma jurídica em si, pode-se identificar, como bem notado pelo antes citado mestre alemão, na positividade, o fator

estatal viabilizador da segurança jurídica. É, neste contexto, que se deve compreender a necessária posituação dos limites temporais, regeadores dos efeitos das situações jurídicas e, como tal, o instituto da PRESCRIÇÃO.

Sem embargo das acesas divergências que sempre afloram em torno dos institutos da prescrição e da decadência, tão bem equacionadas por AGNELO AMORIM FILHO em sua clássica monografia “Critério Científico para Distinguir a Prescrição da Decadência e para Identificar as Ações Imprescritíveis” (1960, p. 8-37) podemos afirmar, socorrendo-nos da lição do não menos renomado RODRIGUES (1993, p. 345) que:



Não exercendo por longo tempo o recurso judicial conferido para a defesa de um direito violado, seu titular se conforma com a situação de fato decorrente, e o ordenamento jurídico, ansioso em estabelecer condições de segurança jurídica e harmonia na vida social, permite que tal situação se consolide.

Assim, havendo a transgressão a uma norma jurídica e a inércia do titular em exigir que as coisas sejam restituídas ao status quo ante, o transcurso inexorável do tempo conduz à estabilização da situação jurídica. É o interesse maior da sociedade, “que refere-se à totalidade das relações sociais entre homens” (CARVALHO, 2011, p. 61), que prevalece sobre o interesse menor.

2. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No tocante ao Direito positivo, neste pequeno trabalho interessa de perto a discussão instalada sobre qual o prazo prescricional aplicável às ações reparatórias intentadas em face da Fazenda Pública, considerados para tanto o prazo quinquenal previsto no Decreto 20.910/32 e o prazo trienal positivado no artigo 206, § 3º, V, do Código Civil de 2002. Isto porque ganha volume entendimento jurisprudencial no sentido de que o prazo reduzido, implementado pela novel legislação civil, tenha prevalência sobre as disposições previstas no D. 20.910/32.

Pode-se referir, no âmbito do C. Superior Tribunal de Justiça, aos seguintes “standards”: Resp 1213662/AC (Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES - SEGUNDA TURMA - DJe 03/02/2011), EREsp 1066063/RS (Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO - DJe 22/10/2009), REsp 1137354/RJ (Rel. Ministro CASTRO MEIRA

- SEGUNDA TURMA - DJe 18/09/2009), AgRg nos EDcl no REsp 1074446/GO (Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA - DJe 13/10/2010), AgRg no Ag 1098461/SP (Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA - DJe 02/08/2010).

3. A INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA

O direito, como se sabe, é organismo sistêmico. Na elaboração da regra jurídica concreta dificilmente as normas podem ser consideradas isoladamente e no sentido literal. O entendimento jurisprudencial ora problematizado é insustentável e não resiste a uma interpretação conjunta das normas de regência. Como será visto, os “*standards*” judiciais que têm proclamado a aplicabilidade do prazo prescricional trienal para as ações reparatórias propostas em face da Fazenda Pública resultam da aplicação apenas parcial das normas jurídicas reclamadas pela espécie.

Vejam os as normas jurídicas “conflitantes”.

Reza o Decreto 20.910/32:

Art. 1º - As dividas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem”.

A seu turno, assim dispõe o novo Código Civil:

Art. 206. Prescreve:

...

§ 3º Em três anos:

...

V - a pretensão de reparação civil;

Pois bem, como nos alerta BARROSO (2000, p. 84), o mais notável constitucionista da atualidade:

O direito, como se sabe, é um sistema de normas harmoniosamente articuladas. Uma situação não pode ser regida simultaneamente por duas disposições legais que se contraponham. Para solucionar essas hipóteses de conflitos de leis, o ordenamento jurídico se serve de três critérios tradicionais: o da hierarquia – pelo qual a lei superior prevalece sobre a inferior -, o temporal – onde a lei posterior prevalece sobre a anterior – e o da especialização – em que a lei específica prevalece sobre a lei geral.

Observado fundamento (elementar) da técnica de interpretação das leis, é sabido que as regras especiais prevalecem sobre as gerais, não se operando qualquer revogação, eis que ambas visam regular situações distintas. E o direito positivo pátrio não é disso discrepante, pois previu mecanismo apto a solucionar tais conflitos, apenas aparentes. Vejam, a este propósito, o que reza o artigo do Decreto 4.657/42 (Lei de Introdução ao Código Civil):

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

...

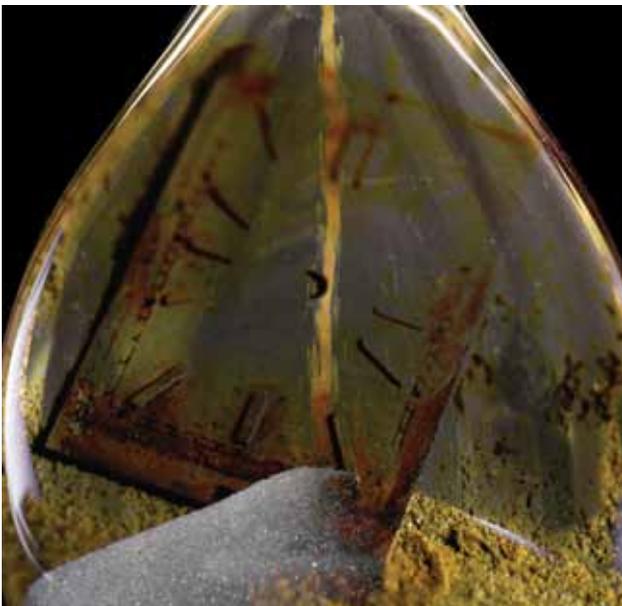
§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

É incontroverso doutrinária e jurisprudencialmente que o artigo 206, § 3º, V do Código Civil contém regra de caráter geral, aplicável às pretensões deduzidas em juí-

zo que veiculam pedidos de reparação civil. Como tal, a esta altura já é possível afirmar que a citada norma não revoga e não pretendeu revogar a prescrição especial veiculada pelo D. 20.910/32 (art. 2º, § 2º, da LICC), por ser esta uma regra específica, que rege apenas uma especial parcela das situações juridicamente relevantes, ou seja, aquelas representadas pelas pretensões deduzidas em face da Fazenda Pública.

Com acerto, o egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região tem repetidamente decidido que

[...] o Decreto 20.910, de 6 de janeiro de 1932, como norma especial de disciplina do prazo prescricional contra a fazenda pública, não tem sua aplicabilidade afastada por disposições de caráter geral inscritas na codificação civil brasileira, em face do quanto disposto no artigo 2º, parágrafo 2º, da Lei de Introdução ao Código Civil. (AC 2005.42.00.000506-0/RR - Rel. Des. Federal CARLOS MOREIRA ALVES - Segunda Turma - Pub. 13/04/2009).



4. A INTERPRETAÇÃO AUTÊNTICA

Ainda que se considere a argumentação inicial acima insuficiente para infirmar a tese da aplicabilidade do artigo 206, § 3º, V, do novo Código Civil, às pretensões reparatórias deduzidas em face da Fazenda Pública é neste mesmo Estatuto, na parte em que acomoda o velho e o novo regime dos prazos prescricionais, que se colhe a mesma conclusão, a partir de inequívoca interpretação autêntica.

O Código Civil em vigor inovou ao reduzir os prazos prescricionais, nas hipóteses pertinentes ao âmbito de incidência. A fim de evitar litigiosidade surgida do conflito entre os prazos prescricionais maiores e os reduzidos pela nova legislação, foi ali postado mecanismo de acomodação, a partir do qual é possível extrair qual o prazo prescricional aplicável às situações jurídicas em curso quando da revogação do Código Civil de 1916:

Art. 2.028. Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na **lei revogada**. (Grifamos).

Ora, se entre regra geral e especial é impossível se operar REVOGAÇÃO (LICC, art. 2º, § 2º), é óbvio, mais do que óbvio, que as normas gerais prescricionais do novo Código Civil não pretenderam revogar aquelas especiais preexistentes, dentre elas o D. 20.910/32, já que o artigo 2.028 referiu expressamente a LEI REVOGADA. Assim, é evidente que a LEI REVOGADA a que se refere o artigo 2.028 consiste a) nas próprias normas contidas no revogado estatuto civil, b) que regulam as mesmas matérias e c) quando substituídas por normas que veiculam prazos prescricionais mais reduzidos.



Tal realidade é insofismável, se observado que o Código Civil pretérito, a Lei 3.071/1916, previra o prazo prescricional quinquenal para esta especial hipótese (pretensões em face da Fazenda Pública) e **que o novo Código Civil silenciou a respeito**. Assim dispunha o artigo 178, § 10, VI do Código Civil revogado:

Art. 178 – Prescreve:

...

§ 10 – Em cinco (05) anos:

...

VI – As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, e bem assim toda e qualquer ação contra a Fazenda Pública Federal, Estadual ou Municipal, devendo o prazo de prescrição correr da data do ato ou fato do qual se originar a mesma ação.

Deste modo, por esta ótica, é irresponsável a conclusão no sentido de que o novo Código Civil não pretendeu regulamentar a matéria; e a essa conclusão chegamos não apenas pelo teor e pela inteligência da regra contida no artigo 2.028, mas, principalmente, pelo próprio artigo § 1º, do 2º da LICC, ao prescrever que “A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando

seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”. (Grifamos). Como dito, o novo Código Civil, por expedir regra geral, foi omissivo quanto a esta especial parcela de pretensões.

Mas não é só. Há mais. Colhe-se da argumentação jurídica contida nos “*standards*” da jurisprudência do C. Superior Tribunal de Justiça que, em essência, a supremacia do artigo 206, § 3º, V, do novo Código Civil sobre a regra especial da prescrição quinquenal existente no artigo 1º do D. 20.910/32 deve-se à ressalva contida no artigo 10 desta última. Vejamos, para ilustrar, o seguinte acórdão, também extraído do acervo jurisprudencial do C. Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRESCRIÇÃO. DECRETO Nº 20.910/32. ADVENTO DO CÓDIGO CIVIL DE 2002. REDUÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL PARA TRÊS ANOS.

1. O legislador estatuiu a prescrição de cinco anos em benefício do Fisco e, com o manifesto objetivo de favorecer ainda mais os entes públicos, estipulou que, no caso da eventual existência de prazo prescricional menor a incidir em situações específicas, o prazo quinquenal seria

afastado nesse particular. Inteligência do art. 10 do Decreto nº 20.910/32.

2. O prazo prescricional de três anos relativo à pretensão de reparação civil – art. 206, § 3º, V, do Código Civil de 2002 – prevalece sobre o quinquênio previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32.

3. Recurso especial provido” (REsp 1137354/RJ, Rel. Ministro CASTRO MEIRA - SEGUNDA TURMA - DJe 18/09/2009).

Este é o conteúdo da norma paradigmática, do D. 20.910/32:

Art. 10. O disposto nos artigos anteriores não altera as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras.

Este é o ponto crucial, de cuja estreiteza interpretativa decorreu o equívoco da tese fustigada, e que lamentavelmente vem ganhando força. Um exame rápido, apressado, poderia conduzir à equivocada conclusão no sentido de que a regra acima transcrita teria permitido a redução do prazo quinquenal das pretensões deduzidas em face da Fazenda Pública. Todavia, como antes alertado pelo eminente Prof. LUIS ROBERTO BARROSO (2000. p. 84), “O direito, como se sabe, é um sistema de normas harmoniosamente articuladas” e o artigo acima transcrito há de ser necessariamente interpretado em conjunto com o disposto no artigo 2º, § 2º, da LICC, no sentido de que “A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”.

Noutras palavras, considerado o prazo quinquenal e o disposto no artigo 10 do D. 20.910/32, somente vigoram prazos prescricionais menores se a norma posterior que

assim o prescreva **esteja inserida na mesma pauta valorativa, ou seja, que tenha colhido da realidade dos fatos juridicamente relevantes somente aqueles equiparados pela ESPECIALIDADE**: norma geral altera prazos prescricionais gerais e a norma especial modifica situações também especiais. Pela ressalva contida no artigo 10 do D. 20.910/32 deve-se entender que somente prevalecem normas que prescrevam prazos prescricionais inferiores ao quinquênio se estas também refiram pretensões a serem deduzidas em face da Fazenda Pública.

Sob a luz da necessária e inevitável interpretação sistêmica não há outra forma possível de se aplicarem as normas jurídicas em questão. Não fosse assim estaria instalado o caos e o Direito deixaria de ser fruto da racionalidade que preordena e ordena as condutas para ser mero artifício estatal, em nome do qual se poderiam praticar quaisquer arbitrariedades.

Veja-se um singelo mas não menos eficaz exemplo, a demonstrar o verdadeiro âmbito de validade do artigo 10 do Decreto 20.910/32, qual seja, a afirmação no sentido de que a regra ali contida pretendeu abranger tão somente situações especiais; noutras palavras, referir apenas a algumas espécies de pretensões deduzidas em face da Fazenda Pública. É, e.g., o que reza a Lei 7.144/83:

Art. 1º Prescreve em 1 (um) ano, a contar da data em que for publicada a homologação do resultado final, o direito de ação contra quaisquer atos relativos a concursos para provimento de cargos e empregos na Administração Federal Direta e nas Autarquias Federais.

Art. 2º Decorrido o prazo mencionado no artigo anterior, e inexistindo ação pendente, as provas e o material inservível poderão ser incinerados.

No caso, esta lei impôs exíguo prazo de um ano para as prescrições deduzidas em face da Fazenda Pública, relativas à correção de provas em concursos públicos. Esta é a situação a que se refere o artigo 10 do D. 20.910/32.

É evidente que os “*standards*” jurisprudenciais que invocam o artigo 10 do D. 20910/32 para justificar a prevalência da norma geral contida no artigo 206, § 6º, V, do novo Código Civil, a par da norma especial preexistente, o artigo 1º daquela norma, cometem pecado capital consistente em igualar norma geral a norma especial, conclusão que, sob a ótica da técnica de interpretação das leis, consiste em rematado absurdo.

5. O EQUÍVOCO DA TAYLORIZAÇÃO JUDICIÁRIA

Muito embora não seja objeto deste acanhado trabalho, vale externar uma crítica, pois o debate se estabelece exatamente no momento em que se discute a adoção das súmulas vinculantes e do instituto da repercussão geral também no âmbito Superior Tribunal de Justiça; A discussão jurídica trazida à baila por este singelo trabalho revela quão perigosa

é a adoção irrefletida e fetichística de modelos processuais alienígenas, surgidos de experiências judiciais de países, cuja *praxis* e sedimentação dos costumes, já de longa data, justificaram e justificam a prevalência das decisões judiciais sobre a lei, ou seja, propiciaram o emprego dos precedentes vinculativos. Este não é, por ora, retrato da sociedade brasileira. Obrigatória, a este propósito, transcrever lúcida lição professada por DJANIRA MARIA RADAMÉS DE SÁ (1996, p. 112/113):

A adoção do *stare decisis* pelos países de *common Law* justifica-se pelas próprias características de seu sistema, ao qual repugna a lei, a norma escrita. Baseado na experiência, nos usos e costumes, na tradição, esse sistema tem na jurisprudência seu elemento formativo e estabilizador, sendo o direito enunciado e desenvolvido através das decisões judiciais, que lhe dão certeza e segurança. Em tudo e por tudo difere, da sua, a nossa sistemática.

Deve ser visto com cautela o fetiche alienante do emprego irrefletido das súmu-



las vinculativas, adotado para que se resolva o congestionamento judiciário e a tendência jurisprudencial proveniente do Superior Tribunal de Justiça na matéria em exame, a qual remete ao alerta lançado por FERNANDES (2012, p. 162):

No caso da decisão judicial, na medida em que o juiz se afasta da autorreflexão – não se olvidando que a reflexão é também a interiorização do processo discursivo – e passa a proferir decisões pré-formuladas, repetitivas, taylorizadas, indicando como motivação apenas o enunciado de um precedente de um tribunal superior, passa ele a justificar a idéia da Indústria Cultural, pois sua atividade se apequena na racionalização da produção de bens culturais com o escopo de atender os resultados decorrentes das análises estatísticas.

6. CONCLUSÕES

A seguir enumeram-se algumas conclusões, a partir das quais pode-se afirmar que o “standard” jurisprudencial proveniente do C. Superior Tribunal de Justiça, decidindo pelo que seria a “prevalência” do prazo prescricional de três anos contido no artigo 206, 3º, V, do Código Civil de 2002 sobre o prazo quinquenal especial, encartado no artigo 1º, do D. 20.910/32, não reflete o correto manejo da técnica de interpretação das leis. Como demonstrado, presente o critério da especialidade imposto pelo artigo 2º, § 2º, Decreto 4.657/42 (Lei de Introdução ao Código Civil), o referido prazo especial deve prevalecer sobre a norma geral, ainda que mais recente.

Por outro lado, nem mesmo a ressalva constante no artigo 10, do D. 20.910/32, que determina a aplicação de normas prescritoras de prazos menores, poderá validar o en-

tendimento judicial emitido pelo C. Superior Tribunal de Justiça. É que ainda nesta hipótese a norma excepcional há de ser também e necessariamente aplicada conforme o mecanismo da especialidade, ou seja, consoante o disposto no artigo 2º, § 2º, Decreto 4.657/42 (Lei de Introdução ao Código Civil). Dito de outra forma, a mencionada ressalva jamais poderá remeter à norma geral, mas, sempre, a outra norma especial.

Exemplo claro do âmbito de validade da regra excepcionadora é o prazo de um (01) ano previsto no artigo 1º, da Lei 7.144/83, para se propor “...ação contra quaisquer atos relativos a concursos para provimento de cargos e empregos na Administração Federal Direta e nas Autarquias Federais”. Tanto este prazo reduzido, quanto o previsto na regra quinquenal do artigo 1º, do D. 20.910/32 estão inseridos em normas posicionadas na mesma pauta axiológica.

O efeito prático que se colhe dos acima citados precedentes jurisprudenciais do C. Superior Tribunal de Justiça não é a PREVALÊNCIA do prazo trienal trazido pelo artigo 206, § 3º, V, do Código Civil de 2002, mas, outrossim, a própria REVOGAÇÃO do prazo quinquenal presente no artigo 1º, do D.20.910/32. A esta conclusão se chega confortavelmente se observado que a norma afastada visou única e exclusivamente regular o PRAZO PRESCRICIONAL das ações que versem sobre “As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a fazenda federal, estadual ou municipal”. Assim, resai clara a revogação, extraída de argumentação judicial enviesada, uma vez que, consoante o preconizado pelo C. Superior Tribunal de Justiça para o caso, a REGRA GERAL do artigo 206, § 3º, V, do Código Civil de 2002 sempre absorverá a ÚNICA hipótese de incidência do artigo 1º, do D.20.910/32.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Francisco. *Direito Civil – introdução*, 5ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BARROSO, Luis Roberto. *A segurança jurídica na era da velocidade e do pragmatismo*. Direito Federal - Revista da Associação dos Juizes Federais do Brasil, nº 64, Ano 19, 2000.

CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro, Forense, 1977.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 17ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 2011.

DE SÁ, Djanira Maria Radamés. *Súmula vinculante – Análise crítica de sua adoção*. Belo Horizonte, Del Rey, 1996.

FERNANDES, Sérgio Henrique Cordeiro Caldas. *A motivação das decisões judiciais nos tempos do processo eletrônico*. Amagis Jurídica. Belo Horizonte, Número 4, Ano II, 2010.

FILHO, Agnelo Amorim. *Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações Imprescritíveis*. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 300, 1960.

RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do direito*. Tradução e prefácios do Prof. Cabral de Moncada. 6ª ed., revista e acrescida dos últimos pensamentos do autor. Coimbra, Armênio Amado – Editor, 1977.

RODRIGUES, Silvio. *Direito civil*. 23ª ed., Vol. 1, Parte Geral. São Paulo, Saraiva, 1993.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1137354/RJ – Segunda Turma. Relator Ministro Castro Meira. Brasília- Diário de Justiça Eletrônico, 18 de set. 2009.

O Dividendo Digital e a atuação do TCU para a melhoria da oferta de serviços de banda larga móvel à população brasileira



Renan Martins de Sousa é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e especialista em regulação de serviços públicos de telecomunicações pelo Instituto Nacional de Telecomunicações (Inatel) e União Internacional de Telecomunicações (UIT).

1. INTRODUÇÃO

Atualmente discute-se intensamente a destinação do espectro resultante do desligamento da TV analógica e da ativação da TV digital: o chamado **dividendo digital**. No Brasil, essa migração deverá ser realizada até 2016 e nessa discussão, a indústria de telefonia móvel e a indústria de radiodifusão estão em polos opostos. Essa entende ser temerária a definição da destinação desse espectro, dada a possível necessidade de uso de parte dele no futuro próximo, sobretudo para acomodar a implantação da TV digital em algumas localidades. Aquela reclama o uso dessa faixa de frequência com base na crescente demanda por serviços de transferência de dados em altas velocidades oferecidos pelas redes móveis.

Este artigo apresenta o conceito de dividendo digital, a provável destinação para suportar a oferta de serviços de banda larga móvel e como o Tribunal de Contas da União (TCU) pode atuar no sentido de tornar efetiva tal destinação no Brasil, contribuindo para garantir a oferta desses serviços à população brasileira.



2. O QUE É O DIVIDENDO DIGITAL?

O dividendo digital representa a porção do espectro de frequências que ficará sem ocupação quando houver a migração da TV analógica para a TV digital. No Brasil, o Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006, dispôs sobre a implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T), estabeleceu diretrizes da transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital, tanto para o serviço de radiodifusão de sons e imagens, como para o serviço de retransmissão de televisão. De acordo com o referido decreto, o SBTVD-T possibilitará (art. 6º): i) transmissão digital em alta defini-

ção (HDTV) e em definição padrão (SDTV); ii) transmissão digital simultânea para recepção fixa, móvel e portátil e iii) interatividade. Além disso, garantiu a coexistência dos sistemas de transmissão digitais e analógicos, até o *switch-off*¹ (art. 10) no final de 2016. Estabeleceu ainda a impossibilidade de novas outorgas para uso de canais analógicos após 2013 (art. 11).

A transmissão do sinal analógico de TV no Brasil utiliza as faixas de VHF (*Very High Frequency*) e UHF (*Ultra High Frequency*). Entretanto, a maior concentração de canais analógicos está na faixa de VHF. O quadro abaixo ilustra a ocupação e a destinação destas faixas no Brasil (Tabela 1).

Tabela 1
Ocupação da TV analógica no Brasil

Faixa (MHz)	Canal	Destinação
54-72	2 a 4 (VHF)	Radiodifusão de sons e imagens e de retransmissão de TV em caráter primário e exclusivo
76-88	5 e 6 (VHF)	
174-216	7 a 13 (VHF)	
470-608	14 a 36 (UHF)	
614-746	38 a 59 (UHF)	
746-806	60 a 69 (UHF)	Repetição de TV em caráter primário e exclusivo

Ocorre que, com a migração da TV analógica para digital, parte desse espectro radioelétrico será liberada, já que a outra parte será destinada justamente para atender a radiodifusão da TV digital. O planejamento de uso deste espectro para a transmissão da TV digital em todo o Brasil é realizado pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), seguindo as diretrizes do Ministério das Comunicações, a quem compete a outorga e a renovação de concessões, permissões e autorizações para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, de acordo com o art. 233 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Ressalta-se ainda que compete privativamente à União legislar sobre radiodifusão (CF/88, art. 22, IV), cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre radiodifusão (CF/88, art. 48, XII).

As faixas de frequências que compõe o dividendo digital não são exatamente as mesmas em todos os países, uma vez que levam em consideração as peculiaridades de ocupação do espectro radioelétrico em cada um deles. A Figura 1 ilustra o dividendo digital no mundo, de acordo com a Resolução nº 224 da Conferência Mundial de Radiocomunicações de 2007 (WRC07), promovida pela União Internacional de Telecomunicações (UIT) (Figura 1).

A princípio, fariam parte do dividendo digital brasileiro todas as faixas descritas na Tabela 1. Entretanto, para efeito de destinação com o objetivo de ofertar serviços de banda larga móvel sem fio, tem especial relevância o dividendo digital em 700 MHz, faixa de radiofrequências entre 698 a 746 MHz (canais 52 a 59), hoje atribuída à radiodifusão de TV.

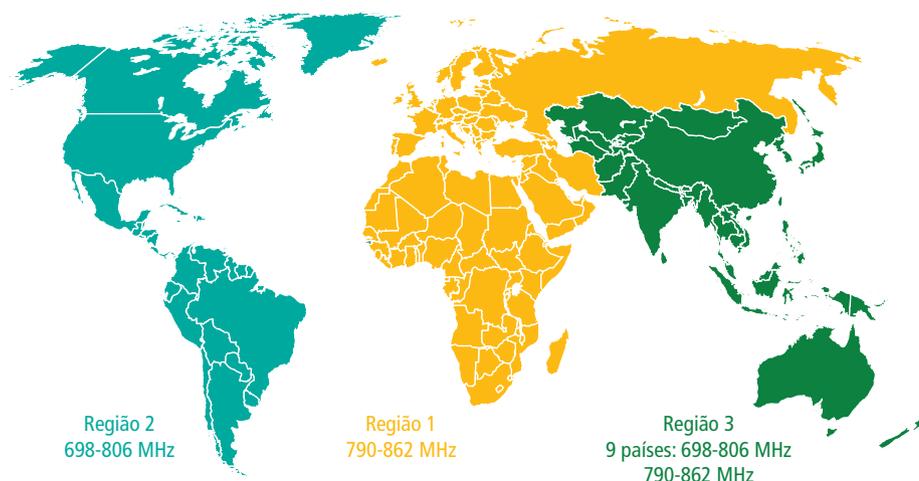
Uma vez que ainda se estuda a adequação da faixa de 54 a 216 MHz (canais 2 a 13) para transmissão da TV digital e, além disso, não se pode garantir a possibilidade de acomodação da transmissão da TV digital entre os canais 14 a 51 para todos os municípios brasileiros, discute-se a possibilidade de utilizar parte do dividendo digital em 700 MHz para realizar essa acomodação.

O momento atual é de intensa discussão sobre a provável destinação do dividendo digital, considerando que o espectro é um bem público escasso e deve atender ao interesse público.

3. O USO DO DIVIDENDO DIGITAL PARA O AUMENTO DA OFERTA DE BANDA LARGA MÓVEL

A faixa de frequência do dividendo digital em 700 MHz é um espectro com excelentes características de propagação, permitindo uma maior penetração dos sinais em ambien-

Figura 1
Dividendo Digital nas
3 regiões segundo
a WRC07



tes *indoor*², além de permitir o atendimento de regiões rurais - mais distantes dos grandes centros e menos rentáveis - com a utilização de uma menor quantidade de estações para realizar a cobertura. Além disso, ocupa uma porção do espectro próxima às frequências já outorgadas para as operadoras de telefonia móvel, tornando menos complexa a instalação de novos elementos de infraestrutura, a disponibilização e operação de novos serviços.

Ademais, há um consenso internacional de destinar essa faixa para oferta de banda larga móvel, impulsionado principalmente por previsões do aumento de demanda por serviços de dados pelas redes de telefonia celular. Para a consultoria *IMS Research*, a indústria de telefonia móvel está causando uma onda de conectividade à internet, de modo que o número global de dispositivos conectados à internet ultrapassou o número de computadores conectados, crescendo a uma taxa bem maior³. De acordo com a consultoria *CTIA*, havia mais de 243 milhões de dispositivos habilitados para conexão de dados à época da pesquisa, representando um aumento de mais de 6 milhões desde junho de 2009⁴. Em publicação recente da *CISCO*, estima-se que em 2014, 66% do tráfego móvel será de vídeo e crescerá a uma taxa de 131% entre 2009 e 2014⁵. Previsões da consultoria *OVUM* dão conta de que haverá um crescimento de 1.024% de usuários de serviços de banda larga móvel (de 181 milhões em 2008 para 2 bilhões em 2014)⁶. A empresa *INFORMA TELECOMS&MEDIA* projeta que ao fim de 2015, o mercado de banda larga móvel responderá por 4,2 bilhões de assinantes.

Somam-se a isso os reconhecidos ganhos de escala associados ao uso dessa faixa pelos sistemas de banda larga móvel. Como há um consenso internacional no sentido de utilizar essa porção do espectro para sistemas dessa natureza, a indústria de equipamentos de infraestrutura produz em larga escala tais equi-

pamentos, o que resulta em ganhos que podem ser repassados aos consumidores, resultando em preços menores. Seguir este consenso significa apropriar-se desses ganhos de escala e portanto, repassá-los aos consumidores finais.

Seguindo órgãos de padronização internacionais, vários países já decidiram destinar parte dos dividendos digitais para a oferta de banda larga móvel. A maioria dos países europeus está propensa a destinar o dividendo digital para serviços de banda larga sem fio e outros serviços. O Japão considera a destinação do dividendo para serviços de rádio digital, TV móvel, comunicações privadas para segurança, sistemas de transporte inteligentes e telecomunicações móveis. Seguindo a proposta da *Asia-Pacific Telecommunity Wireless Group* (AWG), a agência reguladora da Austrália também propôs a atribuição do dividendo para serviços de banda larga sem fio.

A agência reguladora das comunicações eletrônicas do Reino Unido (OFCOM), seguindo uma diretriz⁷ legislativa, propôs em 2010 uma consulta pública estabelecendo condições de outorga do dividendo digital, levando em consideração premissas bastante interessantes do ponto de vista do interesse público, quais sejam: i) a outorga do dividendo digital é de vital importância para o crescimento econômico e social do Reino Unido; ii) o acesso ao dividendo é fundamental para o sucesso comercial das operadoras existentes e possíveis entrantes; iii) espera-se que o dividendo seja elemento chave para a oferta de serviços de banda larga em áreas com menor densidade populacional e iv) as condições de outorga do dividendo estabelecidos na consulta pública procuram garantir o melhor uso do espectro em benefício dos cidadãos e consumidores. A consulta pública estabeleceu, ainda, condições para promover a competição após o leilão, metas de início de operação ou de aumento de cobertura e formatação do leilão de modo a maximizar a alocação de espectro.

No Brasil, o apelo da indústria de telefonia móvel para o uso do dividendo digital é muito forte e baseia-se numa realidade quase irrefutável da crescente demanda por serviços de dados e vídeo com mobilidade, embora alguns argumentem que não haveria necessidade do aumento da quantidade de espectro se o uso fosse otimizado. A indústria da telefonia móvel argumenta também que o dividendo digital será fundamental para o atendimento de metas do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL⁸).

A outorga do dividendo digital no Brasil para utilização pelas operadoras do Serviço Móvel Pessoal (SMP) (telefonia móvel), representará um aumento médio de aproximadamente 65% do espectro atualmente outorgado no Brasil – considerando apenas as quatro maiores operadoras do ponto de vista do *market share* –, sendo oportuno o controle da efetividade de tal destinação, de forma a garantir a oferta de serviços de banda larga à população brasileira, a preços justos.

4. OS RECENTES PRONUNCIAMENTOS DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

Em junho de 2012, o Ministério das Comunicações afirmou estar preparando um plano para garantir que a transição para a TV digital ocorra dentro dos prazos previstos e sem sobressaltos para os radiodifusores e para milhões de famílias que ainda contam com receptores analógicos. O plano deve envolver um “desligamento piloto”, realizado em uma cidade pre-determinada, para que possam ser testados os efeitos do fim das transmissões analógicas.

Segundo o Secretário de Comunicação Eletrônica do Minicom, os planos do ministério em relação à TV digital têm como prioridade a radiodifusão, ou seja, garantir que todos que hoje recebem TV aberta tenham acesso ao sinal digital. Houve uma sinalização de que o dividendo digital seria uma segunda prioridade,

por conta da necessidade de assegurar o acesso de todo brasileiro à TV digital.

De acordo com o Minicom, a radiodifusão deverá crescer no Brasil em muitos mercados, sendo necessário prever espaço para novas emissoras e canais, uma vez que há, na visão do Minicom, muita demanda por mais geradoras e retransmissoras de TV, o que demanda mais espectro. Entretanto, as licitações não devem acontecer no curto prazo, pois ainda há necessidade de testar as novas regras de licitação e definir melhor o cronograma do desligamento da TV analógica.

5. O PAPEL DO TCU E A AFERIÇÃO DA EFETIVIDADE DA DESTINAÇÃO DO DIVIDENDO DIGITAL

Já é consolidado o entendimento de que compete ao Tribunal de Contas da União (TCU) não somente o controle de legalidade e conformidade, mas também o controle de eficiência, economicidade, eficácia e efetividade dos atos de gestão daqueles que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, valores e bens públicos. O dividendo digital é um bem público escasso, cuja destinação e outorga está sob responsabilidade da Anatel nos termos da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), sendo utilizado pelas prestadoras autorizadas para a oferta de serviços de telecomunicações.

O TCU tem exercido o controle de diversos atos relacionados à autorização de uso de radiofrequências, atendendo à Instrução Normativa nº 27/1998, que dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dos processos de desestatização, em particular dos atos administrativos discricionários e precários pelos quais o poder concedente torna possível ao postulante a realização de certa atividade, serviço, ou a utilização de determinados bens particulares ou públicos, de exclu-

sivo ou predominante interesse, condicionada à aquiescência prévia da Administração. Exemplos mais recentes desse trabalho estão presentes nos Acórdãos 2.503/2009, 1.242/2010 e 2.346/2011, todos do Plenário.

No Acórdão 2.503/2009, decidiu-se pelo arquivamento de processo de acompanhamento, uma vez que a inércia da agência reguladora em realizar as licitações, somada ao transcurso de tempo, com conseqüente e insanável desatualização do estudo apresentado para determinação do preço mínimo da outorga de autorização de uso de radiofrequências, promoveu a perda de objeto do processo. Assim, decidiu a Corte de Contas que, caso a Anatel decidisse por realizar as licitações, novo estudo deveria ser enviado ao TCU, com a conseqüente autuação de novo processo.

Por meio do Acórdão 1.242/2010, o TCU decidiu aprovar o quarto estágio da Licitação 002/2007/SPV-ANATEL, para outorga de autorização para exploração do Serviço Móvel Pessoal (SMP) e de autorização de uso de ra-



diofrequências nas subfaixas do IMT-2000 (J, F, G e I) - Terceira Geração (3G).

No Acórdão 2.346/2011, que tratou do relatório de acompanhamento do processo de prorrogação de autorizações de uso de radiofrequências na faixa de 2,5 GHz associadas à exploração do Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS), o TCU determinou à Anatel que lhe fosse encaminhado, no prazo de trinta dias, os preços - por ela fixados - a serem cobrados pela prorrogação de uso das faixas de frequência associadas ao MMDS.

Atualmente, o TCU acompanha o leilão das frequências que permitirão a oferta de serviços de quarta geração (4G) pelas operadoras de telefonia móvel. Este leilão reveste-se de grande importância, sobretudo por conta dos importantes eventos que serão sediados no Brasil nos próximos anos, como os Jogos Mundiais Militares, a Copa das Confederações, a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos.

O TCU, em sua missão de controlar a administração pública para promover o aperfeiçoamento em benefício da sociedade brasileira, também poderá exigir do poder concedente a aferição da efetividade da destinação do dividendo digital, uma vez confirmada a sua destinação para os serviços de banda larga móvel.

Essa aferição poderia se materializar por meio do acompanhamento da execução contratual prevista no art. 11 da Instrução Normativa TCU nº 27, de 2/12/2007, analisando, por exemplo, o cumprimento dos compromissos de abrangência geralmente assumidos pelas empresas autorizadas. Os compromissos de abrangência são compromissos ligados à oferta do serviço de telefonia móvel (de voz e de dados) em determinados municípios brasileiros, cujos prazos se encontram descritos no edital da licitação e nos contratos firmados. Essa fiscalização dar-se-ia de forma indireta, uma vez que a obrigação de fiscalizar diretamente esses contratos é do órgão regulador.

Nos estágios que antecedem a execução contratual, há um grande interesse, seja por parte do órgão regulador, seja pela empresa vencedora do leilão, para que o contrato ou termo seja firmado, confirmando a expectativa dos investidores. Intensificar a fiscalização da execução contratual é bastante relevante, já que é nessa fase que muitas impropriedades e/ou irregularidades podem ser cometidas, seja pelo órgão regulador, seja pelas empresas autorizadas.

Além disso, o TCU poderia, em momento oportuno, recomendar ao Ministério das Comunicações e à Anatel, como contrapartida dessa destinação, o estabelecimento de metas relacionadas ao Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), determinando ainda a mensuração da efetividade, para que o uso do dividendo digital atenda ao interesse público e resulte no aumento da oferta de serviços de banda larga a todos os brasileiros, sem discriminação, e a preços justos.

6. CONCLUSÕES

O dividendo digital é uma porção do espectro com excelentes características técnicas para a propagação de sinais radioelétricos, possibilitando, inclusive, maiores áreas de cobertura. Vários países discutem a destinação desse espectro, estando em polos opostos as indústrias de telefonia móvel e de radiodifusão.

A indústria de telefonia móvel argumenta que o uso do dividendo digital será fundamental para o atingimento das metas do Programa Nacional de Banda Larga do Governo Federal, utilizando-se de estimativas de crescimento substancial da demanda por serviços de dados nas redes móveis. Considerada a tendência mundial, há uma grande probabilidade de que o Brasil também destine grande parte do dividendo digital para a oferta de serviços de banda larga móvel.

O TCU, com base em sua Instrução Normativa nº 27/1998, já realiza o controle concomitante dos atos de autorização de uso de radiofrequências e de prestação dos serviços associados, verificando o conteúdo dos editais correlatos e analisando o preço mínimo a ser pago pelo uso do espectro nos leilões realizados, dentre outros aspectos. Exemplo desse controle foi a decisão de aprovar, em 2011, o quarto estágio da Licitação 002/2007/SPV-ANATEL, para autorização da exploração do Serviço Móvel Pessoal - SMP e uso de radiofrequências nas subfaixas do IMT-2000 (J, F, G e I) - Terceira Geração (3G).

Atualmente, com o apoio especializado da Secretaria de Fiscalização e Desestatização (SEFID), o TCU acompanha o leilão das frequências que permitirão a oferta de serviços de Quarta Geração (4G) pelas operadoras de telefonia móvel. Confirmada a destinação do dividendo digital para a banda larga móvel, questão ainda indefinida, o TCU estará diante de um novo e significativo leilão.

Calcado em sua missão institucional, o TCU pode ajudar a conferir maior efetividade à destinação do dividendo digital. Isso poderia ser feito com a fiscalização indireta da execução dos contratos firmados entre o poder concedente e as prestadoras de serviços de telecomunicações, avaliando, por exemplo, o cumprimento dos compromissos de abrangência geralmente assumidos pelas autorizadas.

Essa abordagem fiscalizatória, qual seja, a de acompanhar aspectos relevantes da execução contratual, pode contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública e para que a população brasileira seja atendida com serviços de dados em banda larga e a preços justos, ajudando a eliminar outro “dividendo digital”: aquele que separa uma considerável parcela do povo brasileiro da sociedade da informação e do conhecimento.

REFERÊNCIAS

4G AMERICAS. *The Benefit of using LTE in Digital Dividend Spectrum*. Nov. 2011. Disponível em < <http://www.4gamericas.org/>>. Acessado em 16 out. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2.261/2011 - Plenário*. Relator Ministro José Jorge. Sessão de 24/08/2011. Disponível em < <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Index.faces>>. Acessado em: 06 dez. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.242/2010 - Plenário*. Relator Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 02/06/2010. Disponível em <

<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Index.faces>>. Acessado em: 06 dez. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2.503/2009 - Plenário*. Relator Ministro Augusto Nardes. Sessão de 28/10/2009. Disponível em < <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Index.faces>>. Acessado em: 06 dez. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa nº 27, de 02 de dezembro de 1998*. Disponível em < <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Index.faces>>. Acessado em: 10 out. 2011.

OFCOM. *Consultation on Assessment of future mobile competition and proposals for the award of 800 MHz and 2.6 GHz Spectrum and related issues*. 22 mar. 2011. Disponível em < <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/combined-award/>>. Acessado em: 21 nov. 2011.

OFCOM. *Digital Dividend Review*. 19 dez. 2006. Disponível em < <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/ddr/>>. Acessado em: 21 nov. 2011.

UNITED KINGDOM. *The Wireless Telegraphy Act 2006 (Directions to OFCOM) Order 2010 (S.I 2010 n° 3024)*. Disponível em < <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2010/3024/contents/made>>. Acessado em: 01 dez. 2011.

NOTAS

- 1 Desligamento de todas as transmissões de TV analógica. Após o desligamento, só haverá transmissões de TV digital.
- 2 Ambientes confinados
- 3 *Internet connected Devices about to pass the 5 billion milestone, IMS Research, 19 August 2010.*
- 4 *Semi-Annual Survey on Wireless Trends, CTIA, 6 October 2010.*
- 5 *Cisco Visual Networking Index: Forecast and Methodology, 2009-2014, Cisco, 2 June 2010.*
- 6 *2 billion+ mobile broadband users by 2014, 450% more revenue - and watch emerging markets, Michael Schwartz, Analysis Market Trends, 15 April 2009.*
- 7 *The Wireless Telegraphy Act 2006 (Directions to OFCOM) Order 2010 (S.I.2010 No. 3024)*
- 8 Programa governamental instituído pelo Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010, tendo com um de seus objetivos a massificação do acesso a serviços de conexão à Internet em banda larga.

Critérios de seletividade: uma abordagem estratégica para maximização de possibilidades do resultado desejável de auditoria governamental



**Ricardo Henrique
Miranda de Araújo**

é servidor da Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco, graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

1. INTRODUÇÃO

A amplitude do campo de atuação da auditoria governamental, em geral, pela extensão, impossibilita a realização de ações em todos os elementos do conjunto universo objeto de auditoria, ou seja, em todas as entidades submetidas ao controle da administração pública, tornando a seleção desses elementos um processo necessário.

O processo de seleção dos elementos objeto de auditoria pode contribuir para potencialização de oportunidades, orientada pela estratégia organizacional, uma vez que determinados critérios utilizados para a seleção possibilitam o direcionamento do resultado das ações de auditoria de acordo com o alinhamento estratégico adotado.

A literatura sobre critérios para avaliação e seleção de objetos de auditoria, visando ao direcionamento de resultados, por sua vez, ainda não é abordada de forma ideal. Atualmente as referências teóricas, doutrinadores e instituições de referência, apresentam vari-



áveis diversas de forma conceitual, associadas em sua maioria a valores envolvidos, interesse social e ocorrência de adversidades, sendo ainda escassas as teorias específicas para avaliar e selecionar estes objetos, de uma forma prática.

Com a ausência de um referencial teórico mais aprofundado, selecionar objetos de auditoria torna-se um processo, por muitas vezes, empírico. Grande parte da dificuldade do processo de avaliação e seleção reside na parametrização de variáveis utilizadas como critério, uma vez que elas devem conter propriedades intrínsecas a todos os elementos do conjunto a ser avaliado, de forma tal que sua mensuração em cada elemento seja metodológica, exata e objetiva.

Nesse contexto, algumas sugestões de variáveis para utilização como critérios de avaliação e seleção podem ser extraídas a partir de revisão literária direcionada ao tema, assim como o estudo sobre o impacto da variável no resultado da auditoria.

Por fim, o estudo sobre o impacto de cada variável no resultado da auditoria fundamen-

tará as escolhas de objetos e as prioridades, justificadas principalmente pela orientação estratégica organizacional.

2. ESTRATÉGIA E UTILIZAÇÃO DE CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO

A definição da estratégia de uma organização perpassa ao conhecimento da missão institucional e a visão de futuro, ou seja, onde se pode chegar com o desenvolvimento das atividades que lhes competem. Nessa linha Fajardo e Wanderley (2010) definem o objetivo da estratégia inserida no âmbito da Administração:

A inserção da estratégia na administração tem por objetivo direcionar os rumos da instituição e dar a ela sustentabilidade, em uma análise macro de seu ambiente organizacional e de sua missão. Por meio do planejamento estratégico pode-se determinar a melhor maneira de associar os recursos disponíveis com a necessidade da sociedade, pondo em

prática mudanças contínuas que levem as empresas a produzir mais e a melhorar a qualidade de seus serviços.

A melhoria da qualidade dos serviços objetivada pela estratégia organizacional está associada a padrões identificados para atendimento dos anseios dos usuários desses serviços, no caso, a sociedade.

Na elaboração do planejamento estratégico é possível identificar as oportunidades oferecidas pelo ambiente em que a organização está envolvida e, assim potencializá-las de acordo com os anseios dos clientes, como se depreende de Fajardo e Wanderley (2010):

O planejamento estratégico na esfera governamental é uma ferramenta que tem por missão apoiar gestores sobre as decisões e métodos a serem aplicados quando da busca pelos objetivos, com vistas a **potencializar as oportunidades** oferecidas pelo ambiente e minimizar os impactos das ameaças. (grifos nossos)

A potencialização das oportunidades focadas em padrões pré-identificados reflete a maximização de resultados que vislumbram o interesse público pela significância e relevância inerente ao produto da organização.

Os padrões refletem o propósito de uma estratégia organizacional e se faz imprescindível a utilização desses como critérios quando da avaliação dos insumos que irão produzir os resultados.

Segundo Chelimsky (1997) *apud* Serpa (2011), “o propósito da avaliação condiciona a utilização que pode ser dela esperada”. Uma vez que utilizar critérios é sempre necessário em avaliações a fim de maximizar a compreensão e o julgamento sobre um determinado universo.

A avaliação, segundo Weiss (1998) *apud* Serpa (2011),

é um termo bastante abrangente que acomoda muitas definições. No entanto, o que todas elas têm em comum é a noção de julgamento de mérito, baseado em critérios, segundo um método específico.

Ainda, segundo Serpa (2011),

o propósito da avaliação pressupõe a existência de duas variáveis: o objetivo do trabalho (para quê?) e a utilização dos resultados (para quem?).

Dessa forma, a estratégia para potencialização de oportunidades associa-se à definição de seu propósito, que constitui o requisito essencial para identificação de critérios para avaliação de possibilidades sobre o universo do objeto de trabalho.

3. CRITÉRIOS DE SELETIVIDADE DE OBJETOS DE AUDITORIAS

A auditoria governamental contemporânea compreende as atividades de avaliação voltadas para o exame visando à comprovação da legalidade e legitimidade, adequação dos sistemas de controles internos e dos resultados obtidos quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da aplicação dos recursos públicos, buscando corrigir o desperdício, a improbidade, a negligência e a omissão, e ainda, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, garantir os resultados pretendidos, destacando os impactos e benefícios sociais advindos (PETER; MACHADO, 2009, pág. 37).

Fajardo e Wanderley (2010, pág. 94) observam, ainda, que em paralelo ao conceito de auditoria governamental, em face do crescente controle social sobre a gestão do erário, ganham ênfase, nos dias atuais, os procedimentos de auditoria voltados para

aferição do desempenho da gestão e dos resultados dos programas e projetos de governo implantados.

Em geral, as finalidades das atividades de auditoria governamental estão voltadas para a contribuição ao aperfeiçoamento da administração pública e ao fornecimento à sociedade de opinião independente sobre o desempenho da atividade pública.

Portanto, a estratégia organizacional das atividades de auditoria governamental, assim como as prioridades, deve ter alinhamento próximo com estas finalidades.

Considerando a extensão do universo objeto das atividades em comparação à limitação da capacidade das estruturas de auditorias, até mesmo pelo atendimento ao princípio clássico de controle interno da relação custo/benefício, que segundo Peter e Machado (2009, p.25):

[...] consiste na minimização da probabilidade de falhas/desvios quanto ao atingimento dos objetivos e metas. Este conceito reconhece que o custo de um controle não deve exceder aos benefícios que possa proporcionar. Há necessidade de critérios, mensuração, padrões de comparação e de outros elementos que permitam a identificação e a análise de desvios, em relação aos resultados ou procedimentos previstos;

Identifica-se a necessidade de utilização de um processo de avaliação e seleção do objeto de auditoria considerando os riscos que corre este processo de não conseguir verificar problemas que possam afetar a efetividade dos resultados das auditorias.

Segundo Castro (2010), para minimizar o risco de não detectar a ocorrência de desvios, prejuízos ou descontroles, devem ser estabelecidos critérios técnicos na planificação

dos trabalhos, compatíveis com a estratégia organizacional e alinhados às finalidades da auditoria governamental.

Para decidir o que auditar, é necessário estabelecer critérios, visando avaliar o universo objeto da auditoria, com o propósito de orientar a aplicação de recursos e aumentar a probabilidade de selecionar objetos de auditoria que tragam oportunidade de realizar trabalhos significativos quanto ao cumprimento das finalidades das auditorias dentro de um período ou ciclo (ISSAI 200/1.21, 2001, p. 4).

A literatura sobre a definição de critérios para avaliação do universo objeto dos trabalhos de auditoria governamental ainda não é devidamente desenvolvida, porém, algumas variáveis básicas são apresentadas fundamentalmente como critérios em todas as fases do processo de avaliação, sendo determinadas variáveis apresentadas com mais destaque como contribuição ao processo.



Ferreira (2009, pág. 452), assim como Castro (2010, pág. 394), apresenta como critérios de avaliação do universo objeto de auditoria governamental as variáveis relativas à materialidade, relevância e criticidade, em que, segundo o mesmo:

A materialidade refere-se ao montante de recursos orçamentários ou financeiros alocados por uma gestão, em um específico ponto de controle (unidade, sistema, área, processo programa ou ação) objeto dos exames de auditoria ou fiscalização. Essa abordagem leva em consideração o caráter relativo dos valores envolvidos.

A relevância significa a importância relativa ou o papel desempenhado por uma determinada questão, situação ou unidade, existentes em um dado contexto.

A criticidade representa o quadro de situações críticas efetivas ou potenciais a auditar ou fiscalizar, identificadas em uma determinada unidade ou programa. Trata-se da composição dos elementos referenciais de vulnerabilidade, das fraquezas, dos pontos de controle com riscos latentes, das trilhas de auditoria ou fiscalização. Deve-se levar em consideração o valor relativo de cada situação indesejada. A criticidade é, ainda, a condição imprópria, por ilegalidade, por ineficácia ou por ineficiência, de uma situação gestional. Expressa a não aderência normativa e os riscos potenciais a que estão sujeitos os recursos utilizados. Representa o perfil organizado, por área, dos pontos fracos de uma organização.

Nessa mesma linha, como referência teórica para orientação da atuação dos órgãos de controle interno no âmbito nacional, o CONACI (2010, pág. 9) estabelece como diretriz a elaboração do plano de trabalho de

auditoria governamental com fundamento em variáveis relativas à estratégia de governo, materialidade, risco e relevância:

22 Elaborar o plano de auditoria, documento estratégico e componente anterior ao planejamento, estabelecendo os órgãos, entidades, programas e ações a serem auditadas considerando as **políticas estratégicas de governo, materialidade, risco e relevância envolvidos**. (Grifos nossos)

O TCU (2010, pág. 16), como referência para orientação da atuação dos órgãos de controle externo no âmbito nacional, apresenta como critérios para seleção de objetos específicos de auditoria, variáveis relativas à materialidade, relevância, vulnerabilidade e valor agregado:



32 O critério de materialidade indica que o processo de seleção deve levar em consideração os valores envolvidos no objeto de auditoria, pois a auditoria deve produzir benefícios significativos.

[...]

34 O critério de relevância indica que as auditorias selecionadas devem procurar responder questões de interesse da sociedade, que estão em debate público e são valorizadas.

[...]

36 No contexto do processo de seleção, as vulnerabilidades são situações ou propriedades intrínsecas do objeto de auditoria que podem estar associadas à ocorrência de eventos adversos (ABNT, 2009).

É interessante, ainda, observar o destaque concebido pela INTOSAI (2004, pg. 44), e seguido pelo TCU, à variável relativa ao valor agregado sobre os trabalhos de auditoria:

Valor Agregado: A variável de maior contribuição para os trabalhos de auditoria é a capacidade de agregar valor em trabalhos realizados sobre assuntos pouco abordados em trabalhos anteriores. Agregar valor refere-se a produzir novos conhecimentos e perspectivas sobre o objeto de auditoria. (Tradução nossa)

Apresentam-se com mais frequência entre as variáveis utilizadas como critérios de avaliação do universo objeto de auditoria governamental, às relativas aos valores envolvidos do objeto (materialidade), à importância e valorização do objeto para a sociedade (relevância) e às associadas a eventos adversos ao controle da administração (crítica, risco e vulnerabilidade).

4. PARAMETRIZAÇÃO DE VARIÁVEL E IMPACTO NO RESULTADO DA AUDITORIA;

Como já citado anteriormente, a utilização de critérios para avaliação e seleção de objetos de auditoria governamental deve ser dirigida para maximizar a probabilidade de selecionar objetos que tragam oportunidade de realizar trabalhos significativos quanto ao cumprimento das finalidades das auditorias. Nesse sentido, entende-se por significativos os trabalhos com resultados de maior materialidade e de maior importância e valorização dada pela sociedade ao objeto.

Assim, o entendimento do impacto no resultado, gerado pela utilização das variáveis como critérios de avaliação e seleção de objetos, se faz imprescindível para compreensão de combinações necessárias entre as variáveis para se obter resultados desejáveis, uma vez que a utilização isolada dessas variáveis podem trazer resultados distintos.

4.1 UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE MATERIALIDADE

Na utilização de critérios com caráter relativos a valores envolvidos do objeto, sempre se faz interessante a observação do princípio clássico de controle interno da relação custo/benefício coadunado à analogia da convenção contábil da materialidade, que segundo Marion (2009, pg. 152) “para valores irrisórios em relação ao todo, a “materialidade” desobriga a um tratamento mais rígido que os itens relevantes.”(sic). No entanto, uma observação em relação à utilização dessa convenção é de que às ciências contábeis a invocam para o desprezo de rígido controle aos valores irrisórios, enquanto para a avaliação do universo do objeto de auditoria essa é utilizada com raciocínio análogo, ou seja, avaliação da represen-

tatividade, mas para seleção de objetos com valores de maior cifra.

Ao tratar da materialidade, percebe-se que as referências teóricas se referem aos valores envolvidos, em geral, como “recursos disponíveis” ou “recursos alocados”, fato em que se depreende a tendência à avaliação do objeto quanto às fases da despesa pública em detrimento aos estágios da receita pública.

Bezerra Filho (2008, pág. 100) destaca seis fases da despesa orçamentária, quais sejam: autorização ou fixação, programação, licitação, empenho, liquidação e pagamento. Na análise dessas fases, mister se faz a observação quanto a diretriz 17 (dezesete) do CONACI (2010, pág. 9): “realizar as auditorias de forma prévia, concomitante e a *posteriori*, priorizando-se a concomitante.”. Esta diretriz permite estabelecer uma referência para o valor a ser avaliado, pois, para ao atendimento dessa diretriz a fase com maior potencial para desenvolvimento de auditorias com as características citadas é a que permite se trabalhar o planejamento, a execução e a realização da despesa pública, ou seja, o valor autorizado ou fixado, a primeira fase da despesa.

A utilização dos valores autorizados como referência da variável de materialidade permite que se possa avaliar a adequação quanto à execução do planejamento orçamentário, perpassando por todas as demais fases da despesa pública de forma preventiva, concomitante e posterior.

Nesse aspecto, o TCU (2010, pág. 16) tem o mesmo entendimento, porém, alerta para a necessidade de considerar ocorrência de fatores intrínsecos às demais fases da despesa pública:

33 O volume de recursos disponíveis no orçamento é indicador de materialidade. No entanto, em ambientes orçamentários nos quais existe grande diferença entre o orçado, o contratado e o pago, o

exame dos valores envolvidos em cada uma dessas fases da despesa pode ser necessário. Além disso, na fiscalização da área de regulação, a dimensão econômica do setor no qual se insere o objeto de auditoria deve ser levada em consideração.

A amplitude considerada pela delimitação das fases da despesa permite, também, associar o grau de compreensão da inter-relação entre processos relativos à sua execução. Assim, por exemplo, o entendimento da relação entre processos de planejamento orçamentário até os processos de pagamento quanto às dimensões de conformidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, quando é possível identificar de forma sistêmica a regularidade e adequação da alocação do recurso público.

Os resultados esperados de auditorias realizadas em objetos produtos de avaliação e seleção com fundamento em critérios de valores envolvidos, ou seja, de materialidade, estão associados ao exame da regularidade e adequação da alocação do recurso público, porém, o impacto econômico-financeiro pode não ser mensurável, mas, perceptível ao longo do tempo como consequência de implementação de melhorias em processos objetos de trabalhos de auditoria, assim como observa o TCU (2010, pág. 16):

Nem sempre benefícios das auditorias operacionais são financeiros, mas o aperfeiçoamento de processos em objetos de auditoria com alta materialidade tem grande possibilidade de gerar economia ou eliminar desperdícios.

De forma geral, a utilização do critério de materialidade direciona os trabalhos de auditoria governamental para maior possibilidade de obtenção de resultados significativos relativos ao potencial econômico-financeiro do objeto,

por intermédio da identificação de alocação irregular ou ineficiente de recursos públicos.

4.2 UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE RELEVÂNCIA

Em geral, os dicionários de língua portuguesa se referem à relevância como sinônimo de interesse, supremacia, destaque e importância. Essas referências estão bem associadas às definições sobre o critério de relevância tratado nesse estudo.

Quando da definição do critério de relevância, as referências teóricas não são específicas quanto à praticidade, por muitas vezes utilizando-se de expressões indeterminadas, ou seja, com um campo amplo de significação, como “importância”, “valorização” e “interesse da sociedade”, não sendo essas definições traçadas com exatidão, visto que não admitem uma quantificação ou determinação prática do critério.

Algumas sugestões de meios para utilização como critério de relevância são propostas pelo TCU (2010, pg. 16):

Os seguintes meios podem ser usados para aferir a relevância do possível objeto de auditoria:

- a) opinião de parlamentares, de técnicos das casas legislativas ou de institutos de pesquisa, de figuras proeminentes de diversos setores da sociedade;
- b) declarações de prioridades nos planos e orçamentos públicos como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a mensagem do Executivo que encaminha o orçamento ao Legislativo, os planos setoriais, a manifestação pública de priorização pelo governo;
- c) relatos reiterados de desperdícios, erros, desobediência a procedimentos;
- d) presença na mídia.

Ainda assim, a indeterminação sobre a praticidade da utilização do critério não foi exaurida. Há, contudo, uma convergência do conceito para a importância dada pela sociedade, ou interesse social pelo objeto de audi-



toria. Essa importância pode definir o critério por meio da quantificação de ações de governo, uma vez que essas ações devam objetivar o alcance do interesse social, ou seja, aquilo que é relevante para sociedade, assim como menciona Serpa (2011, pág. 142), “... o objetivo último da ação estatal é a promoção da melhoria social, que somente se materializa com o pleno atendimento do interesse social.”

Para orientar a ação governamental ao alcance do interesse público, há a necessidade de parametrização dessa ação pela definição de objetivos e metas a serem atingidos, em que segundo Castro (2010, pág. 25):

O planejamento é a função administrativa que determina, antecipadamente, quais os objetivos a atingir e o orçamento, as ações a empreender para alcançá-los. Na área pública, esta função é tratada no Plano Plurianual (PPA), que definiu que os objetivos formam os programas de governo e os projetos ou atividades, as ações que contribuirão direta ou indiretamente com os objetivos (Decreto nº 2.829/98).



Os programas de governo são instrumentos de organização da ação governamental (BRASIL, 2012), que devem visar à concretização do atendimento ao interesse social. Já as ações orçamentárias, as que resultam em um produto necessário à manutenção da ação de governo (atividade) ou que concorrem para a expansão ou aperfeiçoamento dessa ação (projeto), são instrumentos de programação para alcançar o objetivo de um programa (BRASIL, 2012).

As ações governamentais são, em geral, objetos de manifestações em meio aos diversos setores da sociedade, caracterizando-se, também, como um objeto essencial dos meios sugeridos pelo TCU para aferição da relevância do possível objeto de auditoria.

Assim, a quantificação das ações de governo, programas ou os projetos e atividades, permite direcionar os trabalhos de auditoria governamental para objetos com maior possibilidade de serem alvos dessas manifestações, o que concorrem para a obtenção de resultados de auditoria com maior importância e valorização dada pela sociedade.

4.3 UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE VULNERABILIDADE

As variáveis utilizadas como critérios de avaliação do universo objeto de auditoria governamental associadas a eventos adversos ao controle da administração têm por finalidade identificar objetos com maior probabilidade de ocorrência desses eventos.

Mais uma vez, a praticidade da utilização de um critério na avaliação e seleção de objeto se depara com a amplitude de significação em sua definição e com a escassez de informações ou referências práticas de utilização, que permitam uma parametrização igualitária entre elementos do universo objeto de auditoria governamental para mensuração da variável.

A INTOSAI (2004, pg. 45) aponta alguns fatores como indicadores de eventos adversos, os quais sugerem possibilidades de mensuração da variável, como:

- Montantes financeiros ou orçamentários substanciais envolvidos, ou ocorrência de mudanças significativas nesses montantes.
- Áreas envolvidas tradicionalmente propensas ao risco (aquisições, tecnologia, questões ambientais, saúde, etc, ou áreas de risco inaceitável).
- Atividades novas ou urgentes ou mudanças nas condições (requisitos, exigências) envolvidas.
- Estruturas de gestão complexas, com possibilidade de haver alguma confusão sobre as responsabilidades.
- Não há informação confiável, independente e atualizada sobre a eficiência ou a eficácia de um programa de governo. (Tradução nossa)

Na prática, diante da amplitude do universo objeto da auditoria governamental, pode-se haver dificuldade em parametrizar todos os fatores sugeridos de maneira que se possa avaliar da mesma forma todos os elementos desse universo. A própria INTOSAI admite possibilidades de se avaliar estes objetos com base em indicações de eventos existentes ou em sua potencialidade (ISSAI 3000/3.2, 2004, pg. 45).

Interessante a observação de Ferreira (2009, pg. 452), em que para a análise da variável deve-se levar em consideração o valor relativo de cada situação indesejada. Assim, por essa observação, a avaliação considera valores envolvidos no objeto.

A ocorrência de mudanças significativas em montantes financeiros ou orçamentários, fator também indicado pela INTOSAI

para mensuração dessa variável, possibilita de imediato a consideração de valores envolvidos. Essas mudanças podem ser mensuradas, por exemplo, por meio da utilização de percentuais de variação da despesa realizada, entre períodos iguais, no âmbito de cada elemento do universo objeto de auditoria, uma forma prática de aplicação da variável, uma vez que utiliza como parâmetro uma propriedade intrínseca de todos os elementos, em conformidade com a definição da ABNT *apud* TCU (2010, pg. 16):

36 No contexto do processo de seleção, as vulnerabilidades são situações ou **propriedades intrínsecas do objeto de auditoria** que podem estar associadas à ocorrência de eventos adversos (ABNT, 2009). (Grifos nossos)

Assim, na análise dos resultados, variações positivas e significativas, mensuradas entre períodos similares, ocorridas nos valores relativos à despesa realizada, podem sugerir a exigência de maior nível de controle sobre a realização da despesa, enquanto variações negativas, significativas, podem sugerir excesso de controle.

A exigência de maior nível de controle relaciona-se a possibilidade de ocorrência de eventos adversos, que segundo Ferreira (2009, pg. 452), ao definir criticidade, trata-se da composição dos elementos referenciais de vulnerabilidade, das fraquezas, dos pontos de controle com riscos latentes, das trilhas de auditoria ou fiscalização.

Portanto, um objeto com maior ou menor percentual de variação da despesa, tem maior ou menor probabilidade, respectivamente, de ocorrência de eventos adversos. A utilização dessa variável, sobre uma perspectiva de variação financeira, direciona os trabalhos de auditoria aos objetos com maior potencial de vulnerabilidades quanto aos controles internos.

5. DIRECIONAMENTO DO RESULTADO MEDIANTE A CORRELAÇÃO DE CRITÉRIOS DE SELETIVIDADE.

A aplicação de critérios diversos de avaliação e seleção de objetos de auditoria governamental permite resultados diversificados segundo a orientação estratégica do processo de avaliação.

Cada critério visa avaliar uma propriedade do objeto, ou conjunto de propriedades específicas, proporcionando impactos diferentes no resultado da auditoria.

Na correlação entre os critérios, no processo de avaliação e seleção, é possível estabelecer preferências sobre o impacto desejável no resultado da auditoria aplicando-se pesos diferentes a eles, conforme sugestão do TCU (2010, pg. 16):

Os critérios de seleção podem ter maior ou menor peso no processo de escolha, conforme a conjuntura. As características do possível objeto de auditoria devem ser examinadas em relação a cada um desses critérios para, em conjunto, permitir a elaboração de escala de prioridades.

Ao se aplicar maior peso ao critério formado por variável relativa a valores envolvidos do objeto de auditoria (materialidade), por exemplo, em detrimento ao critério relativo à importância e valorização do objeto para a sociedade (relevância), os resultados tendem a ser mais significativos que interessantes à sociedade e vice-versa.

Dessa forma é possível a maximização de possibilidades do resultado desejável, por meio do direcionamento por critérios de seletividade de objetos de auditoria, potencializando oportunidades orientadas pela estratégia organizacional, que por si, fundamenta as preferências e escolhas realizadas.

Deve-se ressaltar, por fim, que o processamento das variáveis utilizadas como critério de avaliação e seleção de objetos de auditoria pode ser realizado de formas diversas, porém, há de ser verificada a proporcionalidade da relação entre essas variáveis quando correlacionadas. As sugestões aqui apresentadas possuem uma relação direta, ou seja, quanto maior o valor tomado por critério, de cada variável, maior a sua significância, relevância e vulnerabilidade, respectivamente.



REFERÊNCIAS

BEZERRA FILHO, João Eudes. *Contabilidade pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e questões*. 3. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 338 p.

BRASIL. Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011. *Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm. Acesso em: 04 jun. 2012.

CASTRO, Domingos Poubel de. *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa*. 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2011. 551 p.

CONSELHO NACIONAL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO DOS ESTADOS BRASILEIROS E DO DISTRITO FEDERAL (CONACI). *Diretrizes para o controle interno no setor público*. Brasília: CONACI, 2010. Disponível em: <<http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2012/05/DiretrizesparaControleInternonoSetorPublico.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

FAJARDO, Jeison de Melo; WANDERLEY, Carlos Alexandre Nascimento. *Planejamento estratégico e auditoria de gestão: similaridades com o modelo coso* Revista ConTexto, Porto Alegre, v. 10, n. 17, p. 93-103, 1º semestre 2010.

FERREIRA, Ricardo J. *Manual de auditoria: teoria e questões comentadas: conforme a MP nº 449/08*. 7. ed. – Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2009. 722 p.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). *Implementation Guidelines for Performance Auditing (ISSAI 3000)*. Viena, 2004. Disponível em: <[http://www.issai.org/media\(381,1033\)/ISSAI_3000E.pdf](http://www.issai.org/media(381,1033)/ISSAI_3000E.pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2012.

_____. *General standards in Government Auditing and standards with ethical significance (ISSAI 200)*. Viena, 2001. Disponível em: <http://www.issai.org/media%28630,1033%29/ISSAI_200_E.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2012.

MARION, José Carlos. *Contabilidade empresarial*. 15. ed. – São Paulo: Atlas, 2009. 529 p.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. *Manual de auditoria governamental*. 1. ed. – 4. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009. 241 p.

SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. *Auditoria operacional e avaliação de programas: instrumentos diferentes com propósitos comuns – identificando as similaridades em busca do elo perdido*. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, n.122, p.142-151, set./dez. 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Manual de auditoria operacional*. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>. Acesso em: 10 abr. 2011.

A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas



Rodrigo Melo do Nascimento é servidor do Tribunal de Contas da União (TCU), graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF) consolidou, no panorama institucional da República Federativa do Brasil, a posição ocupada pela instituição Tribunal de Contas, atribuindo-lhe relevantes competências no exercício do controle externo da Administração Pública, seja no âmbito da União, seja naquele de Estados e Municípios.

Entre tais competências, avulta em importância àquela contida nos incisos II e VIII do art. 71 da Carta Cidadã, os quais preveem a atribuição do julgamento de contas, em cujo bojo são passíveis de prolação decisões pela irregularidade das contas, imputando débito ou cominando multa aos responsáveis pela aplicação de recursos públicos ou por eventual dano ao Erário.

Tais decisões condenatórias, conforme estabelecido no § 3º do art. 71 da CF, têm eficácia de título executivo, prestando-se à propositura da competente ação de execução judicial, caso o responsável não recolha a dívida peran-



te o próprio Tribunal de Contas que proferiu o acórdão condenatório, prolatado nos autos de processo administrativo em que são garantidos ao interessado o contraditório e a ampla defesa.

Ocorre que, uma vez ajuizada a ação de execução judicial pelos órgãos competentes, o executado tem a seu dispor, nada obstante a ampla oportunidade de defesa que já lhe foi conferida no processo administrativo de contas, instrumentos previstos na legislação processual civil para combater o acórdão condenatório, destacando-se neste contexto a figura dos chamados embargos à execução, por meio dos quais muitas vezes o devedor pretende alegar “qualquer matéria que lhe seria lícito deduzir como defesa em processo de conhecimento” (art. 745, V, do Código de Processo Civil – CPC).

Tal excesso de defesa, ao mesmo tempo em que representa afronta à jurisdição constitucional de contas, compromete a efetividade na recuperação judicial dos valores condenatórios e contribui para perpetuar a impunidade na malversação de recursos públicos.

No que toca especificamente à questão da efetividade, a rediscussão de tudo que já restou julgado pelo Tribunal de Contas gera um efeito protelatório indesejável que, associado à demora na análise, pelos órgãos repassadores, das prestações de contas de convênios e ao próprio tempo necessário para que tais contas sejam julgadas definitivamente pelos Tribunais de Contas, leva a uma diminuição da efetividade na recuperação judicial dos valores condenatórios, uma vez que os responsáveis aos quais foi imputado débito ou cominada multa terão tempo suficiente para adotar medidas visando a não deixar patrimônio próprio que responda pela dívida.

Este artigo aborda a execução judicial das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas, a partir de pesquisa doutrinária e jurisprudencial sobre o assunto, bem como da coleta de dados em relatórios gerenciais do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Advocacia-Geral da União (AGU).

Preliminarmente, contudo, faz-se mister consignar, que, considerando o princípio

da simetria existente entre o TCU e os demais Tribunais de Contas, contido no art. 75 da CF, bem como a diversidade de legislações locais, opta-se por uma abordagem tendo-se como pano de fundo normativo a realidade do TCU, sem prejuízo de se tecerem algumas considerações aplicáveis especificamente às demais Cortes de Contas brasileiras.

2. EFICÁCIA DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS

Nos termos do art. 71, § 3º, da CF, “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou cominação de multa terão eficácia de título executivo”, não estando expressamente previsto no texto constitucional se tais decisões são judiciais ou extrajudiciais.

Considerando o conteúdo condenatório das decisões definitivas proferidas pelos Tribunais de Contas no sentido da irregularidade das contas (COSTA JUNIOR, 2001), com a consequente imputação de débito ou cominação de multa ao responsável, e tendo em vista a jurisdição especial de contas, que restou estabelecida constitucionalmente como exceção ao princípio da unicidade da jurisdição, autores há que defendem a classificação de tais decisões como títulos executivos judiciais.



Martinez (2006), por exemplo, propugnava pela inclusão, no rol de títulos executivos judiciais estabelecido pelo revogado art. 584 do CPC¹, de inciso específico que enquadrasse os acórdãos condenatórios dos Tribunais de Contas como títulos executivos judiciais.

Segundo Jacoby Fernandes (2008), a apreciação dos atos da Administração Pública, desenvolvida pelos Tribunais de Contas, resulta em um ato jurídico equivalente a uma sentença, na medida em que declara a regularidade ou irregularidade da conduta de um agente na guarda e/ou na aplicação dos recursos públicos.

Apesar dos respeitáveis entendimentos em sentido diverso, entende-se que as decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas são títulos executivos extrajudiciais. Tais decisões não são títulos judiciais pelo simples fato de as Cortes de Contas não pertencerem ao Poder Judiciário.

Tal entendimento acarretaria, a princípio, a submissão das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas ao regime de execução de títulos extrajudiciais em geral, com a consequente desnecessidade da garantia do juízo para a oposição dos embargos à execução, que poderiam ser oferecidos a partir da citação (art. 738 do CPC). O melhor entendimento, contudo, é aquele que submete a execução judicial de tais títulos ao rito previsto na Lei de Execuções Fiscais (LEF).

3. RITO DA AÇÃO DE EXECUÇÃO

A LEF considera dívida ativa da Fazenda Pública, em seu art. 2º, aquela definida como tributária ou não tributária, nos termos da Lei nº 4.320, de 1964. Depreende-se do § 2º do art. 39 desta lei que os valores condenatórios constantes das decisões dos Tribunais de Contas que julguem os responsáveis em alcance ou que lhes apliquem multa classificam-se como dívida ativa não tributária.

Segundo Rodrigues (2009), os créditos contidos nas decisões condenatórias são dívidas ativas não tributárias e a execução de tais títulos extrajudiciais deve obedecer ao rito da LEF. Fernandes (2002 apud RODRIGUES, 2009, p. 70) afirma que a execução das decisões dos Tribunais de Contas tem o seu deslinde orientado pelas normas contidas na legislação especial extravagante (LEF), devendo-se retirar desta lei as diretrizes necessárias à propositura, desenvolvimento e finalização do referido procedimento judicial.

Ulisses Filho (2008) dá notícia de prática vigente na Comarca do Recife, segundo a qual as decisões condenatórias proferidas pelo TCE-PE eram ajuizadas pela Procuradoria Jurídica do Estado de Pernambuco nas Varas de Fazenda Pública, fundamentando a ação no rito das execuções por quantia certa previsto no art. 646 e seguintes do CPC².

O autor entende que tais execuções são de natureza fiscal, razão pela qual deveriam seguir o rito especial estabelecido pela LEF, com o consequente ajuizamento obrigatório em uma das Varas de Executivos Fiscais da Comarca do Recife, e prossegue afirmando que a aplicação da referida lei especial é cogente com relação ao credor do crédito público, porquanto a LEF foi elaborada trazendo inovações, garantias e privilégios à Fazenda Pública, por meio de procedimento mais célere, racional e eficaz para a cobrança e a garantia da arrecadação do dinheiro público. Sendo este um bem indisponível, não é possível que fique ao alvedrio do administrador escolher o procedimento de execução regido pelo CPC, posto que haveria prejuízo aos interesses da Fazenda Pública, considerando que esta ficaria privada de, em juízo, gozar das prerrogativas e privilégios processuais específicos garantidos na execução fiscal.

Uma aparente incongruência em tal raciocínio é o fato de as decisões dos Tribunais

de Contas não necessitarem ser inscritas em dívida ativa, ou seja, a petição inicial muitas vezes não é instruída com a Certidão da Dívida Ativa, apesar de exigência nesse sentido contida no § 1º do art. 6º da LEF³.

Ocorre que a finalidade da inscrição em dívida ativa é garantir a liquidez e a certeza do crédito, conforme se depreende da leitura do art. 2º, § 3º, da LEF: “A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito [...]”.

Segundo Custódio (1991), a liquidez e a certeza são exigências de ordem processual que se harmonizam perfeitamente com o estabelecido no § 3º do art. 71 da CF. Para o autor, a atribuição de responsabilidade por solver um débito ou pagar uma multa implica a individualização do direito creditório do ente público em relação a alguém (certeza) e, em geral, a determinação do objeto ou prestação devida e, no mínimo, a determinabilidade do *quantum debeatur* (liquidez).

De fato, conforme preceitua o art. 19 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 215 do Regimento Interno do TCU (RITCU), as decisões em julgamentos de contas tornam a dívida líquida e certa, sendo o instrumento da condenação considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução judicial.

Custódio (1991) prossegue afirmando que as decisões dos Tribunais de Contas revestidas de liquidez e certeza não necessitam ser inscritas em dívida ativa para possibilitar, por meio de certidão, o ajuizamento do processo executório. Destarte, a LEF não pode ser invocada para fundamentar exigência nesse sentido, pois foi a própria CF que outorgou a eficácia de título executivo às decisões condenatórias proferidas pelas Cortes de Contas. Nada obstante isto, nada impediria que se procedesse à inscrição, para fins de controle de arrecadação, mas tal inscrição não é requisito

essencial ao ajuizamento de execução fundada em tais títulos.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais entendeu que o título representado pelo acórdão condenatório da Corte de Contas mineira reveste-se dos atributos da certeza, liquidez e exigibilidade, razão pela qual julgou desnecessária a inscrição em dívida ativa. Eis a ementa da decisão de segunda instância, *in verbis*:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - EXECUÇÃO FISCAL - DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS - TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL - INTELLIGÊNCIA DO ART. 71, §3º, DA CR/88. Toda execução deve se basear, de acordo com o que preceitua o art. 583, do Código de Processo Civil, em título executivo, o qual se caracterizará, segundo o art. 586, 'caput', do referido diploma, pelos atributos da certeza, liquidez e exigibilidade. De acordo com o artigo 585 do Código de Processo Civil, em seu inciso VII, são títulos executivos extrajudiciais, além daqueles enumerados pelo dispositivo legal, todos os demais que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva. Nesse sentido, a Constituição da República, através de seu art. 71, §3º, confere força de título executivo extrajudicial à simples certidão expedida pelo Tribunal de Contas que impute débito, não havendo necessidade de inscrição perante o livro da dívida ativa. (TJMG, 4ª Câmara Cível, AI 1.0686.07.192654-3/001. Relator: Des. Dárcio Lopardi Mendes. Julgamento em 02/08/2007. Publicado no DJ de 09/08/2007, grifos nossos).

Portanto, a partir do disposto no art. 2º da LEF c/c o art. 39, § 2º, da Lei nº 4.320, de 1964, bem como em função do contido no art.

71, § 3º, da CF, infere-se que o crédito da Fazenda Pública contido nas decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas caracteriza-se como dívida ativa não tributária, razão pela qual o respectivo processo de execução judicial deve seguir o rito especial⁴ prescrito pela LEF, com a aplicação subsidiária das disposições do CPC, estando dispensada a inscrição em dívida ativa⁵.

Tal constatação implica que os embargos eventualmente opostos à execução de tais decisões só podem ser oferecidos após a garantia do juízo (art. 16 da LEF), o que traz uma perspectiva de maior efetividade na recuperação dos valores condenatórios do que haveria caso fosse seguido o rito comum dos títulos extrajudiciais em geral.

Em princípio, a submissão à LEF também implicaria a aplicação, às decisões dos Tribunais de Contas, do disposto no art. 16, §§ 2º e 3º, que permite ao executado alegar, em sede de embargos à execução, toda matéria útil à defesa, à exceção da reconvenção e da compensação. Há que se ter em vista, contudo, a força executiva diferenciada de que se revestem os títulos condenatórios.

Segundo Bugarin (2004), a qualificação das decisões condenatórias como meros títulos executivos extrajudiciais para todos os fins previstos na legislação processual revela um verdadeiro desconhecimento da processualística adotada pelos Tribunais de Contas no exercício da jurisdição especial de contas⁶.

O autor destaca a marcante diferença entre o título consubstanciado no acórdão condenatório e todos os demais títulos executivos extrajudiciais. No seu entendimento, o processo administrativo no âmbito dos Tribunais de Contas, nada obstante ser informado pela busca da verdade real e pela prevalência do formalismo moderado, segue, do ponto de vista instrumental, os mesmos princípios processualísticos do processo judicial, sendo sempre

garantida aos responsáveis ou interessados a ampla defesa, nos termos do devido processo legal. Assim, na jurisdição especial de contas, ocorre verdadeiro processo de conhecimento de competência privativa dos órgãos de controle externo.

4. A EFETIVIDADE NA RECUPERAÇÃO JUDICIAL DOS VALORES CONDENATÓRIOS

Questão de suma importância diz respeito à efetividade na recuperação dos valores constantes das decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas uma vez ajuizados os respectivos processos de execução. A rigor, os dados a esse respeito divergem bastante.

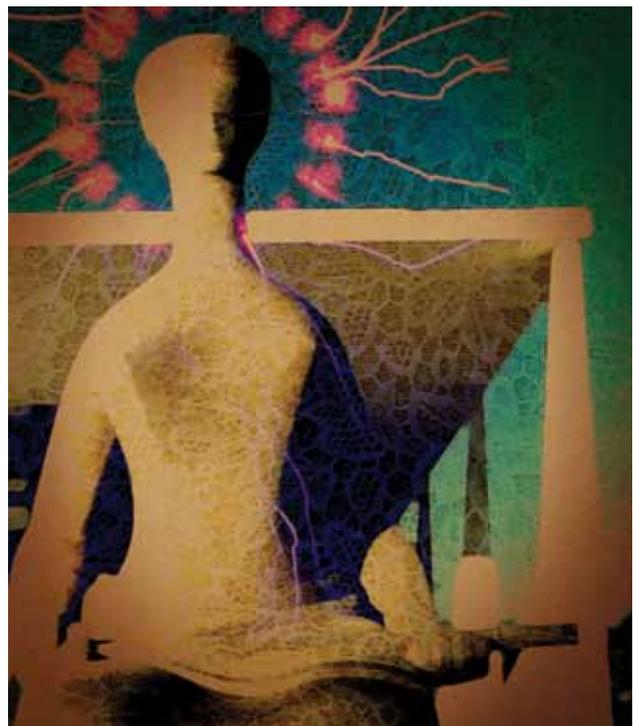
Martinez (2006), por exemplo, afirma que o índice histórico de recuperação de valores desviados, na fase judicial de cobrança, girava em torno de 0,5% a 1% do montante das condenações impostas pelo TCU. Matéria publicada no *Jornal do Commercio* de 09/12/2010 dá notícia de que, há quinze anos, o índice de recuperação judicial dos valores seria de 0,5%; há dez anos, de 1,5% e há cinco anos não passaria dos 2%. No ano de 2009, segundo a aludida matéria, tendo em vista parceria firmada entre o TCU e a AGU, o índice teria alcançado o patamar de 10%, ainda bastante baixo.

Já segundo notícia publicada no jornal *O Globo* de 09/12/2011, se o índice há quatro anos era de 1%, em 2011 alcançou-se o patamar de 15%. A diferença entre o valor cobrado e o obtido dever-se-ia ao excesso de recursos judiciais à disposição dos réus e à demora na prolação da decisão judicial, dificultando assim que se alcancem patrimônios passíveis de responder pelas dívidas.

De acordo com o Relatório Anual de Atividades do TCU referente ao exercício de 2011 (TCU, 2011), dos 2.556 processos de contas

apreciados de forma conclusiva pelo TCU no ano, 1.392 processos (54,46%) resultaram na condenação de 2.671 responsáveis ao ressarcimento de débito e/ou ao pagamento de multa^{7, 8}. O total de débitos imputados e de multas cominadas em processos de contas alcançou, no exercício de 2011, o patamar de R\$ 1,45 bilhões.

Ainda conforme o citado Relatório Anual de Atividades do TCU, o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) promoveu, por intermédio da AGU ou, conforme o caso, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas do Tribunal, as medidas necessárias à execução judicial de débitos ou multas decorrentes de acórdãos condenatórios proferidos pelo TCU, havendo sido submetidos 2.632 processos de cobrança executiva a tais órgãos de execução, com vistas ao ajuizamento das respectivas ações judiciais de cobrança. Os débitos e multas constantes dos acórdãos condenatórios remetidos aos órgãos de execução totalizaram o valor de R\$ 696,9 milhões.



Segundo relatório do Grupo Permanente de Atuação Pró-Ativa (AGU, 2010), no período de novembro de 2009 a dezembro de 2010, a Procuradoria-Geral da União ingressou com 2.147 ações baseadas em decisões condenatórias proferidas pelo TCU, abrangendo o valor total de R\$ 528.962.260,34. No mesmo período, ainda de acordo com o citado relatório da AGU, foram recolhidos aproximadamente R\$ 491,2 milhões relativos a débitos resultantes de convênios, o que representa – considerando exclusivamente uma análise de fluxo – um percentual de quase 93% do que foi demandado (TCU, 2010a).

Assim sendo, as somas envolvidas na atividade judicante do TCU atingem patamar bastante elevado, o que justifica a reflexão sobre alternativas aptas a otimizar os procedimentos envolvidos na execução judicial dos títulos condenatórios, com o que se vislumbra um potencial ganho de efetividade.

Ademais, o ganho de efetividade permite benefícios outros que não os exclusivamente monetários, contribuindo para a cessação da impunidade, do arbítrio, da liberalidade com os recursos públicos e da improbidade administrativa, condutas que se servem, via de regra, da comodidade, da inércia, da passividade e do próprio comprometimento daqueles que têm por dever funcional combater tais práticas perniciosas (MIOLA, 2011).

4.1 MEDIDAS PRÉVIAS À DECISÃO CONDENATÓRIA DEFINITIVA

A efetividade na recuperação judicial dos valores condenatórios depende de uma série de fatores, entre os quais se encontram aspectos processuais presentes no próprio processo de contas, mesmo que o acórdão condenatório não tenha ainda sido proferido.

O art. 61 da Lei nº 8.443/1992 prevê a possibilidade de o Tribunal, por intermédio do

MP/TCU, requerer à AGU (no caso de débitos imputados a responsáveis da administração direta) ou aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas (no caso de débitos imputados a responsáveis por entidades da administração indireta) a adoção das medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo o Tribunal ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição⁹.

Para Jacoby Fernandes (2008), conquanto a aludida previsão legal tenha o seu valor, a iniciativa é tímida, porquanto prevista somente após a conclusão do processo administrativo de julgamento de contas. Um significativo avanço seria instituir a possibilidade de o Tribunal requerer o arresto diretamente ao Poder Judiciário ou por intermédio do MP/TCU antes do término do julgamento das contas, desde que presente a liquidez do débito, em havendo justo receio de que o julgamento se torne ineficaz pelo decurso de tempo¹⁰.

Mas a questão do arresto não é o único fator que contribui para uma menor efetividade na recuperação judicial dos valores condenatórios. Outra causa bastante relevante é a própria questão da tempestividade, visto que há inúmeros convênios e instrumentos congêneres celebrados pela União com repasse de recursos públicos federais para Municípios e instituições não-governamentais, cujas prestações de contas ficam aguardando apreciação nos respectivos Ministérios durante amplo lapso temporal, tendo em vista, entre outros fatores, a falta de pessoal para tal análise. Outras prestações não são sequer formalizadas pelos entes recebedores dos recursos, dando azo à instauração de tomada de contas especial.

Quando prestações de contas com pendências ou mesmo tomadas de contas especiais são submetidas ao julgamento do TCU, já decorreu bastante tempo desde que os atos de gestão ilegais, ilegítimos ou antieconômicos

foram praticados e os responsáveis já tiveram a oportunidade de adotar medidas com vistas a não deixar patrimônio próprio passível de penhora. Há que se ter, portanto, uma atuação mais tempestiva, caso contrário a recuperação judicial dos valores condenatórios, por óbvio, ficará bastante comprometida.

Segundo o Acórdão-TCU nº 3025/2010 – Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, há deficiências materiais, humanas e tecnológicas nos órgãos repassadores, como controles inexistentes ou ineficientes, mecanismos de transparência insuficientes, ausência ou deficiência nos sistemas informatizados e falta de servidores habilitados para analisar e fiscalizar a descentralização dos recursos em número compatível com o volume de instrumentos celebrados. Ainda de acordo com o Relatório do aludido Acórdão, foi detectado um grande passivo de prestações de contas não analisadas, com mais de 50 mil processos de prestações de contas envolvendo recursos federais da ordem de R\$ 19,6 bilhões. O controle de tais prestações é *a posteriori*, dado que há um enorme estoque com idade média superior a cinco anos, o que alimenta “um ciclo vicioso de baixa efetividade de ‘autópsias de desperdício de recursos públicos’ ”.

Especificamente no que tange às prestações de contas – ou à falta delas – de prefeitos cujos Municípios tenham recebido recursos públicos federais mediante convênio, segundo Mendonça (informação verbal)¹¹, cerca de 60% das ações ajuizadas pela AGU, cujo objeto seja a má aplicação ou o desvio de recursos públicos, têm como réus prefeitos. Para La Rocque Almeida (informação verbal)¹², grande parte das falhas nas prestações de contas deve-se ao despreparo dos gestores, razão pela qual há que se considerar, nos julgamentos de contas, a estrutura da prefeitura e a existência de eventuais atenuantes para as falhas na gestão dos recursos públicos.

Como consequência do grande intervalo de tempo que se passa entre a prestação de contas pelo gestor de recursos públicos ao Ministério repassador e o seu julgamento definitivo pelo TCU, faz-se mister mencionar a dificuldade em se promover a citação e/ou a notificação dos responsáveis por contas julgadas irregulares. Nesse sentido, não é rara a impossibilidade de se localizar o executado para fins de notificação da decisão condenatória proferida, razão pela qual muitas vezes se afigura oportuno que conste do instrumento de convênio o local em que o prefeito pode ser encontrado. Uma possível alternativa para tal problema seria também a previsão legal da possibilidade de a notificação ser realizada em meio eletrônico.

4.2 ALTERNATIVAS À SISTEMÁTICA DE EXECUÇÃO EM VIGOR

De acordo com a sistemática vigente, a capacidade postulatória ativa para a execução judicial das decisões condenatórias não compete aos Tribunais de Contas que as proferiram, mas sim aos órgãos competentes para a representação judicial do ente federado ou da entidade da administração indireta.

Nos termos do art. 131 da CF, compete à AGU representar a União judicial e extrajudicialmente e, de acordo com o art. 132 do texto constitucional, a representação judicial dos Estados e do Distrito Federal compete aos respectivos Procuradores, organizados em carreira.

Assim, nada obstante o fato de a condenação em débito incumbir ao Tribunal de Contas, no exercício da competência judicante prevista no inciso II do art. 71 da CF, a definição da titularidade para promover a cobrança judicial de débito imputado depende do ente federativo cujos cofres tenham sido lesados.

No caso de decisões condenatórias proferidas pelo TCU, se o cofre lesado foi o da

União, o ajuizamento incumbe ao órgão responsável por sua representação judicial, ou seja, à AGU, por meio da Procuradoria-Geral da União (PGU), nos termos do art. 2º da Lei Complementar nº 75/93 c/c o art. 8º-E da Lei nº 9.028/95. A PGU não inscreve o débito em dívida ativa¹³ e promove sua execução judicial nos termos do rito preconizado pelo CPC para a execução de títulos extrajudiciais em geral.

No caso de recursos públicos pertencentes a autarquias e a fundações federais, o ajuizamento compete aos departamentos jurídicos próprios de tais entidades ou, na ausência destes, à Procuradoria-Geral Federal (PGF), a qual procede à apuração da certeza e da liquidez dos respectivos créditos, inscrevendo-os em dívida ativa para fins de cobrança amigável ou judicial (art. 10 da Lei nº 10.480/2002). A PGF inscreve o débito em dívida ativa e promove sua execução judicial, observado o rito das execuções fiscais.

No caso de decisões condenatórias em débito proferidas pelos TCEs e TCMs, se o cofre lesado for de ente estadual, cabe aos Procuradores do Estado o ajuizamento das ações de execução, mas, se o cofre lesado for de ente municipal, a capacidade postulatória ativa pertence aos Procuradores do Município, onde houver (CHAVES, 2009). Se o cofre lesado for de entidade da administração indireta estadual ou municipal, incumbe ao respectivo departamento jurídico o ajuizamento. Já no caso de Municípios que não tenham procuradores em seu quadro funcional – que correspondem à maioria dos mais de cinco mil municípios brasileiros – a representação judicial competirá a escritórios de advocacia privados contratados pelo Poder Público (CALDAS, 2011).

Mas as regras acima aplicam-se apenas à imputação de débitos. No caso da cominação de multas pelos Tribunais de Contas, seu pagamento reverterá diretamente aos cofres do ente federado, razão pela qual sua execução compe-

te, para multas aplicadas pelo TCU, à PGU¹⁴ e, para multas aplicadas pelos TCEs e TCMs, aos Procuradores do Estado¹⁵.

No âmbito federal, a Resolução-TCU nº 178, de 24 de agosto de 2005, estabelece procedimentos para a autuação de processos de cobrança executiva e para a organização da documentação a ser remetida aos órgãos ou entidades executoras. Em apertada síntese, prolatado o acórdão condenatório, a Secretaria das Sessões encaminha-o à unidade técnica que atuou na fase instrutória do processo. Tal unidade deve organizar a documentação necessária à propositura da ação de execução pelos órgãos competentes e autuar o respectivo processo administrativo de cobrança executiva. Tal processo é conferido e encaminhado ao MP/TCU, responsável por promover, perante o órgão ou entidade competente, a cobrança judicial da dívida. Alfim, o processo executivo é devolvido à unidade técnica e apensado aos autos que geraram a condenação.

Já no âmbito do TCE-RS, Miola (2011) dá notícia da instituição do Projeto ACD (Acompanhamento do Cumprimento de Decisões) pelo Ministério Público de Contas que atua junto àquela Corte (MP/TCE-RS), definindo um conjunto de atividades com vistas a zelar pelo cumprimento das decisões emanadas do Tribunal de Contas gaúcho.

Em linhas gerais, o referido projeto envolve o acompanhamento, pelo MP/TCE-RS, das providências administrativas ou judiciais adotadas pelas autoridades competentes para a propositura das ações de execução judicial. Diante da omissão, inércia ou ineficácia do agente responsável pelo ajuizamento da ação de execução, o MP/TCE-RS: a) encaminha representação ao TCE-RS para examinar os fatos em seus procedimentos de auditoria e considerar a conduta do administrador, tido por inerte, como agravante na análise de suas contas; b) encaminha a matéria ao Ministério Público

Estadual, para apuração de eventual ocorrência de ato de improbidade administrativa ou de ilícito penal¹⁶.

No item anterior, apontaram-se – sem uma pretensão exaustiva – medidas aptas a aumentar a efetividade na recuperação judicial dos valores condenatórios, todas contidas nos estritos limites da sistemática vigente de ajuizamento pelos órgãos executores.

Sem prejuízo disto, faz-se oportuno cogitar, neste momento, de alternativas à própria sistemática vigente. Está-se a tratar, basicamente, de duas polêmicas questões: a atribuição de capacidade postulatória ativa aos Tribunais de Contas para executar judicialmente suas próprias decisões; e a autoexecutoriedade das decisões condenatórias.

4.2.1 CAPACIDADE POSTULATÓRIA ATIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O Ministro Ubiratan Águiar (informação verbal)¹⁷, na condição de Presidente do TCU no biênio 2009/2010, afirmou que havia conjecturado sobre a criação de uma unidade no Tribunal exclusivamente para “mover ações de execução de acórdãos que condenam gestores públicos e empresas pelo desvio de verbas da União”, mas sua ideia inicial foi superada a partir do diálogo e do estabelecimento de parceria com a AGU¹⁸.

Desde 2007, encontra-se instalado no TCU um escritório avançado da AGU, cujo quadro funcional subiu, em 2010, de quatro para vinte profissionais (AGU, 2011). Além disso, o próprio TCU aprimorou seus procedimentos internos após a prolação dos acordos condenatórios, agilizando sobremaneira o encaminhamento dos processos administrativos de cobrança executiva ao MP/TCU, com vistas a promover a cobrança judicial dos títulos. Nesse sentido, em janeiro de 2009, 17% dos processos de cobrança executiva eram encaminhados ao

MP/TCU fora dos prazos regulamentares e, em dezembro de 2010, apenas 1% desses processos foram encaminhados intempestivamente (TCU, 2010b)¹⁹.

De toda sorte, a aludida conjectura inicial do Ministro Ubiratan Águiar possivelmente encontraria óbices de natureza jurídica, já que a possibilidade de o Tribunal de Contas executar diretamente – ou por intermédio do Ministério Público que junto a ele atue – suas decisões perante o Poder Judiciário, sem a intermediação dos órgãos executores, a exemplo da AGU e das Procuradorias Estaduais, já foi objeto de manifestação contrária do STF.

Ao apreciar recurso extraordinário interposto pelo TCE-SE tendo por objeto dispositivo da Constituição do Estado de Sergipe que permitia à Corte de Contas sergipana executar judicialmente as próprias decisões, o STF entendeu que o Tribunal de Contas carece de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto na ação executória, razão pela qual manifestou-se pela inconstitucionalidade incidental do referido permissivo, por violação ao princípio da simetria, contido no art. 75 da CF. Eis a ementa do julgado:



EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS PRÓPRIAS DECISÕES: IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º). **Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele.** Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto. 2. **A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores** que atuam junto ao órgão jurisdicional competente. 3. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, incidenter tantum, por violação ao princípio da simetria (CF, artigo 75). Recurso extraordinário não conhecido. (STF, Tribunal Pleno, RE 223037/SE. Relator: Min. Maurício Corrêa. Julgamento em 02/05/2002. Publicado no DJ de 02/08/2002, grifos nossos).

Em que pese o referido entendimento do STF²⁰, importa registrar a posição de Ferraz (2003), que defende o reconhecimento de capacidade postulatória ativa aos Tribunais de Contas²¹. Segundo o autor, inexistente previsão, no ordenamento jurídico brasileiro, que explicita a quem compete a cobrança judicial dos valo-

res condenatórios, em que pese a previsão da representação judicial da União e dos Estados, respectivamente, pela AGU e pelas respectivas Procuradorias.

Ferraz (2003, p. 219-220) prossegue afirmando que, ao contrário do que se dá com os Tribunais de Contas e com o Ministério Público, que são instituições estatais independentes, os órgãos de representação judicial dos entes federados são instituições constitucionais subordinadas ao Poder Executivo. Transcreve-se a seguir excerto de sua autoria:

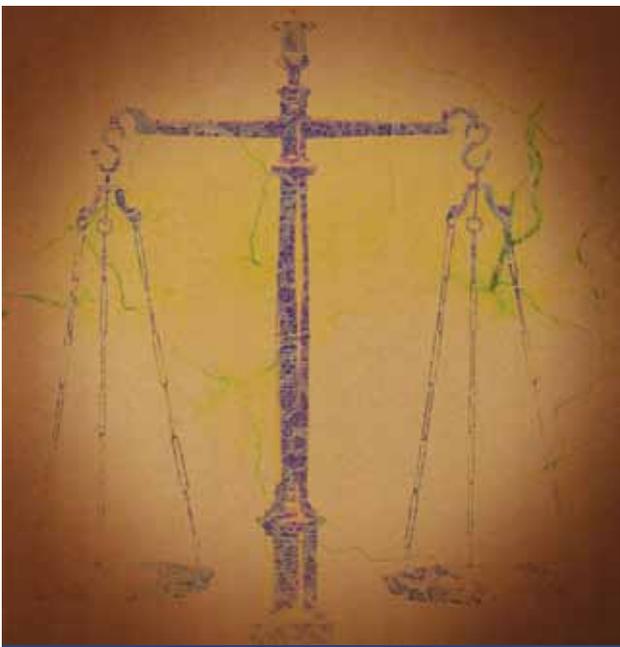
Como atribuir então – e é isso que se tem feito! – a uma instituição subordinada a um dos Poderes de Estado a execução da decisão proveniente de uma instituição independente? E, pior ainda, como fazer quando, por exemplo, o agente multado ou executado for o próprio Chefe do Executivo, de seu turno também Chefe da Advocacia Pública? A par disso, figure-se que os títulos executivos, resultantes das decisões dos Tribunais de Contas, são apenas um, dentre os vários mananciais de outros títulos executivos, originários de outros segmentos estatais, a confluírem para a atuação judicial de cobrança das Advocacias Públicas. O que acontece hoje: os débitos impostos pelos Tribunais de Contas são relegados para segundo plano, quando não mesmo são desconsiderados por inspirações subalternas (v.g., quando o alvo da cobrança é um alto dirigente do Poder Executivo, ou mesmo, da instituição da advocacia pública!).

Miola (2011) assim se manifesta sobre a questão da independência dos órgãos executores (grifo nosso):

Essa ineficiência, que atenta contra os demais princípios constitucionais que se

postam na regência da atividade de administração pública, não somente se atribui ao fato de não se bastarem as Cortes de Contas, mas também, em consequência, e por infelicidade, à evidência de que, **muitas vezes, os atingidos pelas decisões são os próprios titulares do processo executivo, são correligionários destes ou com os mesmos detêm outros vínculos.**

Conquanto a suprarreferida abordagem de Ferraz (2003) se revele extremamente oportuna no que diz respeito à questionável independência dos órgãos executores – mormente em Municípios pequenos, com recursos escassos e que precisam contratar escritórios de advocacia privados para a execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas –, algumas questões restam pendentes na alternativa proposta pelo autor: qual seria a solução para o fato de os Tribunais de Contas pertencerem à administração direta e não deterem personalidade jurídica própria para atuar em juízo? Se os Tribunais de Contas são órgãos pertencentes a entes federados cuja re-



apresentação judicial foi atribuída constitucionalmente à AGU ou às Procuradorias locais, como poderiam eles pleitear em juízo direitos pertencentes a tais entes?

Foge ao escopo deste artigo responder a tais questões. Fato é que, para uma eventual atribuição de capacidade postulatória ativa aos Tribunais de Contas para executar judicialmente suas próprias decisões, far-se-iam necessários estudos adicionais visando a uma reestruturação na forma de atuação de tais órgãos.

4.2.2 AUTOEXECUTORIEDADE DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS

Outra polêmica alternativa que se põe é a autoexecutoriedade das decisões condenatórias, ou seja, a atribuição de competência para que os acórdãos imputadores de débito ou cominadores de multa fossem executados coercitivamente contra o devedor pelos próprios Tribunais de Contas que proferiram as decisões. Em tal perspectiva, as Cortes de Contas atuariam como se ao Judiciário pertencessem.

Ives Gandra (1998 apud YAMADA, 2005, p. 84-85) assim se manifesta sobre a transformação do Tribunal de Contas em órgão judicial (grifos nossos):

Há anos venho defendendo a tese de que **o Tribunal de Contas deveria compor o Poder Judiciário** e não o Poder Legislativo, passando, portanto, a ser um autêntico Poder Responsabilizador. Em meu livro Roteiro para uma Constituição, defendi a ideia de que o Poder Judiciário deveria possuir três vertentes. Uma de administração da Justiça, com duplo grau de jurisdição. Outra de preservação da Constituição, atribuindo-se tal poder a uma Corte Constitucional. E uma terceira de responsabilização da Administração Pública, a ser exercida pelo Tribunal de Contas [...]

A ousada ideia defendida pelo eminente jurista, conquanto possa parecer um tanto quanto distante da configuração institucional do Estado Brasileiro no que se refere à autoexecutoriedade, coaduna-se, de certa forma, com competência específica prevista na legislação infraconstitucional. Está-se a tratar da previsão contida no inciso I, do art. 28, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 219, I, do RITCU, segundo a qual poderá o TCU “determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente” após o decurso do prazo de quinze dias contados da publicação da notificação para o pagamento da quantia correspondente ao débito ou à multa.

Reconhece-se que a referida competência representa apenas uma limitada possibilidade de o TCU executar suas próprias decisões condenatórias, a qual – não logrando êxito – ensejará a cobrança judicial da dívida, conforme previsto no art. 219, II, do RITCU, mas não há dúvidas de que resta aí caracterizada uma forma, ainda que singela, de autoexecutoriedade.

Em entrevista, o Ministro Ubiratan Águiar (informação verbal)²², ao final de sua gestão como Presidente do TCU no biênio 2009/2010, ao ser questionado sobre como enxergava o órgão no futuro, manifestou preocupação com relação ao fato de que, apesar de o TCU proferir decisões condenatórias, não possui competência para exe-



cutar as próprias decisões, muito embora a AGU – na qualidade de órgão executor – estivesse desempenhando um trabalho a contento. Eis as palavras do eminente Ministro Ubiratan Águiar:

Hoje, a legislação estabelece que nós podemos condenar, aplicar multa e dar nota de improbidade administrativa, mas nós não executamos os recursos das multas e dos débitos que são desviados. É preciso permitir que o TCU tenha a auto-executoriedade, ainda que a AGU esteja realizando um trabalho eficiente. Há necessidade, e isso eu tenho discutido muito, de sermos mais efetivos na tomada dessas providências, pois, em alguns casos, os gestores condenados começam a se desfazer do patrimônio. Quando você vai executar, não tem como recuperar o que foi desviado, os bens foram passados para terceiros.

Certamente, a autoexecutoriedade das decisões condenatórias não é possível com a configuração institucional atual do Estado Brasileiro. Para que os Tribunais de Contas executassem suas próprias decisões, precisariam transformar-se em órgãos do Poder Judiciário, a exemplo do que ocorre em Portugal.

Ferraz (2003) menciona que, na Constituição Portuguesa (art. 209º), o Tribunal de Contas foi inserido no Poder Judiciário e a Lei Orgânica de tal Corte atribui, logo no art. 1º, natureza jurisdicional às decisões do Tribunal. O autor prossegue afirmando o seguinte:

No que diz respeito à execução das decisões, a Lei nº 98/97, em seu art. 8º, a defere aos “Tribunais Tributários de primeira instância”, com aplicação do “processo de execução fiscal”. Inexiste, na Lei, comando expresso explicitador de a quem cabe a provocação da execução. E embora pareça ela encartada na competência geral

do Ministério Público, cremos que poderia ser útil, em razão dos princípios constitucionais bem anteriormente referidos, também prestigiados na ordem constitucional portuguesa, o exame, pelos juristas lusitanos, da estruturação de seu sistema autônomo de execução das decisões dos Tribunais de Contas, de sorte a lhes garantir o máximo de efetividade.

A partir do excerto acima, colocam-se algumas questões a título de reflexão, cujas respostas escapam aos objetivos deste artigo. Se os Tribunais de Contas brasileiros fossem inseridos, mediante reforma constitucional, no âmbito do Poder Judiciário, tais órgãos não poderiam, a princípio, agir de ofício, por força do princípio da inércia judicial. A que órgão caberia provocá-los para que conhecessem as questões e executassem suas próprias decisões? Criar-se-iam Auditorias-Gerais no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo para provocá-los e municiá-los das informações necessárias ao processo de execução?

Obviamente, o princípio da inércia judicial não é absoluto²³, mas tal questão representaria um obstáculo a ser superado para a autoexecutoriedade das decisões em processos de julgamento de contas. Ademais, seria necessário um rearranjo na própria posição institucional ocupada por tais órgãos no Estado Brasileiro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi visto, caso não haja o recolhimento do valor condenatório pelo responsável ao qual haja sido imputado débito ou cominada multa, e se não for possível ao Tribunal determinar o desconto integral ou parcelado da dívida na remuneração do responsável que seja agente público, as decisões condenatórias devem ser executadas judicialmente.

Para tal execução, o melhor entendimento é aquele segundo o qual os acórdãos condenatórios consubstanciam-se em títulos executivos extrajudiciais, contudo dotados de força executiva bem maior que aquela atribuída aos títulos extrajudiciais em geral.

Considerando que o débito imputado ou a multa cominada caracterizam-se como dívida ativa não tributária, nos termos da Lei nº 4.320, de 1964, as respectivas ações de cobrança judicial devem seguir o rito previsto na Lei nº 6.830, de 1980, referente à execução fiscal, não sendo necessário, contudo, a inscrição em dívida ativa, pois as decisões condenatórias já se revestem dos atributos de certeza e liquidez.

Nada obstante isto, segundo a sistemática vigente, o ajuizamento da ação de execução não incumbe às Cortes de Contas que prolatarem as decisões condenatórias, mas sim aos órgãos competentes para representar judicialmente o ente federado ou a entidade da administração indireta que tenha interesse na ação de execução.

Questionou-se, nesse sentido, a própria sistemática vigente de execução das decisões condenatórias, abordando-se as polêmicas questões da atribuição de capacidade postulatória ativa aos Tribunais de Contas para executar judicialmente suas próprias decisões e a viabilidade da autoexecutoriedade de tais decisões.

Desse modo, no momento em que se cogitam alternativas futuras para aprimorar ainda mais os relevantes resultados advindos do exercício das competências constitucionalmente atribuídas às Cortes de Contas, não se pode perder de vista a visão originária externada pelo defensor maior da criação da instituição Tribunal de Contas, o Ministro da Fazenda Rui Barbosa, no sentido de que o Tribunal, “colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional”²⁴.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Grupo Permanente Atuação Pró-ativa. Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa. *Relatório das Ações Ajuizadas*. Período: dezembro de 2009 a novembro de 2010. Brasília, 2010. 12 p.

_____. *Escritórios avançados consolidam prerrogativa da AGU de representar os Três Poderes*. Disponível em:

<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=123885&id_site=3>. Acesso em: 08 out. 2011.

ALVARES, Elcio. Efeito Positivo. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 27, nº 70, p. 37-38, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 15 nov. 2011.

BRASIL. *Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890*. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Coleção de Leis do Brasil - 1890 , p. 3440, fasc. XI (Publicação Original).

BRASIL. *Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Diário Oficial da União de 11/02/1993.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União de 23/03/1964.

BRASIL. *Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União de 17/11/1973.

BRASIL. *Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980*. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 24/09/1980.

BRASIL. *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. Diário Oficial da União de 17/07/1992.

BRASIL. *Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995*. Dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 13/04/1995, 17/04/1995 e 19/04/1995.

BRASIL. *Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002*. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 03/07/2002.

BRASIL. *Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007*. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nos 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Diário Oficial da União de 19/03/2007.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 3 de junho de 2009*. Dá nova redação aos arts. 71 e 75 da Constituição Federal, com o fim de atribuir legitimidade ativa aos Tribunais de Contas para ajuizar ações de execução fundadas em suas próprias decisões dotadas de eficácia de título executivo. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=91472>. Acesso em 15 nov. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Acórdão em recurso extraordinário nº 223037/SE. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe e Luiz Carlos Sigmaringa Seixas e outros. Relator: Ministro Maurício Corrêa. DJ, 02 ago. 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 3.025/2010, proferido a partir de levantamento realizado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e no Ministério da Fazenda. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20101112/AC_3025_44_10_P.doc

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 1.603/2011, proferido a partir de consulta formulada pela AGU no processo TC 015.999/2010-6. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110627/AC_1603_23_11_P.doc

BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CALDAS, Robson Nascimento. AGU e TCU: Uma cooperação em defesa do patrimônio público. In: OLIVEIRA, Adelino Fernandes de et al. Auditoria Interna e Controle Governamental. 2. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2011. p. 321-330.

CERCO ao dinheiro de origem corrupta. *Jornal do Comercio*, Rio de Janeiro, 9 dez. 2010. Disponível em: <<http://cnj.myclipp.inf.br/default.asp?smenu=&dtlh=143552&iABA=Not%EDcias&exp=>>>. Acesso em 15 nov. 2011.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle Externo da Gestão Pública*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2009.

COSTA JÚNIOR, Eduardo Carone da. As funções jurisdicional e opinativa do Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano XIX, nº 2, p.45-115, 2001.

CUSTÓDIO, A.j. Ferreira. *Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas*. Revista PGE/SP, São Paulo, p.129-148, dez. 1991.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. 4ª Câmara Cível. Acórdão em agravo de instrumento nº 1.0686.07.192654-3/001. Fazenda Pública do Estado de Minas Gerais e Aelson Ferreira Gouvea. Relator: Desembargador Dárcio Lopardi Mendes. DJ, 09 ago. 2007.

FERRAZ, Sérgio. A Execução das Decisões dos Tribunais de Contas: Algumas Observações. In: CAMPELO, Valmir et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 119-130.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MARTINEZ, Nagib Chaul. A efetividade das condenações pecuniárias do Tribunal de Contas da União em face da reapreciação judicial de suas decisões: O problema do acórdão do TCU como título executivo meramente extrajudicial. In: SOUSA JÚNIOR, Jose Geraldo de. *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. p. 479-493.

MIOLA, Cezar. *Rumo à Efetividade das Decisões dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <http://portal.tce.rs.gov.br/pls/portal_prod/pk_portal_noticias.Prc_Download_BlobClip?p_noticia=572>. Acesso em: 08 out. 2011.

RODRIGUES, Álvaro Pinto. *A Atuação do Tribunal de Contas da União na Gestão Compartilhada da Saúde: Análise a Partir do Controle Social*. 2009. 267 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade Luterana do Brasil, Canoas, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório Anual de Atividades*. Brasília, 2011.

_____. *Relatório de Cobrança Executiva*. Brasília, 2010a.

_____. *Relatório de Gestão*. Brasília, 2010b.

_____. *Secretaria Adjunta de Normas e Procedimentos*. Secretaria-Geral de Controle Externo. Manual de Cobrança Executiva. Versão 3.2. Brasília, 2008. 32 p.

_____. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. *Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011*. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf> Acesso em 16 abr. 2012.

_____. Estabelece procedimentos para a autuação de processos de cobrança executiva e para a organização da documentação a ser remetida aos órgãos/entidades responsáveis pela execução dos acórdãos condenatórios do Tribunal de Contas da União. *Resolução-TCU nº 178, de 24 de agosto de 2005*. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Resol/20100921/RES2005-178.doc>>. Acesso em 15 nov. 2011.

ULISSES FILHO, José Viana. Da competência da execução judicial das decisões do Tribunal de Contas na comarca do Recife. *Revista do Centro de Estudos Judiciários do Tribunal de Justiça de Pernambuco*, Recife, ano I, nº 2, p.95-102, 2008.

YAMADA, Wilson Issamu. *A natureza jurídica dos julgamentos de contas*. 2005. 93 f. Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

NOTAS

- 1 O rol de títulos executivos judiciais encontra-se situado no art. 475-N do CPC em vigor.
- 2 Foge ao escopo deste trabalho verificar se a aludida prática ainda é seguida em Recife.
- 3 No âmbito federal, as decisões condenatórias envolvendo créditos da administração direta não são inscritas em dívida ativa. Por outro lado, os acórdãos envolvendo créditos da administração indireta são inscritos em dívida ativa.
- 4 Segundo Ferraz (2003), a Lei Orgânica do Tribunal de Contas português submete a execução de suas decisões aos "Tribunais Tributários de primeira instância", com aplicação do "processo de execução fiscal".
- 5 A posição pessoal do autor deste artigo é a submissão da cobrança judicial das decisões condenatórias ao rito executório da LEF, sem que haja a necessidade de prévia inscrição em dívida ativa. Nada obstante isto, a matéria é bastante controvertida, como se pode constatar no recente Acórdão nº 1.603/2011– TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar.
- 6 Cabe destacar que a jurisdição especial de contas aproxima-se, guardadas as devidas especificidades, do exame da prestação de contas dos órgãos partidários pela Justiça Eleitoral. Nos termos do art. 37, § 6º, da Lei nº 9.096, de 1995, com a redação que lhe imprimiu a Lei nº 12.034, de 2009, o exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional.
- 7 A aplicação de multas ocorre não só em processos de contas, mas também em processos de fiscalização.
- 8 Um processo de contas pode conter mais de um responsável cujas contas serão julgadas.

- 9 A LOTCU prevê ainda, em seu art. 44, § 2º, a possibilidade de o TCU decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.
- 10 Uma alternativa ainda mais ousada seria permitir que, diante de fortes indícios de desvio de recursos públicos, a Controladoria-Geral da União (CGU) pudesse acionar a AGU visando ao arresto dos bens antes mesmo que o processo de tomada de contas especial fosse encaminhado ao TCU.
- 11 Palestra proferida em 09/06/2011 por André Luiz de Almeida Mendonça, Diretor do Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa da AGU, por ocasião do II Seminário Nacional de Fiscalização e Controle de Recursos Públicos, realizado na Câmara dos Deputados.
- 12 Palestra proferida em 09/06/2011 por Guilherme Henrique de La Rocque Almeida, Secretário-Geral de Controle Externo do TCU, por ocasião do II Seminário Nacional de Fiscalização e Controle de Recursos Públicos, realizado na Câmara dos Deputados.
- 13 A inscrição implicaria o deslocamento da competência executória para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por força do disposto no art. 23 da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.
- 14 No âmbito federal, a execução judicial de multas aplicadas pelo TCU compete à PGU, inclusive no caso de multas aplicadas a gestores de entidades da administração indireta, pois o recolhimento de multas reverte diretamente aos cofres da União.
- 15 Exceção feita às multas aplicadas pelo TCM-RJ e pelo TCM-SP (órgãos municipais), cujos valores são revertidos aos cofres municipais, incumbindo o ajuizamento da execução à Procuradoria do respectivo Município.
- 16 Segundo Miola (2011), o Projeto ACD tem propiciado inclusive uma proveitosa interação entre o MP/TCE-RS e o Ministério Público Estadual.
- 17 Palestra proferida por ocasião do III Congresso da Advocacia Pública, realizado em Brasília de 8 a 11 de setembro de 2009.
- 18 Encontra-se em vigor acordo de cooperação técnica firmado entre a AGU e o TCU em 09/04/2008.
- 19 Tal redução na intempestividade do encaminhamento de processos de cobrança executiva deve-se, em boa parte, ao disposto no item 9.2.1 do Acórdão nº 995/2008 – Plenário, segundo o qual o descumprimento dos prazos fixados na Resolução-TCU nº 178/2005, para autuação e encaminhamento dos processos de cobrança executiva, passou a ser caracterizado como desídia, nos termos do art. 117, XV, da Lei nº 8.112, de 1990, sujeitando o infrator às sanções disciplinares cabíveis.
- 20 Encontra-se em tramitação, no Senado Federal, a PEC nº 25/2009, que pretende atribuir capacidade postulatória ativa aos Tribunais de Contas para o ajuizamento da execução de suas decisões.
- 21 Alvares (1996) considera importante a criação de mecanismos legais para dar efetividade às decisões do TCU e entende como válida a alternativa de conferir poderes para que o Tribunal execute perante a Justiça suas próprias decisões.
- 22 Entrevista concedida ao jornal Diário do Nordeste (Fortaleza-CE) de 13/12/2010.
- 23 Assim, por exemplo, a execução trabalhista pode ser promovida ex officio pela Justiça do Trabalho.
- 24 Palavras de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda, na Exposição de Motivos ao Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas da União.

Desenvolvimento sustentável: paradigmas, conceitos, dimensões e estratégias



Romilson Rodrigues

Pereira é servidor do Tribunal de Contas da União, bacharel e mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Política e Estratégia (UnB), Políticas Públicas (UFRJ) e em *Governance & Accountability* (CCAF/OAG – Canadá)

1. INTRODUÇÃO

O propósito deste artigo é o de contribuir para os debates que se seguem sobre desenvolvimento sustentável, em face da Rio+20 (Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável que foi realizada no Rio de Janeiro em junho de 2012).

Para tanto, o ensaio procura mostrar como se chegou até aqui, ou seja, traçar uma linha do tempo com os principais acontecimentos nesta área (Seção II), bem como discutindo sobre os paradigmas (Seção III) e as dimensões (Seção IV) do desenvolvimento sustentável para, finalmente, (Seção V) concluir pela necessidade de um instrumento prático - uma estratégia de desenvolvimento sustentável - que possibilite aos países e às organizações acabar com o discurso retórico da proteção ambiental e efetivar medidas com resultados de curto prazo.

Neste novo milênio teve início um movimento de promoção do desenvolvimento sustentável (responsabilidade social e ambiental)



por parte de empresas e governos. No âmbito do setor público, as empresas públicas e sociedades de economia mista (principalmente) começam a aderir a uma gestão que incorpora princípios da responsabilidade social, inclusive com publicação de balanços sociais. Há, então, uma tentativa de incorporar objetivos sociais e ambientais às metas de eficiência econômica, mediante ações próprias ou apoio a programas públicos do governo voltados para inclusão social, erradicação da pobreza e da fome, combate à corrupção e proteção ambiental.

O desafio atual é internalizar os conceitos e práticas deste processo e verificar se ele efetivamente contribui para uma agenda social, alicerçada nos pilares do desenvolvimento sustentável.

O paradigma do desenvolvimento sustentável (DS) coloca órgãos e entidades governamentais frente ao desafio de prestar contas à sociedade das ações com foco neste novo modelo. A tarefa de tais entes é de liderar pelo exemplo, à medida que demonstram progresso em seus objetivos em termos de desenvolvi-

mento sustentável. Na prática essa tarefa assume duas dimensões: (i) o setor público deve estabelecer políticas de longo alcance que catalisem o desenvolvimento sustentável (ou seja, atuar como agente vetor do DS); (ii) ao mesmo tempo, ele deve prestar contas do desempenho das próprias operações em termos de sustentabilidade, incluindo desde a administração de recursos humanos e das instalações, até aquisição/fornecimento de bens e serviços (ou seja, atuar como agente promotor do DS).

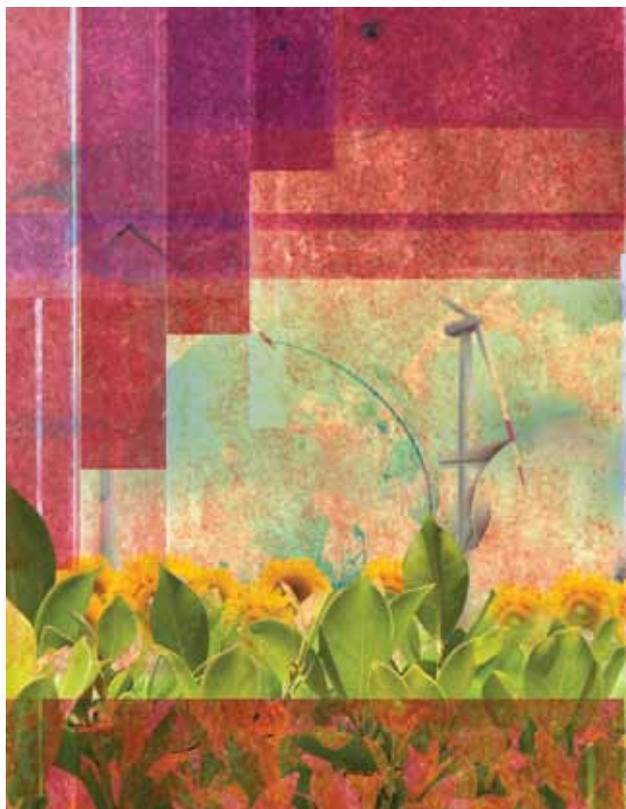
Um dos reflexos deste novo paradigma é a proposta de uma Lei de Responsabilidade Social que já começa a ser discutida no Congresso Nacional. Sendo um compromisso do qual a sociedade passa a exigir de um orçamento a fim de promover um desenvolvimento efetivamente sustentável e não apenas voltado para o equilíbrio econômico-financeiro das contas públicas. Ao mesmo tempo, busca-se uma forma de prestação de contas pautada por resultados sociais das políticas, dos programas, projetos e atividades do setor público (eficácia e efetividade), para que não se tenha apenas uma

análise dos tradicionais balanços patrimonial, econômico e financeiro (eficiência).

Todas estas questões devem começar a fazer parte da agenda desenvolvida no processo de elaboração, tramitação, aprovação e fiscalização do orçamento público federal. Tais tarefas envolvem profissionais de diversas áreas de conhecimento, os quais necessitam, portanto, especializar-se na temática do desenvolvimento sustentável para poderem melhor atuar na prática.

2. MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - LINHA DO TEMPO

Ao longo do Século XX houve uma grande transformação da relação homem com a natureza. Abaixo listamos, em ordem cronológica, os fatos mais importantes relacionados com tal mudança, os quais podem ser causa e/ou consequência.



- 1920 – Criação da Liga das Nações para promover a paz e a segurança no pós-guerra.
- 1934 – No Brasil é realizada a 1ª Conferência Brasileira de Proteção à Natureza.
- 1937 – Criado o 1º Parque Nacional Brasileiro, o Parque Nacional de Itatiaia.
- 1945 – Criação da ONU
- 1948 – A ONU publica a Declaração dos Direitos Humanos. Criação da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), por um grupo de cientistas vinculados à ONU.
- 1949 – Realizada a Conferência Científica da ONU sobre a Conservação e a Utilização de Recursos.
- 1958 – Criada no Brasil a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza.
- 1960 – Formação do Clube de Roma, associação de cientistas políticos e empresários preocupados com questões globais.
- 1962 – Publicação do livro *Silent Spring* de Rachel Carlon, que contribuiu para a criação da Agência de Proteção Ambiental dos EUA - EPA.
- 1968 – Conferência Intergovernamental para o Uso Racional e a Conservação da Biosfera, organizada pela Unesco.
- 1971 – Nasce o *Greenpeace*.
- 1972 – Divulgação do primeiro relatório do Clube de Roma, *The Limits of Growth*, evidenciando a insustentabilidade do modelo de produção e consumo vigentes.
- 1972 – Conferência de Estocolmo – Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, que como resultado dá origem ao PNUMA (Unep) e ao Dia Mundial do Meio Ambiente (5 de junho).
- 1973 – Surge o termo **ecodesenvolvimento**, colocado como alternativa à concepção clássica de desenvolvimento, com alguns aspectos articulados por

Ignacy Sachs, os quais abordavam prioritariamente a questão da educação, da participação, da preservação dos recursos naturais juntamente com a satisfação das necessidades básicas.

- 1974 – Reunião da Conferência das ONU sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTD) e do PNUMA, resultou na **Declaração de Cocoyok**, afirmando que a causa da explosão demográfica era a pobreza, que também gerava a destruição desenfreada dos recursos naturais.
- 1975 - O PNUMA e 13 organizações da ONU contribuem para o aprofundamento da Declaração de Cocoyok, que gerou o denominado Relatório *Dag-Hammarskjold*, o qual aponta a relação entre o abuso do poder e os problemas de degradação ambiental e críticas à sociedade industrial e aos países industrializados.
- 1977 – A França cria a lei do balanço social, contemplando os direitos humanos no ambiente de trabalho.
- 1980 – A UICN juntamente com o PNUMA e o WWF lançam o documento *World Conservation Strategy*, o qual afirma que a conservação da natureza não poderia ser alcançada sem o desenvolvimento necessário para aliviar a pobreza e a miséria.
- 1983 – Criada, pelo PNUMA, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), por intermédio da ONU, também conhecida como Comissão *Brundtland*, com o objetivo de reexaminar os problemas críticos do meio ambiente e desenvolvimento do planeta e formular propostas realistas para solucioná-las.
- 1986 – O desastre de *Chenorbyl* (na URSS) ascende as discussões sobre os perigos da energia nuclear.
- 1987 – Relatório Final da Comissão *Brundtland*, Nosso Futuro Comum.
- 1991 – A UICN o PNUMA e o WWF lançam o documento *Caring for the Earth*, ampliando o conteúdo do documento anterior *World Conservation Strategy*.
- 1992 – Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio-92 ou Eco-92 ou Cúpula da Terra, saudada como o mais importante e promissor encontro planetário do século XX, com representantes de 179 países e 100 chefes de Estado, na qual foram aprovados os seguintes documentos oficiais: Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento; Convenção sobre Mudanças Climáticas; Declaração de Princípios sobre Florestas; Agenda 21 Global da ONU, na qual os signatários comprometeram-se a definir sua própria Agenda, fixando prioridades, envolvendo a sociedade e o governo, promovendo parcerias e introduzindo meios de implementação de políticas e programas capazes de reverter os processos de insustentabilidade do modelo de desenvolvimento em vigor no mundo.
- 1992 - O Clube de Roma publica o relatório **Além dos Limites**, que apresenta de modo contundente os prejuízos provocados pelo homem no meio ambiente e a incapacidade da natureza de se regenerar na mesma velocidade de degradação.
- 1993 – Lançamento da certificação ambiental ISO 14000. É fundado o *Forest Stewardship Council* (FSC) para dispor sobre uso sustentável das florestas.
- 1996 – Criação da *British Standards BS 8800*, para certificar a gestão da segurança e da saúde no trabalho.
- 1997 – Surge o *Global Reporting Initiative* (GRI), para relatar as atividades sustentáveis das companhias.
- 1999 – O Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, lança as bases para o Pacto

Global, primeira proposta vinda da ONU tratando do tema responsabilidade social empresarial. Lançada a AA1000, norma de prestação de contas para assegurar a qualidade da contabilidade, auditoria e relato social ética nas empresas.

- 2000 – na UNESCO foi aprovada a **Carta da Terra**, apresentada e assumida pela ONU em 2002, que baseada em princípios e valores fundamentais, serve como um código ético planetário equivalente à Declaração Universal dos Direitos Humanos no que concerne à sustentabilidade, à equidade e à justiça. Criação dos Indicadores Ethos de Responsabilidade Social Empresarial (RSE). Lançamento oficial do Pacto Global. Realização da Cúpula do Milênio, considerada a maior reunião de dirigentes mundiais de todos os tempos, de onde saíram as Metas do Milênio.
- 2002 – Realização da Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável da ONU, em 2002 na África do Sul (Rio+10), na qual o conceito de desenvolvimento sustentável assume uma abordagem integrada, pois passa a incluir, além dos aspectos sociais, econômicos e ambientais (o tradicional tripé), questões políticas (ou político-institucional) e culturais na busca do equilíbrio entre as necessidades e as prioridades não somente de gerações distintas, mas também entre diferentes grupos e gerações no presente.
- 2002 - A Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS), criada por decreto presidencial em 26/02/1997, publica o documento **Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias** com o objetivo de internalizar nas políticas públicas do país os valores e princípios do desenvolvimento sustentável.

- 2012 - Rio+20: Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio de Janeiro – junho/2012.

3. PARADIGMAS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O paradigma mestre do DS é promover um desenvolvimento que represente efetivamente bem-estar, justiça, cidadania e qualidade de vida para as atuais e futuras gerações. Para melhor entender o conceito de DS é melhor separar o significado de cada termo.

Desenvolvimento:

- nas ciências sociais, desenvolvimento sugere a evolução dos sistemas sociais humanos de mais simples a mais complexos;
- crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não suficiente;
- desenvolvimento: crescimento dos meios de produção, acumulação, inovação técnica e aumento da produtividade.

Sustentável:

- sustentar: segurar, suportar, apoiar, resistir, conservar, manter;
- sustentável: capacidade de suporte do binômio recursos-população.

Para se falar de **sustentabilidade** é preciso conectar o termo à sua etimologia. A sustentabilidade é a capacidade de um processo ou forma de apropriação de recursos continuar a existir por um longo período. Isso nos leva à expressão **desenvolvimento sustentável**. Por sua vez, cabe distinguir os termos desenvolvimento sustentado e desenvolvimento sustentável, que, frequentemente, se confundem.

O termo **desenvolvimento sustentado**, que já está em desuso, refere-se ao desenvolvimento conquistado em período recente e que precisa vigorar, doravante, em clima previsível de crescimento com estabilidade, baseado em medidas restritivas, indispensáveis para se atingir novo patamar de crescimento, ao mesmo tempo em que é pré-condição para a continuidade do crescimento. Tais medidas, de ordem macroeconômica, consubstanciam-se basicamente no controle da dívida pública, na responsabilidade fiscal e no equilíbrio orçamentário e financeiro.

A expressão **desenvolvimento sustentável**, por sua vez, apresenta uma perspectiva mais abrangente. Ele pode ser entendido como um conjunto de mudanças estruturais articuladas, que, dentro de um novo modelo da sociedade da informação e do conhecimento, internalizam a dimensão da sustentabilidade em diversas dimensões: social, econômica, ambiental, político-institucional e cultural.



Desenvolvimento sustentável – definição clássica (Nosso Futuro Comum - WORLD COMMISSION, 1987):

“Desenvolvimento sustentável é um novo tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares e por alguns anos, mas em todo o planeta e até um futuro longínquo. É aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. É, em essência, um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas”.

Além desta clássica definição de desenvolvimento sustentável, podemos enumerar as seguintes:

- Um conceito normativo que envolve compromissos entre objetivos sociais, ecológicos e econômicos.
- Uma nova maneira de perceber as soluções para os problemas globais, que não se reduzem apenas à degradação ambiental, mas que incorporam dimensões sociais, políticas e culturais, como a pobreza e a exclusão social.
- Um processo que promove o desenvolvimento econômico sem deteriorar ou prejudicar a base de recursos (humanos e naturais) que lhe dá sustentação.
- O mais recente conceito que relaciona as coletivas aspirações de paz, liberdade, melhoria das condições de vida e de um meio ambiente saudável.

- Um vetor no tempo de objetivos sociais desejáveis, tais como: incrementos de renda *per capita*, melhorias no estado de saúde, níveis educacionais aceitáveis, acesso aos recursos, distribuição mais equitativa de renda e garantia de maiores liberdades fundamentais.
- Um novo paradigma de orientação dos processos e reavaliação dos relacionamentos da economia e da sociedade com a natureza, bem como das relações do Estado com a sociedade civil.
- Discutir a permanência ou a durabilidade da estrutura de funcionamento de todo o processo produtivo sobre o qual está assentada a sociedade humana contemporânea.
- A tentativa de administrar a voracidade humana.
- Administrar o nosso presente tendo em vista o futuro dos outros, através de uma arbitragem entre o desejável altruísta e o possível egoísta.
- Uma declaração moral sobre como deveríamos viver sobre o planeta e uma descrição das características físicas e sociais que deveriam existir no mundo.
- Uma estratégia por meio da qual comunidades buscam um desenvolvimento que também beneficie o meio ambiente local e a qualidade de vida.
- Um importante guia para comunidades que descobriram que os métodos tradicionais de planejamento e desenvolvimento estão criando, em vez de resolver, problemas sociais e ambientais.
- Um conceito antropocêntrico que rompe com a antiga abordagem conservacionista em relação aos recursos naturais e com a tendência de colocar as outras espécies acima dos seres humanos.

4. DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu no cenário global em 1987 no relatório “Nosso Futuro Comum”, da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU. O termo DS foi, então, definido como o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades”. Na prática o que se queria era que o desenvolvimento econômico levasse em conta os impactos ambientais e sociais. Assim, qualquer tipo de desenvolvimento, para ser definido como sustentável, deveria incluir, por meio de uma abordagem integrada, aspectos sociais, econômicos e ambientais (o “tripé”).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio-92, sediou o fórum no qual este conceito foi amplamente discutido. Na ocasião, 179 chefes de Estado e de Governo assinaram a Agenda Global da ONU, comprometendo-se a definir a própria Agenda, fixando prioridades, envolvendo a sociedade e o governo, promovendo parcerias e introduzindo meios de implementação de políticas e programas capazes de reverter os processos de insustentabilidade do modelo de desenvolvimento em vigor no mundo.

Neste início de milênio, principalmente em função da Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável da ONU, realizada em 2002 na África do Sul, o conceito de desenvolvimento sustentável assume uma abordagem integrada, pois passa a incluir, além dos aspectos sociais, econômicos e ambientais (o tradicional tripé), questões políticas (ou político-institucional) e culturais na busca do equilíbrio entre as necessidades e as prioridades não somente de gerações distintas, mas também entre diferentes grupos e gerações no presen-

te. A preocupação com os aspectos políticos e culturais da sustentabilidade irão garantir o equilíbrio entre as necessidades e as prioridades de diferentes grupos ou gerações.

No Brasil o principal reflexo disso é encontrado no documento oficial do Governo Brasileiro, “Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias”, elaborado em 2002, o qual pretende esboçar uma “proposta realista e exequível de desenvolvimento sustentável para o país, levando-se em consideração suas restrições econômicas, políticos-institucionais e culturais”. Por sua vez, o IBGE, na publicação “Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – Brasil 2004”, apresenta tais indicadores organizados em quatro dimensões: “ambiental, social, econômica e institucional”. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) também já fala em “superação dos limites da intervenção ecológica para fazer o debate e a ação avançarem na direção da sustentabilidade socioambiental, segundo os princípios estabelecidos nas diretrizes do Ministério do Meio Ambiente: Desenvolvimento Sustentável, Transversalidade, Fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente, Controle e Participação Social”.

O Plano Plurianual 2004-2007 do Governo Federal, igualmente, mostrou sinais de inclusão de questões ligadas ao desenvolvimento sustentável na parte dos megaobjetivos:

- I. Inclusão social e redução das desigualdades sociais;
- II. Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e
- III. Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

No campo internacional diversos países também reformulam suas ideias sobre as dimensões do DS. A Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA), por exemplo, estabelece que as dimensões do DS envolvam uma grande escala de atividades econômicas, sociais, ambientais e institucionais que são interdependentes e mutuamente balanceadas. Assim, por exemplo: nenhuma atividade econômica que degrada o meio ambiente será sustentável; é inútil, ou seja, insustentável, oferecer salas de aula se as crianças têm que trabalhar para ajudar na sobrevivência da



família; nenhum programa agrícola será sustentável sem que ele planeje conscientemente a inclusão diferenciada das mulheres, ou seja levando em conta as necessidades específicas, pois são elas, geralmente, o principal grupo produtivo nesta área; nenhum país consegue se livrar sozinho da pobreza se ele está lutando para saldar dívidas internacionais ou envolvido em conflitos armados.

Outras instituições e autores, levando em conta a expansão das dimensões do conceito de desenvolvimento sustentável para além do tradicional tripé, formularam diferentes abordagens para a questão. Como exemplos, citam-se as abordagens de distintos agentes: um cientista social e filósofo cristão (Leonardo Boff), um 'economista ambiental' (Ignacy Sachs), um grupo empresarial multinacional (Grupo Arcelor) e um pesquisador da área de Administração (Hans Michael Van Bellen):

5. LEONARDO BOFF

- **Ecologia Ambiental:** ser humano integrado ao meio ambiente.
- **Ecologia Social:** priorizar o saneamento básico, a rede escolar e o combate à injustiça.
- **Ecologia Mental:** nova ética, nova relação com a natureza (não destrutiva e benevolente).
- **Ecologia Integral:** não separação entre a terra e a humanidade; seres humanos são seres universais.

6. IGNACY SACHS

- **Sustentabilidade social:** parte do princípio da justiça social, ou seja, embasa-se nos conceitos de melhor distribuição de renda e de bens, de modo a permitir a redução das diferenças nos padrões de vida entre as classes sociais.

- **Sustentabilidade econômica:** refere-se ao ótimo locacional e à gestão eficiente dos recursos, assim como a um constante fluxo de inversões públicas e privadas que, necessariamente, devem ser analisadas não somente pela ótica do retorno empresarial, mas também em termos de retorno social.
- **Sustentabilidade ecológica:** relaciona-se com o uso adequado dos recursos dos diversos ecossistemas, com destaque para os produtos fósseis e resíduos de origem industrial. Esse processo de simbiose pode ser equilibrado por meio de tecnologias apropriadas ao desenvolvimento urbano, rural e industrial. Define um arcabouço institucional ajustando o desenho das instituições a um novo modelo de proteção dos recursos naturais.
- **Sustentabilidade espacial:** é adquirida a partir da equidade distributiva territorial dos aglomerados humanos e econômicos, objetivando minimizar o impacto das regiões metropolitanas, proteger os ecossistemas frágeis e instituir unidades de reservas naturais a fim de proteger a biodiversidade.
- **Sustentabilidade cultural:** inclui soluções criativas para o conceito de ecodesenvolvimento, por meio de soluções específicas que possibilitem a continuidade cultural, contemplando-se a região, sua cultura e ecossistema.
- **Sustentabilidade ambiental:** consiste em se respeitar a capacidade de suporte, resistência e resiliência dos ecossistemas.
- **Sustentabilidade política nacional:** baseada na democracia e no respeito aos direitos humanos, de modo que o Estado implemente um projeto nacional em parceria com todos os atores desse processo.
- **Sustentabilidade política internacional:** consiste na aplicação do princípio da

precaução na gestão dos ativos ambientais, assim como em garantir a paz entre as nações e promover a cooperação internacional nas áreas financeira e de ciência e tecnologia.

7. GRUPO ARCELOR

- **Visão Econômica** da Sustentabilidade: a atividade econômica é a base do desenvolvimento sustentável. Porém, é imprescindível o equilíbrio entre homem, negócio e natureza. Não existe sustentabilidade em sociedades improdutivas. Mas qualquer iniciativa deve primar pela harmonia entre as duas grandes Ecos: Economia e Ecologia.
- **Visão Ambiental** da Sustentabilidade: a sustentação dos recursos naturais só depende de uma coisa: atitude. Aprimorar, continuamente, as relações com o corpo que nos cerca, o meio em que vivemos e as pessoas à nossa volta é a melhor forma de evitar a aridez da consciência ambiental.
- **Visão Social** da Sustentabilidade: a responsabilidade deve começar dentro de casa, oferecendo oportunidades a todas as formas de organização, focadas na produtividade. Podemos olhar divisões geopolíticas, etnias, minorias, diferenças, ou ver, através delas, o mosaico do respeito que brinda ao convívio e à harmonia ao unificar visões.
- **Visão Política** da Sustentabilidade: a teia da vida requer uma ação em rede, multiplicando recursos, mobilizando pessoas e instituições, promovendo a abrangência e a autossustentação. A certeza do amanhã depende de gestão. O interesse de quem governa deve elevar o bem comum acima de qualquer interesse que signifique descontinuidade.
- **Visão Cultural** da Sustentabilidade: um sopro de criatividade resgata o passado e finca raízes referenciais ao dar forma ao barro; a habilidade repassada sustenta a tradição, esculpindo alternativas de inclusão. Assegurar a perpetuação de culturas não significa isolá-las; sobretudo, integrá-las e conservá-las, como uma malha imprescindível na tapeçaria plural da diversidade.
- **Visão Espiritual** da Sustentabilidade: resgatar as raízes emocionais da responsabilidade nos remete à compaixão e à certeza de que tudo merece existir. Olhar as partes e o todo é uma forma de ver Deus. Religiosidade é método. Espiritualidade é vivência. É possível ser religioso sem ser espiritual. Mas será sustentável apenas a intenção orientada pela Luz.



8. HANS MICHAEL VAN BELLEN

- Sustentabilidade da perspectiva **econômica**: abrange alocação e distribuição eficiente dos recursos naturais dentro de uma escala apropriada; o mundo é visto em termos de estoque e fluxo de capital: monetário ou econômico, ambiental e/ou natural, humano e social.
- Sustentabilidade da perspectiva **social**: a ênfase é dada à presença do ser humano na ecosfera; a preocupação maior é com o bem-estar humano, a condição humana e os meios utilizados para aumentar a qualidade de vida dessa condição.
- Sustentabilidade da perspectiva **ambiental**: a principal preocupação é relativa aos impactos das atividades humanas sobre o meio ambiente.
- Sustentabilidade da perspectiva **geográfica**: pode ser alcançada por meio de uma melhor distribuição dos assentamentos humanos e das atividades econômicas; deve-se procurar uma configuração rural-urbana mais adequada para proteger a diversidade biológica, ao mesmo tempo

em que se melhora a qualidade de vida das pessoas.

- Sustentabilidade da perspectiva **cultural**: está relacionada ao caminho da modernização sem o rompimento da identidade cultural dentro de contextos espaciais específicos.

Acontece, porém, que a problemática do DS no âmbito governamental ficou reduzida a planos e agendas que, na maioria das vezes, eram mera retórica. Na ocasião da Conferência da ONU de 2002 (*World Summit on Sustainable Development*), por exemplo, foi verificado que, desde a Rio 92, na prática pouco se tinha avançado nos compromissos feitos há dez anos.

A dificuldade parece ter sido trazer o conceito global de DS para os níveis nacional regional, local e, finalmente, organizacional (institucional), onde as coisas realmente acontecem. Ou seja, no fundo, havia um problema em se levar o conceito do discurso (teoria) à prática.

As dimensões espaciais do desenvolvimento sustentável, *locus* receptivo da ação

FIGURA 1

Dimensões Espaciais do Desenvolvimento Sustentável

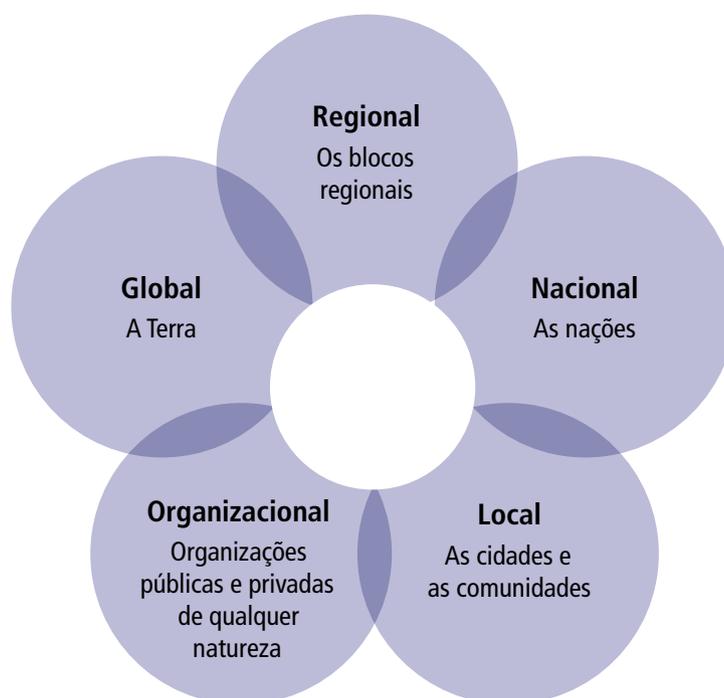


FIGURA 2

Dimensões Conceituais da Sustentabilidade



(Figura 1), que não se confundem com as dimensões (pilares) conceituais (Figura 2, infra) precisam ser bem delimitadas para que se tenha uma noção clara de onde ocorre o impacto principal da ação executada/planejada. Uma ação que intenta promover o desenvolvimento sustentável pode ter um impacto num *locus* diferente do planejado, o que pode levar o agente à errônea percepção de que não houve sucesso, quando na verdade a contribuição da ação está sendo efetiva para o DS, porém numa perspectiva diferente. Por exemplo, uma organização com atividades que contribuem basicamente para o DS organizacional pode achar que não necessita de uma estratégia de desenvolvimento sustentável porque entende, erroneamente, que não está ao seu alcance tal empreitada. A concepção holística do DS implica que as dimensões espaciais estão interligadas e desmitifica a idéia de que o DS está a cargo apenas das nações ou de organismos supranacionais. Na verdade, o *locus* mais importante da sua ocorrência está nas instituições públicas e privadas de qualquer natureza (organizacional), seguido das cidades e comunidades (local), pois são nestas

dimensões que o cidadão tem oportunidade efetiva de participação.

9. CONCLUSÃO: A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (EDS)

Uma EDS, a exemplo da Agenda 21 Brasileira, é uma plataforma de ação definida consensualmente com setores importantes do Estado (lideranças do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário), do mercado (organizações produtivas) e da sociedade civil (comunidade científica, ONGs) para que a estratégia nacional para o desenvolvimento passe a ser orientada pelos princípios do DS. Ela pode ser considerada única opção capaz de compatibilizar os interesses das gerações presentes e futuras, pois tem como objetivo: internalizar, nas políticas públicas do país e em suas prioridades regionais e locais, os valores e princípios do DS.

Em um nível organizacional uma EDS pode ser tida como um mapa de valores e princípios que direcionam as atividades de uma organização de forma a que o progresso não

ocorra com desrespeito ao direito de gerações futuras e de terceiros nos aspectos ambientais, sociais, políticos, culturais e econômicos. É um programa participativo (o que pressupõe voluntariedade e consenso) que, inicialmente, analisa a situação da instituição, com base em parâmetros de sustentabilidade, e estabelece mecanismos e condições para que as ações presentes e futuras sejam executadas de forma sustentável, ou seja, conciliando proteção ambiental, justiça social, respeito às diversidades culturais, estabilidade política e eficiência, eficácia e economia dos processos, sempre de uma forma integrada.

A EDS, todavia, precisa ser um documento vivo que deve ser incorporado ao cotidiano das organizações. Caso contrário, ele será mais uma das inúmeras cartas de “boas” intenções que, ao final, não levam a nada, nem sequer se transformam numa boa estratégia de marketing organizacional. “É disso que se trata”, como bem nos lembra do outra Sachs (o Jeffrey) neste trecho da entrevista ao Jornal Valor Econômico:

A conferência do Rio em 1992 foi uma grande conquista da legislação ambiental internacional. Três grandes tratados ambientais saíram de lá: a Convenção do Clima, a da Biodiversidade e a do Combate à Desertificação. Quando olhamos para tudo isso 20 anos depois, temos três fundamentos da lei internacional, mas sem muito resultado. A mudança climática piorou dramaticamente e não temos um arcabouço no qual trabalhar. Registramos perdas gigantes em biodiversidade e enfrentamos secas cada vez mais fortes nas regiões áridas. Acho que é justo dizer que nos últimos 20 anos houve muito debate sobre legislação e acordos, mas não muito progresso em ações concretas. Penso que teríamos de sair da Rio+20 com caminhos práticos. Em outras palavras: esses problemas não devem ser deixados mais ao crivo de advogados. É preciso encontrar abordagens de desenvolvimento sustentável que façam sentido, que sejam mensuráveis e possíveis de replicar. É disso que se trata.



REFERÊNCIAS

BOFF, Leonardo. Meio Ambiente e Espiritualidade. *Revista Nossa*, Brasília, Ano IV, nº 34, p. 16-20, jun. 2004.

_____. *Ethos Mundial*. São Paulo: Sextante, 2003.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento AGENDA 21 brasileira: *ações prioritárias*. Brasília: MMA/PNUD, 2002. (Capítulo 4 - Meios de implementação: mecanismos institucionais e instrumentos)

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. *Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios*. Campinas : Papirus, 2003.

CANADA. Government of Canada. Minister of Supply and Services. A Guide to Green Government. Ottawa, 1995. Disponível em: <<http://www.sdinfo.gc.ca/reports/en/ggg/Default.cfm>>. Acesso em: 05/12/2005.

CLARO, Priscila Borin de Oliveira; CLARO, Danny Pimentel e AMÂNCIO, Robson. *Entendemos Sustentabilidade em sua Plenitude? Análise de Fatores que Influenciam a Interpretação do Conceito*. In: Anais Eletrônicos do Encontro de Administração Pública e Governança – EnANPG da AnPAD 2004. Rio de Janeiro, 17 a 19 nov/2004. (código APS C2254). AnPAD, 2004. CD-ROM.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GIAMBIAGI, Fabio. Uma Proposta de Política Fiscal: O Orçamento Base Zero. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Fabio2.doc>.

IBGE. *Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2004*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

_____. *Vocabulário básico de recursos naturais e meio ambiente*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. *Orçamento Público e os Paradigmas do Desenvolvimento Sustentável*. Revista do Tribunal de Contas da União. Nº 112, Mai/Ago 2008, p. 89-96.

_____. *A Sustainable Development Strategy For The Brazilian Court Of Audit*. Fundação Canadense para Auditoria Integrada – CCAF/FCVI. Ottawa, 2004. Publicação eletrônica (on-line). Acesso pelo hyperlink : <<http://www.ccaf-fcvi.com/fellows/reports/Brazil2003.pdf>>.

SACHS, Ignacy. *O Tripé do Desenvolvimento Incluyente*. Palestrad Magna. Seminário de Inclusão Social, realizado em 22/23 set. 2003 no BNDES. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/inclusao_ignacysachs.pdf>. Acesso em 03 abr. 2006.

SACHS, Jeffrey David. *Dá para consertar*. Entrevista à jornalista Daniela Chiaretti. Valor Econômico – Caderno “Eu & Fim de Semana”, 2, 3 e 4 de março de 2012 - Ano 12 - nº 591, pp. 10-15.

VAN BELLEN, Hans Michael. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VANIA, Lúcia. PEC 29/2003 *Projeto de Lei de Responsabilidade Social*. Senado Federal. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/senador/luciavania/resp_social.htm>.

WORLD COMMISSION on Environment and Development. *Our Common Future*. Oxford: 1987.

Uma reflexão sobre a mensuração dos resultados dos programas governamentais - aprendendo com as lições de Beryl Radin e Donald Moynihan



Selma Maria Hayakawa Cunha

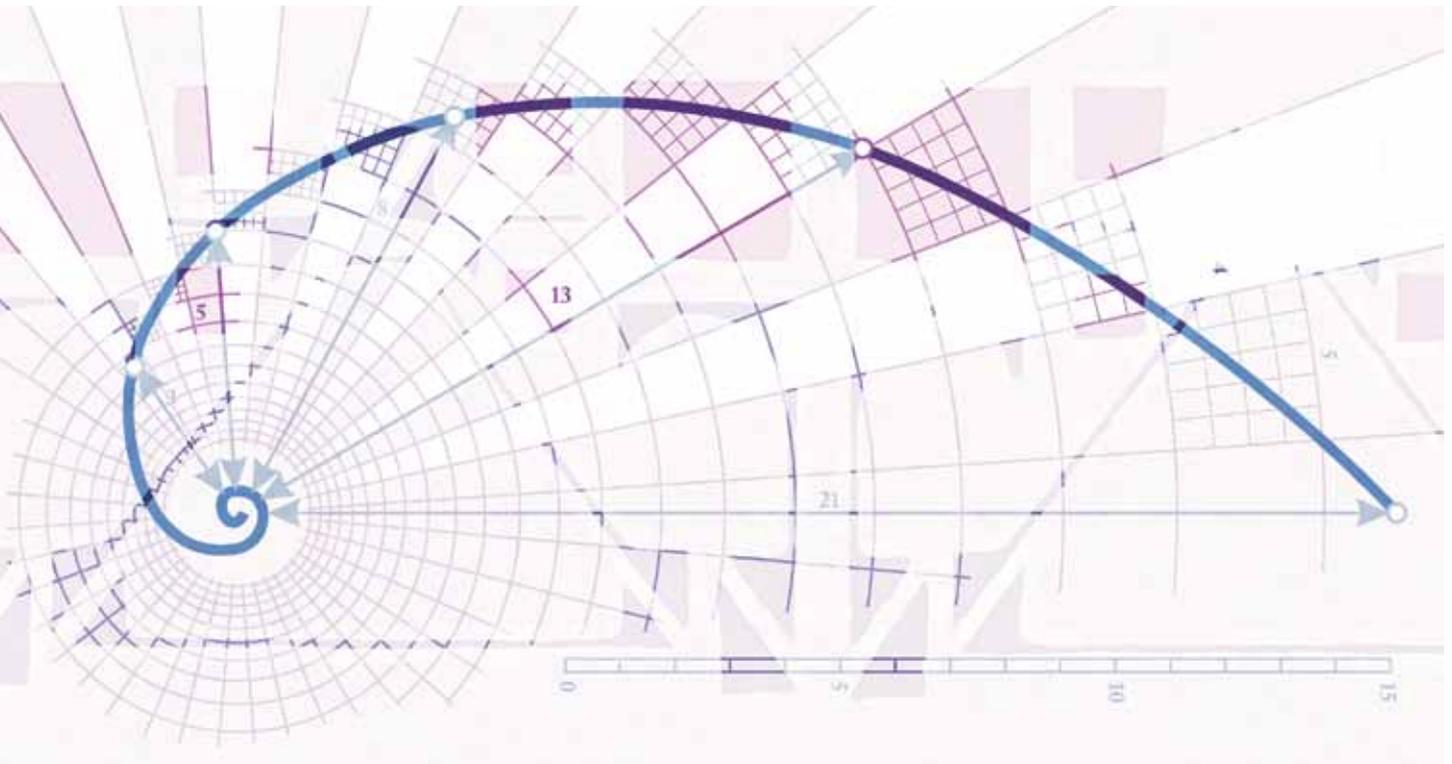
Serpa é servidora do Tribunal de Contas da União, graduada em Administração e Contabilidade (UniCeub), Especialista em Auditoria Governamental (ESAF/MF), Avaliação de Políticas Públicas (UFRJ) e Controle Externo (ISC/TCU) e Mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB).

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é trazer à discussão a abordagem crítica do modelo de gestão por resultados, no que diz respeito à utilização das informações sobre o desempenho e os resultados dos programas governamentais disponibilizadas pelos sistemas de avaliação, comparando-os com os pressupostos estabelecidos na doutrina. Para tanto, utilizou-se as obras *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values* de Beryl Radin e *The Dynamics of Performance Management: constructing information and reform* de Donald Moynihan.

2. OS PRESSUPOSTOS E DESAFIOS DA GESTÃO POR RESULTADOS

A Nova Gestão Pública (NGP), segundo o modelo analítico proposto por Toonen, caracteriza-se pela abordagem orientada para o negócio; para a gestão por resultados, com ênfase na melhoria da qualidade dos serviços



públicos e na responsabilização por desempenho. Como também, na separação das funções institucionais de regulação e execução; na busca da compatibilização entre demandas, recursos e provedores de bens e serviços; e, quando possível, na substituição das instituições burocráticas pelas de mercado. (TOONEN *apud* LYNN Jr., 2006: p. 107)

O que se tem buscado com a adoção desse modelo de gestão é mais eficiência do Estado no provimento de bens e serviços à sociedade, primando-se pelo equilíbrio fiscal, de forma a otimizar o uso dos recursos públicos com transparência e efetividade, garantindo-se a *accountability* das ações governamentais, mediante o controle do desempenho e dos resultados, tanto pela sociedade, como pelo parlamento, com vistas a assegurar o alcance dos objetivos dos programas de governo, com o fim de melhor atender ao interesse público, na promoção do bem-estar social.

Em vista dessas premissas, a gestão por resultado tem orientado as reformas da administração pública nas últimas décadas. No en-

tanto, a implementação requer a mudança de paradigmas, que segundo Moynihan, se confrontam com os paradigmas da administração pública tradicional, considerando, principalmente, dois pressupostos: a mudança no foco da gestão, que deixa de ser nos meios (*inputs*) para privilegiar os resultados (*outcomes*) e a flexibilização do controle, garantindo-se mais autonomia gerencial, mediante a diminuição da autoridade hierárquica. A relação entre o nível de adoção desses dois pressupostos resultará em diferentes sistemas de gestão, na medida em que forem observados, conforme apresentado no quadro 1.

O modelo de gestão por resultado (tipo-ideal) requer o fortalecimento da função planejamento, na medida em que busca uma maior consistência na definição de objetivos, prioridades e metas dos programas governamentais, mensuráveis por indicadores adequados ao acompanhamento do desempenho e dos resultados, que deveriam fornecer as informações necessárias para o contínuo aperfeiçoamento das ações (eficiência alocativa),

Quadro 1

Sistemas de Gestão decorrentes da relação entre o nível de adoção dos pressupostos da Gestão por Resultados

	Baixo foco nos resultados	Alto foco nos resultados
Alta autonomia gerencial	Sistemas pré-burocráticos Foco em objetivos que não se relacionam ao desempenho ou a regras de probidade	Gestão por Resultados: tipo-ideal Gerentes têm objetivos claros e autonomia para alcançá-los. Relaciona-se a efetividade de programas, alta eficiência técnica e <i>accountability</i> baseado em resultados
Baixa autonomia gerencial	Sistemas burocráticos Alto foco nos meios (<i>inputs</i>) e pouco incentivo ou autonomia para melhorar a eficiência técnica	Sistemas de Resultados com Restrições Demanda por resultados, mas gerentes têm pouca autonomia para implementar as mudanças, com limitações para implementar medidas com vistas a melhoria do desempenho e a <i>accountability</i> dos resultados

Fonte: figura 2.1, Moynihan, 2006, p. 33 (tradução livre da autora)

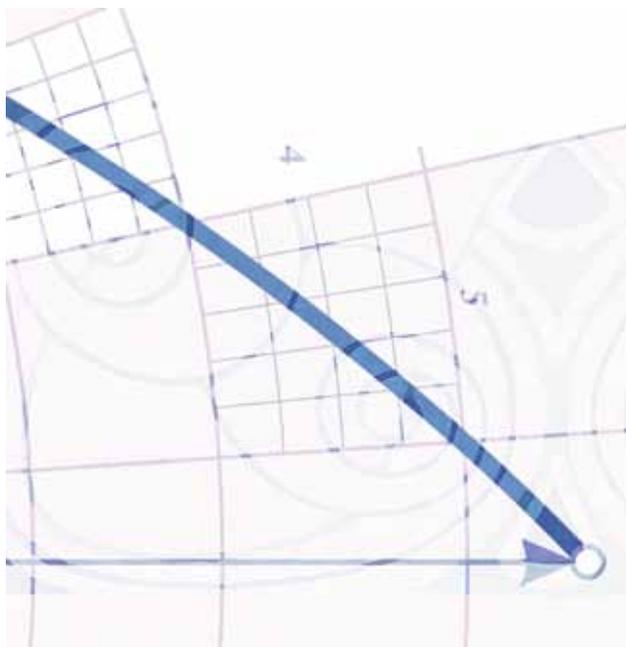
para responsabilização dos agentes públicos (responsabilização por desempenho), assim como para melhorar a alocação dos recursos no orçamento.

Essas informações devem ser gerenciadas em sistemas que possibilitem promover a *accountability* interna e externa. Interna no sentido de diminuir a assimetria de informações entre a burocracia e o parlamento, propiciando um controle mais efetivo destes sobre aqueles. E, externa mediante a publicidade dos resultados do governo, garantindo-se mais transparência para a sociedade no que diz respeito ao uso dos recursos públicos.

Ocorre que na administração pública tradicional, privilegia-se o gerenciamento dos meios, por intermédio dos controles normativos, cuja eficiência é mensurada pela capacidade dos gestores de executarem o orçamento disponível de acordo com os procedimentos legais. Além disso, a autonomia gerencial é reduzida, haja vista a rigidez do controle dos gastos, que dificulta as adequações necessárias à utilização dos recursos para melhor alcançar os resultados.

Desta forma, Moynihan considera que para a avaliação da implementação do modelo de gestão por resultados, deve-se considerar a existência, consistência e abrangência de duas variáveis: a institucionalização dos sistemas de avaliação para mensurar o desempenho dos programas governamentais e o grau de flexibilização dos controles gerenciais, tanto financeiro como para gestão de pessoas.

Segundo, ainda, esse autor, essas variáveis são necessárias, mas não suficientes para assegurar a adoção do modelo de gestão por resultados. Além desses dois componentes, Moynihan considera que, em que pese à gestão por resultados pressupor o controle do legislativo sobre a burocracia, mediante o uso das informações sobre o desempenho dos programas, órgãos e entidades governamentais, o que se tem observado empiricamente, é o pouco uso dessas informações pelo parlamento, especialmente no que diz



respeito à melhoria na alocação dos recursos no orçamento.

Essa constatação pode ser justificada a partir da análise dos fatores que motivaram os parlamentares a defender a necessidade de adoção dessas reformas, que tentem a maximizar os benefícios instrumentais e simbólicos do papel que representam: defender o melhor uso dos recursos públicos, a eficiência do Estado, a transparência das ações governamentais, assim como a *accountability* interna e externa.

No entanto, existe um paradoxo entre os mecanismos impostos para alcançar os objetivos da *accountability* interna e externa e os pressupostos da gestão por resultados, na medida em que para assegurar que as ações sejam executadas em conformidade com o aprovado no orçamento, os controles devem ser rigorosos, de forma a evitar desvios e falhas, diminuindo assim a autonomia gerencial, mas por outro lado favorecendo a supervisão e o controle político da burocracia que lhe é inerente.

Outro fator destacado por Moynihan como necessário para o sucesso da gestão por resultados, diz respeito aos gestores governamentais. Ele considera que o impacto

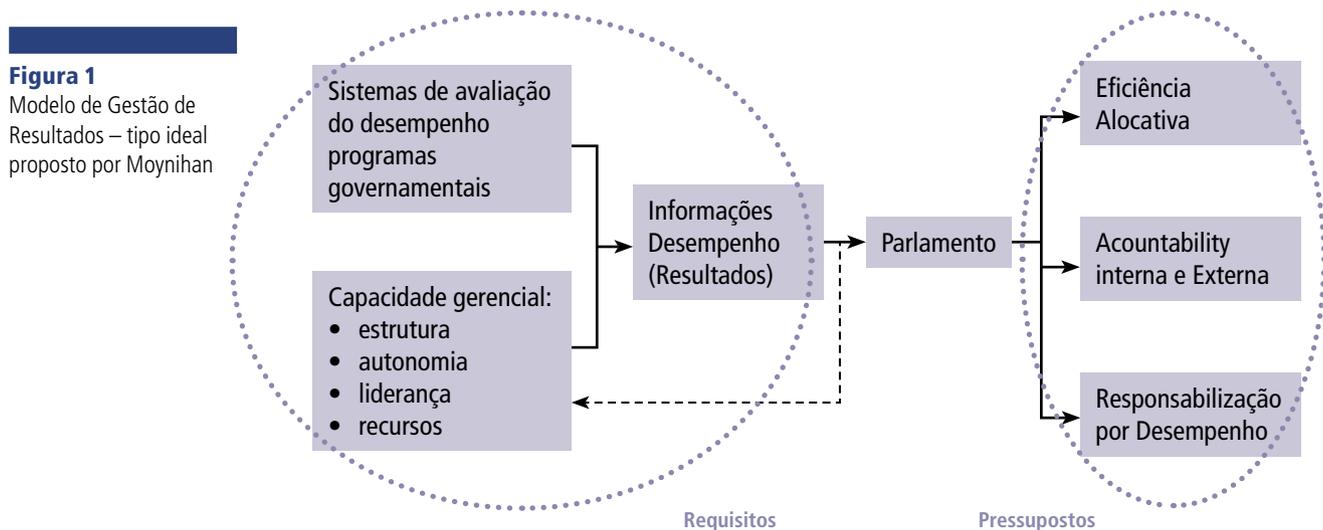
da gestão por resultado decorre não apenas da implementação do modelo, mas também do perfil dos gestores públicos, que deve levar em consideração fatores como liderança, motivação, além da autonomia gerencial e da adequação dos recursos (figura 1).

3. A GESTÃO POR RESULTADOS E AS DIMENSÕES DO DESEMPENHO

A ênfase no desempenho tem orientado as reformas gerenciais do setor público nas últimas décadas, refletindo a fusão entre os valores chaves do gerenciamento e da eficiência e mais recentemente, redefinida para incluir a efetividade (MOYNIHAN, 2008, p. 3).

A abordagem clássica de mensuração de resultados, segundo Radin (2006), é composta de três etapas:

1. a identificação dos objetivos de médio e longo-prazo definidos para os programas, assim como dos principais resultados esperados, tanto em termos de produtos (*outputs*¹), quanto de impactos (*outcomes*²);
2. a construção de indicadores para aferição do desempenho; e,

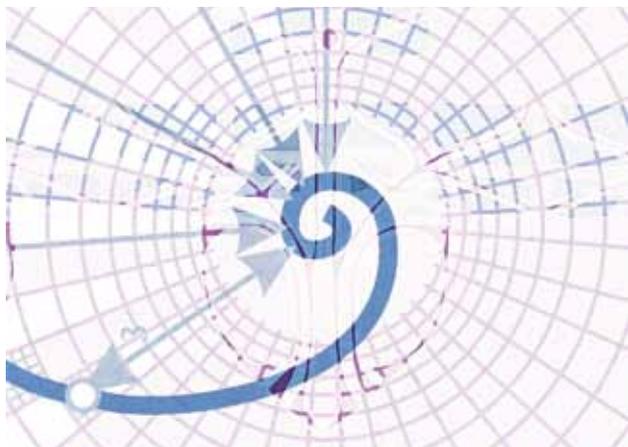


3. a coleta, a verificação e a análise dos dados com vistas a avaliar o nível de cumprimento dos objetivos estabelecidos.

Para Radin (2006), no entanto, a atividade de mensuração de resultados dos programas governamentais envolve três paradoxos:

1. espera-se que os resultados das avaliações possam contribuir para melhorar a alocação dos recursos no orçamento;
2. a ênfase é na mensuração do impacto, sem que seja considerada devidamente a complexidade e dificuldade de se medir os resultados de programas que envolvem diversos atores com diferentes agendas e conflitos de valores dentro de um processo decisório fragmentado;
3. a relação de confiança entre os burocratas e os cidadãos é conflituosa, em que pese o reconhecimento da sociedade de que para o alcance dos objetivos dos programas se depende da burocracia.

Esses paradoxos decorrem fundamentalmente da tensão entre os valores políticos e administrativos, cuja ênfase é na eficiência em detrimento de outros valores que emergem do sistema democrático e constantemente se confrontam com as normas de eficiência, como



por exemplo, a equidade; como também na adoção das abordagens *top-down*, na confiança nos modelos de avaliação *one-size-fits-all*, que acabam por dificultar o uso das informações por eles produzidas.

Os modelos tradicionais de avaliação de desempenho adotam como premissas que os objetivos dos programas estão claramente definidos, assim como as responsabilidades de cada um dos atores envolvidos no processo de execução; que os impactos podem ser especificados independentemente das entradas (*inputs*), dos processos e dos produtos (*outputs*), como também que podem ser mensurados, quantificados e controlados. Além disso, que os dados existem, são claros e acurados e que as avaliações de desempenho podem ser entregues para um agente com autoridade para responder pelos seus resultados (RADIN, 2006, p. 19).

Fesler e Kettl *apud* Radin (2006, p. 39) têm argumentado que cinco questões afetam os impactos esperados dos programas:

1. a incerteza que acompanha os programas;
2. os recursos necessários à sua execução;
3. as características das organizações que determinam como as burocracias reagem aos problemas;
4. a liderança que orienta a burocracia na solução dos problemas;
5. a crescente interdependência entre os diferentes níveis de governo e entre esse e as entidades privadas e não-governamentais.

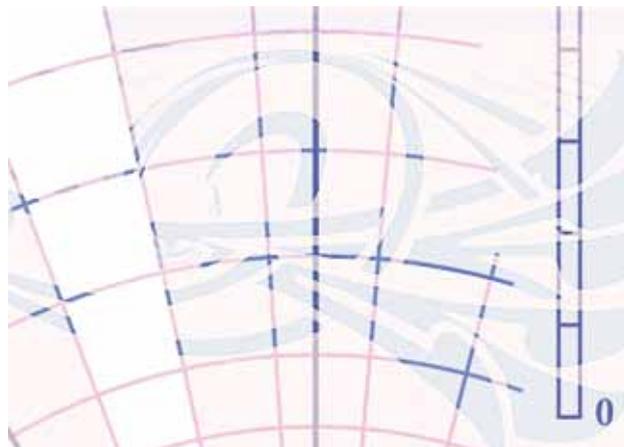
Muitos programas apresentam uma complexa combinação de objetivos (múltiplos objetivos) que visam produzir resultados eficientes, efetivos e equitativos (múltiplos valores) e usualmente os gestores públicos são desafiados a desenvolver formas de viabilizar a implementação de programas que apresen-

tam objetivos conflitantes em relação aos resultados que se espera alcançar.

O Programa Banco de Alimentos, por exemplo, incluído na versão inicial do Plano Plurianual 2004-2007, tinha por objetivo combater a fome por meio da recuperação de alimentos desperdiçados ao longo da cadeia produtiva, mas ainda adequados ao consumo humano. Para tanto, incentivava e apoiava a criação de bancos de alimentos públicos, por iniciativa de estados e municípios (TCU, 2005, p. 13). Conforme se depreende da leitura do objetivo, o combate à fome é o foco principal do programa, que seria operacionalizado mediante a recuperação do desperdício e da criação de bancos. Ocorre que ao contemplar as perdas ao longo de toda a cadeia produtiva, ou seja, do campo até o consumidor final, envolveu uma variedade de atores e setores, cuja mensuração da efetividade do programa, quanto à contribuição para combater a fome por meio da recuperação do desperdício ao longo de toda cadeia produtiva é extremamente difícil, pois sequer há clareza na definição do objetivo.

Em vista dessa complexidade, os gestores de programas preferem mensurar resultados com foco nos processos, utilizando indicadores de eficiência, pois medir efetividade, o impacto, requer consistência na formulação dos objetivos dos programas e tempo para que se produzam os resultados desejados. Há que se ressaltar, ainda, que efetividade contempla várias abordagens, que não se limitam aos números, mas também a aspectos comportamentais e cognitivos. Alguns programas têm por objetivo atingir resultados simbólicos e é extremamente difícil caracterizar e mensurar o simbólico.

Como exemplo, o Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE) (PPA 2000/2003) tinha por objetivo incentivar a leitura, por intermédio do conhecimento de obras literá-



rias e a consequente formação da consciência crítica dos alunos e dos professores, dotando as escolas públicas do ensino fundamental de acervo básico formado por obras de literatura, de referência e de outros materiais de apoio, além de disponibilizá-las à comunidade em geral (TCU, 2006, p. 25). Destaca-se que um dos resultados esperados do programa é a formação de consciência crítica, que poderia, nesse caso, representar um objetivo simbólico, considerando a pouca capacidade de se avaliar o quanto as leituras dos livros distribuídos pelo programa possam ter contribuído para a formação da consciência crítica dos alunos e professores.

Dentro da dimensão de efetividade, a questão da equidade tem merecido grande atenção e tem sido discutida por diversas entidades. O *National Academy of Public Administration-NAPA* (2002) reconheceu que há uma inter-relação entre equidade social e o movimento contemporâneo da gestão por resultados, que estariam conectados pela questão-chave: desempenho para quem? Para análise da equidade no âmbito da avaliação das políticas públicas foi estabelecido pelo NAPA uma estrutura composta de seis áreas: acessibilidade (distribuição equitativa considerando diferenças); integridade do processo (proteção de direitos); quali-

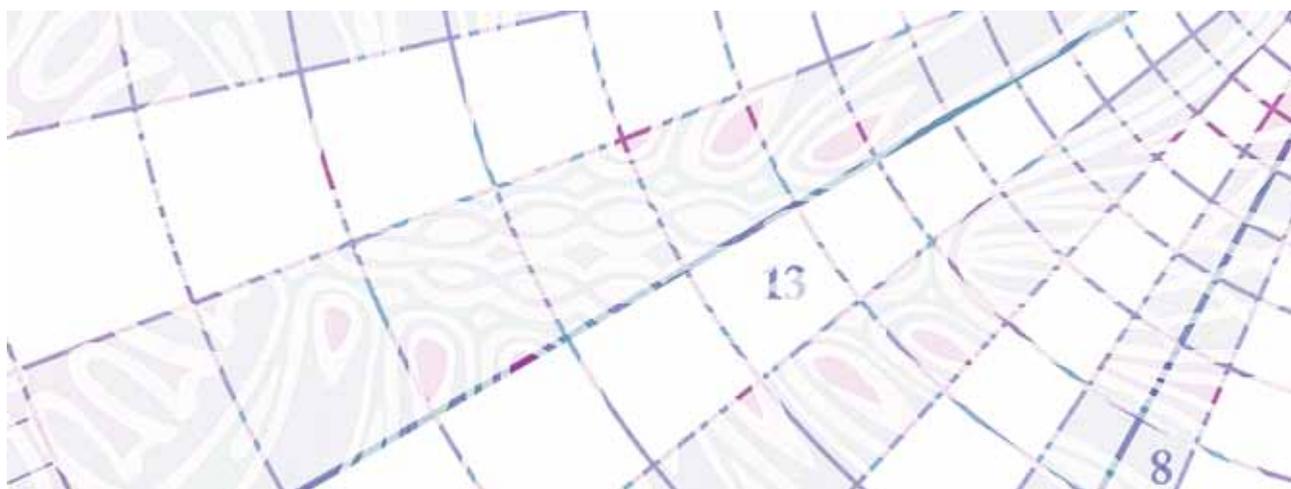
dade dos serviços prestados em relação aos grupos atendidos; *outcomes* (definir disparidades nos resultados em relação aos grupos populacionais); avaliabilidade (identificar as questões chaves ou problemas para cada política); e, implicações para os administradores públicos (implicações para as agências governamentais diretamente e indiretamente envolvidas com a política).

Muitos programas têm por objetivo promover a equidade por intermédio de processos que favoreçam o senso de justiça. No entanto, não é fácil incorporar mecanismos de mensuração de equidade dentro da perspectiva de desempenho. Segundo Radin (2006, p. 97), essa constatação decorre de muitas razões, uma delas é que a definição de equidade não é clara e nem compartilhada por todos (justiça, distribuição equitativa de bens e serviços; oportunidades iguais, compensação de desigualdades passadas, igualdade entre grupos, igualdade de resultados e desempenho). Além disso, há resistência em incluir questões de equidade na mensuração de desempenho e forte tendência em avaliar desempenho com base em medidas de eficiência; como também, em decorrência de questões relacionadas aos dados e conflitos dentro da sociedade sobre essas questões.

4. CONCLUSÃO

A moderna administração pública não pode mais ser concebida sem a existência dos sistemas de avaliação para mensurar o desempenho e os resultados dos programas governamentais. No entanto, pouco se tem examinado sobre a contribuição desses sistemas para a melhoria da qualidade e da efetividade do gasto público. Afinal, para que servem as informações sobre os resultados dos programas? Os pressupostos do modelo de gestão por resultados se confirmaram?

Os autores mencionados dizem que não! Moynihan resgata a importância do papel das organizações no processo de gestão por resultados, enfatizando características gerenciais e estruturais relevantes para a melhoria do desempenho. Radin, por outro lado, traz à discussão o dilema entre política e administração e, em decorrência, indaga se seria possível conciliar valores conflitantes para mensurar resultados, considerando que apesar da tendência em privilegiar a eficiência, os valores que emergem do sistema democrático constantemente se confrontam com as normas de eficiência. Por essa razão nem tudo pode ser mensurado e os modelos de avaliação do tipo *one-size-fits-all* devem ser reconsiderados.



REFERÊNCIAS

Barcelos, Carlos L. K. *Quinze Anos sem Aaron Wildavsky: Recordando Lições Valiosas*. In: , 2008.

Kettl, Donald F. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press, 2002.

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

Moynihan, Donald P. *The Dynamics of Performance Management: constructing information and reform*. Washington, District of Columbia: Georgetown University Press, 2008.

Radin, Beryl A. *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*. Washington, District of Columbia: Georgetown University Press, 2006.

Tribunal de Contas da União. *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República*, exercício 2005. Brasília, 2006. disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAOPORASSUNTO/CONTAS_GOVVERNO/CG_2005_RELATORIO.PDF> acesso em 17 de novembro de 2008.

_____. *Relatório de Avaliação de Programa: Programa Banco de Alimentos; Ministro-Relator Ubiratan Aguiar*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005.

_____. *Relatório de Monitoramento: Programa Nacional Biblioteca da Escola; Relator Ministro Guilherme Palmeira*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006.

Weiss, Carol H. *Evaluation*. 2. ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 1997.

NOTAS

- 1 *Output* – produtos e serviços disponibilizados. Constituem-se no produto final de um processo de trabalho (Radin, 2006, p. 15)
- 2 *Outcome* – um evento, ocorrência ou condição que está fora das fronteiras do processo de execução da atividade ou programa, mas que emerge dos seus objetivos. Resultado final esperado (impacto).

Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas: aspectos sobre a constitucionalidade e o âmbito de aplicação da Lei nº 12.440/2011



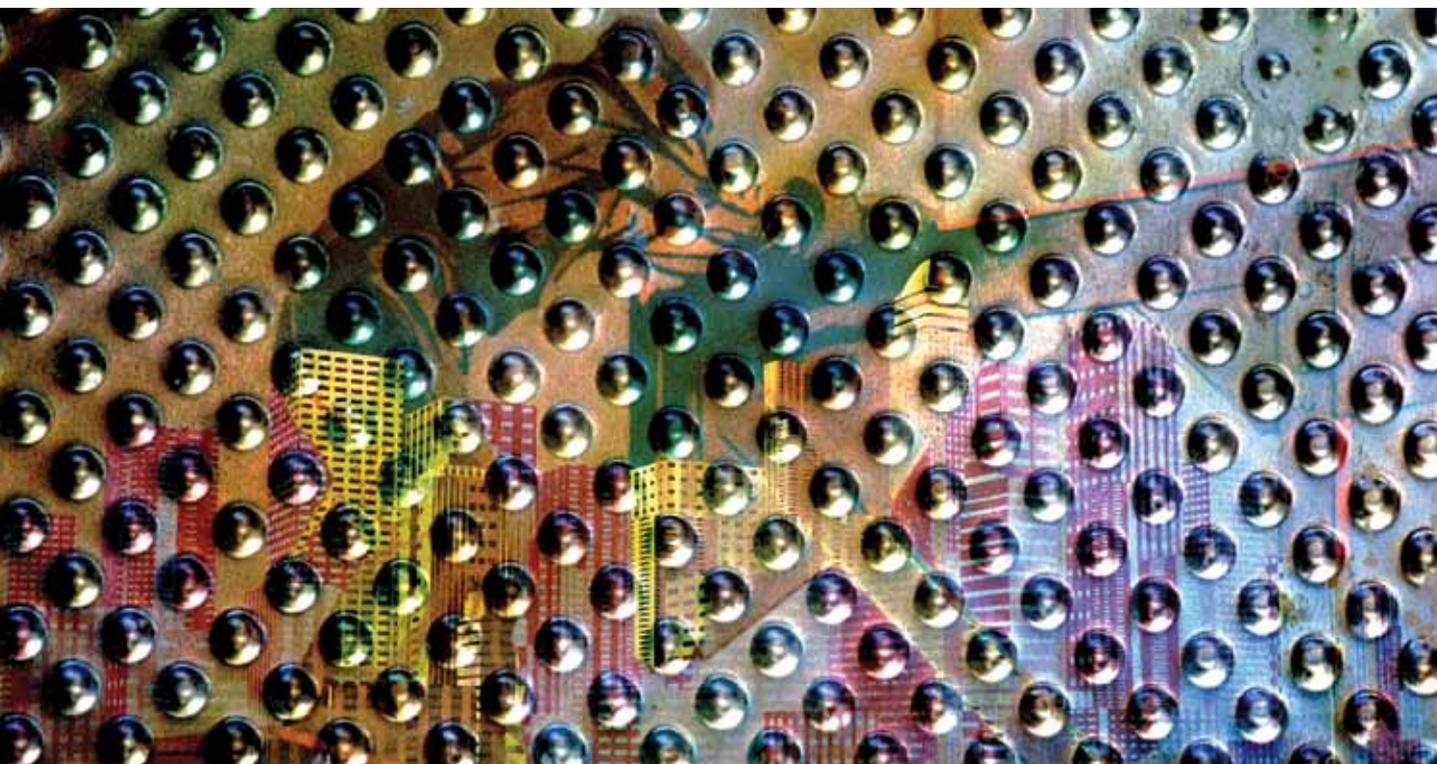
**Thiago Mesquita
Teles de Carvalho**
é Juiz Federal.

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.440, de 7 de julho de 2011, inaugurou no universo das licitações públicas a necessidade de comprovação de regularidade trabalhista como requisito de habilitação, instituindo e regulando a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT).

O referido diploma normativo fez parte de um conjunto de propostas legislativas integrantes do II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo – documento assinado pelos presidentes dos três Poderes que contém diretrizes e projetos para ampliar o acesso à Justiça e aumentar a celeridade.

Com efeito, o PLS 77/2002, que deu origem à Lei nº 12.440/2011, foi definido como prioritário pelo II Pacto Republicano, objetivando impedir que o empregador que se recusar a cumprir decisão judicial que determinou o pagamento de débitos trabalhistas possa contratar com a Administração Pública.



A partir de 4 de janeiro de 2012 – após o transcurso da *vacatio legis* –, teve início a vigência da Lei nº 12.440/2011, e com ela se intensificaram as dúvidas e os questionamentos sobre as situações em que seria exigível a CNDT e, até, sobre a sua constitucionalidade.

Por um lado, questionamentos sobre a amplitude da exigibilidade da CNDT – se para toda e qualquer licitação, ou somente para aquelas cujo objeto é contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra – afligem os órgãos e entes públicos responsáveis pela condução dos processos licitatórios. Por outro, insurgem-se contra a constitucionalidade da nova exigência, a exemplo das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI 4716 e 4742), que tramitam no Supremo Tribunal Federal, contra a exigência de apresentação da CNDT como requisito de participação em licitações, arguindo ofensa aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV), da isonomia, da livre iniciativa e da concorrência (art. 170, IV e parágrafo único) e da licitação pública (art. 37, XXI).

No presente trabalho, buscar-se-á contribuir com algumas considerações para o debate sobre a problemática da aplicabilidade e da constitucionalidade da recém-criada exigência instituída pela Lei nº 12.440/2011.

2. A CONSTITUCIONALIDADE E O ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA LEI Nº 12.440/2011

Até o presente momento, têm-se visto duas correntes de entendimento quanto ao âmbito de aplicação da exigência de comprovação de regularidade trabalhista para a habilitação nas licitações administrativas.

A primeira corrente adota interpretação de que a CNDT somente seria requisito exigível nas licitações cujo objeto envolvesse contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

Nessa interpretação, a finalidade da exigência de comprovação de regularidade trabalhista seria prevenir a Administração Pública de eventuais condenações por débitos trabalhistas da contratada. Como, de acordo com

entendimento jurisprudencial (Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho), a condenação subsidiária da Administração Pública só é cabível em relação a débitos trabalhistas decorrentes de contratos de terceirização de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, também somente nestes contratos teria cabimento a exigência de regularidade trabalhista.

Ao contrário, a segunda corrente de entendimento – à qual se entende assistir razão –, não faz a mesma limitação, defendendo a exigibilidade da CNDT independentemente do objeto do contrato a ser firmado.

Para essa corrente, as licitações e contratos administrativos deveriam sofrer a ampliação de seu âmbito finalístico para além da mera obtenção do objeto do contrato. Nessa linha, a melhor contratação não seria exclusivamente a economicamente mais vantajosa para a Administração, mas, também, a ambiental, social e economicamente melhor para a sociedade.

Por essa concepção, as contratações públicas, mais que meras aquisições governamentais, funcionariam como instrumento de efetivação de interesses públicos primários – e não apenas do interesse público secundário patrimonial da Administração –, como a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico e social do país. Assim, os processos de contratação constituiriam também mecanismos de implementação de políticas públicas e, inclusive, de intervenção na economia, tendo em vista a concretização daqueles interesses públicos primários.

É nesse sentido, aliás, que caminha a doutrina que defende as chamadas licitações sustentáveis, isto é, aquelas “em que, além dos critérios normalmente utilizados para a seleção de fornecedores por parte da administração, se agregam a eles critérios que privilegiam produtos ou serviços que geram menos impactos negativos ao meio ambiente” (TORRES,

2011, p. 105) e favorecem o desenvolvimento econômico e social do país. Não seria exagero afirmar, inclusive, que a exigência de regularidade trabalhista é necessária à sustentabilidade das licitações, sob o ponto de vista econômico-social.

Dentro desse contexto, verificam-se, a título de exemplo, diversos recentes diplomas legais que instrumentalizam as licitações e contratações administrativas para o atendimento de interesses públicos primários, como o fomento à agricultura familiar e às micro e pequenas empresas, a proteção do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Se não, veja-se:

- a. Lei nº 11.947/2009 (dispõe sobre a alimentação escolar):

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

- b. Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte):

Art. 47. Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

c. Lei nº 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima):

Art. 6º São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima:

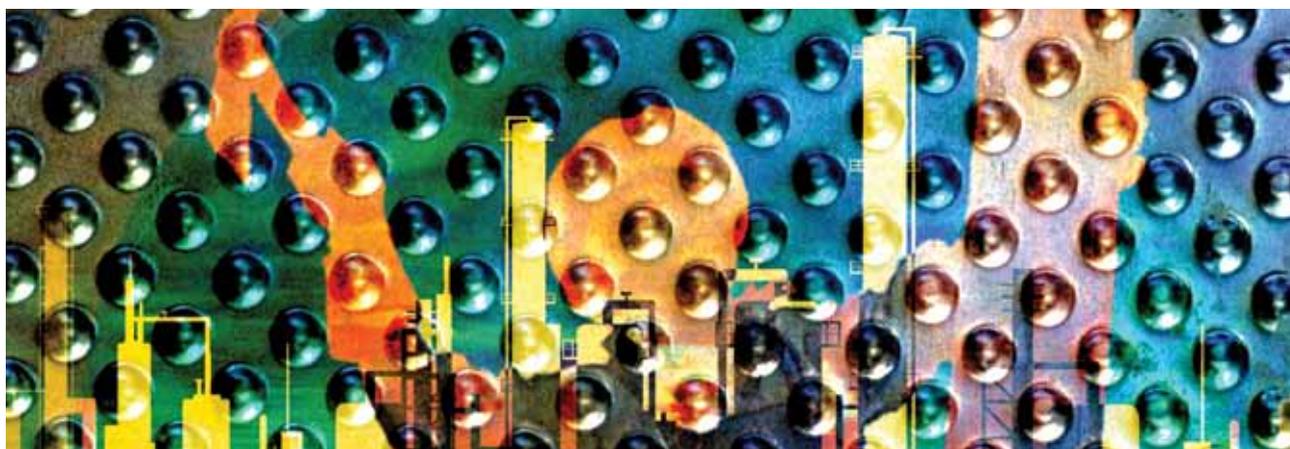
XII - as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o **estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas**, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior

economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos; (grifado).

d. Lei nº 12.349/2010 (altera a Lei nº 8.666/93):

Art. 3º da Lei nº 8.666/93, na redação dada pela Lei nº 12.349/2010: **A licitação destina-se a garantir** a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e **a promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Grifado).

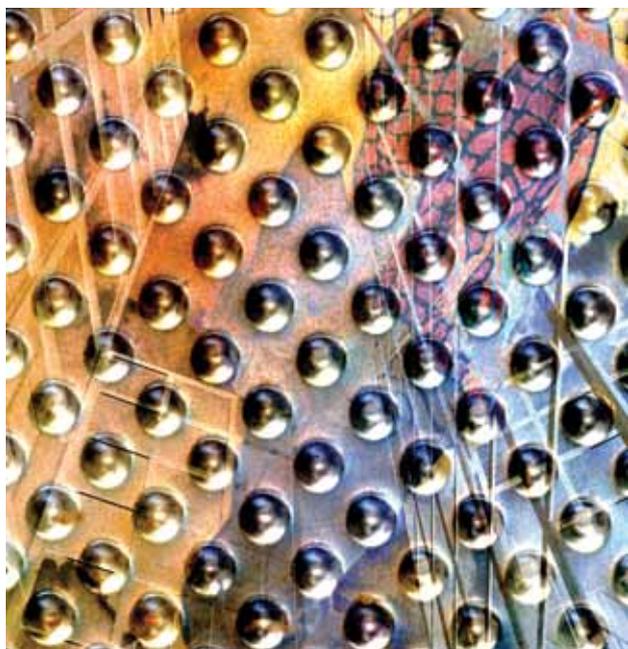
Os fragmentos legais transcritos demonstram com veemência a ampliação do âmbito finalístico das licitações e contratações administrativas, de modo a albergar a tutela de bens jurídicos constitucionalmente relevantes. Outras disposições legais, a exemplo dos novos §§5º a 7º do art. 3º da Lei nº 8.666/93, corroboram o mesmo entendimento.



Aliás, é importante registrar que todas as disposições citadas encontram guarida no texto constitucional. Atento ao fato de que os processos de contratação pública – a exemplo de toda e qualquer atuação estatal – se sujeitam à consecução dos objetivos fundamentais da República¹, bem como que, por consistirem em instrumento econômico do Estado, se submetem aos princípios da regulação econômica constitucional², é patente a constitucionalidade de exigências – de habilitação, inclusive – na licitação, quando são justamente orientadas ao resguardo de tais objetivos e princípios.

Destarte, a exemplo dos dispositivos citados, a exigência de comprovação de regularidade trabalhista igualmente encontra respaldo na Constituição. De fato, trata-se de medida que, voltada à proteção da dignidade e dos direitos sociais dos trabalhadores, deve contar com o Estado em sua efetivação.

A própria República Federativa do Brasil constitui-se sobre o fundamento dos valores sociais do trabalho³, e organiza sua ordem econômica sobre o pilar da valorização do trabalho humano, dirigindo-se a assegurar a todos exis-



tência digna⁴. Portanto, seria um contrassenso excluir as licitações e contratações administrativas de um regramento constitucional que submete todo e qualquer comportamento Estatal.

Todo modo, em que pesem os argumentos aduzidos, seria possível, à luz da literalidade do art. 37, XXI⁵, da Carta de 1988, asseverar que a exigência de regularidade trabalhista seria inconstitucional, pois não consistiria em requisito indispensável à garantia do cumprimento das obrigações contratadas.

Essa assertiva, no entanto, é equivocada.

A uma, porquanto a necessidade de comprovação de regularidade trabalhista, tal qual a de regularidade fiscal, é meio idôneo a conferir isonomia aos certames públicos, dado que, por certo, os custos da empresa adimplente com suas obrigações trabalhistas são superiores aos da inadimplente, permitindo a esta formular propostas economicamente mais atrativas. E a isonomia – frise-se – também é resguardada no mesmo art. 37, XXI, quando reza que:

as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

A duas, pois a regularidade trabalhista, assim como a fiscal, funciona também como meio de aferição das condições econômico-financeiras do licitante. É que, ainda que por via reflexa, a exigência de regularidade trabalhista permite aferir a saúde econômico-financeira da empresa. Argumentando nesse sentido, vejamos as palavras do Ministro aposentado do Tribunal Superior do Trabalho, Vantuil Abdala, citado no parecer do Deputado Luiz Couto⁶, relator do projeto, na Câmara Federal, que originou a Lei n° 12.440/2011:

(...) Naturalmente, não me parece que seja inconstitucional um projeto dessa na-

tureza, porque, quando o artigo 37, XXI, da Constituição Federal diz que somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, entende-se que também a empresa que não paga um débito trabalhista é uma empresa que não tem idoneidade econômico financeira. Isso nada mais é do que a falta de garantia de cumprimento de obrigações e o poder público não deve mesmo atribuir um contrato de monta, de responsabilidade, a quem não tem idoneidade.

Não há prova maior de inidoneidade do que a de quem não paga sequer direitos dos trabalhadores. Uma empresa que não cumpre com essa obrigação elementar, fundamental, de pagar o sagrado direito do trabalhador, é muito provável que ela não cumpra com outras obrigações. Empresas desse tipo não devem mesmo ser admitidas num processo de licitação pública para contratar com o poder público. Já é uma tradição, e das mais louváveis, exigir-se a comprovação da idoneidade econômica, que é, como diz a norma, indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.

Assim, tendo em vista ainda que o crédito trabalhista, seja em esfera falimentar ou não, goza de preferência inclusive sobre o crédito tributário (art. 186, caput e par. único, I, do Código Tributário Nacional), é de todo salutar que, se permitida a exigência de comprovação de regularidade fiscal, também o seja em relação à regularidade trabalhista.

Portanto, os mesmos fundamentos que subsidiam a constitucionalidade da exigência de comprovação da regularidade fiscal – a saber, resguardo da isonomia nos certames e garantia da higidez econômico-financeira dos licitantes – são idôneos a cancelar a juridici-

dade constitucional da exigência de regularidade trabalhista, permitindo a inserção deste requisito de habilitação na normatividade do art. 37, XXI.

A já refutada incompatibilidade com art. 37, XXI, CF/1988 é, aliás, um dos argumentos aduzidos na ADI 4716 contra a exigência de regularidade trabalhista.

As outras principais inconstitucionalidades arguidas na aludida ADI referem-se a supostas ofensas, ofensa aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV), da isonomia, da livre iniciativa e da concorrência (art. 170, IV e parágrafo único).

Mais uma vez, como se exporá, não se sustentam os argumentos mencionados.

Nos termos do art. 29, V, da Lei nº 8.666/1993, na redação dada pela Lei nº 12.440/2011, a documentação relativa à regularidade trabalhista consistirá em prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

É no art. 642-A da CLT, pois, que se encontra a regulação legal da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT):

Art. 642-A. É instituída a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), expedida gratuita e eletronicamente, para comprovar a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho.

§ 1º O interessado não obterá a certidão quando em seu nome constar:

I – o inadimplemento de obrigações estabelecidas em sentença condenatória transitada em julgado proferida pela Justiça do Trabalho ou em acordos judiciais trabalhistas, inclusive no concernente aos recolhimentos previdenciários, a honorários, a custas, a emolumentos ou a recolhimentos determinados em lei; ou

II – o inadimplemento de obrigações decorrentes de execução de acordos firmados perante o Ministério Público do Trabalho ou Comissão de Conciliação Prévia.

§ 2º Verificada a existência de débitos garantidos por penhora suficiente ou com exigibilidade suspensa, será expedida Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas em nome do interessado com os mesmos efeitos da CNDT.

Depreende-se das hipóteses em que não se emitirá a CNDT que não há ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF/1988).

Ora, no inciso I, haverá título executivo judicial – consubstanciado tanto na sentença condenatória transitada em julgado, quanto no acordo judicial trabalhista (veja-se que este equivale à decisão irrecorrível⁷) –, o qual somente é obtido após transcorrido o devido processo legal trabalhista, em que são franqueados os meios e recursos necessários ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

Já no inciso II, são versadas situações decorrentes de processos de autocomposição das lides trabalhistas. Havendo concordância na celebração do acordo, restará constituído o título executivo extrajudicial (art. 625-E, parágrafo único, CLT⁸, e art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85⁹), o qual é definitivo, por natureza, e cogente para as partes acordantes. É importante ressaltar que, para a efetivação de tais acordos, é imprescindível a convergência da vontade das partes. Não havendo concordância recíproca, não existirá qualquer obrigatoriedade em firmar o acordo previsto no inciso II. Portanto, se para a formação do título executivo é imprescindível o concurso da vontade daquele que se obrigará, não há como arguir ofensa ao contraditório e à ampla defesa.

Destarte, não há como sustentar ofensa aos princípios do contraditório e da ampla

defesa, pois somente com o inadimplemento dos títulos executivos elencados no inciso I – para cuja formação o devido processo legal trabalhista é inarredável – e no inciso II – dependente, em seu nascimento, da vontade dos acordantes – é que será negada a expedição da CNDT, impedindo a participação na licitação.

Finalmente, as arguidas ofensas aos princípios da isonomia, da livre iniciativa e da livre concorrência também não são vislumbradas.

Quanto à isonomia, o efeito da exigência de CNDT é justamente o inverso. Conforme ressaltado anteriormente, a exigência de que todos os licitantes demonstrem sua regularidade trabalhista corrobora o princípio da isonomia, visto que evita que licitantes inadimplentes com suas obrigações trabalhistas beneficiem-se da redução dos custos correspondentes a tais encargos para formular propostas financeiramente mais atrativas.

As livres iniciativa e concorrência também não sofrem qualquer prejuízo. Ao contrário, tal qual ocorre com o princípio da isonomia, a exigência de CNDT impede que empresas inadimplentes disponham de indevida vantagem concorrencial sobre aquelas que cumprem regularmente com suas obrigações trabalhistas. Ademais, a própria ordem econômica estabelecida pela Constituição – da qual livres iniciativa e concorrência são princípios – tem, na valorização do trabalho humano, seu fundamento, e, na justiça social, seu fim, demonstrando que a interpretação sistêmica da ordem econômica permite – se não, impõe – o respeito aos direitos trabalhistas.

É interessante registrar que o Tribunal de Contas da União já teve oportunidade de se manifestar sobre a exigibilidade da apresentação em licitação de certidões negativas trabalhistas. Nessa assentada, a Corte de Contas Federal decidiu pela inviabilidade da mencionada exigência, dada a inexistência da lei a ampará-la. Eis o sumário do decisum:

Acórdão 697/2006 – TCU – Plenário, relator Min. Ubiratan Aguiar: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. ANULAÇÃO DE OFÍCIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES.

(...)

7. Não há amparo legal para se exigir dos licitantes a apresentação da certidão negativa de débito salarial e certidão negativa de infrações trabalhistas.

Em tal ocasião, o TCU decidiu subsidiado no ordenamento jurídico, dado que somente são admitidas exigências de habilitação expressamente previstas em lei.

Contudo, visto que a Lei nº 12.440/2011 inseriu nos arts. 27, IV, e 29, V, ambos da Lei nº 8.666/93, previsão expressa da regularidade trabalhista como exigência de habilitação, o óbice da legalidade encontra-se atualmente superado.

3. CONCLUSÃO

A Lei nº 12.440/2011 inaugurou no universo das licitações públicas a necessidade de comprovação de regularidade trabalhista como requisito de habilitação, valendo-se, para tanto, da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT).

Como se demonstrou, os argumentos contrários à constitucionalidade da referida lei não resistem a uma análise mais aprofundada das normas constitucionais.

Os fundamentos que subsidiam o entendimento pela exigibilidade da CNDT na licitação, independentemente do objeto da contratação pretendida, também demonstram a adequação desse novo requisito de habilitação à ordem jurídica instaurada pela Constituição de 1988.

A Administração Pública não pode ser vista como um comprador comum. Os inte-

resses não podem se limitar ao aspecto patrimonial, ao atendimento do interesse público secundário.

Embora o aspecto patrimonial configure, indubitavelmente, relevantíssima dimensão dos processos de contratação, da qual a Administração somente pode se afastar de modo rigorosamente fundamentado, é preciso qualificar as licitações e contratações administrativas, de modo que possam atender igualmente aos reclamos de interesses públicos primários constitucionalmente relevantes, como a defesa do meio ambiente, o desenvolvimento nacional sustentável, o respeito aos direitos sociais, entre outros.

Nesse contexto, entende-se que assiste razão aos que propugnam pela constitucionalidade da exigência de comprovação de regularidade trabalhista, por meio da CNDT, como requisito de habilitação nos processos de licitação pública, independentemente do objeto da contratação pretendida.

É certo, entretanto, que o equacionamento definitivo da questão da constitucionalidade da exigência de CNDT se dará no bojo das ADI 4716 e 4742, oportunidade de que o Supremo Tribunal Federal poderá se valer para afirmar o redimensionamento finalístico das licitações e contratações públicas no país.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos;jsessionid=75329C38BFB39A709FA5FF98FF4A623C.node1?idProposicao=61614. Acesso em: 15 de abril de 2012.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 15 de abril de 2012.

_____. *Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Rio de Janeiro, 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm. Acesso em: 15 de abril de 2012.

_____. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Brasília, 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em: 15 de abril de 2012.

_____. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Brasília, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 15 de abril de 2012.

_____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 15 de abril de 2012.

_____. *Lei nº 11.947, de 29 de dezembro de 2009*. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 15 de abril de 2012.

_____. *Lei nº 12.187, de 16 de junho de 2009*. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 15 de abril de 2012.

_____. *Lei nº 12.440, de 7 de julho de 2011*. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12440.htm. Acesso em: 15 de abril de 2012.

_____. *Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006*. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm. Acesso em: 15 de abril de 2012.

_____. *Tribunal de Contas da União. Acórdão 697/2006 – TCU – Plenário*. Relator: Min. Ubiratan Aguiar. Brasília, 10 de maio de 2006. Diário Oficial da União, 15 de maio de 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TORRES, Rafael Lopes. *Licitações sustentáveis: a importância e o amparo constitucional e legal*. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, ano 43, nº 122, p.102-119, set./dez. 2011.

NOTAS

- 1 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
 - I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 - II - garantir o desenvolvimento nacional;
 - III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

- 2 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
 - I - soberania nacional;
 - VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
 - VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
 - IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

- 3 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
 - IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

- 4 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- 5 Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

- 6 BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos;jsessionid=75329C38BFB39A709FA5FF98FF4A623C.node1?idProposicao=61614. Acesso em: 15 de abril de 2012.

- 7 CLT, art. 831, parágrafo único. No caso de conciliação, o termo que for lavrado valerá como decisão irrecurável, salvo para a Previdência Social quanto às contribuições que lhe forem devidas.

- 8 Art. 625-E. Aceita a conciliação, será lavrado termo assinado pelo empregado, pelo empregador ou seu proposto e pelos membros da Comissão, fornecendo-se cópia às partes.
Parágrafo único. O termo de conciliação é título executivo extrajudicial e terá eficácia liberatória geral, exceto quanto às parcelas expressamente ressalvadas.

- 9 Art. 5º, § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

A

Ação executiva

- *A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas*
NASCIMENTO, Rodrigo Melo do
Revista 125/2012, 84

Acessibilidade

- *TCU aponta pouca acessibilidade a prédios e serviços públicos*
Revista 125/2012, 10

Administração de risco ambiental

- *TCU detecta falhas nos programas de prevenção a desastres naturais*
Revista 125/2012, 12

Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)

- *O Dividendo digital e a atuação do TCU para a melhoria da oferta de serviços de banda larga móvel à população brasileira*
SOUSA, Renan Martins de
Revista 125/2012, 64

Amostragem (Estatística)

- *Estimativa de proporções em questões políticas*
SILVA, Ângelo Henrique Lopes da
Revista 125/2012, 18

Atividade financeira do Estado (AFE)

- *A atuação dos três Poderes da República, do Tribunal de Contas e do controle social na formulação, execução e controle da política fiscal da União*
ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari
Revista 125/2012, 28

Auditoria - norma - INTOSAI

- *Integração Internacional*
Revista 125/2012, 6

Auditoria governamental - avaliação

- seleção - resultado

- *Critérios de seletividade: uma abordagem estratégica para maximização de possibilidades do resultado desejável de auditoria governamental*
ARAÚJO, Ricardo Henrique Miranda de
Revista 125/2012, 72

Avaliação de desempenho

- *Uma reflexão sobre a mensuração dos resultados dos programas governamentais - aprendendo com as lições de Beryl Radin e Donald Moynihan*
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 125/2012, 116

B

Banda larga

- *O Dividendo digital e a atuação do TCU para a melhoria da oferta de serviços de banda larga móvel à população brasileira*
SOUSA, Renan Martins de
Revista 125/2012, 64

C

Calamidade pública

- *TCU detecta falhas nos programas de prevenção a desastres naturais*
Revista 125/2012, 12

Certidão negativa

- *Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas: aspectos sobre a constitucionalidade e o âmbito de aplicação da Lei n. 12.440/2011*
CARVALHO, Thiago Mesquita Teles de
Revista 125/2012, 125

Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT)

- *Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas: aspectos sobre a constitucionalidade e o âmbito de aplicação da Lei n. 12.440/2011*
CARVALHO, Thiago Mesquita Teles de
Revista 125/2012, 125

Contas - julgamento

- *A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas*
NASCIMENTO, Rodrigo Melo do
Revista 125/2012, 84

Controladoria-Geral da União (CGU) - controle interno

- *A atuação dos três Poderes da República, do Tribunal de Contas e do controle social na formulação, execução e controle da política fiscal da União*
ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari
Revista 125/2012, 28

Controle externo - especialização

- *Integração Internacional*
Revista 125/2012, 6

Controle externo - inteligência

- *Integração Internacional*
Revista 125/2012, 6

Controle social - legislação

- *A atuação dos três Poderes da República, do Tribunal de Contas e do controle social na formulação, execução e controle da política fiscal da União*
ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari
Revista 125/2012, 28

Cooperação internacional

- *Integração Internacional*
Revista 125/2012, 6

Critérios de seletividade

- *Critérios de seletividade: uma abordagem estratégica para maximização de possibilidades do resultado desejável de auditoria governamental*
ARAÚJO, Ricardo Henrique Miranda de
Revista 125/2012, 72

D**Débito trabalhista**

- *Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas: aspectos sobre a constitucionalidade e o âmbito de aplicação da Lei n. 12.440/2011*
CARVALHO, Thiago Mesquita Teles de
Revista 125/2012, 125

Defesa civil

- *TCU detecta falhas nos programas de prevenção a desastres naturais*
Revista 125/2012, 12

Deficiência auditiva

- *TCU aponta pouca acessibilidade a prédios e serviços públicos*
Revista 125/2012, 10

Deficiência física

- *TCU aponta pouca acessibilidade a prédios e serviços públicos*
Revista 125/2012, 10

Deficiência visual

- *TCU aponta pouca acessibilidade a prédios e serviços públicos*
Revista 125/2012, 10

Degradação ambiental

- *TCU detecta falhas nos programas de prevenção a desastres naturais*
Revista 125/2012, 12

Desastre natural

- *TCU detecta falhas nos programas de prevenção a desastres naturais*
Revista 125/2012, 12

Desenvolvimento sustentável

- *Desenvolvimento sustentável: paradigmas, conceitos, dimensões e estratégia*
PEREIRA, Romilson Rodrigues
Revista 125/2012, 102

Despesa de pessoal

- *A vital apuração da Receita Corrente Líquida - o padrão que baliza a despesa de pessoal, a dívida pública e o pagamento de precatórios judiciais*
JUNIOR, Flavio C de Toledo
Revista 125/2012, 38

Distribuição binomial

- *Estimativa de proporções em questões politômicas*
SILVA, Ângelo Henrique Lopes da
Revista 125/2012, 18

Distribuição multinomial

- *Estimativa de proporções em questões politômicas*
SILVA, Ângelo Henrique Lopes da
Revista 125/2012, 18

Dívida pública

- *A vital apuração da Receita Corrente Líquida - o padrão que baliza a despesa de pessoal, a dívida pública e o pagamento de precatórios judiciais*
JUNIOR, Flavio C de Toledo
Revista 125/2012, 38

Dividendo digital

- *O Dividendo digital e a atuação do TCU para a melhoria da oferta de serviços de banda larga móvel à população brasileira*
SOUSA, Renan Martins de
Revista 125/2012, 64

E

Eficiência

- *Uma reflexão sobre a mensuração dos resultados dos programas governamentais - aprendendo com as lições de Beryl Radin e Donald Moynihan*
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 125/2012, 116

Entidades de fiscalização superiores (EFS) - América do Sul

- *Integração Internacional*
Revista 125/2012, 6

F

Fazenda pública

- *O Prazo Prescricional das Ações Reparatórias movidas em face da Fazenda Pública*
LAMEGO, Luciano de Castro
Revista 125/2012, 54

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB)

- *A vital apuração da Receita Corrente Líquida - o padrão que baliza a despesa de pessoal, a dívida pública e o pagamento de precatórios judiciais*
JUNIOR, Flavio C de Toledo
Revista 125/2012, 38

G

Gestão por resultado

- *Uma reflexão sobre a mensuração dos resultados dos programas governamentais - aprendendo com as lições de Beryl Radin e Donald Moynihan*
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 125/2012, 116

I

Imposto de renda

- *A vital apuração da Receita Corrente Líquida - o padrão que baliza a despesa de pessoal, a dívida pública e o pagamento de precatórios judiciais*
JUNIOR, Flavio C de Toledo
Revista 125/2012, 38

International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)

- *Integração Internacional*
Revista 125/2012, 6

L

Lei de Responsabilidade Fiscal

- *A vital apuração da Receita Corrente Líquida - o padrão que baliza a despesa de pessoal, a dívida pública e o pagamento de precatórios judiciais*
JUNIOR, Flavio C de Toledo
Revista 125/2012, 38

Licitação - legislação - documentação

- *Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas: aspectos sobre a constitucionalidade e o âmbito de aplicação da Lei n. 12.440/2011*
CARVALHO, Thiago Mesquita Teles de
Revista 125/2012, 125

O

Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores do Mercosul e Associados (EFSUL)

- *Integração Internacional*
Revista 125/2012, 6

Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)

- *Integração Internacional*
Revista 125/2012, 6

Organização não governamental (ONG) - responsabilidade civil

- *A responsabilidade civil das ONGs*
SILVA, Jailson Lira
Revista 125/2012, 48

P

Pessoa portadora de deficiência

- *TCU aponta pouca acessibilidade a prédios e serviços públicos*
Revista 125/2012, 10

Poderes do Estado - controle - legislação

- *A atuação dos três Poderes da República, do Tribunal de Contas e do controle social na formulação, execução e controle da política fiscal da União*
ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari
Revista 125/2012, 28

Política fiscal - controle - legislação

- *A atuação dos três Poderes da República, do Tribunal de Contas e do controle social na formulação, execução e controle da política fiscal da União*
ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari
Revista 125/2012, 28

Política Nacional de Defesa e Proteção Civil (PNPDEC)

- *TCU detecta falhas nos programas de prevenção a desastres naturais*
Revista 125/2012, 12

Prazo - revogação

- *O Prazo Prescricional das Ações Reparatórias movidas em face da Fazenda Pública*
LAMEGO, Luciano de Castro
Revista 125/2012, 54

Precatório judicial - pagamento

- *A vital apuração da Receita Corrente Líquida - o padrão que baliza a despesa de pessoal, a dívida pública e o pagamento de precatórios judiciais*
JUNIOR, Flavio C de Toledo
Revista 125/2012, 38

Prescrição - prazo - interpretação

- *O Prazo Prescricional das Ações Reparatórias movidas em face da Fazenda Pública*
LAMEGO, Luciano de Castro
Revista 125/2012, 54

Probabilidade

- *Estimativa de proporções em questões politômicas*
SILVA, Ângelo Henrique Lopes da
Revista 125/2012, 18

Programa de governo - avaliação - resultado

- *Uma reflexão sobre a mensuração dos resultados dos programas governamentais - aprendendo com as lições de Beryl Radin e Donald Moynihan*
SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha
Revista 125/2012, 116

Programa de Respostas aos Desastres e Reconstrução

- *TCU detecta falhas nos programas de prevenção a desastres naturais*
Revista 125/2012, 12

Proteção ambiental - cronologia

- *Desenvolvimento sustentável: paradigmas, conceitos, dimensões e estratégia*
PEREIRA, Romilson Rodrigues
Revista 125/2012, 102

R

Receita corrente líquida

- *A vital apuração da Receita Corrente Líquida - o padrão que baliza a despesa de pessoal, a dívida pública e o pagamento de precatórios judiciais*
JUNIOR, Flavio C de Toledo
Revista 125/2012, 38

Recuperação judicial - cobrança

- *A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas*
NASCIMENTO, Rodrigo Melo do
Revista 125/2012, 84

Reparação do dano

- *A responsabilidade civil das ONGs*
SILVA, Jailson Lira
Revista 125/2012, 48
- *O Prazo Prescricional das Ações Reparatórias movidas em face da Fazenda Pública*
LAMEGO, Luciano de Castro
Revista 125/2012, 54

Responsabilidade objetiva

- *A responsabilidade civil das ONGs*
SILVA, Jailson Lira
Revista 125/2012, 48

Responsabilidade social

- *Desenvolvimento sustentável: paradigmas, conceitos, dimensões e estratégia*
PEREIRA, Romilson Rodrigues
Revista 125/2012, 102

Responsabilidade solidária

- *A responsabilidade civil das ONGs*
SILVA, Jailson Lira
Revista 125/2012, 48

Responsabilidade subsidiária

- *A responsabilidade civil das ONGs*
SILVA, Jailson Lira
Revista 125/2012, 48

Royalties

- *A vital apuração da Receita Corrente Líquida - o padrão que baliza a despesa de pessoal, a dívida pública e o pagamento de precatórios judiciais*
JUNIOR, Flavio C de Toledo
Revista 125/2012, 38

S**Salário-educação**

- *A vital apuração da Receita Corrente Líquida - o padrão que baliza a despesa de pessoal, a dívida pública e o pagamento de precatórios judiciais*
JUNIOR, Flavio C de Toledo
Revista 125/2012, 38

Selo Nacional de Acessibilidade

- *TCU aponta pouca acessibilidade a prédios e serviços públicos*
Revista 125/2012, 10

Serviços públicos

- *TCU aponta pouca acessibilidade a prédios e serviços públicos*
Revista 125/2012, 10

Superior Tribunal de Justiça (STJ) - jurisprudência

- *O Prazo Prescricional das Ações Reparatórias movidas em face da Fazenda Pública*
LAMEGO, Luciano de Castro
Revista 125/2012, 54

T**TCU - controle externo - legislação**

- *A atuação dos três Poderes da República, do Tribunal de Contas e do controle social na formulação, execução e controle da política fiscal da União*
ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari
Revista 125/2012, 28

TCU - fiscalização - controle

- *O Dividendo digital e a atuação do TCU para a melhoria da oferta de serviços de banda larga móvel à população brasileira*
SOUSA, Renan Martins de
Revista 125/2012, 64

Telefonia móvel

- *O Dividendo digital e a atuação do TCU para a melhoria da oferta de serviços de banda larga móvel à população brasileira*
SOUSA, Renan Martins de
Revista 125/2012, 64

Televisão digital

- *O Dividendo digital e a atuação do TCU para a melhoria da oferta de serviços de banda larga móvel à população brasileira*
SOUSA, Renan Martins de
Revista 125/2012, 64

Transferência de recursos

- *TCU detecta falhas nos programas de prevenção a desastres naturais*
Revista 125/2012, 12

Transferências Voluntárias

- *A vital apuração da Receita Corrente Líquida - o padrão que baliza a despesa de pessoal, a dívida pública e o pagamento de precatórios judiciais*
JUNIOR, Flavio C de Toledo
Revista 125/2012, 38

Transmissão digital

- *O Dividendo digital e a atuação do TCU para a melhoria da oferta de serviços de banda larga móvel à população brasileira*
SOUSA, Renan Martins de
Revista 125/2012, 64

Tribunal de Contas - competência

- *A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas*
NASCIMENTO, Rodrigo Melo do
Revista 125/2012, 84

Tribunal de Contas - decisão

- *A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas*
NASCIMENTO, Rodrigo Melo do
Revista 125/2012, 84

A**ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari**

- *A atuação dos três Poderes da República, do Tribunal de Contas e do controle social na formulação, execução e controle da política fiscal da União*
Revista 125/2012, 28

ARAÚJO, Ricardo Henrique Miranda de

- *Crêterios de seletividade: uma abordagem estratêgica para maximização de possibilidades do resultado desejável de auditoria governamental*
Revista 125/2012, 72

C**CARVALHO, Thiago Mesquita Teles de**

- *Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas: aspectos sobre a constitucionalidade e o âmbito de aplicação da Lei n. 12.440/2011*
Revista 125/2012, 125

J**JUNIOR, Flavio C de Toledo**

- *A vital apuração da Receita Corrente Líquida – o padrão que baliza a despesa de pessoal, a dívida pública e o pagamento de precatórios judiciais*
Revista 125/2012, 38

L**LAMEGO, Luciano de Castro**

- *O Prazo Prescricional das Ações Reparatórias movidas em face da Fazenda Pública*
Revista 125/2012, 54

N**NASCIMENTO, Rodrigo Melo do**

- *A execução judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas*
Revista 125/2012, 84

P**PEREIRA, Romilson Rodrigues**

- *Desenvolvimento sustentável: paradigmas, conceitos, dimensões e estratégia*
Revista 125/2012, 102

S**SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha**

- *Uma reflexão sobre a mensuração dos resultados dos programas governamentais - aprendendo com as lições de Beryl Radin e Donald Moynihan*
Revista 125/2012, 116

SILVA, Ângelo Henrique Lopes da

- *Estimativa de proporções em questões politômicas*
Revista 125/2012, 18

SILVA, Jailson Lira

- *A responsabilidade civil das ONGs*
Revista 125/2012, 48

SOUSA, Renan Martins de

- *O Dividendo digital e a atuação do TCU para a melhoria da oferta de serviços de banda larga móvel à população brasileira*
Revista 125/2012, 64

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 125
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. 125), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (BARBOSA, 2007, p. 125).

Citação indireta

A teoria da ... (Cf. BARBOSA, 2007, p. 125), ou,

A teoria da ... (BARBOSA, 2007, p. 125).

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. 125), ... (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

Conheça as publicações do Tribunal de Contas da União



Compromisso com a Administração
e a Gestão Pública