

ano 01 - n. 01 | janeiro/junho - 2019  
Belo Horizonte | p. 1-116 | ISSN 2357-7304  
Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás

# Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás

# CONTROLE EXTERNO: REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

© 2019 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

**FÓRUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Os acórdãos estampados na íntegra correspondem às cópias obtidas junto aos respectivos tribunais ou se originam de publicações de seus julgados.

## Expediente

### Tribunal de Contas do Estado de Goiás Biênio 2019/2020

<b>Conselheiro Presidente</b> Celmar Rech	Carla Cíntia Santillo Kennedy de Souza Trindade
<b>Conselheiro Vice-Presidente</b> Saulo Marques Mesquita	<b>Conselheiros Substitutos</b> Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho Flávio Lúcio Rodrigues da Silva
<b>Corregedor-Geral</b> Helder Valin Barbosa	Cláudio André Abreu Costa
<b>Conselheiros</b> Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota Edson José Ferrari	Marcos Antônio Borges Humberto Bosco Lustosa Barreira Henrique César de Assunção Veras

### Ministério Público de Contas junto ao TCE-GO

<b>Procurador-Geral Interino</b> Fernando Carneiro dos Santos	Eduardo Luz Gonçalves Silvestre Gomes dos Anjos Carlos Gustavo Silva Rodrigues
<b>Procuradores</b> Maísa de Castro Sousa Barbosa	

## Direção

<b>Chefe de Gabinete da Presidência</b> Leonardo de Guimarães Santiago	<b>Secretário-Geral</b> Marcelo Augusto Pedreira Xavier
<b>Secretário Administrativo</b> Cássio Resende de Assis Brito	<b>Secretário de Controle Externo</b> Vitor Gobato

## Comitê Editorial

<b>Editor Executivo</b> Me. Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho (Tribunal de Contas do Estado de Goiás)	<b>Conselho Editorial</b> Prof. Dr. José Maurício Conti (Universidade de São Paulo) Prof. Dr. Pedro Cavalcante (Ipea e Universidade de Brasília) Profa. Dra. Erika Kneib (Universidade Federal de Goiás) Prof. Dr. Fabrício Motta (Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e Universidade Federal de Goiás)
<b>Editores Associados</b> Profa. Dra. Nelia Del Bianco (Universidade Federal de Goiás e Universidade de Brasília) Jorn. Esp. Heloisa Rodrigues Lima (Tribunal de Contas do Estado de Goiás) Profa. Esp. Jaqueline Gonçalves do Nascimento (Tribunal de Contas do Estado de Goiás)	<b>Apoio Editorial</b> Alexandre Alfaix

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Tiragem: 300 exemplares

**Versão on-line:** <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context>

## Distribuição gratuita

R454 Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. – ano 1, n. 1 (jan./jun. 2019) – Belo Horizonte: Fórum, 2019.

Semestral; 21cm x 30cm

ISSN 2357-7304

1. Direito. 2. Direito Administrativo. 3. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. I. Fórum.

CDD: 341.3  
CDU: 342

## Assistentes Editoriais

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira de Oliveira  
Projeto gráfico: Reginaldo César de Sousa Pedrosa  
Capa: Anderson Castro

# Sumário

---

## ARTIGOS

Controle das contas governamentais: <i>moneyball</i> para as políticas públicas	
<b>Sabrina Nunes Iocken, Sonia Endler de Oliveira</b> .....	9
Introdução .....	9
Eficiência das políticas públicas: o conhecimento compartilhado e a avaliação prévia dos custos e benefícios.....	10
Controle dos resultados da ação governamental.....	12
O papel do Legislativo .....	14
Participação cidadã .....	15
As políticas públicas por detrás dos números.....	16
Plano de governo: o primeiro passo do planejamento governamental .....	17
Conclusão .....	17
Referências .....	18
A função jurisdicional do Tribunal de Contas e o princípio da deferência técnico-administrativa	
<b>Vivianne Alves Bragança Brandão</b> .....	21
Introdução .....	21
A função de controle externo, seus sistemas e características .....	21
A atividade jurisdicional exercida pelos Tribunais de Contas .....	24
O controle do Poder Judiciário nas decisões proferidas pelos Tribunais de Contas .....	27
Limites ao controle judicial diante do princípio da deferência técnico-administrativa.....	29
Conclusão .....	31
Referências .....	32
Aplicabilidade do art. 30 da Constituição do Estado de Goiás no exercício do controle externo	
<b>Liliane Elisabeth Cordeiro Tenório de Miranda</b> .....	33
Introdução .....	33
Abordagem metodológica.....	34
Art. 30 da Constituição do Estado de Goiás no exercício do controle externo .....	34
Composição da força de trabalho da Administração Pública estadual .....	36
Considerações finais .....	41
Referências .....	42
A natureza jurídica dos atos concessórios de aposentadoria, reforma e pensão: os efeitos sobre o prazo decadencial	
<b>André de Oliveira Navarro</b> .....	43
Introdução .....	43
Os atos administrativos quanto à sua formação .....	44
Os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão e sua natureza jurídica .....	45
Os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão como atos compostos .....	46
Os efeitos da classificação sobre a contagem do prazo decadencial de anulação.....	48
Considerações finais.....	49
Referências .....	50
Licitações sustentáveis: uma visão sobre a obrigatoriedade e restrição da competitividade pelos Tribunais de Contas	
<b>Tiago Vieira de Sousa Duarte</b> .....	51
Introdução .....	51
O desenvolvimento sustentável.....	52
Dever do Estado em regular as práticas sustentáveis .....	53
Dúvidas trazidas pelo Decreto nº 7.746/12 .....	54
A fiscalização dos Tribunais de Contas nas licitações sustentáveis.....	56
Obrigatoriedade dos critérios sustentáveis nas licitações .....	57
Considerações finais.....	59
Referências .....	60

A competitividade como fator significativo para a formação do preço de obras licitadas em Goiás	
<b>Fernando Duarte Barbalho, Marco Antônio Borges Traldi</b> .....	63
Introdução .....	63
Estudos sobre a competitividade em licitações de obras públicas .....	64
Objetivos do trabalho .....	64
Características da amostra .....	64
A competitividade e os descontos nas licitações da amostra .....	67
Efeito potencial de maior rigor na qualificação técnico-operacional .....	69
Conclusão .....	71
Referências .....	73
Análise de dados do Sistema Geo-Obras como suporte para escolha de objetos de fiscalização em auditorias governamentais	
<b>Sérvio Túlio Teixeira e Silva</b> .....	75
Introdução .....	75
A seleção de objetos para auditorias governamentais .....	76
O Sistema Geo-Obras do TCE-GO .....	77
Aplicação do método de análise e seleção .....	78
Análise de dados do universo de controle .....	80
Tempo em dias para o vencimento do prazo da obra .....	81
Número de termos aditivos realizados na obra .....	82
Percentual relativo dos aditivos contratuais de valores .....	82
Obras com data da última medição superior a seis meses .....	84
Tempo de paralisação .....	84
Número de empresas licitantes habilitadas no certame .....	85
Distância percentual em relação à curva S ideal .....	85
Conclusão .....	87
Referências .....	87
A atuação dos órgãos de controle no gasto dos recursos oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar	
<b>Luiz Guilherme Pinheiro de Lacerda, Thaís Xavier Ferreira da Costa</b> .....	89
Introdução .....	89
Fome e desnutrição .....	90
A alimentação escolar como desdobramento do direito fundamental à alimentação adequada .....	92
Alimentação escolar: aspectos históricos .....	93
Do Programa Nacional de Alimentação Escolar .....	98
Da atuação dos órgãos de controle .....	99
Considerações finais .....	101
Referências .....	102
JURISPRUDÊNCIA – INTEIRO TEOR .....	105
INSTRUÇÕES PARA OS AUTORES .....	115

# Apresentação

---

## Uma nova revista para um Tribunal em constante aperfeiçoamento

Grandes desafios trazem oportunidades ainda maiores. A atual crise fiscal e o desgaste da imagem das instituições públicas brasileiras exigem que o Tribunal de Contas do Estado de Goiás abrace com mais firmeza a missão de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão das políticas e dos recursos públicos em favor da sociedade. Nesse contexto, a *Revista Controle Externo*, editada por este Tribunal, com enfoque acadêmico e escopo abrangente reflete a reafirmação desse compromisso com a boa prestação de serviços à sociedade.

O TCE-GO vive um momento de transformação, um momento marcado por questionamentos e inquietude social em que mudanças profundas são impulsionadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação. Para o Tribunal, contudo, o período está sendo encarado como oportunidade de amadurecimento.

Por isso, o Tribunal se propõe a ser indutor de boa governança ao praticar o bom controle: livre de formalismos excessivos; mais colaborativo; baseado nas modernas tecnologias e em sintonia com a sociedade. Para que tenha a legitimidade necessária para desempenhar seu importante papel, esta Corte tem voltado um olhar crítico para si. Com serenidade e coragem, tem buscado promover correção de rumos e ajustes necessários.

Este periódico científico, que abarca direito, finanças, gestão, contabilidade, comunicação, engenharia, inovação e tecnologia, tudo voltado ao ambiente público, contribuirá para a disseminação de conhecimento e boas práticas e, quiçá, incentivará controladores e controlados à necessária mudança de postura. Que contribua também – e por que não? – para um controle social mais efetivo. Pesquisadores, por excelência, têm muito a colaborar para o sucesso da gestão pública. O rigor científico, o planejamento, a substituição do “achismo” por métricas confiáveis devem ser incorporados à rotina da Administração Pública.

Que este seja o primeiro de muitos números da *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*.

Este Tribunal é grato a todos que tornaram este projeto possível: autores, membros do Conselho Editorial e equipe de apoio. Meus cumprimentos especiais à Conselheira Substituta e Editora Executiva Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho, que abraçou mais este projeto com a obstinação e a capacidade técnica que são traços marcantes da sua atuação profissional.

Não posso deixar de agradecer ao Conselheiro Edson Ferrari – que na sua gestão fez circular o projeto embrião do atual periódico – e ao Conselheiro Kennedy Trindade, que designou por portaria o atual Conselho Editorial e tornou possível o completo redesenho da publicação que assume agora um caráter eminentemente acadêmico, visando à avaliação da Capes/Qualis. Cito, ainda, a *Revista Finanças e Orçamento*, também publicada por esta Corte, que circulou entre os anos de 1967 e 1992 e teve como editores os conselheiros Waldyr Castro Quinta e Eurico Barbosa.

Boa leitura!

**Celmar Rech**

Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.



## Editorial

---

É com satisfação que inauguramos a publicação *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, nas versões impressa e *on-line*. A revista foi idealizada com o propósito de divulgar artigos, ensaios, jurisprudência, pareceres e decisões relacionadas ao controle externo e à gestão pública de maneira abrangente e interdisciplinar. O diferencial da *Revista*, para além do estudo científico e do estímulo à ampliação ao conhecimento das diversas áreas de seu escopo, como direito, administração, comunicação, engenharia, inovação e tecnologia, a publicação é um espaço de reflexão e de livre circulação de ideias, agregando os relatos de experiência dos atores do controle externo no cotidiano profissional, sem descuidar do referencial teórico.

Com esse espírito, apresentamos ao leitor as contribuições de onze pesquisadores concretizadas em oito artigos. A publicação traz ainda uma jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado e uma decisão do Tribunal de Contas da União.

Oferecemos para abertura da leitura o artigo *Controle das contas governamentais: moneyball para as políticas públicas*, escrito pela Conselheira Substituta Sabrina Nunes Locken, em parceria com a Auditora Fiscal Sônia Endler de Oliveira, ambas do TCE de Santa Catarina. A partir de uma abordagem inovadora sobre o tema, as autoras defendem que o julgamento das contas públicas, realizado anualmente pelos Tribunais de Contas, deve se basear em uma visão sistêmica do orçamento e dos programas governamentais, considerando resultados concretos das políticas públicas implementadas, evidências empíricas e estudos de impactos.

O segundo artigo traz uma análise sobre a função jurisdicional do Tribunal de Contas e o princípio da deferência técnico-administrativa. A autora, Vivianne Alves Bragança Brandão, demonstra que o Tribunal de Contas está apto, diante do seu quadro de pessoal e da função constitucional que desempenha, a tomar decisões complexas e multidisciplinares, pautando-se em aspectos essencialmente técnicos. Entende que somente um julgamento eivado de vícios, ferindo princípios constitucionais, pode ensejar intervenção do Poder Judiciário.

A aplicabilidade do art. 30 da Constituição do Estado de Goiás no exercício do controle externo é o tema do terceiro artigo, de Liliane Elisabeth Cordeiro Tenório de Miranda. A partir de pesquisas legislativas e análises qualitativas e quantitativas de dados, utilizando a plataforma *Qlik Sense*, a autora tece considerações sobre a composição da força de trabalho da Administração Pública estadual.

No quarto artigo da revista, o especialista André de Oliveira Navarro discute a natureza jurídica dos atos de pessoal sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas, especificamente, os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão. Ao analisar o posicionamento dos Tribunais Superiores, o autor identificou que não há consenso sobre a classificação em torno do prazo decadencial.

Em *Licitações sustentáveis: uma visão sobre a obrigatoriedade e restrição da competitividade pelos Tribunais de Contas*, o servidor do TCE-GO Tiago Vieira de Sousa Duarte aborda a controvérsia em torno da aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável em licitações. Observa que os Tribunais de Contas começam a entender que há obrigatoriedade de aplicar o princípio, embora haja dificuldade em orientar os entes federativos.

No sexto artigo, os mestres em engenharia Fernando Duarte Barbalho e Marco Antônio Borges Traldi tratam da competitividade como fator significativo para a formação do preço de

obras licitadas em Goiás. Ao estudar a relação entre a competitividade e os descontos de obras viárias licitadas em Goiás no período de 2012-2017, concluem que a Administração obtém melhores descontos quando há um número maior de licitantes classificados, enquanto as licitações que apresentam maior rigor na fase de qualificação técnico-operacional tendem a reduzir a economicidade inicial das contratações.

Na sequência, o especialista em controle externo Sérgio Túlio Teixeira e Silva analisa como a ferramenta Sistema Geo-Obras, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, pode oferecer suporte para escolha de objetos de fiscalização em auditorias governamentais, permitindo tomada de decisão com menor grau de subjetividade, além de oferecer extração de situações-problema que merecem maior atenção por parte do controle externo.

Encerrando a seção de artigos, é feito um interessante estudo sobre o controle social na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Os autores, Luiz Guilherme Pinheiro de Lacerda e Thaís Xavier Ferreira da Costa demonstram que o aprimoramento das ações dos sistemas de controle pode resultar na efetividade da política pública de merenda escolar.

A seção de julgados e pareceres destina-se a divulgar decisões e manifestações que veiculem temas relevantes e impactantes para os Tribunais de Contas, para a Administração Pública e para pesquisadores, tendo em vista a complexidade, o grau de inovação, o volume ou a materialidade da matéria envolvida.

As decisões selecionadas para a primeira edição da *Revista Controle Externo*, respectivamente, do Tribunal de Contas de Goiás e do Tribunal de Contas da União, cuidam da ordem cronológica de pagamentos do Poder Executivo goiano e das regras para a apresentação e julgamento das prestações e tomadas de contas no âmbito federal.

O Acórdão nº 1.072/2018, publicado no *Diário Eletrônico de Contas*, n. 46, de 23.3.2018, lavrado no bojo do processo de Levantamento nº 201600047002037, constatou a inobservância da ordem cronológica de exigibilidade dos pagamentos no âmbito do Poder Executivo e determinou o cumprimento do art. 5º da Lei nº 8.666/93, assegurando, na fase final do ciclo da despesa, a probidade e a impessoalidade, bem como tutelando a economicidade do negócio público. O tema é de especial relevância para a boa execução e o adequado controle do orçamento público, motivo pelo qual foi objeto de debates entre os Tribunais de Contas do Brasil, culminando na aprovação das Diretrizes de Controle Externo constantes da Resolução nº 8/2014 da Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, constantes no *site* da entidade. Vale ressaltar que o Governo do Estado de Goiás, em 7.5.2019, editou o Decreto nº 9.443/2019, cumprindo as determinações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

A Decisão Normativa nº 170/2018 do Tribunal de Contas da União, de 19.9.2018, modificada pela Decisão Normativa nº 176/2019, trata da forma, conteúdo e prazos de apresentação das contas de gestão, cujo julgamento está a cargo, em única e última instância, dos Tribunais de Contas (art. 71, inc. II, da Constituição Federal de 1988). Embora aplicável apenas às unidades da Administração Pública Federal submetidas à jurisdição do TCU, referida decisão consubstancia-se em um avançado referencial para a construção de um modelo nacional de análise e julgamento do mérito dos processos de prestação de contas de gestão por parte dos Tribunais de Contas brasileiros, em especial, em virtude da sugestão de um modelo de Relatório de Gestão (Anexos II e III).

Esperamos que as opções de leitura apresentadas neste número contribuam para o alargamento da compreensão sobre controle externo no atual momento de nossa sociedade. Registramos também os nossos mais sinceros agradecimentos aos autores por compartilharem conosco o resultado de suas pesquisas.

## Controle das contas governamentais: *moneyball* para as políticas públicas

### Sabrina Nunes Iocken

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (2017). Conselheira Substituta do Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC (2006). *E-mail:* sabrinaiocken@gmail.com.

### Sonia Endler de Oliveira

Auditora Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC (1998). Pós-Graduada em Auditoria Governamental pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (1994). Graduada em Ciências Contábeis e Graduada em Economia. *E-mail:* endler.oliveira@gmail.com.

[...] *nossas crenças sobre muitos aspectos importantes do mundo estão, com frequência, redondamente enganadas, e muitas vezes nossas formas de adquiri-las apresentam falhas fundamentais.*

(NISBETT, 2018, p. 299)

**Resumo:** O controle externo das contas governamentais não pode desconsiderar os resultados concretos das políticas públicas implementadas em determinada gestão governamental. Nesse sentido, os programas públicos devem estar lastreados por evidências empíricas, estudos de impactos, análise sistêmica, entre outros. O mesmo desafio é colocado à rede de controle das políticas públicas, impedindo a análise simplista a partir de ações isoladas e não integradas com o planejamento orçamentário. É, portanto, no âmbito do julgamento das contas públicas, realizado anualmente pelos Tribunais de Contas, que o controle das políticas públicas deve ser avaliado a partir de uma visão sistêmica do orçamento e dos programas governamentais.

**Palavras-chave:** Controle. Contas governamentais. Políticas públicas.

**Sumário:** Introdução – Eficiência das políticas públicas: o conhecimento compartilhado e a avaliação prévia dos custos e benefícios – Controle dos resultados da ação governamental – O papel do Legislativo – Participação Cidadã – As políticas públicas por detrás dos números – Plano de Governo: o primeiro passo do planejamento governamental – Conclusão – Referências

### Introdução

Paul DePodesta, o rei *nerd* do *baseball* e assistente de Billy Beane, inspirou o papel de Jonah Hill no filme *O homem que mudou o jogo*, baseado no livro *Moneyball: the art of winning an unfair game*,<sup>1</sup> de Michael Lewis (2017). Uma história que revela que a tomada de decisão dirigida pela intuição dos especialistas se mostra ineficaz quando comparada à tomada de decisão baseada na análise de dados.

O filme traduz bem como que a escolha dos jogadores, que era realizada pelos tradicionais olheiros do *baseball*, foi abruptamente modificada pelas estratégias decorrentes da percepção baseada no conhecimento. O resultado da mudança na forma de escolha/tomada de decisão

<sup>1</sup> O título original do filme *Moneyball* foi traduzido para o português como *O homem que mudou o jogo*.

levou o time do Oakland Athletics a vencer 20 jogos consecutivos, nada menos que um recorde na liga americana. O filme mostra justamente como a análise dos dados substituiu a velha intuição e passou a ser utilizada para subsidiar a tomada de decisão.

A busca por resultados considerando a avaliação de custos e benefícios estimulou os dirigentes a repensar as estratégias de suas escolhas. Um caminho no qual o conhecimento assume protagonismo, em especial, diante das escolhas que devem ser tomadas em um mercado altamente competitivo, como é o caso do *baseball* americano. A mesma busca por resultados eficientes tem direcionado o olhar do setor público em resposta à crescente cobrança social pela boa e transparente gestão dos recursos que são de todos.

Este texto se debruça, portanto, sobre a necessidade de utilizar o conhecimento baseado em dados para fundamentar as escolhas públicas e, conseqüentemente, sob a necessidade de repensar a forma de pela qual o controle avalia as prestações das contas governamentais. Estamos vivenciando um momento de transição, sobretudo no campo da governabilidade municipal, que apresenta realidades muito díspares quando se tem em conta o número federativo significativo de 5.570 municípios nos quais as escolhas públicas são realizadas sob as mais distintas condições.

Nesse contexto se questiona: Para que serve o controle? Para onde o controle público deve direcionar seus esforços? Como o controle pode contribuir para subsidiar as escolhas dos gestores públicos? Responder a tais questionamentos permite identificar as premissas básicas que devem estruturar o controle das contas governamentais. É sob esse olhar que o objetivo central deste estudo pretende aproximar o modo de avaliação das prestações de contas governamentais com as reais dificuldades enfrentadas pela gestão municipal para que possa atuar de forma estratégica e eficiente.

Ressalta-se que a referência ao termo *moneyball* relaciona-se à inspiração para a melhor utilização dos dados de forma a identificar as falhas da ineficiência. Tal correlação tem sido utilizada em diversos outros campos, como o *moneyball* para o ensino, o *moneyball* para o governo, *moneyball* para o cinema, entre outros (LEWIS, 2017).

A questão central que norteia esta pesquisa supera a mera tentativa de apresentar um modelo pré-concebido de prestação de contas, pois objetiva, ao revés, dar ênfase às premissas sob as quais as prestações de contas governamentais podem ser desenvolvidas e operacionalizadas.

O estudo está baseado nos julgamentos das contas governamentais de 33 municípios do estado de Santa Catarina,<sup>2</sup> realizados no exercício de 2018, cujos resultados começaram a ser avaliados em 2019.

## Eficiência das políticas públicas: o conhecimento compartilhado e a avaliação prévia dos custos e benefícios

Assim como a escolha dos jogadores para formar um time de *baseball*, as escolhas públicas continuam sendo feitas muitas vezes baseadas na intuição, no referencial subjetivo daqueles que ocupam cargos de decisão na gestão pública.

<sup>2</sup> Unidades: Apiúna @PCP18/00120105; Luzerna @PCP18/00162020; Concórdia @PCP18/00110739; Rio das Antas @PCP18/00112430; Garopaba @PCP18/00113916; Morro da Fumaça @PCP18/00124608; Caibi @PCP18/00134670; Arroio Trinta @PCP18/00153977; Iraceminha @PCP18/00162100; Ouro @PCP18/00171878; Bom Jesus @PCP18/00178538; Faxinal dos Guedes @PCP18/00180001; Frei Rogério @PCP18/00180516; Porto União @PCP18/00184694; Bom Retiro @PCP18/00189904; Chapecó @PCP18/00206418; Lauro Müller @PCP18/00221727; São João do Sul @PCP18/00235000; Anitápolis @PCP18/00235787; José Boiteux @PCP18/00266313; Pouso Redondo @PCP18/00273794; Joaçaba @PCP18/00301321; Monte Carlo @PCP18/00307109; Balneário Arroio do Silva @PCP18/00337350; Major Gercino @PCP18/00414100; Maracajá @PCP18/00482601; Braço do Norte @PCP18/00609962; Laguna @PCP18/00760601; Ponte Alta @PCP18/00914412; Pescaria Brava @PCP18/00909923; São Pedro de Alcântara @PCP 18/00376500; São José do Cerrito @PCP 18/00426299; e Ibituba @PCP 18/00851151.

A primeira questão a ser pontuada decorre da necessidade de deixar assente que o exame das contas governamentais realizado pelos Tribunais de Contas deve inserir também a avaliação das políticas públicas (IOCKEN, 2018). Como referência internacional, cabe destacar a alteração realizada em 2008 na Constituição francesa, que previu no art. 47-2, que trata das competências do Tribunal de Contas, a função de controle da ação governamental, notadamente através da missão de avaliação das políticas públicas. Ou seja, cada vez mais se torna necessária e apropriada a aproximação dos Tribunais de Contas com a avaliação das políticas públicas.<sup>3</sup>

Mas como contribuir para que os gestores adotem as melhores decisões? Essa inquietação tem instigado muitos pesquisadores em diversos campos, em especial, os estudiosos da economia comportamental. Os estudos acerca da avaliação dos custos-benefícios que se iniciaram na década de 80 ainda abrem espaço para que se promova uma verdadeira revolução em termos de tomada de decisões.

Em sua recente obra, Cass Sunstein (2018) põe em discussão a questão do problema do conhecimento, ou seja, o problema da ausência de informações necessárias para a avaliação dos custos e benefícios do processo de tomada de decisão. Novos métodos estão se tornando disponíveis, de modo que o setor público também tem sido impulsionado para a utilização de tais ferramentas, de forma a auxiliar na definição e na avaliação de suas políticas públicas.

Não se pode deixar de considerar que as políticas públicas são resultado de ações planejadas e conectadas nos diversos níveis da Administração. O senso de responsabilidade de governo é contrário à tomada de decisão oriunda da mera intuição, dissociada de evidências e de estudos de avaliação de impacto. Deve-se buscar a integridade e a coerência da ação pública; a conformidade entre planejamento e orçamento; e a capacidade da Administração de realizar previsões consistentes e íntegras.

No âmbito federal, o Decreto Federal nº 9.203, publicado em 2017, trouxe diretrizes para a política de governança, fazendo referência à necessidade de avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas. A análise *ex ante*, como prática da boa governança, corrobora a importância de mensuração do impacto sistêmico das políticas públicas.

O modelo federal foi incorporado em um guia prático<sup>4</sup> de avaliação, o qual compreende oito etapas: i) diagnóstico do problema; ii) caracterização da política; iii) objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; iv) desenho da política; estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; v) estratégia de implementação; vi) estratégia de monitoramento, avaliação e controle; vii) análise de custo-benefício; e viii) impacto orçamentário e financeiro (BRASIL, 2018a). Essas etapas são desdobradas em questionamentos que auxiliam a própria formulação das políticas públicas.

O diagnóstico da avaliação *ex ante* do impacto da política pública torna-se um instrumental valioso para o controle dos Tribunais de Contas, que, além de ter que controlar a efetiva realização da avaliação de impacto, deve aferir também a fidedignidade das informações, verificar a aderência da execução do programa ao previsto no planejamento, entre outras medidas. Assim, com o propósito de contribuir para esse aperfeiçoamento, foi encaminhada, no julgamento das contas governamentais realizado em 2018, para os municípios objeto deste estudo, uma recomendação para adoção do *check list* que auxilia a fase de avaliação *ex ante* das políticas públicas (SANTA CATARINA, 2018).

A participação dos sistemas de controle é de máxima relevância nesse processo de integração das políticas públicas, uma vez que cabe aos órgãos de controle atuarem não apenas

<sup>3</sup> Sobre a temática da avaliação multidimensional das políticas públicas, voltada para sustentabilidade, ver: Freitas (2019).

<sup>4</sup> O guia decorre do resultado das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República, em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

através do poder repressor, mas também através de medidas antecipativas que visem contribuir para o aprimoramento da governança pública.

Além da *expertise* proveniente das novas formas de análise dos dados, facilitada pelo uso das tecnologias, deve-se considerar também a trajetória histórica, cultural, além de outros fatores que contribuem para a formação das especificidades de cada localidade. É nesse particular que a troca e o compartilhamento de experiências e das boas práticas podem igualmente contribuir para a melhoria da gestão pública.

Pesquisadores, como Esther Duflo, do Departamento de Economia da MIT, investigam as evidências que levam as políticas a funcionarem ou a não funcionarem.<sup>5</sup> Esses resultados podem contribuir para o planejamento das soluções públicas, as quais devem levar em consideração também questões culturais, históricas e sociais inerentes a cada localidade e aos diversos grupos de indivíduos.

Assim, a segunda questão a ser pontuada refere-se ao conhecimento como variável indispensável para o aperfeiçoamento das políticas públicas – um conhecimento novo, baseado em dados, antecipando os possíveis impactos provenientes das decisões políticas, cujos efeitos devem ser constantemente mensurados, mas que deve levar em consideração também evidências decorrentes das particularidades de cada localidade.

Com base em tais premissas, o exame das contas de governo, objeto do nosso estudo, deu ênfase particular à prática real, considerando informações sobre as políticas públicas exitosas na área da saúde. Constaram como anexo da decisão as informações encaminhadas pelos próprios municípios. Trata-se ainda de uma proposta na fase inicial, cujo objetivo é o de criar uma rede integrada de políticas públicas no âmbito dos Tribunais de Contas, com informações relativas às questões particulares e que poderão receber uma melhor atenção no futuro.

Certo é que as decisões dos gestores públicos não devem ser subsidiadas apenas pela intuição, como de fato ocorre na maioria das vezes, sobretudo nos pequenos municípios. Mas, para transformar esse cenário, o grande desafio que se impõe aos órgãos de controle das contas governamentais é o de contribuir para a mensuração das políticas públicas e das suas particularidades, considerando o desenvolvimento econômico e social do município, permitindo, assim, que esses dados sejam incorporados aos processos decisórios.

## Controle dos resultados da ação governamental

Superada a premissa da existência de vínculo entre a atuação dos Tribunais de Contas e as políticas públicas, é preciso centrar esforços para verificar como isso ocorre quando se está diante do exame das contas governamentais.

Essa análise mais específica em relação à competência parte dos termos previstos pelo art. 71, I, da CRFB. Contudo, não há uma disciplina normativa uniforme no âmbito dos 33 Tribunais de Contas que compõem o sistema de controle externo. Na esfera federal, o art. 36 da Lei nº 8.443/1992 – Lei Orgânica do TCU – disciplina o conteúdo do Parecer Prévio das Contas do Presidente da República.<sup>6</sup> Do mesmo modo, cada Tribunal de Contas tem disciplinado as

<sup>5</sup> Como saber se a ajuda foi boa ou não? Na verdade, essa é a grande questão, sobre a qual a ciência não consegue dar respostas, pois haverá apenas suposições se de fato estaria melhor ou pior. A proposta da autora é trazer para o campo de pesquisa o conteúdo das políticas sociais, identificando se elas funcionam ou se não funcionam e por quê. É com base nesses experimentos que os políticos teriam à sua disposição algumas opções para escolher, cujo resultado já tenha sido em alguma medida cientificamente mensurado. Reduzir a intuição no campo da política pública pela análise de resultados. Ver: Banerjee, Duflo, Goldberg, Karlan, Osei, Parienté, Shapiro, Thuysbaert e Udry (2015).

<sup>6</sup> “Art. 36. Ao Tribunal de Contas da União compete, na forma estabelecida no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento. Parágrafo único. As contas consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o §5º do art. 165 da Constituição Federal”.

suas próprias regras. Assim, a ausência de uma lei processual nacional permite que a matéria seja normatizada de modo distinto, conforme a lei orgânica de cada instituição de controle.

No que se refere ao modelo federal de emissão do parecer prévio, o que se constata no exame do parecer relativo às contas de 2017 é que este abrange, além dos resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais, o exame dos resultados da atuação governamental (BRASIL, 2018b).

O que se verifica, portanto, é que a atuação do TCU tem sido direcionada também para o exame da governança pública, apontando a necessidade de instrumentos mais eficazes de planejamento dos programas de governo. A matéria já foi objeto de deliberação plenária consoante entendimento constante no Acórdão nº 782/2016-TCU-Plenário,<sup>7</sup> que apresentou recomendações específicas ao Ministério do Planejamento para que passe a: i) disponibilizar valores de referência para as metas; ii) apresentar os valores esperados para os indicadores ao final do plano; iii) estabelecer indicadores para monitorar a dimensão estratégica; iv) apresentar maior detalhamento com relação aos valores globais dos programas; e v) fornecer parâmetros de qualidade e validade dos indicadores (BRASIL, 2016).

O acórdão enfatiza a necessidade de verificação, ainda que por amostragem, das metas apresentadas pelo governo federal, sob os aspectos da confiabilidade e da qualidade. No exercício de 2018, do total de 1.132 metas presentes no PPA 2016-2019, foram examinadas 91 (8%), conforme critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, 13% das metas analisadas apresentaram problemas de confiabilidade e 43%, revelaram falhas na qualidade.<sup>8</sup>

A relevância das informações de desempenho constantes no parecer prévio está intimamente ligada às funções que ele desempenha, já que deve ser utilizado para a tomada de decisão por parte dos gestores; para subsidiar a prestação de contas; para realimentar o ciclo de políticas públicas; e para a alocação estratégica de recursos públicos.

Assim, tem-se que o exame das contas públicas não pode ser reduzido ao simples exame de dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas, uma vez que constitui dever constitucional dos Tribunais de Contas contribuir para a efetividade e o bom uso do dinheiro público. Tal perspectiva impõe o controle voltado também para o exame das políticas públicas e de suas metas, a partir de uma visão sistêmica do orçamento e dos programas governamentais, e não limitado à análise de ações governamentais isoladas.

Como acentua o Ministro Substituto do TCU Weder de Oliveira (2017), a produção de análises sobre a conjuntura econômica, sobre a ação setorial do governo, sobre as políticas públicas específicas e sobre os programas governamentais constitui fonte relevante de informações a subsidiar o debate e a crítica política que se processam no âmbito do legislativo.

No que se refere ao TCE-SC, a Lei Complementar nº 202/00<sup>9</sup> prevê que a análise das contas municipais deve ter por base a gestão orçamentária, patrimonial e financeira do

<sup>7</sup> O relator do processo foi o Ministro José Múcio Monteiro.

<sup>8</sup> Quanto à qualidade, foram apontadas deficiências em 39 metas (43%). Seguem algumas falhas encontradas: i) metas excessivamente genéricas, não sendo possível definir com clareza o que se pretende alcançar (Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos); ii) meta não realista, pois não considera histórico de realização, limitações existentes ou o prazo de execução (Programa 2049 – Moradia Digna); iii) ausência de linha de partida e de ponto de chegada objetivamente definidos (Programa 2077 – Agropecuária Sustentável).

<sup>9</sup> “Art. 53. O parecer prévio à que se refere o art. 50 desta Lei consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, devendo demonstrar se o Balanço Geral do Município representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública municipal, concluindo por recomendar a aprovação ou a rejeição das contas. Parágrafo único. O parecer prévio será acompanhado de relatório, que conterá informações sobre: I - a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos municipais; II - o cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, assim como a consonância dos mesmos com a Lei do Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e III - o reflexo da administração financeira e orçamentária municipal no desenvolvimento econômico e social do Município”.

exercício, devendo demonstrar se o balanço geral do município representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do município em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública municipal.

De acordo com o art. 53 desse diploma legal, o parecer prévio conterà não apenas a verificação da execução orçamentária, mas também a verificação da consonância do orçamento com o planejamento estabelecido pelo PPA. E vai além, ao incluir no conteúdo do parecer prévio o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município.

Uma das formas de acompanhar a execução orçamentária é analisar as despesas por função de governo, de modo a tornar mais perceptíveis as áreas priorizadas pela gestão governamental e as que não receberam a devida atenção por parte do gestor municipal.

Por certo que a realidade da maioria dos municípios é distinta da do governo federal. A ausência de planejamento ficou evidente, como se constatou no exame das contas do exercício de 2016, em que o TCE-SC efetuou, em uma amostra de 32 processos, a comparação da execução orçamentária nos três últimos anos do mandato com as ações previstas nos respectivos planos plurianuais.

No julgamento das contas relativas ao exercício de 2017, foi destacada a relevância de os compromissos políticos registrados no plano de governo subsidiarem a formulação dos programas e das ações a serem executadas, instrumentalizados por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, por fim, da Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse viés, coube verificar se os compromissos políticos assumidos nas promessas de campanhas foram inseridos no efetivo planejamento da ação governamental.

Ademais, foi incluído um item específico para o exame das políticas públicas, a verificação do cumprimento da Meta 1 de Educação (PNE), que propõe “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014).

De igual modo foi incluído também o exame nos 33 municípios já mencionados do cumprimento do plano nacional de saúde, verificando o atendimento ou não das metas estabelecidas. Mas é preciso avançar para incluir no referido exame dos resultados das ações governamentais a verificação da existência, da confiança e da qualidade das metas estabelecidas para o desempenho estratégico da ação pública.

Dessa forma, reconhece-se a importância dos Tribunais de Contas, que, por meio da emissão do parecer prévio das contas municipais, podem contribuir para a responsabilidade financeira, para o bom governo (ROSANVALLON, 2015) e para a efetividade das políticas públicas.

## O papel do Legislativo

Vigiar e controlar o governo passa a ser uma das funções centrais das assembleias representativas. Isso significa, portanto, que os parlamentares municipais devem utilizar o parecer prévio como subsídio para o exercício de suas funções de fiscalizadores da Administração Pública, de elaboradores do orçamento e de formuladores e avaliadores de políticas públicas.

O objetivo do parecer prévio é, entre outros, o de fornecer ao Poder Legislativo local o exame sobre a execução do orçamento, dos programas governamentais e das contas públicas em sentido estrito (patrimônio público, situação fiscal de curto, médio e longo prazo), em tempo hábil para ser utilizado na apreciação da proposta orçamentária do exercício seguinte.

O Poder Legislativo terá informações técnicas necessárias para subsidiar as discussões do orçamento e do desempenho geral do governo e dos programas governamentais, assim como para adotar, tempestivamente, as medidas legais e providências na sua esfera de competência.

Nos pareceres prévios das prestações de contas apresentadas pelos gestores dos municípios objetos deste estudo, foi realizada uma recomendação específica para a adoção de medidas pelo Legislativo municipal, considerando as informações constantes nos respectivos processos de prestação de contas do prefeito municipal como instrumento para subsidiar as discussões do orçamento, do desempenho geral do governo e dos programas governamentais; assim como para adotar, tempestivamente, as medidas legais e providências na sua esfera de competência, em especial no que se refere à implementação das políticas públicas.

## Participação cidadã

O *cidadão conectado em rede*, em alusão à sociedade em rede do sociólogo Manuel Castells (2016), utiliza uma nova forma de comunicação e tem exigido mais transparência e resultados das ações públicas. Novas tecnologias, como o *blockchain*,<sup>10</sup> começam a apontar no setor público, que já tem buscado a linguagem dos aplicativos e das redes sociais para estimular o envolvimento dos cidadãos com a Administração Pública.

Algumas iniciativas normativas apontam para essa aproximação com o cidadão, como o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público,<sup>11</sup> disciplinado pela Lei nº 13.460/17, que normatiza a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário<sup>12</sup> dos serviços públicos da Administração Pública.

A legislação expressamente coloca como direito do usuário a participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços, estabelecendo, inclusive, a formação de um órgão consultivo denominado conselho de usuários, com atribuições específicas relacionadas ao acompanhamento da prestação do serviço, à participação na avaliação dos serviços e na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário, entre outras. A própria composição do conselho deve observar critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, com vistas ao equilíbrio em sua representação.

Merece destaque também a preocupação com a avaliação continuada dos serviços públicos sob os seguintes quesitos: i) satisfação do usuário com o serviço prestado; ii) qualidade do atendimento prestado ao usuário; iii) cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços; iv) quantidade de manifestações de usuários; e v) medidas adotadas pela Administração Pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço (BRASIL, 2017). Há de se observar também a inserção da metodologia prevista pela legislação para a avaliação que inclui a *pesquisa de satisfação* ou qualquer outro meio que *garanta significância estatística aos resultados*.

Por óbvio que o conceito de política pública é mais amplo do que o da prestação de serviços. No entanto, o que se observa é a preocupação em estabelecer uma rede de participação cidadã que não apenas se conecta ao circuito de formulação da agenda pública e de sua execução, mas envolve os atores sociais de modo contínuo nas avaliações e no controle das políticas públicas. Ademais, as informações que serão produzidas pela adoção da lei irão desenhar com maior clareza deficiências da Administração Pública.

Observa-se, assim, um novo cenário, no qual, ainda que de modo incipiente, os atores e grupos sociais começam a ser incluídos na vida pública. Um desafio renovado aos órgãos de controle, que, além de participarem da rede de controle das políticas públicas, devem identificar

<sup>10</sup> Sobre o impacto das novas tecnologias, ver: França e Nóbrega (2019).

<sup>11</sup> Para municípios com menos de 500 mil habitantes o prazo para o início da vigência é maior (art. 25 do referido diploma normativo).

<sup>12</sup> Não se pode desconsiderar a perspectiva crítica na adoção da racionalidade da *New Public Management*, que considera o cidadão como consumidor. Tem-se um cidadão ainda excluído dos circuitos de decisão, com uma participação diminuta e restrita a um modelo de “pesquisa de satisfação”, sem que lhe tenha proporcionado instrumentos inclusivos de cidadania. Sobre a percepção de atores sociais como usuários do serviço ou atores sociais como cidadãos, cf. Denhardt (2017).

e estabelecer conexão com outros atores para que possam ampliar as dimensões de sua atividade.

Nesse contexto, destacam-se também os conselhos municipais, que são uma das ferramentas que possibilitam aos cidadãos uma participação mais ativa na formulação e implementação de políticas públicas no município. Nos moldes atuais, a análise da atuação dos conselhos municipais pelo TCE-SC se limita à verificação da existência de parecer pela aprovação das contas exarado pelos conselhos municipais, ou seja, verifica-se tão somente o aspecto formal da remessa da informação. Contudo, essa análise pode e deve avançar, pois, ainda que os membros dos conselhos tenham aprovado as contas, verifica-se que os pareceres encaminhados não contemplam as informações necessárias que justifiquem a sua decisão.

Nesse sentido, considerando a relevância da atuação dos conselhos municipais, principalmente no acompanhamento e na implantação das políticas públicas, e a verificação da regular aplicação dos recursos públicos nas respectivas áreas de atuação, nos 33 municípios objeto deste estudo, foi recomendado aos gestores municipais que os pareceres emitidos venham acompanhados de informações que os fundamentem, em especial sobre: o volume de recursos aplicados; as principais ações executadas ou não realizadas; problemas detectados, assim como boas práticas implementadas nas respectivas áreas.

## As políticas públicas por detrás dos números

A transparência da gestão fiscal, entendida como a produção e divulgação sistemática de informações, é um dos pilares em que se assenta a responsabilidade fiscal preconizada pela Lei Complementar nº 101/2000. Para assegurar esta transparência, a Lei Complementar nº 131/2009 acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados e dos municípios.

Contudo, a transparência não deve simplesmente disponibilizar dados, mas fazê-lo em linguagem clara e acessível a toda a sociedade interessada. Dar transparência é um processo inclusivo, em que se chama a sociedade para participar dos rumos do Estado. Nele apresentam-se as motivações das decisões tomadas, e oportuniza ao cidadão fazer parte do processo de mudanças por meio da construção das políticas públicas que satisfaçam as reais necessidades da população.

Um dos instrumentos mais conhecidos para viabilizar a transparência é o orçamento participativo, definido no art. 48, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina a realização de audiências públicas, durante a elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento, traduzidos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento. Todavia, o Governo municipal precisa ampliar o rol das informações disponibilizadas, de maneira a torná-las mais transparentes aos olhos da sociedade, utilizando uma linguagem mais alinhada e de fácil entendimento.

Da mesma forma, a Administração municipal deve ir além do mínimo obrigatório, disponibilizando informações relevantes, de interesse dos munícipes e da sociedade em geral, como as seguintes questões: escolas municipais (quantidade, localização, número de alunos, níveis de ensino etc.); unidades de saúde (quantidade, localização, horário de atendimento, serviços oferecidos etc.); orçamento municipal (programas, projetos, ações); audiências públicas (local, data, finalidade, resultado alcançado), entre outras.

Entre os 33 municípios analisados, foi verificado que apenas um, o município de Ouro, disponibilizava informações detalhadas referentes às diversas áreas de atuação do Governo municipal, entre as quais se destacam: acompanhamento da execução das ações previstas nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA); escolas municipais (quantidade, localização, níveis de ensino); unidades de saúde (quantidade, localização, horário de atendimento,

serviços oferecidos); audiências públicas (local, data, finalidade, resultado alcançado); atividades do controle interno; prestação de contas de diárias; recursos antecipados; beneficiários do Programa Bolsa Família, entre outras, sempre com a indicação da pessoa responsável e o contato (cargo, telefone, *e-mail*).

Neste aspecto, a boa prática adotada para dar transparência às informações deve servir como exemplo para os demais governos municipais.

## Plano de governo: o primeiro passo do planejamento governamental

Não há dúvida de que os órgãos de controle precisam com urgência progredir no exame das contas públicas. Há necessidade de se trazer à tona a avaliação da responsabilidade de governo, ou seja, da coerência da gestão municipal com as propostas apresentadas pelo candidato, a fim de subsidiar o julgamento de tais contas. O plano de governo apresentado pelo candidato durante o período eleitoral não deve ser considerado uma peça de ficção.

O enfoque da avaliação da responsabilidade de governo se amplia para além da prestação de contas relativa ao passado, registrada nos balanços orçamentários. Deve-se considerar a responsabilidade de futuro, ou seja, o compromisso assumido perante os eleitores, hipótese na qual o controle não estará exercendo uma competência de natureza sancionatória, mas sim oferecendo uma resposta institucional e reforçando seu laço de legitimidade com a sociedade, na medida em que apresenta uma avaliação significativa do cumprimento ou não dos compromissos políticos assumidos pelos gestores públicos.

Nesse sentido, são de grande relevância os planos de governo apresentados ao Tribunal Superior Eleitoral. No exame realizado nas contas municipais foram incluídos os planos de governo, tendo sido constatado que a ausência de requisitos mínimos para a sua elaboração contribui para as deficiências do planejamento dos compromissos políticos assumidos. Ademais, a ausência de avaliação sistemática pelos órgãos de controle contribui para que não ocorra o aperfeiçoamento deles.

Para se ter conhecimento da falta de importância que se atribui em determinados casos ao plano de governo protocolado no Tribunal Eleitoral, cita-se, como exemplo, um plano que se restringia a apresentar as seguintes prioridades para o governo: melhorias na segurança pública; geração de emprego e oportunidades; priorização da saúde a todos; priorização da educação; comprometimento com o povo; e transparência na Administração municipal. Isso evidencia a falta de planejamento e o despreparo em relação a um instrumento fundamental da disputa democrática.

Assim, torna-se indispensável que os Tribunais de Contas acompanhem se as ações previstas no plano de governo estão sendo contempladas no planejamento estabelecido pelo PPA, bem como a sua real execução ao longo do mandato, de modo a contribuir com a transparência e a democracia.

## Conclusão

Melhor *servir*<sup>13</sup> à sociedade. Uma missão que deve levar em conta a necessidade de superar as falhas da ineficiência, da falta de informações, do mau uso dos recursos públicos. O controle focado apenas em números orçamentários e com excessos de formalismos pouco fala sobre os reais resultados da ação governamental.

O que de fato esses números orçamentários significam? Quais foram os benefícios decorrentes dos custos incorridos pela ação pública? Como foram elaboradas e definidas as políticas

<sup>13</sup> Adota-se o termo *servir* como referência à teoria do novo serviço público, nos termos formulados por Denhardt (2017).

públicas priorizadas na gestão governamental? Como o controle pode contribuir para os resultados das ações públicas?

São essas indagações que devem nortear o modelo de exame das contas governamentais. Os Tribunais de Contas devem contribuir para identificar as falhas e o mau uso dos recursos públicos decorrentes da ineficiência, da má gestão e da própria ausência de conhecimento especializado sobre determinadas políticas públicas.

*Moneyball* para as políticas públicas significa um alerta para necessidade premente de utilização e análise de dados para subsidiar a formulação, a execução e a tomada de decisão no campo da governabilidade. Uma gestão baseada no conhecimento, em pesquisas científicas capazes de auxiliar na mensuração dos custos e benefícios das políticas públicas. Nesses termos, a análise das receitas e despesas, o que inclui os incentivos fiscais, deve estar associada aos questionamentos em relação ao seu real impacto em termos de bem-estar social.<sup>14</sup>

Tal perspectiva denuncia que a avaliação dos resultados da ação governamental é inerente ao controle das contas públicas. Eis o nosso caminhar.

#### Control of Government Accounts: *Moneyball* for Public Policies

**Abstract:** The external control of the government accounts will not disregard the concrete results achieved by public policies implemented by governments. In this sense, public programs should be supported by empirical evidences, impact studies, and systemic analysis, among others. The public policy control network, discouraging any sort of simplistic analysis and isolated

actions or those which are not integrated within the public budget as a whole, faces this very same challenge. It is, therefore, in the context of the public accounts annual trial, done by the Courts of Accounts, that the public policies control should be assessed in light of a systemic view of the public budget and the government programs.

**Keywords:** Control. Government Accounts. Public Policies.

## Referências

- BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Esther. *A economia dos pobres: repensar de modo radical a luta contra a pobreza global*. Tradução de Pedro Vidal. Lisboa: Temas & Debates, 2012.
- BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Esther; GOLDBERG, Nathanael; KARLAN, Dean; OSEI, Robert; PARIENTÉ, William; SHAPIRO, Jeremy; THUYSBAERT, Bram; UDRY, Christopher. A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: evidence from six countries. *Science*, v. 348, n. 6236, 2015. Disponível em: <http://science.sciencemag.org/content/348/6236/1260799>. Acesso em: 9 mar. 2019.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: Ipea, 2018a. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf). Acesso em: 9 mar. 2019.
- BRASIL. *Lei n. 13.005, 25 de junho de 2014*. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 9 mar. 2019.
- BRASIL. *Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017*. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm). Acesso em: 9 mar. 2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 782/2016 – Plenário*. 2016. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A782%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAINT%20desc/0/%20?uid=c96f6c20-7255-11e9-bdb3-272cf0001984](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A782%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAINT%20desc/0/%20?uid=c96f6c20-7255-11e9-bdb3-272cf0001984). Acesso em: 10 mar. 2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2017*. Brasília: TCU, 2018b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 9 mar. 2019.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução de Roneide Venancio Majer. 17. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2016.
- DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. *Teorias da administração pública*. 2. ed. Tradução de Noveritis do Brasil. São Paulo: Cengage Learning, 2017.
- FRANÇAL, Felipe Melo; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios. Pacta Sunt Servanda 3.0: Blockchain e a nova arquitetura de confiança. In: COSTA, Marco A. M. (Org.). *Aspectos jurídicos do blockchain*. São Paulo: Trevisan, 2019. No prelo.

<sup>14</sup> Os avanços dos estudos sobre o bem-estar contribuem para uma melhor análise do custo-benefício, que não deve simplesmente ignorar as questões relacionadas ao bem-estar, como o caso do efeito do desemprego. Mas por certo que as avaliações ingresam no campo da subjetividade, o que dificulta a sua mensuração. Sobre a avaliação dos custos-benefícios e o bem-estar, ver: Sunstein (2018).

- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. 3. ed. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- IOCKEN, Sabrina. *Controle compartilhado de políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- LEWIS, Michael. *O projeto desfazer: a amizade que mudou a forma de pensar*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017.
- NISBETT, Richard. *Mindware: ferramentas para um pensamento mais eficaz*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2018.
- OLIVEIRA, Weder. Precisamos falar sobre contas: Uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos tribunais de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- ROSANVALLON, Pierre. *El buen gobierno*. Tradução de Horacio Pons. Buenos Aires: Manantial, 2015.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Processo nº: @PCP 18/00162100*. 2018. Disponível em: [https://static.fecam.net.br/uploads/402/arquivos/1352204\\_Relatorio\\_do\\_TCE\\_SC.pdf](https://static.fecam.net.br/uploads/402/arquivos/1352204_Relatorio_do_TCE_SC.pdf). Acesso em: 10 mar. 2019.
- SUNSTEIN, Cass R. *The cost benefit revolution*. Cambridge, MA: MIT Press, 2018.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

IOCKEN, Sabrina Nunes; OLIVEIRA, Sonia Endler de. Controle das contas governamentais: *moneyball* para as políticas públicas. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 01, p. 9-19, jan./jun. 2019.

---



# A função jurisdicional do Tribunal de Contas e o princípio da deferência técnico-administrativa

## Vivianne Alves Bragança Brandão

Analista de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Especialista em Controle Externo pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP e em Processo Civil pela Faculdade Unida de Campinas – FacUnicamps. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC Goiás.

**Resumo:** O escopo do presente artigo consiste na apresentação da função jurisdicional do Tribunal de Contas e a aplicação do princípio da deferência técnico-administrativa como limite à ingerência do Poder Judiciário nas decisões técnicas proferidas pelas Cortes de Contas. Objetiva-se demonstrar que o Tribunal de Contas está apto, diante do seu quadro de pessoal e da função constitucional que desempenha, a tomar decisões complexas e multidisciplinares, pautando-se em aspectos essencialmente técnicos. Nesse sentido, deve o Poder Judiciário guardar deferência às decisões proferidas pelas Cortes de Contas, devido à sua maior expertise técnica. Isso significa que somente um julgamento eivado de vícios, ferindo princípios constitucionais

como o contraditório e a ampla defesa, pode ensejar a correta intervenção do Poder Judiciário.

**Palavras-chave:** Corte de Contas. Atividade jurisdicional. Limites ao controle judicial. Deferência às decisões técnicas.

**Sumário:** Introdução – A função de controle externo, seus sistemas e características – A atividade jurisdicional exercida pelos Tribunais de Contas – O controle do Poder Judiciário nas decisões proferidas pelos Tribunais de Contas – Limites ao controle judicial diante do princípio da deferência técnico-administrativa – Conclusão – Referências

## Introdução

A importância de se tecer maiores comentários sobre referido tema encontra-se pautada no dissenso doutrinário e jurisprudencial sobre a atividade jurisdicional exercida pelos Tribunais de Contas e a ingerência do Poder Judiciário nas decisões técnicas proferidas pelas Cortes de Contas.

No decorrer do tema, será defendida a corrente doutrinária que ressalta o caráter jurisdicional das decisões dos Tribunais de Contas. Assim, pretende-se analisar como o Tribunal de Contas, órgão de destaque constitucional, torna-se essencial ao regime democrático em razão de julgar atos dos administradores e proferir decisões de caráter técnico, as quais não podem ser substituídas pela atividade judicial.

A jurisdição deve ser vista como função estatal, e não apenas como competência típica do Poder Judiciário. Nesse sentido, quando, em colegiado, o Tribunal de Contas realiza o julgamento das contas dos gestores públicos, estar-se-á cumprindo missão que lhe é própria, de ordem constitucional, sendo sua decisão definitiva no aspecto meritório e técnico.

Não existe uma única solução para evitar que ocorram indevidas ingerências do Poder Judiciário no controle das decisões dos Tribunais de Contas, entretanto, há estudos e teses que atenuam tais abusos. Assim, entre eles, está o denominado princípio da deferência, o qual sustenta que as decisões proferidas por órgãos detentores de competência específica, especialmente de ordem técnica, precisam ser respeitados pelos demais órgãos, incluindo o Poder Judiciário.

Nesse contexto, pretende-se explicar que o Poder Judiciário não pode adentrar no mérito do julgamento das contas, haja vista tratar-se de atribuição constitucional exclusiva dos Tribunais de Contas e estes atuam dentro de sua área de conhecimento especializado. Assim, quando analisar esse tipo de demanda, ao invés de tentar modificar as decisões já proferidas pelas Cortes de Contas, o Poder Judiciário deve ser mais deferente.

## A função de controle externo, seus sistemas e características

A partir da concepção do Estado Democrático de Direito e do seu desenvolvimento, so-breveio a necessidade da criação de mecanismos ou sistemas de controle das atividades

exercidas pelo Estado, a fim de resguardar tanto a própria Administração Pública, como os direitos e garantias da sociedade.

O controle da Administração, o qual consubstancia uma função inerente ao poder, consiste no conjunto de instrumentos estabelecidos pelo ordenamento jurídico com o intuito de permitir a fiscalização das atividades estatais por entidades da própria Administração, dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como diretamente pela sociedade. Assim, a sujeição das atividades administrativas ao mais amplo controle possível é um corolário do Estado Democrático de Direito, o qual tem por objetivo frear o abuso de poder por parte dos gestores públicos, por meio de uma fiscalização orientadora, corretiva e punitiva.

A atuação administrativa é fiscalizada com o propósito de garantir uma eficiente prestação dos serviços públicos. Nesse sentido, a principal característica do sistema de controle consiste na imposição de um limite intransponível para o gestor público, ou seja, ao executar suas decisões, o administrador não poderá extrapolar a barreira imposta pelo ordenamento jurídico, devendo pautar sua atuação na defesa do interesse público, sob pena de responsabilização.

Na ciência jurídica, o controle é identificado como uma função administrativa essencial, assim, o estudo dos princípios que permeiam a função do controle possui relevante importância para a completa compreensão do tema. Não há uma uniformidade de entendimento sobre todos os princípios que norteiam a atividade de controle, mas alguns princípios são pontos de convergência em diversas obras, tais como o princípio da segregação de função, da independência, da relação custo-benefício, da aderência de diretrizes e normas e da qualificação adequada (JACOBY, 2016).

O princípio da segregação de funções preceitua que a atividade de controle deve ocorrer de forma separada das demais funções. Isso significa que os procedimentos destinados a averiguar erros ou irregularidades devem ser executados por pessoas que não estejam em posição de executá-los. O princípio da independência técnico-funcional, por sua vez, expõe que os agentes de controle devem ter independência funcional em relação a outras pessoas, a fim de realizar fiscalizações e emitir um juízo técnico de suas análises, assegurando, dessa forma, a ética do trabalho.

O princípio da relação custo-benefício estabelece que o custo a ser despendido pela Administração em dada ação de controle não pode exceder os benefícios que dele decorrem, ou seja, as ações de controle não podem ser mais onerosas que as vantagens oriundas dela, seja em estrutura material, seja no procedimento adotado. O princípio da aderência a diretrizes e normas, por seu turno, sustenta que os órgãos de controle devem agir em conformidade com os princípios, normas e leis que regem a Administração Pública.

Por fim, o princípio da qualificação adequada é direcionado aos agentes de controle, os quais devem ter conhecimentos necessários e indispensáveis ao desempenho da função. Isso significa que os órgãos de controle devem compor seus quadros funcionais com profissionais que contenham conhecimento técnico-científico compatível com as atividades de fiscalização.

A Declaração de Lima, considerada um dos mais relevantes documentos da Intosai – *International Organization of Supreme Audit Institutions* – sustenta que o controle não constitui um fim em si mesmo, mas, nas palavras de Luiz Henrique Lima (2008, p. 3), “uma parcela imprescindível de um mecanismo regulador que deve assinalar oportunamente os desvios normativos e as infrações aos princípios da legalidade, rentabilidade, utilidade e racionalidade das operações financeiras”.

Expendidas tais pontuações sobre o controle em geral, adentrar-se-á ao estudo específico do controle externo. O sistema de controle externo consiste na fiscalização realizada de forma independente e por outro poder, diferente do responsável pela execução das atividades controladas. Com a maestria que lhe é peculiar, Jacoby (2016, p. 103) conceitua o controle externo

como “o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos”.

Por conseguinte, o controle externo tem por objeto os atos administrativos realizados de todos os poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como os atos de gestão de bens e valores públicos, constituindo condição do regime democrático de direito o delineamento da missão de controle externo pela Constituição Federal.

Conquanto cada país apresente suas peculiaridades decorrentes do seu processo histórico, impactos políticos e características administrativas, a doutrina costuma identificar a adoção de dois principais sistemas de controle externo nas nações estrangeiras. São os denominados: Sistema de Corte de Contas e o Sistema de Auditorias-Gerais ou Controladorias-Gerais.

Na maioria dos países, tanto as Auditorias-Gerais como as Cortes de Contas estão vinculadas ao Poder Legislativo, entretanto, em nações como o Chile, a Colômbia e o Peru, não há vinculação com nenhum poder. Luiz Henrique Lima arrola os principais aspectos em comum aos dois sistemas:

Tanto os Tribunais de Contas como as Auditorias-Gerais são órgãos integrados ao aparelho do Estado, em geral com previsão constitucional; São órgãos com elevado grau de independência, mesmo nas hipóteses em que há um vínculo estreito com o Legislativo; Possuem a função precípua do exercício do controle externo. Usualmente o conteúdo de suas decisões não se encontra sujeito à revisão por outro órgão ou instância. (LIMA, 2008, p. 9)

No sistema de Controladoria-Geral, os documentos expedidos possuem a forma de recomendações ou pareceres, sendo escritas de maneira singular pelo controlador-geral, nomeado pelo Parlamento para um mandato fixo. Além das recomendações monocráticas, tal sistema tem por principal característica a adoção de um controle opinativo e consultivo, sem poder coercitivo e punitivo.

O controle realizado pelas Cortes de Contas, por sua vez, possui duas principais especificidades que refletem, demasiadamente, na sua estrutura organizacional e na forma de atuação. Tais especificidades consistem no caráter colegiado de suas decisões e no poder coercitivo de impor sanções aos seus jurisdicionados. Ao revestir-se de caráter jurisdicional, os Tribunais de Contas são obrigados a adotar mais formalidades aos seus procedimentos de fiscalização. Ademais, asseguram-se a independência dos Tribunais de Contas, conferindo vitaliciedade aos ministros ou conselheiros.

Nesse sentido, as Cortes de Contas apresentam as seguintes diferenças em relação ao controlador-geral: atuação em colegiado, alternância de direção, rodízio no controle dos órgãos, vitaliciedade de seus membros, distribuição impessoal dos processos, função fiscalizadora, jurisdicional e sancionatória.

No Brasil, o primeiro registro de que se tem conhecimento sobre a criação de um órgão fiscalizador sobre a Administração Pública data do século XVIII, quando o Marques de Pombal tornou realidade instrumentos de controle como o Tesouro Geral e o Real Erário. Entretanto, apenas após a proclamação da República, sob a liderança de Ruy Barbosa como Ministro da Fazenda do Governo Provisório, o então Presidente Marechal Deodoro da Fonseca assinou o Decreto nº 966-A, de 7.11.1890, criando um Tribunal de Contas para exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e a despesas da República.

Apenas na Constituição de 1946 cada estado da Federação teve permissão constitucional para instituir sua própria Corte de Contas, passando por diversas fases, de acordo com as mudanças no cenário político brasileiro.

Atualmente, há a previsão de Tribunal de Contas no âmbito federal e estadual, assim como a possibilidade de criação de Tribunal de Contas dos Municípios, órgão estadual. No município

do Rio de Janeiro e de São Paulo, há a atuação do Tribunal de Contas do Município, órgão municipal. Em três estados, além do Tribunal de Contas do Estado, cuja jurisdição alcança apenas a Administração Pública estadual, existe também um Tribunal de Contas dos Municípios, no plural, responsável pelo controle externo das administrações de todos os municípios do estado. São eles: Bahia, Goiás e Pará. Nos demais estados, o TCE atua tanto na fiscalização da Administração estadual, como dos municípios.

O papel destinado aos Tribunais de Contas foi demasiadamente ampliado e aperfeiçoado na Constituição de 1988, na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, abrangendo diversas atividades e funções. Como consequência, os Tribunais de Contas passaram a ser dotados de absoluta autonomia funcional, administrativa e financeira, não se subordinando, hierarquicamente, a nenhum outro órgão ou poder. As diversas atribuições e funções destinadas aos Tribunais de Contas brasileiros os transformaram em instituições de relevante importância na organização estatal, possuindo excelentes condições para atuar no exercício do controle externo.

Nesse contexto, insta ressaltar que as efetivas mudanças da sociedade estão ocasionando profundos impactos na Administração Pública, impondo, conseqüentemente, um processo de transformações e adaptações na atuação do controle externo. Nas palavras de Renato Ribeiro (*apud* LIMA, 2008, p. 19), o “controle evolui no mesmo sentido da evolução do objeto controlado”.

Nas sociedades contemporâneas, crescem os anseios populares por uma atuação mais eficiente e transparente da Administração Pública, o que aumenta, em igual proporção, as responsabilidades dos órgãos de controle. Com o passar do tempo, foram desenhadas novas formas de organização do setor público, não conhecidas na época da promulgação da Constituição de 1988, como as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público, os contratos de gestão e termos de parceria, os quais exigem dos órgãos de controle o desenvolvimento de diversas técnicas especializadas, metodologias e procedimentos específicos de controle.

## A atividade jurisdicional exercida pelos Tribunais de Contas

Pode-se conceituar a jurisdição, nas palavras do autor Marcus Vinicius Gonçalves (2011, p. 84), como “a função do Estado, pelo qual ele, no intuito de solucionar os conflitos de interesse em caráter coativo, aplica a lei geral e abstrata aos casos concretos que lhe são submetidos”. Por sua vez, Daniel Assumpção Neves (2016, p. 1) disserta que “a jurisdição pode ser entendida como a atuação estatal visando à aplicação do direito objetivo ao caso concreto, resolvendo-se com definitividade uma situação de crise jurídica e gerando com tal solução a pacificação social”.

O Estado contemporâneo, a fim de alcançar seu objetivo, que é a persecução do interesse público, dividiu seu poder soberano em três: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. A cada poder foi designada uma função estatal, assim, ao Legislativo compete a estruturação da ordem jurídica; ao Executivo, a gestão e administração do Estado; e ao Judiciário, a composição de litígios nos casos concretos.

Desse modo, denomina-se jurisdição – do latim *juris dictio*, que significa dizer o direito – a função de compor os litígios. Segundo a visão clássica, a jurisdição deve ser analisada sob três aspectos distintos: poder, eis que emana da soberania estatal; função, porquanto constitui obrigação do estado de prestar a tutela jurisdicional quando provocado; e atividade, porque a jurisdição atua como uma sequência de atos processuais. Sob o enfoque da função, com a destreza que lhe é própria, Neves (2016) demonstra que o Poder Legislativo e o Executivo também exercem, mesmo que excepcionalmente, a função jurisdicional, conforme se depreende:

Como função, a jurisdição é o encargo atribuído pela Constituição Federal, em regra, ao Poder Judiciário – função típica – e, excepcionalmente, a outros Poderes – função atípica – de exercer concretamente o poder jurisdicional. A função jurisdicional não é privativa do Poder Judiciário, como se constata nos processos de impeachment do Presidente, ou nas sindicâncias e processos administrativos conduzidos pelo Poder Executivo, ainda que nesses casos não haja definitividade. Também o Poder Judiciário não se limita ao exercício da função jurisdicional, exercendo de forma atípica – e bem por isso excepcional – a função administrativa (p. ex. organização de concursos públicos) e legislativa (p. ex. elaboração de regimentos internos de tribunais). (NEVES, 2016, p. 2)

Jurisdição é, por conseguinte, o poder, a função e a atividade exercidos e desenvolvidos, respectivamente, por órgãos públicos estabelecidos por lei, com o objetivo de amparar direitos individuais ou coletivos. Na condução de um processo, o Estado investe determinado sujeito, denominado estado-juiz, do poder jurisdicional a fim de que ele possa, por meio da realização de atos processuais, exercer concretamente tal poder.

A jurisdição se diferencia das outras funções estatais em virtude de determinadas características que lhe são próprias, quais sejam, unidade, secundariedade, substitutividade, imparcialidade, criatividade, inércia e definitividade.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, XXXV, dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. O princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional foi previsto na Magna Carta pela adoção do sistema inglês ou da unicidade de jurisdição no ordenamento jurídico brasileiro. Tal sistema estabelece que todos os litígios, tanto os administrativos quanto os que envolvam interesses exclusivamente privados, podem ser levados ao Poder Judiciário, sendo este o único poder que detém competência exclusiva para dizer o direito aplicável ao caso concreto em caráter definitivo.

O sistema do contencioso administrativo, ou modelo francês, admite que um órgão não integrante do Poder Judiciário declare o direito aplicável ao caso concreto, formando uma justiça especial somente para decidir causas de interesse da Administração. Nos países que adotam tal sistema, o Poder Judiciário decide as causas comuns, enquanto as demandas que envolvam interesse da Administração são julgadas por um conjunto de órgãos administrativos, inibindo a reapreciação do mesmo fato por outro poder. O modelo do contencioso administrativo não foi adotado pelo nosso ordenamento jurídico, mas sim o da jurisdição una.

No entanto, os doutrinadores pátrios admitem que não exista um sistema puro em nenhum país, eis que, de algum modo, os países reconhecem a coisa julgada administrativa. Em sua obra especializada, Jacoby (2016, p. 131) acrescenta:

A disposição do art. 5º, inciso XXV, da Constituição Federal tem por destinatário o legislador infraconstitucional, mas não veda que a própria Constituição, em dispositivo a ser coordenado, imponha o exercício da função jurisdicional a outro órgão não integrante do Poder Judiciário, ou, mais contundentemente, estabeleça que um determinado tipo de questão não seja objeto de apreciação judicial.

Nesse sentido, a Constituição Federal admitiu expressamente diversas exceções ao monopólio da atividade jurisdicional pelo Poder Judiciário, como exemplo, nos seguintes casos: competência exclusiva do Congresso Nacional para julgar as contas prestadas pelo presidente da República; competência privativa do Senado Federal para processar e julgar o presidente e o vice nos crimes de responsabilidade; competência privativa do Senado Federal para processar e julgar os ministros do STF, o procurador-geral da República, o advogado-geral da União, nos crimes de responsabilidade; competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou a outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário.

No âmbito doutrinário, consolidaram-se duas visões opostas a respeito do exercício da função jurisdicional pelo Tribunal de Contas: uma reconhecendo e delimitando essa jurisdição, a outra negando sua existência.

Essa última corrente, a qual defende a ausência do caráter jurisdicional das decisões proferidas pelas Cortes de Contas, sustenta que os órgãos de controle externo não produzem “coisa julgada” por serem processos meramente administrativos. Nos dizeres de Cretella (*apud* LIMA, 2008, p. 129), ocorre uma impropriedade na expressão *julgar* disposta no texto constitucional:

Julgar as contas é examiná-las, conferir-lhes a exatidão, ver se estão certas ou erradas, traduzindo o resultado num parecer da mais alta valia, mas que nada tem de sentença judiciária. É função matemática, contabilística, nada mais [...]. Por sua vez, o Poder Judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para revê-las, não interfere na apuração do quantum do alcance.

No mesmo sentido assevera a Professora Di Pietro (2014, p. 863):

[...] embora o dispositivo fale em “julgar” (inciso I do art. 71), não se trata de função jurisdicional, porque o Tribunal apenas examina as contas, tecnicamente, e não aprecia a responsabilidade do agente político, que é de competência exclusiva do Poder Judiciário, por isso se diz que o julgamento das contas é uma questão prévia, preliminar, de competência do Tribunal de Contas, que antecede o julgamento do responsável pelo Judiciário.

Conquanto os supracitados doutrinadores sustentem não haver exercício da função jurisdicional pelo Tribunal de Contas, filiamo-nos ao entendimento de que o constituinte originário não redigiu o termo *julgar* sem tecnicidade, agindo por desconhecimento ou até mesmo desatenção. Ao contrário, observa-se uma rígida exatidão nas terminologias adotadas no rol das competências constitucionais do art. 71, ora utilizando o termo *apreciar*, ora *fiscalizar*, em outras, *realizar inspeção e auditoria*, e apenas em um inciso a terminologia *julgar*.

Ademais, infere-se que o art. 73 da Magna Carta, o qual estabelece que o Tribunal de Contas da União tem jurisdição em todo o território nacional, apresenta indubitável simetria com o §2º do art. 92, segundo o qual “o STF e os Tribunais Superiores tem sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional”.

Nesse sentido, quando, em colegiado, os Tribunais de Contas realizam o julgamento das contas dos administradores públicos, eles estão exercendo uma missão que lhes foi atribuída constitucionalmente, a função jurisdicional. Na verdade, não faz sentido a dissociação da terminologia *julgar* da atividade jurisdicional, pois quem julga exerce o direito, desempenhando, assim, uma função jurisdicional.

O posicionamento aqui adotado é corroborado por admiráveis doutrinadores, como Seabra Fagundes, Pontes de Miranda, Castro Nunes, Jacoby Fernandes, Evandro Guerra. Com a maestria que lhe é peculiar, Pontes de Miranda (*apud* JACOBY, 2016, p. 152) demonstra ser o Tribunal de Contas um corpo de julgamento, esclarecendo que “desde 1934, a função de julgar as contas está claríssima, no texto constitucional. Não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz as rejulgue depois. Tratar-se-ia de absurdo *bis in idem*. Ou o Tribunal julga ou não julga”.

Nessa lógica, a decisão definitiva dos Tribunais de Contas em processo de contas não se submete a nenhuma outra instância revisional e é indelegável, conforme se depreende das palavras de Flávio Castro (*apud* LIMA, 2008, p. 130):

Então, não há como sustentar que os Tribunais de Contas, constitucionalmente criados para controlar os gastos da República, são falecidos de jurisdição, justamente porque eles julgam e o fazem com definitividade. E assim tem que ser, pois, contrário, seria um absurdo constituir uma instituição, atribuir-lhe competência e, uma vez exercitada, permitir que outro, não-técnico e nem constitucionalmente preparado para o mister a ele incumbido, *exempli gratia*, o Judiciário, possa vir e desconstituir o seu julgado.

O Supremo Tribunal Federal, por diversas vezes, já enfrentou o tema; mas, do ponto de vista da Corte Constitucional, a questão deve ser examinada sob a ótica da estrita legalidade, quando há óbice ao devido processo legal. Nesse sentido, destaca-se o julgamento do Recurso Extraordinário nº 132.747 – Plenário, ocasião em que foi ventilada e, de certa forma, reconhecida a função judicante das Cortes de Contas, assim, a Suprema Corte reconhece que os Tribunais de Contas proferem julgamento com poder de coerção:

Já em relação às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e às contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para o erário, a atuação do Tribunal de Contas não se faz apenas no campo opinativo. Extravasa-o, para alcançar o do julgamento [...].

Entretanto, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a maioria dos seus julgados sustenta que as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, na seara dos processos de fiscalização, não vinculam o Judiciário, tendo natureza meramente opinativa. Desse modo, verifica-se que o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, relativamente aos processos de fiscalização, é no sentido de que as decisões dos Tribunais de Contas não têm caráter jurisdicional, eis que nenhuma matéria que envolva ameaça ou lesão ao direito poder ser suprida do reexame do Poder Judiciário, a fim de preponderar o princípio da inafastabilidade do reexame judicial.

Todavia, em virtude do tratamento diferenciado dispensado aos Tribunais de Contas pela Constituição de 1988, como instituição de destaque constitucional, as Cortes de Contas devem ser caracterizadas como órgãos híbridos, com funções de caráter técnico e jurisdicional, com linha hierárquica própria e independente, apartada dos poderes, gozando de autonomia administrativa e funcional.

Em conclusão, a jurisdição deve ser vista como função estatal, e não apenas como competência típica do Poder Judiciário. Nesse sentido, quando, em colegiado, o Tribunal de Contas realiza o julgamento das contas dos gestores públicos, estar-se-á cumprindo missão que lhe é própria, de ordem constitucional, sendo sua decisão definitiva no aspecto meritório e técnico.

## O controle do Poder Judiciário nas decisões proferidas pelos Tribunais de Contas

O controle judicial da Administração Pública é o poder de fiscalização que o Poder Judiciário exerce sobre os atos administrativos dos poderes Executivos, Legislativos e do próprio Judiciário. No sistema da harmonia e equilíbrio dos poderes, o controle judicial constitui uma das bases do Estado de Direito, uma vez que de nada serviria sujeitar a Administração Pública à lei se seus atos não fossem controlados por um órgão revestido de imparcialidade. Nesse diapasão, o eminente doutrinador José dos Santos Carvalho (2012, p. 999) leciona:

A importância do controle judicial, convém que se diga, é mais destacada se levamos em conta os direitos e garantias fundamentais, estatuídos na Constituição. O Judiciário, por ser um Poder equidistante do interesse das pessoas públicas e privadas, assegura sempre um julgamento em que o único fator de motivação é a lei ou a Constituição. Assim, quando o Legislativo e o Executivo se desprendem de seus parâmetros e ofendem tais direitos do indivíduo ou da coletividade, é o controle judicial que vai restaurar a situação de legitimidade, sem que o mais humilde indivíduo se veja prejudicado pelo todo-poderoso Estado.

Ademais, o controle judicial sobre a Administração Pública apenas pode ser exercido mediante a provocação do interessado, podendo ser um controle prévio ou posterior, somente no que se refere aos aspectos de legalidade ou legitimidade do ato administrativo. No exercício da função jurisdicional, o Poder Judiciário não aprecia o mérito do ato, ou seja, não examina a conveniência e oportunidade da prática do ato.

Em relação aos atos discricionários, estes se sujeitam ao controle judicial desde que não se invadam os aspectos próprios da análise subjetiva da Administração, denominado mérito administrativo. Assim, o Poder Judiciário não poderá adentrar no mérito administrativo para dizer se o ato foi conveniente ou oportuno. Entretanto, o Judiciário exerce um controle de legalidade sobre os limites da válida atuação discricionária da Administração Pública.

Com base em princípios como o da razoabilidade e da proporcionalidade, o Poder Judiciário poderá decidir se a atuação discricionária que a Administração alega ter sido legítima foi, na verdade, uma atuação fora da esfera legal de discricionariedade, ou seja, se o ato foi desarrazoado ou desproporcional. Nesse caso, o Judiciário estará declarando ilegal um ato que, a pretexto de basear-se em valoração de oportunidade e conveniência, esteja malferindo princípios jurídicos.

O estudo do instituto da coisa julgada é derivado da teoria geral do processo, sendo mencionado no art. 5º, inc. XXVI da Constituição Federal como um dos direitos e garantias fundamentais. É dever do Poder Judiciário solucionar os conflitos de interesse, em busca da pacificação social, assim, se a decisão proferida pudesse ser infundavelmente questionada e modificada, não haveria segurança jurídica e a paz social ficaria prejudicada.

Nesse sentido, nas palavras de Marcus Vinícius Gonçalves (2011, p. 425), “a função da coisa julgada é assegurar que os efeitos decorrentes das sentenças judiciais não possam mais ser modificados, que se tornem definitivos”. A coisa julgada acontece quando o provimento jurisdicional se torna irrecorrível, ou seja, não aceita mais a interposição de qualquer recurso. Tal instituto tem por finalidade conceder segurança jurídica às decisões judiciais e impedir que os conflitos se perpetuem no tempo. Existem duas formas de manifestação da coisa julgada, a formal, que é a imutabilidade dos efeitos da sentença no próprio processo em que foi proferida; e a material, em qualquer outro processo.

No âmbito da Administração Pública, a doutrina tem denominado coisa julgada administrativa a definitividade das decisões proferidas por órgãos administrativos. Assim, a coisa julgada administrativa é uma característica atribuída a determinada decisão tida como imutável após o escoamento de todos os prazos para interposição de recursos administrativos. O instituto tem o sentido de indicar a irretratabilidade dentro da própria Administração, ou a preclusão administrativa, impeditiva de alterar o que foi decidido por órgãos administrativos.

Expendidas essas observações e considerando as posições doutrinárias defensoras da existência da atividade jurisdicional no âmbito dos Tribunais de Contas no capítulo anterior, além das meramente administrativas, cabe analisar se as decisões das Cortes de Contas podem ter eficácia de coisa julgada.

No entendimento da doutrinadora Maria Sylvia Di Pietro, as decisões do Tribunal de Contas não fazem coisa julgada material, mas fazem coisa julgada formal, uma vez que a imutabilidade da decisão se restringe ao próprio processo em que foi proferida, não impedindo que tal discussão ressurgir em uma demanda ajuizada no Poder Judiciário. A conceituada autora acrescenta:

[...] não se pode colocar a decisão proferida pelo Tribunal de Contas no mesmo nível que uma decisão proferida por órgão integrado na Administração Pública. Não teria sentido que os atos controlados tivessem a mesma força dos atos de controle. Pode-se afirmar que a decisão do Tribunal de Contas, se não se iguala à decisão jurisdicional, porque está também sujeita a controle pelo Poder Judiciário, também não se identifica com a função meramente administrativa. Ela se coloca a meio caminho entre uma e outra. Ela tem fundamento constitucional e se sobrepõe à decisão das autoridades administrativas qualquer que seja o nível em que insiram na hierarquia da Administração Pública, mesmo no nível máximo da chefia do Poder Executivo. (DI PIETRO *apud* LIMA, 2008, p. 122)

Em uma profunda análise, o doutrinador Jacoby Fernandes (2016, p. 164) diferenciou as decisões decorrentes do julgamento de contas, inclusive o julgamento das contas especiais, daquelas referentes aos demais procedimentos de fiscalização de controle externo, ocasião em

que concluiu que apenas os processos de contas conseguem constituir um título executivo, tendo como consequência a produção da coisa julgada. Referido doutrinador, ainda, complementa que “todas as manifestações das Cortes de Contas têm valor e força coercitiva, mas apenas a inscrita no inciso II do art. 71 da Constituição Federal – julgar as contas dos [...] – corresponde a um julgamento, merecendo, de todos os órgãos, o respeito”.

No mesmo diapasão, Salustiano assevera que o julgamento das contas dos administradores públicos bem como o julgamento das contas especiais estão aptos a formar a coisa julgada, conforme se depreende:

[...] sob o prisma da imutabilidade da declaração contida na decisão, o julgamento de contas ordinárias está apto a formar coisa julgada, pois se amolda àquela espécie de decisão administrativa irrevogável e irretratável pela própria administração e, a par disso, não pode ser revista pelo Judiciário, por ser essencialmente de mérito administrativo. (SALUSTIANO *apud* LIMA, 2008, p. 123)

Em lado oposto, entretanto, existem autores como José Cretella e José Afonso da Silva, que negam veementemente a formação da coisa julgada pelos Tribunais de Contas, aduzindo que, mesmo em relação à apreciação das contas de administradores, esse julgamento pode ser submetido ao reexame pelo Poder Judiciário, uma vez que se encontra ausente, nas decisões do Tribunal de Contas, o caráter de definitividade ou imutabilidade dos efeitos inerentes aos atos jurisdicionais.

### Limites ao controle judicial diante do princípio da deferência técnico-administrativa

Como consequência da adoção do sistema de jurisdição una no ordenamento jurídico pátrio, as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas não são imunes à revisão judicial, entretanto, tal revisão não pode ser irrestrita, eis que o Poder Judiciário não pode adentrar no mérito do *decisum* de tais julgados. Desta forma, somente um julgamento eivado de vícios, ferindo princípios constitucionais como o contraditório e a ampla defesa, pode ensejar a correta intervenção do Poder Judiciário.

O Tribunal de Contas é uma instituição revestida de capacidade intelectual para julgar as contas dos administradores públicos e realizar diversos outros procedimentos de fiscalização. Sob uma ótica constitucional, o Tribunal de Contas está apto, diante do quadro de pessoal que possui e função constitucional que desempenha, a tomar decisões complexas e multidisciplinares, pautando-se em aspectos essencialmente técnicos.

Ademais, o desenho legislativo e organizacional das Cortes de Contas, por meio das suas leis orgânicas e regimentos internos, apresenta uma importante salvaguarda das garantias individuais, eis que são observados todos os ritos processuais definidos em lei, de modo a garantir o devido processo legal. A observância de tais preceitos processuais transforma os Tribunais de Contas em uma “justiça de *experts*” em matéria contábil, financeira, orçamentária e patrimonial.

As decisões das Cortes de Contas possuem caráter objetivo, com parâmetros de ordem técnico-jurídica, podendo sofrer revisão judicial apenas quanto a aspectos formais ou manifestas ilegalidades. Com efeito, para desconstituir uma decisão aprovada pelo Tribunal de Contas, quase sempre colegiada, é necessário que nela constem irregularidades formais ou ilegalidades manifestas.

Embora as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas não sejam imunes ao crivo judicial, a complexidade do assunto requer cautela por parte dos magistrados e maior deferência às soluções encontradas pela instituição especialista na área. Em decorrência do seu alto grau de *expertise* em matéria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a despeito

da inafastabilidade do controle judicial, os órgãos do Poder Judiciário devem guardar deferência às decisões estabelecidas no âmbito dos Tribunais de Contas.

Não existe uma única solução para evitar que ocorram indevidas ingerências do Poder Judiciário no controle das decisões das Cortes de Contas, entretanto, há estudos e teses que atenuam tais abusos. Assim, entre eles, está o denominado princípio da deferência, o qual sustenta que as decisões proferidas por órgãos detentores de competência específica, especialmente de ordem técnica, precisam ser respeitados pelos demais órgãos, incluindo o Poder Judiciário.

O princípio da deferência técnica está pautado nos princípios da separação dos poderes e da legalidade, e serve de fundamento para resguardar as decisões das Cortes de Contas da indevida ingerência do Judiciário. Referido princípio nasceu na Suprema Corte estadunidense, denominado de *judicial deference* ou *Chevron doctrine*. Na ocasião, defendeu-se o entendimento de que a Administração Pública detém primazia na interpretação dos conceitos indeterminados das leis a ela dirigidas, somente podendo intervir o Judiciário em casos teratológicos. Sobre o princípio da deferência, Alexandre Aragão assevera:

O princípio da deferência impõe que só haverá sindicabilidade diante de opções ou interpretações desprovidas de razoabilidade, flagrantemente inconstitucionais ou ilegais. Entre as várias opções ou interpretações razoáveis, plausíveis, deverá ser respeitada a que foi adotada pela Administração, ainda que haja outras também plausíveis.

Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF: “Não me cabe como juiz dizer se errou na percentagem, mas apenas dizer se o órgão agiu dentro da faculdade que a lei lhe confere. Por exemplo, presumo que agiu com vistas ao interesse público, salvo prova em contrário”. (ARAGÃO *apud* RIBEIRO, 2014, p. 10)

A melhor capacidade institucional dos Tribunais de Contas para proferir decisões de natureza técnica, a partir da sua *expertise* e da obediência ao devido processo legal, também é ressaltada por Gustavo Binbenbajm, conforme se vê:

Com efeito, naqueles campos em que, por sua alta complexidade técnica e dinâmica específica, falcem parâmetros objetivos para uma atuação segura do Poder Judiciário, a intensidade do controle deverá ser tendencialmente menor. Nestes casos, a *expertise* e a experiência dos órgãos e entidades da Administração em determinada matéria poderão ser decisivas na definição da espessura do controle. (BINENBOJM *apud* RIBEIRO, 2014, p. 10)

Ainda que supracitados excertos doutrinários estejam examinando o princípio da deferência no âmbito das possibilidades de controle judicial à atividade administrativa, o mesmo entendimento, em certa medida, pode ser aplicado às decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, por tratar-se de uma instituição com competências exclusivas e constitucionalmente estabelecidas. Nesse sentido, as decisões das Cortes de Contas estariam mais protegidas do que os outros atos administrativos, devendo o seu mérito ser respeitado pelo Poder Judiciário.

Os processos instruídos e decididos pelos Tribunais de Contas percorrem unidades técnicas especializadas que emitem pareceres extremamente técnicos, haja vista a complexidades dos assuntos submetidos às Cortes de Contas. Desse modo, deve haver o devido respeito às decisões proferidas por tais órgãos de controle externo, aos quais foi atribuída competência privativa de julgamento das contas dos administradores públicos.

A fim de enriquecer o estudo, demonstrar-se-ão os limites da revisão judicial por meio de um exemplo: as contas de determinado gestor foram julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas com base no entendimento de que houve superfaturamento em uma obra. Referido superfaturamento foi apurado em um processo de contas já julgado irregular pelas Cortes de Contas. O gestor ajuíza uma ação judicial com o intuito de discutir o superfaturamento e demonstrar que os parâmetros adotados pelo Tribunal de Contas, para verificar os preços de mercado, eram inconsistentes.

Na solução do presente caso, ao Poder Judiciário caberia verificar se houve a observância do devido processo legal no processo percorrido no âmbito da Corte de Contas, como exemplo, se houve citação do gestor, abertura do contraditório e da ampla defesa, possibilidade de recursos, obediência à lei orgânica e ao regimento interno, entre outras.

Em relação aos parâmetros adotados pelo Tribunal de Contas a fim de verificar os preços de mercado, caberia ao Judiciário examinar se tais parâmetros obedeceram à legislação ou ao ordenamento jurídico como um todo. Caso a resposta seja afirmativa, não poderia o Poder Judiciário modificar o parâmetro adotado pelo Tribunal de Contas, determinando que o parâmetro x fosse adotado em detrimento ao parâmetro y. Caso houvesse o desrespeito ao ordenamento jurídico na escolha do parâmetro pelo Tribunal de Contas, poderia o Poder Judiciário determinar a nulidade da decisão proferida pela Corte de Contas, com a desconstituição dos seus efeitos. Assim, o Poder Judiciário poderia determinar que as Cortes de Contas realizassem um novo julgamento, com base em parâmetros que obedecessem à legislação vigente e ao ordenamento jurídico pátrio.

Com efeito, justamente nas situações que demandam decisões substancialmente técnicas, faz-se necessário uma maior cautela da atuação do Poder Judiciário. Referido poder deve compreender que os Tribunais de Contas estão em melhores condições para solucionar as lides referentes às suas matérias de fiscalização, por contar com amplo corpo técnico.

Deste modo, nas decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, as quais são instruídas por complexos pareceres técnicos, o Judiciário deve buscar a preservação da decisão, desde que esta seja razoável e em consonância com os fundamentos da República. Ademais, tendo em vista que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos públicos é exercida pelo Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas, conclui-se que se a decisão do Tribunal de Contas não extrapola esses preceitos, ela é soberana e não pode ser afetada pelo reexame do Poder Judiciário, sob pena de ocorrer flagrante invasão de competência.

## Conclusão

O presente artigo pretendeu oferecer uma colaboração para o estudo da atividade jurisdicional exercida pelos Tribunais de Contas e o limite da revisão judicial sobre suas decisões. Atualmente existe uma grande discussão jurisprudencial e doutrinária quanto aos limites da revisão judicial sobre as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, sendo possível visualizar duas principais correntes.

A primeira corrente defende a ausência do caráter jurisdicional das decisões proferidas pelas Cortes de Contas, aduzindo que os órgãos de controle externo não produzem “coisa julgada” por serem processos meramente administrativos. Como consequência da unicidade de jurisdição adotada pelo nosso ordenamento jurídico, essa primeira corrente entende pela ampla revisão judicial das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas. Nesse sentido, seria possível analisar o mérito das decisões mesmo nos casos em que a ilegalidade não é manifesta, ou seja, seria possível a análise tanto de aspectos formais, quanto os materiais de referidas decisões.

Por sua vez, a segunda corrente sustenta que, ao estabelecer atribuições exclusivas de julgamento de contas dos administradores públicos aos Tribunais de Contas, a Constituição Federal conferiu parcela jurisdicional às Cortes de Contas. Assim, o julgamento de contas configura-se verdadeira função de cunho jurisdicional, de competência exclusiva dos Tribunais de Contas, sendo esta a tese que mais coaduna com o sistema jurídico brasileiro.

Nesse quadro, sustentou-se que as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas não são imunes à revisão judicial, entretanto, tal revisão não pode ser irrestrita, eis que o Poder Judiciário não pode adentrar no mérito do *decisum* de tais julgados. Ademais, sob uma ótica constitucional, o Tribunal de Contas está apto, diante do seu quadro de pessoal e da função

constitucional que desempenha, a tomar decisões complexas e multidisciplinares, pautando-se em aspectos essencialmente técnicos.

Assim, deve o Poder Judiciário guardar deferência às decisões proferidas pelas Cortes de Contas, devido a sua maior expertise técnica. Desta forma, somente um julgamento eivado de vícios, ferindo princípios constitucionais como o contraditório e a ampla defesa, pode ensejar a correta intervenção do Poder Judiciário.

O Poder Judiciário, portanto, somente em situações que verificar desrespeito ao devido processo legal ou ao ordenamento jurídico como um todo, poderá determinar a nulidade da decisão do Tribunal de Contas, com a desconstituição dos seus efeitos, ocasião em que deverá devolver o caso à Corte de Contas competente, para novo julgamento.

#### **The Judicial Function of the Courts of Accounts and the Principle of Technical and Administrative Deference**

**Abstract:** The scope of this article is to present the judicial function of the Court of Accounts and the application of the principle of technical and administrative deference as a limit to the interference of the Judiciary Branch in the technical decisions handed down by the Court of Accounts. It aims to demonstrate that the Court of Accounts is able, in view of its staff and the constitutional function it performs, to make complex and multidisciplinary

decisions, based on essentially technical aspects. In this sense, the Judiciary should defer to the decisions rendered by the Court of Accounts, due to its greater technical expertise. This means that only a vicious trial, violating constitutional principles such as the contradiction and ample defense, can lead to the correct intervention of the Judiciary.

**Keywords:** Court of Accounts. Jurisdictional Activity. Limits to Judicial Control. Deference to Technical Decisions.

## Referências

- BUGARIN, Paulo Soares. *O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- DONIZETTI, Elpídio. *Curso didático de direito processual civil*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. *Direito processual civil esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- JACOBY, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Campus Concurso, 2008.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.
- RIBEIRO, Ricardo Lodi. Decisões do CARF – Reexame pelo Poder Judiciário – Limites e possibilidades. *Fórum de Direito Tributário*, Belo Horizonte, ano 12, n. 70, abr. 2014.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BRANDÃO, Vivianne Alves Bragança. A função jurisdicional do Tribunal de Contas e o princípio da deferência técnico-administrativa. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 01, p. 21-32, jan./jun. 2019.

---

# Aplicabilidade do art. 30 da Constituição do Estado de Goiás no exercício do controle externo

**Liliane Elisabeth Cordeiro Tenório de Miranda**

Graduada em Engenharia Elétrica pela UFPE. Especialista em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal pela Uninter. Especialista em Gestão da Manutenção pela UFPE. Analista de Controle Externo na especialidade Orçamento e Finanças no Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *E-mail:* lelisabeth@tce.go.gov.br.

**Resumo:** O presente artigo discute a aplicabilidade do art. 30 da Constituição do Estado de Goiás no exercício do controle externo e tece considerações acerca da composição da força de trabalho da Administração Pública estadual. A metodologia adotada compreendeu pesquisas legislativas, além de análises qualitativas e quantitativas de dados, utilizando a plataforma *Qlik Sense*. Pôde-se constatar que o dispositivo representou uma inovação na época de sua edição. Não obstante o conteúdo disciplinado em seus incs. II e III referentes às despesas com pessoal e publicidade, respectivamente, encontra-se mais amplamente contemplado pelas prestações de contas exigidas por meio da atual contabilidade aplicada ao setor público, tais dispositivos possuem conteúdo relevante e promotor de *accountability*. O inc. I trata de matéria inédita cujo teor apresenta alta relevância para

subsidiar o gerenciamento e a fiscalização do quadro de pessoal do serviço público estadual, a exemplo da amostra de dados tabulada neste trabalho que demonstrou distorções do quadro de pessoal do Estado, em função do considerável número de servidores temporários no Poder Executivo (22,3%) e comissionados no Poder Legislativo (89,3%).

**Palavras-chave:** Controle externo. Quadro de pessoal. Governo do Estado de Goiás. Constituição do Estado de Goiás.

**Sumário:** Introdução – Abordagem metodológica – Art. 30 da Constituição do Estado de Goiás no exercício do controle externo – Composição da força de trabalho da Administração Pública estadual – Considerações finais – Referências

## Introdução

Na composição do orçamento público, as despesas com pessoal absorvem uma parcela representativa dos gastos, o que torna o tema bastante relevante no que diz respeito ao controle externo, prestação de contas ou *accountability*.<sup>1</sup>

Em busca de uma definição trazida pelo direito positivo sobre despesa com pessoal, verifica-se que a Lei nº 4.320, de 17.3.1964, não tratou de tal definição. Somente no ano 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000) definiu em seu art. 18 o que é a despesa total com pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (BRASIL, 2000, p. 10)

A definição da LRF veio, precipuamente, para suprir uma demanda constitucional advinda da reforma administrativa operada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Consta do art. 21 da referida Emenda que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

Partindo para o art. 30 da Constituição do Estado de Goiás, foco deste artigo, concebido em sede de Constituição estadual, ou seja, vigorando desde 5.10.1989, inobstante não ter definido tal despesa, trouxe uma boa dose de *accountability* em seu teor, ao requerer dos representantes dos três poderes, bem como das entidades da Administração indireta ou fundacional, que prestassem contas não só do valor demandado por despesas com pessoal, mas também

<sup>1</sup> De origem anglo-saxônica, *accountability* ainda não possui uma tradução adequada para o nosso idioma. Vai além da transparência das ações do Poder Público, englobando também a capacidade do governo de responder às demandas da sociedade e à responsabilidade dos agentes políticos e administradores públicos pelos seus atos, transcendendo, portanto, ao conceito de prestação de contas tradicional (OLIVEIRA, 2015, p. 20).

acerca da composição dos quadros funcionais da Administração Pública, conforme se detalha ao longo deste artigo.

Diante desse contexto surge o problema da pesquisa: o art. 30 da Constituição do Estado de Goiás seria um dispositivo à frente do seu tempo ou mera retórica constitucional no sentido de não prover o controle externo de informações úteis ou suficientes para se realizar fiscalizações? Ante o questionamento, o estudo discute a aplicabilidade do dispositivo constitucional referente ao exercício do controle externo, bem como tece considerações acerca da composição da força de trabalho da Administração Pública estadual.

A partir dos dados coletados no *site* oficial do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, foi possível verificar se as informações catalogadas poderiam subsidiar fiscalizações ou suscitar melhorias gerenciais quanto à composição do quadro de pessoal.

## Abordagem metodológica

Para o desenvolvimento da pesquisa foi inicialmente realizado um levantamento bibliográfico em todas as Constituições estaduais, com o propósito de identificar algum dispositivo com teor semelhante ao do art. 30 da Constituição do Estado de Goiás, verificando-se que o dispositivo inovou, pois inexistia algo semelhante em outras Constituições.

Como segunda e principal etapa da pesquisa foram coletados os dados dos relatórios consolidados do art. 30, publicados no portal oficial do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. A amostra trabalhada compreendeu todos os trimestres do exercício de 2017 e o primeiro e segundo trimestre do exercício de 2018.

Todos os dados coletados foram transferidos para plataforma *Qlik Sense*,<sup>2</sup> a fim de se construir um banco de dados por meio do qual fosse possível a construção de visões gerenciais ou de auditoria. Um banco de dados consiste em uma coleção de dados relacionados, sendo uma coleção lógica e coerente de dados com algum significado inerente. Uma organização de dados ao acaso (randômica) não pode ser corretamente interpretada como um banco de dados, já um banco de dados é projetado, construído e povoado por dados, atendendo a uma proposta específica (NAVATHE, 2006).

Com a construção do banco de dados, formado a partir dos relatórios consolidados, foi criado um observatório do art. 30, que permitiu a realização de diversas análises quantitativas e qualitativas dos dados estruturados em tabelas e gráficos dinâmicos, os quais subsidiaram toda pesquisa apresentada. As análises quantitativas consistiram em verificações em números brutos e em termos percentuais da estruturação e distribuição da força de trabalho estadual, já as análises qualitativas envolveram inferências e reflexões acerca das composições do quadro de pessoal de cada unidade administrativa.

## Art. 30 da Constituição do Estado de Goiás no exercício do controle externo

Inicialmente, importa frisar que o art. 30 tem um conteúdo exclusivo para a Constituição do Estado, ou seja, buscando-se algo de teor semelhante nas outras Constituições estaduais ou mesmo na federal nada se encontra. Portanto, é um dispositivo genuíno do constituinte goiano.

É o último artigo da Seção VII que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Seu conteúdo, reproduzido a seguir, contempla três incisos, sendo o primeiro para tratar de quantitativo de pessoal e os demais para tratar de despesas com pessoal e publicidade, respectivamente.

<sup>2</sup> O *Qlik Sense* é uma plataforma para a análise de dados que permite ao usuário fazer as próprias descobertas e compartilhar o conhecimento em grupos e organizações. É uma ferramenta que utiliza mecanismo associativo e indexa todas as relações possíveis em dados. Ver: <https://www.qlik.com/pt-br/products/qlik-sense>.

Art. 30. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e as entidades da administração indireta ou fundacional encaminharão ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade, no mês seguinte a cada trimestre:

I - o número total dos servidores e empregados públicos nomeados e contratados por classe de cargos e empregos, no trimestre e até ele;

II - a despesa total com o pessoal, confrontada com o valor das receitas no trimestre e no período vencido do ano;

III - a despesa total com noticiário, propaganda ou promoção, qualquer que tenha sido o veículo de planejamento, estudo e divulgação.

§1º O Tribunal de Contas do Estado consolidará e divulgará, em trinta dias, em órgão oficial da imprensa, os dados de que trata este artigo.

§2º O Tribunal de Contas do Estado, trimestralmente, encaminhará à Assembleia Legislativa o relatório de que tratam os incisos I, II e III deste artigo. (GOIÁS, 1989, p. 31)

Infere-se que o dispositivo teve por objetivo a promoção de fiscalização, a ser exercida pelo controle externo, de transparência das informações acerca de despesas com pessoal e com publicidade e da composição do quadro de pessoal da Administração Pública do Estado de Goiás.

O *caput* do art. 30 deixa claro que o constituinte desejou que a determinação atingisse toda a Administração Pública direta e indireta em seus três poderes, pretendia um controle trimestral das informações demandadas e elegeu o Tribunal de Contas Estadual para consolidar e publicar os relatórios. Esta é a abrangência do art. 30 da Constituição do Estado de Goiás.

O inc. I do mesmo artigo traz obrigatoriedade de envio ao Tribunal de Contas de relatório contendo “o número total dos servidores e empregados públicos nomeados e contratados por classe de cargos e empregos, no trimestre e até ele”. Para melhor compreensão do tema, elencam-se a seguir algumas reflexões sobre sua interpretação textual.

Acerca da expressão “o número total dos servidores e empregados públicos nomeados e contratados”, interessante destacar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008) quanto à definição de servidores públicos em sentido amplo, bem como de suas espécies. São categorizados em servidores estatutários, empregados públicos e servidores temporários:

São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

Compreendem:

Os servidores estatutários, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos;

Os empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público;

Os servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição); eles exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público. (DI PIETRO, 2008, p. 487-488)

À luz desta doutrina, pode-se inferir que o art. 30, inc. I, restringe seu escopo nas seguintes categorias de servidores públicos: estatutários, aqui compreendidos pelos efetivos, comissionados, empregados públicos e temporários.

A segunda parte do dispositivo trata de “classe de cargos e empregos”, que pode ser entendido como “cargo”. Ou seja, a prestação de contas referente ao inc. I se dará por quantitativo de servidores agrupados em efetivos, comissionados, empregados públicos e temporários cadastrados em seus respectivos cargos.

Neste ponto cabe esclarecer que, embora Di Pietro (2008) ensine que servidores temporários exercem função sem estarem vinculados a cargo ou emprego público, considera-se que para prestação de contas do art. 30 a inclusão de temporários se dá de acordo com a nomenclatura estabelecida na vaga publicada no edital do processo seletivo simplificado.

Ante o exposto, pode-se concluir que o inc. I do art. 30 destina-se a coletar informações acerca da composição da força de trabalho para consolidação e publicação pelo Tribunal de Contas. Ou seja, trata do quadro de pessoal próprio de cada unidade administrativa estadual, incluindo os temporários e desconsiderando a mão de obra terceirizada. Portanto, trata-se de um dispositivo vigoroso no quesito *accountability*. Considerando o conteúdo do inc. I, pode-se, por exemplo, tecer as várias pesquisas com viés gerencial ou de auditoria.

Partindo para os incs. II e III, realizou-se uma análise conjunta, uma vez que ambos dizem respeito ao tema financeiro. O primeiro trata de “despesa total com o pessoal, confrontada com o valor das receitas no trimestre e no período vencido do ano”, o segundo de “despesa total com noticiário, propaganda ou promoção, qualquer que tenha sido o veículo de planejamento, estudo e divulgação”. São dispositivos de fácil interpretação, cujo conteúdo subsidiaria uma fiscalização para frente do seu tempo, levando-se em consideração a época de sua edição.

Impende destacar que a Lei Complementar nº 101/2000 trouxe avanço no quesito transparência das receitas de despesas públicas. O Capítulo IX, que é dedicado à transparência, ao controle e à fiscalização, trata dos instrumentos de transparência e gestão fiscal em seu art. 48:

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

§1º A transparência será assegurada também mediante: [...]

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; [...].

Ressalta-se também que as regras atuais da contabilidade aplicada ao setor público, tecidas por força da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ao estabelecer, em seu art. 51, “a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público”, excedem a demanda dos incs. II e III do art. 30 em riqueza de conteúdo no que diz respeito ao detalhamento de despesas de pessoal e de publicidade, entretanto, não se pode olvidar da força constitucional impressa ao tema por meio deste art. 30.

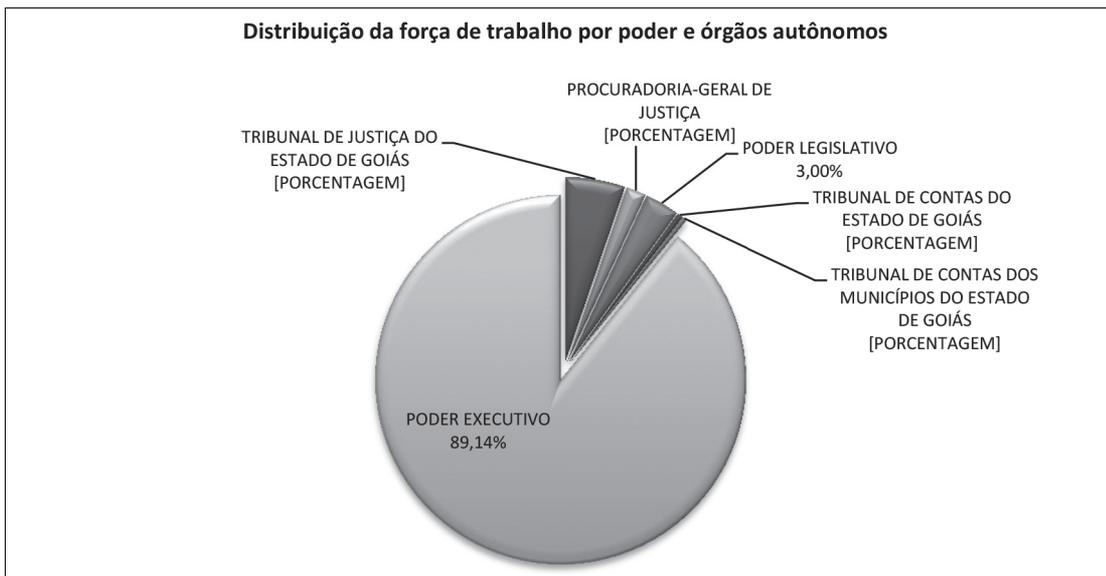
Desta forma, impera considerar que, diante das obrigações implantadas pela atual contabilidade aplicada ao setor público capitaneadas pela LRF, o art. 30, em seus incs. II e III, tornou-se mais uma fonte de *accountability*, vez que os dados declarados por força deste dispositivo podem ser confrontados com as informações consolidadas pela contabilidade pública das entidades declarantes.

Portanto, quanto ao exercício do controle externo, pode-se inferir de todo o exposto que os incs. II e III do art. 30 da Constituição do Estado de Goiás poderiam ser confrontados com as prestações de contas introduzidas pela LRF, trazendo reforço à *accountability*.

## Composição da força de trabalho da Administração Pública estadual

Considerando a enorme gama de dados disponibilizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás por meio do relatório consolidado do art. 30, concernente ao inc. I, fez-se uma primeira abordagem sob o aspecto gerencial, objetivando visualizar de que maneira o estado distribui sua força de trabalho por poder público e órgãos autônomos, sendo que as análises permitem detalhamento até o nível de unidade administrativa.

**Figura 1 – Distribuição da força de trabalho estadual por poder e órgãos autônomos**

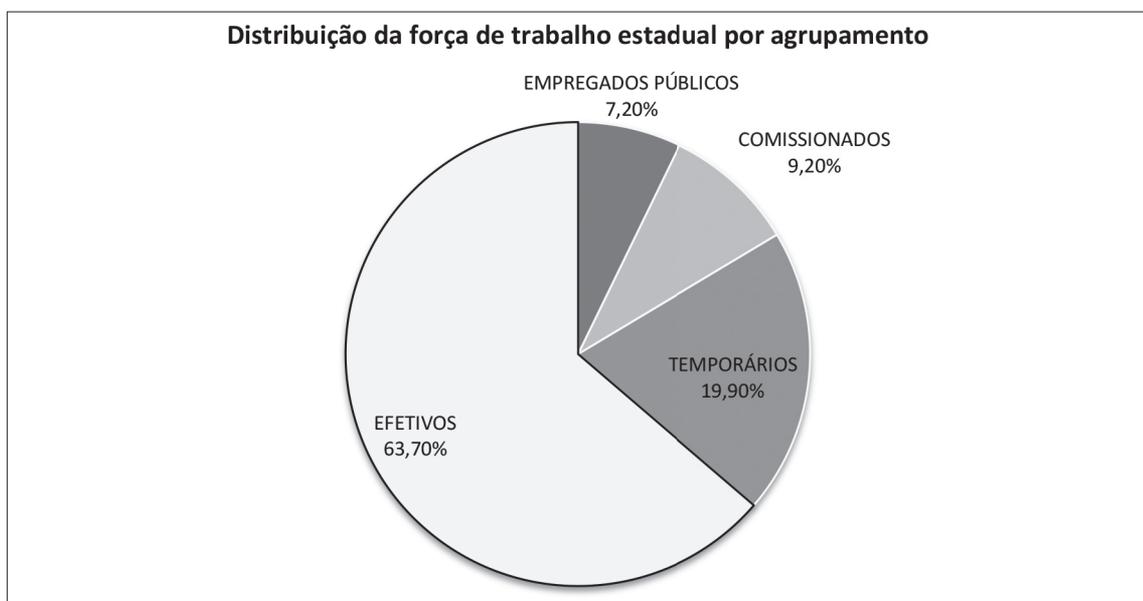


Fonte: Elaboração do autor com dados de Goiás (2018b).

Na Figura 1 podemos constatar uma situação já esperada, a força de trabalho concentra-se no Poder Executivo, entretanto chama atenção o alto percentual de servidores destinado a este poder, 89,14%. Assim, uma estratégia de fiscalização que envolva o Poder Executivo já abrangerá quase a totalidade do quadro de pessoal da Administração Pública estadual.

Outra situação analisada abordou a distribuição do quadro de pessoal do estado agrupado nas categorias comissionados, temporários, efetivos e empregados públicos.

**Figura 2 – Distribuição da força de trabalho estadual**

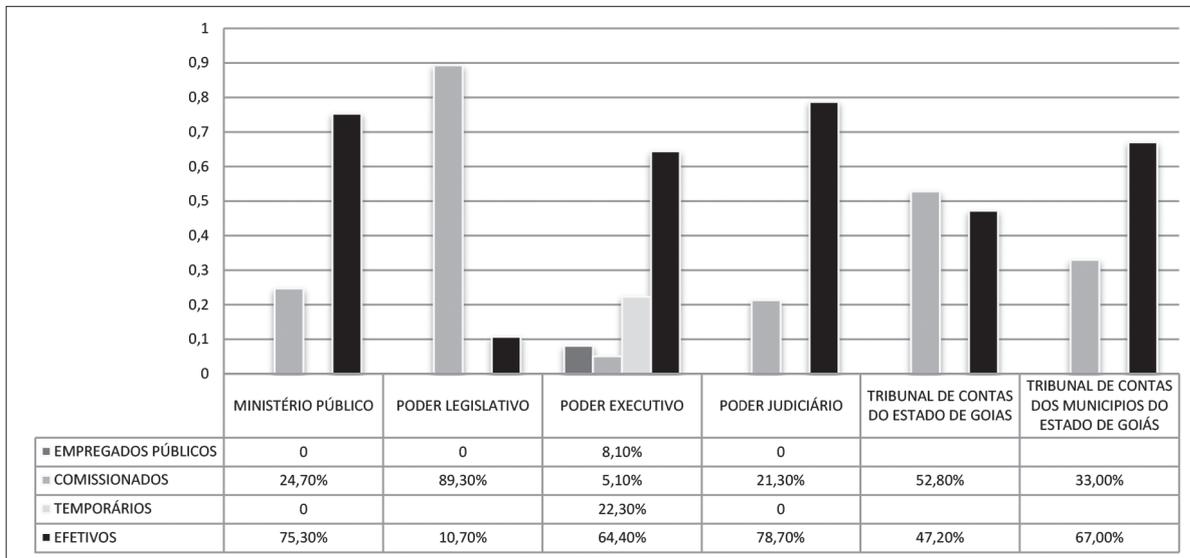


Fonte: Elaboração do autor com dados de Goiás (2018b).

Interessante notar que, a partir da Figura 2, vários questionamentos podem ser levantados para Administração Pública estadual. Por exemplo, o de como justificar uma força de trabalho composta por 20% de servidores temporários, considerando que tais contratos se destinam a atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, inc. IX, CF) (BRASIL, 1988).

Destaca-se o número elevado de servidores compondo esta categoria, atingindo 19,9% do total da força de trabalho estadual, o que representa 22.625 contratos temporários.

**Figura 3 – Distribuição da força de trabalho estadual – Segregação por poder e órgão autônomo**



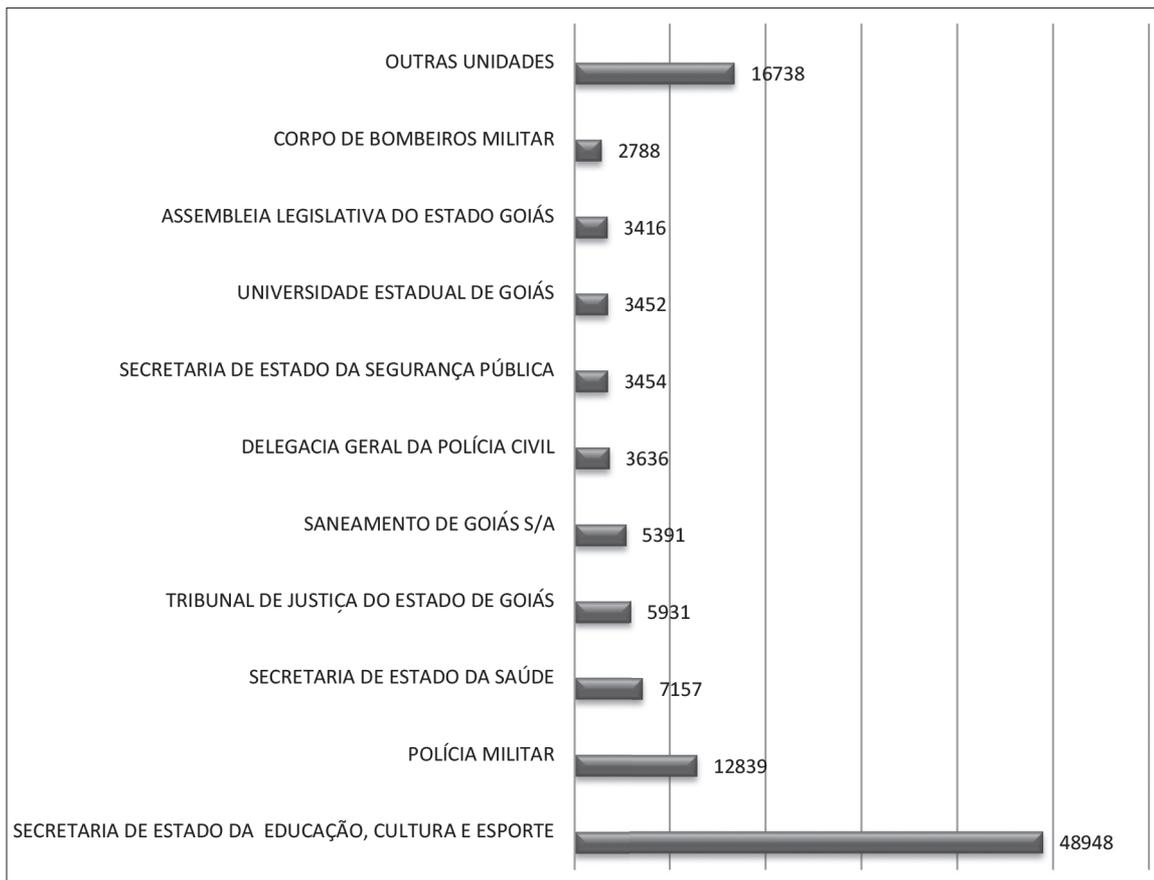
Fonte: Elaboração do autor com dados de Goiás (2018b).

Deste último gráfico podemos fazer várias inferências acerca da composição da força de trabalho estadual. Evidencia-se que servidores trabalhando em regime temporário concentram-se no Poder Executivo. O Poder Judiciário e o Ministério Público possuem uma distribuição de seus cargos entre efetivos e comissionados com aparência de um quadro harmônico, uma vez que mais de 70% dos cargos são ocupados por efetivos.

Já o Poder Legislativo apresenta uma evidente necessidade de realização de concurso público, com um quadro com quase 90% das vagas ocupadas por servidores comissionados. Considerando ser órgão titular do exercício de controle externo, essa composição de quadro de pessoal fragiliza sua atuação.

Outra situação que pode ser verificada a partir dos dados do art. 30 é a da quantidade de servidores por unidade administrativa. Esta seria uma análise gerencial que indicaria o porte das unidades administrativas, podendo ser analisada por agrupamento (efetivos, comissionados, temporários ou empregados públicos) ou até mesmo por cargo.

**Figura 4 – Quantidade de servidores por unidade administrativa**

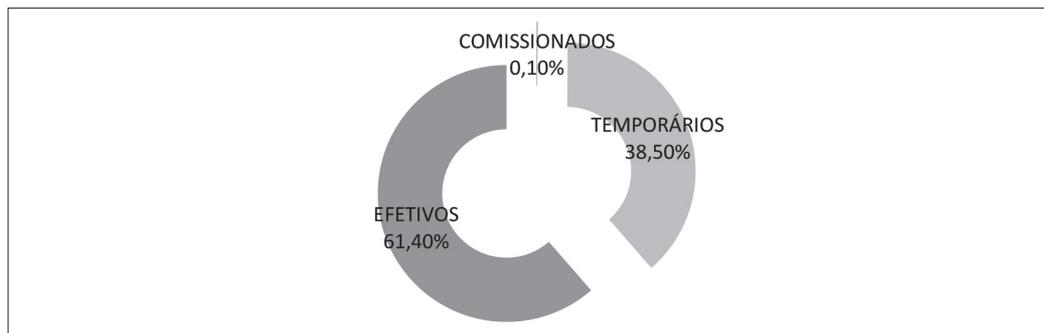


Fonte: Elaboração do autor com dados de Goiás (2018b).

O gráfico trata de uma visão gerencial das dez maiores unidades administrativas em termos de força de trabalho, as demais foram agrupadas em “outras unidades”. Esta visão pode nortear futuras fiscalizações. Por exemplo, a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte – Seduce ganha destaque pelo seu tamanho. Considerando todos os comissionados, efetivos, empregados públicos e temporários, esta secretaria agrupa 48.948 servidores, absorvendo 43% da força de trabalho estadual.

Considerando a magnitude da Seduce, apresenta-se a seguir um gráfico contendo sua composição detalhada.

**Figura 5 – Composição da força de trabalho da Seduce (1º trimestre de 2018)**

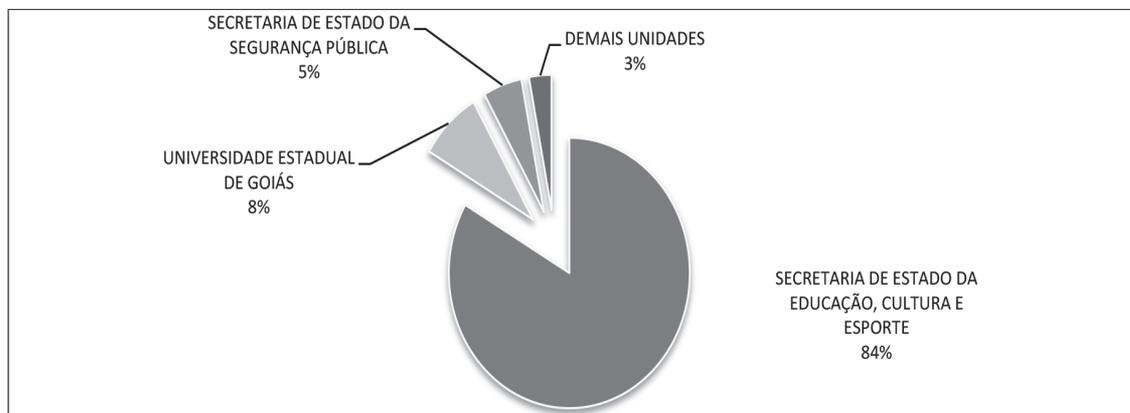


Fonte: Elaboração do autor com dados de Goiás (2018b).

Conforme gráfico acima, a Seduce está composta por quase 40% de servidores temporários. Este aspecto já é suficiente para justificar alguma fiscalização no sentido de esclarecer e propor ajuste nesta composição de quadro de pessoal.

Explorando um pouco mais esta situação de excessivo número de temporários, vejamos a distribuição dos temporários no Estado.

**Figura 6 – Distribuição dos servidores temporários no estado de Goiás no primeiro trimestre de 2018**

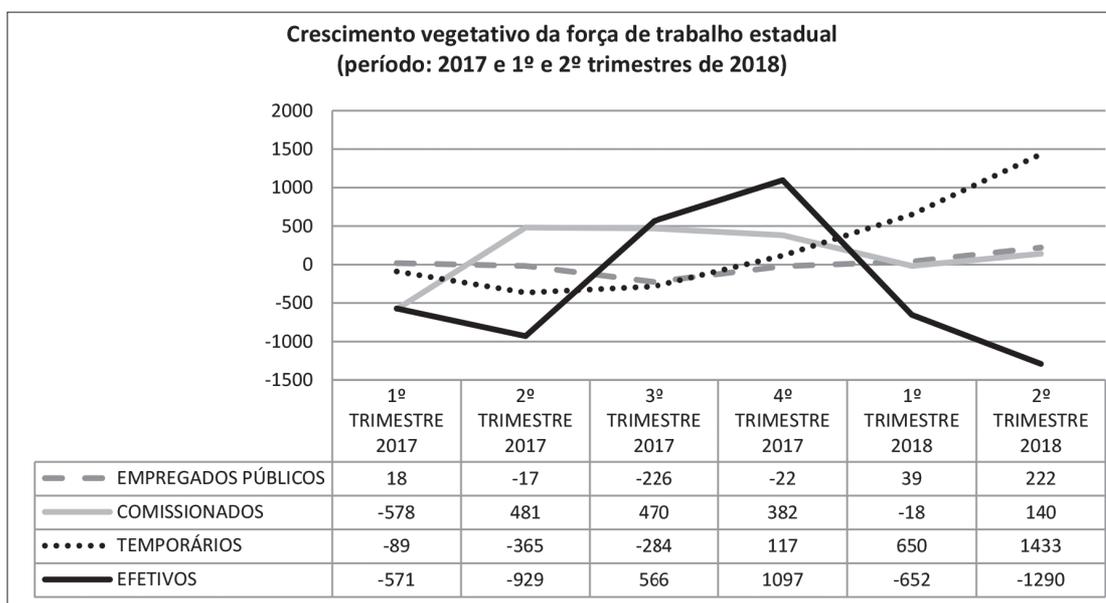


Fonte: Elaboração do autor com dados de Goiás (2018b).

A Seduce absorve 84% desta categoria, revelando a proeminente necessidade de realização de concurso público para esta secretaria.

Com os dados do art. 30, também se pode pesquisar por quanto tempo perdura este *layout* de composição do quadro de pessoal. A última visão escolhida para abordagem neste artigo trata do crescimento vegetativo da força de trabalho estadual segregada por efetivos, empregados públicos, comissionados e temporários.

**Figura 7 – Crescimento vegetativo da força de trabalho segregada por efetivos, comissionados, empregados públicos e temporários no período de 2017 até segundo trimestre de 2018**



Fonte: Elaboração do autor com dados de Goiás (2018a; 2018b; 2018c; 2017a; 2017b; 2017c).

Analisando a Figura 7, vê-se que a linha de efetivos decai ao longo dos últimos trimestres enquanto que a linha de temporários vem ascendendo desde o segundo trimestre de 2017. Esta situação confirma as inferências feitas nas visões anteriores.

Estas são apenas algumas análises, entre muitas outras que se pode realizar, ao se estruturar os dados coletados por força do inc. I do art. 30 da Constituição Estadual, demonstrando assim o alto potencial para subsidiar ou nortear fiscalizações reservado neste dispositivo. Importante considerar que estudar situações que abordam o quadro de pessoal da Administração Pública significa intervir direta ou indiretamente nas despesas com pessoal impressas nas contas públicas, as quais têm altíssima materialidade financeira e orçamentária.

## Considerações finais

A pesquisa apresentada neste artigo teve como objetivo realizar uma explanação quanto à aplicabilidade do art. 30 da Constituição do Estado de Goiás referente ao exercício do controle externo, bem como tecer considerações acerca da composição da força de trabalho da Administração Pública estadual.

Foi trazida uma interpretação do dispositivo em tela, ante a legislação mais atual, passados quase 30 anos da sua publicação. O art. 30 compõe-se de três incisos, o primeiro trata de uma medição trimestral da força de trabalho estadual, o segundo e o terceiro tratam de despesas com pessoal e publicidade, respectivamente.

O inc. I introduz uma abordagem única quanto à composição da força de trabalho estadual. A análise dos dados referentes a este inciso permitiu esboçar a composição da força de trabalho da Administração Pública estadual fazendo-se várias análises tanto com viés gerencial como de auditoria, ou seja, permitiu subsidiar fiscalizações com tema composição do quadro de pessoal.

Evidenciou-se a eminente necessidade de fomento à realização de concurso público, uma vez que a composição do quadro de pessoal, notadamente dos poderes Executivo e Legislativo, apresenta composições atípicas. O primeiro encontra-se com elevada proporção de servidores temporários e o segundo majoritariamente composto por servidores comissionados.

Quanto aos incs. II e III, conclui-se que, inobstante as inovações trazidas pela atual contabilidade aplicada ao setor público no que diz respeito às prestações de contas traçadas pela Lei Complementar nº 101/2000, estes incisos trazem teor que disponibiliza ao controle interno e externo mecanismos de fiscalização e aumento da transparência, sendo dispositivos à frente do seu tempo e com força constitucional.

Desta maneira, há espaço para utilização dos dados auferidos por ocasião do art. 30 quanto aos seus incs. II e III no que diz respeito ao exercício do controle externo. Como paradigma, estas informações podem ser confrontadas com aquelas prestadas por meio de outras demandas mais completas e atuais capitaneadas pela LRF.

Finalmente, propício registrar que, após tabulação e análise dos dados declarados por força deste art. 30, por meio da plataforma *Quik Sense*, puderam-se produzir visões interessantes e promotoras de transparência no que diz respeito à composição dos quadros de pessoal da Administração Pública estadual, bem como às despesas com pessoal e publicidade.

### **Applicability of Article 30 of the Constitution of the State of Goiás in the Exercise of External Control**

**Abstract:** This article discusses the applicability of Article 30 of the Constitution of the State of Goiás regarding the exercise of external control and makes considerations about the composition of the public administration workforce. The methodology adopted included legislative research, as well as qualitative and quantitative data analysis using the Qlik Sense platform. It could be verified that this part of the Constitution represented an innovation at the time of its edition. Notwithstanding the fact that the regulated content, described in sections II and III (relating to personnel and advertising expenses) is more widely covered by

the accounts required by current accounting applied to the public sector, such legal provisions have relevant content and promote accountability. Section I deals with matters not yet regulated and is highly relevant to assist in the management and supervision of the public service staff, such as the data sample tabulated in this study that demonstrated distortions in the state's staff, as a function of a considerable number of temporary servants in the Executive branch (22.3%) and those in the Legislative branch (89.3%)

**Keywords:** External Control. Workforce of the Public Administration. Composition. State of Goiás Government. State of Goiás Constitution.

## Referências

- BRASIL. *Constituição 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República – Casa Civil, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 21 ago. 2018.
- BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF*. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília: Presidência da República – Casa Civil, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 21 jul. 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- DIREITO, Carlos Alberto Menezes. Reforma administrativa: a Emenda nº 19/98(\*). *Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva*, v. LI, n. I, p. 1-98, jan./jul. 1999.
- GOIÁS. *Constituição 1989*. Constituição do Estado de Goiás. Goiânia: Casa Civil, 1989. Disponível em: [http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao\\_1988.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm). Acesso em: 21 ago. 2018.
- GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE-GO. Relatório Consolidado 2º trimestre. *Diário Eletrônico de Contas*, Goiânia, ano VII, n. 134, 30 ago. 2018a. Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/CategoriaDownload?idCategoria=452>. Acesso em: 10 set. 2018.
- GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE-GO. Relatório Consolidado 1º trimestre. *Diário Eletrônico de Contas*, Goiânia, ano VII, n. 85, 30 maio 2018b. Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/CategoriaDownload?idCategoria=452>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE-GO. Relatório Consolidado 4º trimestre. *Diário Eletrônico de Contas*, Goiânia, ano VII, n. 29, 28 fev. 2018c. Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/CategoriaDownload?idCategoria=452>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE-GO. Relatório Consolidado 3º trimestre. *Diário Eletrônico de Contas*, Goiânia, ano VI, n. 207, 29 nov. 2017a. Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/CategoriaDownload?idCategoria=452>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE-GO. Relatório Consolidado 2º trimestre. *Diário Eletrônico de Contas*, Goiânia, ano VI, n. 151, 25 ago. 2017b. Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/CategoriaDownload?idCategoria=452>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE-GO. Relatório Consolidado 1º trimestre. *Diário Eletrônico de Contas*, Goiânia, ano VI, n. 93, 30 maio 2017c. Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/CategoriaDownload?idCategoria=452>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- NAVATHE, Ramez Elmasri Shamkant B. *Sistemas de banco de dados*. 4. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2006.
- OLIVEIRA, A. M. de. *Governança no setor público sob o prisma do controle externo: a experiência do Tribunal de Contas da União (TCU) na avaliação das políticas públicas e na indução do seu aperfeiçoamento como alavanca ao Desenvolvimento Nacional*. 178 f. Monografia (Diplomação em Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015.
- PEREIRA, Caio Mário Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MIRANDA, Liliane Elisabeth Cordeiro Tenório de. Aplicabilidade do art. 30 da Constituição do Estado de Goiás no exercício do controle externo. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 01, p. 33-42, jan./jun. 2019.

---

# A natureza jurídica dos atos concessórios de aposentadoria, reforma e pensão: os efeitos sobre o prazo decadencial

**André de Oliveira Navarro**

Formado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-Graduado em Direito Administrativo e Constitucional pela Anhanguera – Uniderp e em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário Internacional. É Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *E-mail:* Aonavarro@tce.go.gov.br.

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo discutir a natureza jurídica dos atos de pessoal sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas no exercício de seu controle externo. Concentra-se, especificamente, nos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão, identificando sua natureza, bem como o posicionamento dos Tribunais Superiores a respeito da temática e os efeitos que a adoção de uma ou outra classificação tem sobre o prazo decadencial desses atos. Verificou-se que não existe um consenso em torno da classificação. Entende-se que sanear tal controvérsia é de suma importância para que os beneficiados saibam exatamente o que esperar do Poder Judiciário, quando

seus benefícios forem atingidos por uma decisão administrativa dos Tribunais de Contas.

**Palavras-chave:** Natureza jurídica. Atos concessórios de aposentadoria. Tribunais de Contas. Supremo Tribunal Federal.

**Sumário:** Introdução – Os atos administrativos quanto à sua formação – Os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão e sua natureza jurídica – Os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão como atos compostos – Os efeitos da classificação sobre a contagem do prazo decadencial de anulação – Considerações finais – Referências

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 definiu, em seu art. 71, inc. III, a seguinte competência para o Tribunal de Contas da União:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; [...]. (BRASIL, 1988)

As Constituições dos diversos estados brasileiros, em decorrência do princípio da simetria, estabeleceram esta mesma competência para os Tribunais de Contas estaduais espalhados pelas 27 unidades federadas.

Atualmente, o Supremo Tribunal Federal posiciona-se no sentido de serem complexos os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão, contrariando boa parte da doutrina e da jurisprudência que os classifica como atos compostos. Disso decorre que o prazo prescricional para a anulação destes atos, que no âmbito federal é de cinco anos conforme a Lei nº 9.784/99, só começa a ocorrer após o pronunciamento dos Tribunais de Contas a respeito de sua legalidade.

Como consequência, os Tribunais de Contas, tanto no âmbito da União quanto no dos estados-membros, acabam não tendo prazo para anular atos concessórios de aposentadorias, reformas e pensões, podendo fazê-lo a qualquer momento. Tal situação cria uma forte instabilidade nas relações jurídicas, pois um administrado pode ter sua aposentadoria anulada após um grande lapso temporal, não sendo protegido pelo instituto da segurança jurídica, uma vez que, de acordo com essa posição, o ato administrativo ainda não está completo.

O presente artigo visa analisar a natureza jurídica destes atos administrativos em específico, quanto à sua formação, para demonstrar os efeitos práticos de uma ou outra sobre o prazo prescricional. Para atingir esse objetivo, o estudo partirá da análise conceitual dos atos compostos e complexos, conceituando-os, para analisar os posicionamentos vigentes no Supremo

Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça e, por fim, demonstrar os efeitos de uma ou de outra na contagem do prazo anulatório.

## Os atos administrativos quanto à sua formação

Segundo a doutrina majoritária, os atos administrativos, quanto à sua formação, classificam-se como atos simples, compostos ou complexos. No presente artigo, não se trabalhará com os atos simples, a considerar que essa espécie de ato não tem relação com o tema abordado, conceituando-se apenas os atos administrativos compostos e complexos.

Os atos administrativos compostos são aqueles que decorrem das vontades de dois ou mais órgãos para a formação de dois atos diferentes, um principal e outro acessório, sendo o último normalmente um ato confirmatório do primeiro, conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 231):

Ato composto é o que resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação a de outro, que edita o ato principal. Enquanto no ato complexo fundem-se vontades para praticar *um ato só*, no ato composto, praticam-se dois atos, um principal e outro acessório; este último pode ser *pressuposto* ou *complementar* daquele. (Grifos nossos)

O exemplo mais comum desta espécie de ato é a nomeação do procurador-geral da República. A nomeação é feita pelo presidente da República, sendo este o ato principal, porém ele depende da aprovação do Senado para ser exequível, sendo esse o ato acessório. Existem duas vontades, a do presidente e a do Senado, para formar dois atos, a nomeação e a aprovação, de modo que o segundo complementa o primeiro. Outro exemplo é dado pela doutrina de Alexandre Mazza (2013, p. 175):

b) atos compostos são aqueles praticados por um único órgão, mas que dependem da verificação, visto, aprovação, anuência, homologação ou “de acordo” por parte de outro, como condição de exequibilidade. A manifestação do segundo órgão é secundária ou complementar. Exemplos: auto de infração lavrado por fiscal e aprovado pela chefia e ato de autorização sujeito a outro ato confirmatório, esse último segundo José dos Santos Carvalho Filho. No ato composto, a existência, a validade e a eficácia dependem da manifestação do primeiro órgão (ato principal), mas a execução fica pendente até a manifestação do outro órgão (ato secundário).

Os atos administrativos complexos são aqueles que decorrem das vontades de dois ou mais órgãos que se unem para a formação de um único ato administrativo. Assim, esse ato só se aperfeiçoa com a manifestação das duas vontades, sendo a manifestação unicamente da primeira insuficiente para a concretização do ato:

Atos complexos são os que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, sejam eles singulares ou colegiados, cuja vontade se funde para formar um ato único. As vontades são homogêneas; resultam de vários órgãos de uma mesma entidade ou de entidades públicas distintas, que se unem em uma só vontade para formar o ato; há identidade de conteúdo e de fins. (DI PIETRO, 2013, p. 230)

Tal entendimento também é acompanhado pelo ilustre doutrinador Alexandre Mazza (2013, p. 175):

c) atos complexos são formados pela conjugação de vontades de mais de um órgão. A manifestação do segundo órgão é elemento de existência do ato complexo. Somente após o ato torna-se perfeito. Com a integração da vontade do segundo órgão, é que passa a ser atacável pela via judicial ou administrativa.

O exemplo mais comum desta espécie de ato é o decreto de um chefe do Poder Executivo submetido a referendo pelo ministro de Estado. Existem duas vontades, a do chefe do Poder

Executivo e do ministro de Estado, porém um único ato, o decreto. As duas vontades se fundem para formar um único ato administrativo.

## Os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão e sua natureza jurídica

Após uma breve exposição a respeito da conceituação dos atos compostos e complexos, proceder-se-á à análise dos atos objetos deste estudo à luz destes conceitos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal posicionou-se no sentido de os atos concessivos de aposentadoria, reformas e pensões serem atos complexos. Assim, para esses atos se concretizarem necessitariam da conjugação tanto da vontade do jurisdicionado quanto do Tribunal de Contas correspondente.

Tome-se como exemplo uma aposentadoria de um servidor do Ministério da Fazenda. Sua aposentadoria será concedida pelo ministro da Fazenda e, posteriormente, apreciada pelo Tribunal de Contas da União. Para os que defendem essa tese, as vontades do ministro da Fazenda e do TCU se unem para formar o ato de aposentadoria, sendo necessária a conjugação das duas vontades para que o ato esteja perfeito. Portanto, ao final, existe um único ato formado pela congregação de vontades destes dois órgãos.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal posicionou-se no Mandado de Segurança nº 27.628 AgR/DF – Distrito Federal, de relatoria da Ministra Rosa Weber, no seguinte sentido:

EMENTA AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PODERES DO RELATOR. CONCESSÃO DE APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. TERMO INICIAL DO PRAZO PREVISTO NO ART. 54 DA LEI 9.784/1999. RELAÇÃO JURÍDICA CONTINUATIVA. MODIFICAÇÃO DO ESTADO DE FATO OU DE DIREITO. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DE SENTENÇA ACOBERTADA PELA COISA JULGADA. 1. O art. 205 do Regimento Interno desta Suprema Corte, na redação conferida pela Emenda Regimental nº 28/2009, autoriza o Relator a julgar monocraticamente o mandado de segurança quando a matéria em debate for objeto de jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal. 2. O ato de concessão de aposentadoria é complexo, de modo que só se aperfeiçoa com o exame de sua legalidade e subsequente registro pelo Tribunal de Contas da União. Assim, enquanto não aperfeiçoado o ato concessivo de aposentadoria, com o respectivo registro perante a Corte de Contas da União, não há falar na fluência do prazo do art. 54 da 9.784/99, referente ao lapso de tempo de que dispõe a administração pública para promover a anulação de atos de que resultem efeitos favoráveis aos destinatários. Precedentes: MS 25561, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 21.11.2014; MS 27296, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 18.6.2014; e MS 28576, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 11.6.2014. 3. Ao julgamento do RE 596.663, esta Suprema Corte decidiu o tema nº 494 da Repercussão Geral, assentando a seguinte tese: “A sentença que reconhece ao trabalhador ou a servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos.” 4. Na espécie, o TCU registrou que a parcela atinente à URP de fevereiro/1989, objeto de decisão judicial transitada em julgado, foi posteriormente absorvida por reestruturações remuneratórias ocorridas na carreira dos inativos e instituidores de pensão. 5. Balizada na compreensão de que não há direito adquirido a regime jurídico, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, reafirmada ao julgamento, sob a sistemática da repercussão geral, do RE 563.965, reputa revestida de legitimidade constitucional a alteração na estrutura dos vencimentos de servidores públicos, desde que com eficácia *ex nunc* e sem redução nominal de estipêndios. Agravo regimental conhecido e não provido. (BRASIL, 2015)

Tal raciocínio levou, inclusive, à edição da Súmula Vinculante nº 3, de 2007, nos seguintes dizeres:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. (BRASIL, 2007)

A justificativa desse enunciado, segundo o STF, para a dispensa do contraditório e da ampla defesa nos âmbitos dos Tribunais de Contas é exatamente a sua natureza complexa. Como se trata de um único ato, o contraditório e a ampla defesa são exercidos no âmbito do órgão jurisdicionado que emana a primeira das duas vontades necessárias para o aperfeiçoamento do ato.

Todavia, tal entendimento vem sendo relativizado pelo próprio Pretório Excelso ao decidir reiteradamente que, após transcorrido o prazo de cinco anos da concessão inicial do ato, devem os Tribunais de Contas reabrir o contraditório e a ampla defesa:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APRECIÇÃO DA LEGALIDADE DO ATO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA. OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA APENAS SE PASSADO MAIS DE CINCO ANOS. SEGURANÇA CONCEDIDA. I - Caso o Tribunal de Contas da União aprecie a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão após mais de cinco anos, há a necessidade de assegurar aos interessados as garantias do contraditório e da ampla defesa. II - Segurança concedida para que seja reaberto o processo administrativo com a observância do *due process of law*. (BRASIL, 2010b)

Tais decisões podem ser um indicativo de que, no futuro, o Supremo Tribunal Federal possa rever a Súmula Vinculante nº 3 e mudar o seu posicionamento a respeito da natureza jurídica destes atos. Por enquanto, permanece vigorante a referida súmula e a posição de se tratar de um ato administrativo complexo.

## Os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão como atos compostos

Há muito tempo, parte significativa da doutrina classifica os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão como atos compostos, contrariando o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende de lição do mestre Caio Tácito ao tecer comentários à decisão de Nelson Hungria (1958, p. 220):

O Tribunal não concede a aposentadoria, reforma ou pensão, nem tão pouco lhes confirma ou ratifica a concessão. Apenas examina a legalidade do ato, para efeitos financeiros, registrando a despesa correspondente. Não há, no sentido jurídico estrito, aprovação do ato da administração, mas, apenas, forma de controle da legalidade do ato acabado, cuja executoriedade fica suspensa até que se opere o julgamento do ente fiscalizador.

Para os que defendem essa tese, existiriam duas vontades que formariam dois atos administrativos distintos, um principal e um acessório. O segundo, no presente caso, seria um ato de controle, confirmando ou negando o primeiro.

Para exemplificar, utilize-se o mesmo caso mencionado anteriormente, uma aposentadoria concedida a um servidor do Ministério da Fazenda pelo ministro correspondente e apreciada, posteriormente, pelo Tribunal de Contas da União. Para os que adotam essa tese, o ato do ministro da Fazenda constituiria o ato principal, estando perfeito após a manifestação final do ministro e da posterior publicação, e o ato de registro do TCU seria o ato acessório, secundário a esse, que confirmaria o primeiro para com ele formar um ato composto. Observe-se que aqui existem dois atos distintos.

Esse foi o posicionamento adotado pela Procuradoria-Geral da República (PGR) no Recurso Extraordinário nº 636.553/RS, cuja ementa é a que segue:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. APOSENTADORIA. APRECIÇÃO DE LEGALIDADE E REGISTRO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. ATO ADMINISTRATIVO COMPOSTO. ART. 54 DA LEI Nº 9.784/99: APLICAÇÃO DOS EFEITOS DA DECADÊNCIA A CONTAR DA PUBLICAÇÃO DO ATO CONCESSIVO. EFEITO ATÍPICO PRELIMINAR OU PRODRÔMICO DO ATO DE APOSENTADORIA QUE IMPÕE

A MANUTENÇÃO DOS SEUS EFEITOS QUANDO PRESENTES A BOA-FÉ, O LONGO TRANSCURSO DE TEMPO E A CONFIANÇA DO CIDADÃO NOS ATOS DO PODER PÚBLICO COMO PROJEÇÃO ÉTICO JURÍDICA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. DECURSO DE MAIS DE CINCO ANOS DESDE O ATO CONCESSIVO: GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.

1. A aposentadoria, ainda que sujeita a registro pelo TCU, não constitui ato administrativo complexo. É que o conceito de ato administrativo complexo pressupõe a conjugação de vontades de órgãos diversos para a produção de um ato único ou de uma única finalidade administrativa. O TCU apenas aprecia a legalidade do ato concessivo (CF, art. 71, III). A vontade do TCU não integra o ato concessivo, que se consuma na esfera administrativa, não se conformando, portanto, à concepção unitária de ato complexo.
2. O controle de legalidade exercido pelo TCU sobre os atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro, se dá sobre o ato já praticado pela autoridade administrativa competente, razão pela qual a aposentadoria se qualifica como ato administrativo composto e não complexo. Por se tratar de controle de legalidade a posteriori de ato administrativo acabado, não há que se falar em inoperância dos efeitos da decadência. Aplicação do prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99 aos processos de contas que tenham por objeto a apreciação de legalidade dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão, a contar da data da publicação do ato de concessão inicial. Doutrina e precedentes.
3. O efeito atípico preliminar ou prodrômico *impõe a manutenção* dos efeitos do ato de concessão inicial da aposentadoria, reforma e pensão, quando presentes a boa-fé do beneficiário e o longo decurso de tempo entre o ato concessivo e a decisão da Corte de Contas, a evidenciar a confiança dos cidadãos nos atos do Poder Público como projeção subjetiva do princípio da segurança jurídica.
4. A proteção da confiança, enquanto um *valor constitucional* de ordem ético-jurídica e enquanto *projeção subjetiva* do princípio da segurança jurídica, *desautoriza* a Administração Pública a exercer o seu *imperium* de desconstituir ou anular as situações administrativas desconformes com o postulado da legalidade administrativa, quando revestidas de aparência de legalidade, de boa-fé e consolidadas no tempo por inércia do próprio ente público que as originou ou lhes deu causa. *Doutrina e precedentes*.
5. O controle externo exercido pelo TCU, caracterizado pela atividade de auditoria entre a Corte de Contas e a Administração Pública, *está sujeito* aos princípios da boa-fé objetiva, da proteção da confiança e da segurança jurídica que se afirma em favor do administrado quando não observada a duração razoável do processo (CF, art. 5º, LXXVIII), fazendo incidir sobre tal atividade a *indispensabilidade* de observância do *due process of law*.
6. Ultrapassado o prazo razoável de 5 (cinco) anos para a apreciação, pelo TCU, da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, *contado a partir da concessão administrativa*, deve ser oferecido aos interessados o contraditório e a ampla defesa.
7. Parecer pelo conhecimento e desprovimento do recurso extraordinário. (BRASIL, 2013) (Grifos nossos)

Percebe-se que já nesse parecer a PGR aborda a problemática da contagem do tempo decadencial destes atos, defendendo que o ato concessivo de aposentadoria se trata de ato composto, iniciando-se a contagem do prazo decadencial a partir da data de publicação do ato de concessão inicial.

Também o Egrégio Superior Tribunal de Justiça diverge do Supremo Tribunal Federal, adotando o entendimento de se tratar de ato composto, conforme se deduz do seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO DISTRITAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. PRELIMINAR. REVISÃO. APOSENTADORIA. INÍCIO DO PRAZO. CONCESSÃO. ART. 54 DA LEI N. 9.784/99. DECADÊNCIA CONFIGURADA.

1. Admite-se o recebimento de embargos declaratórios opostos à decisão monocrática do relator como agravo interno, em atenção aos princípios da economia processual e da fungibilidade recursal. Precedente: EDcl no Ag 1.242.016/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 8.10.2010.
2. *A aposentadoria de servidor público não é ato complexo, pois não se conjugam as vontades da Administração e do Tribunal de Contas para concedê-la. São atos distintos e praticados no manejo de competências igualmente diversas, na medida em que a primeira concede e o segundo controla sua legalidade.*
3. Deve ser aplicado o prazo decadencial de cinco anos, previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/99, que se funda na importância da segurança jurídica no domínio do Direito Público, aos processos de contas que

tenham por objeto o exame da legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as hipóteses em que comprovada a má-fé do destinatário do ato administrativo.

4. Precedentes: AgRg no REsp 1.168.805/RS, Rel. Min. Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 7.6.2010; REsp 1.032.428/RS, Rel. Min. Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 19.10.2009; AgRg no Ag 1.006.331/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, DJe 4.8.2008; REsp 1.047.524/SC, Rel. Min. Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 3.8.2009; e REsp 1.098.490/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, DJe 27.4.2009.

Agravo regimental improvido. (BRASIL, 2010a) (Grifos nossos)

Percebe-se que a natureza jurídica destes atos é fonte de intensa controvérsia doutrinária e jurisprudencial, não havendo um consenso a respeito da sua real natureza. Não se trata de um mero debate teórico-acadêmico a respeito de uma classificação, pois os efeitos práticos de uma classificação ou de outra são bem diferentes entre si.

## Os efeitos da classificação sobre a contagem do prazo decadencial de anulação

Primeiramente, utilizar-se-á a classificação dos atos de aposentadoria, reforma e pensão como ato complexo e se verá como ela afeta a contagem do prazo decadencial. A seguir, o mesmo será feito pelo ponto de vista do ato composto.

Adotando-se a aposentadoria como ato complexo, existem duas fases para a formação deste ato: a primeira consiste na concessão do ato pelo órgão jurisdicionado, formando um ato precário e imperfeito que só se aperfeiçoa na segunda fase, quando o Tribunal de Contas correspondente analisa a legalidade do ato e efetua o registro, momento em que o ato se torna perfeito.

Assim, o prazo decadencial para anulação do ato só começa a contar após o registro do ato pelo Tribunal de Contas correspondente. A consequência disso é que o órgão de controle externo não tem prazo decadencial para desconstituir este ato através de anulação, podendo fazê-lo a qualquer tempo. Em outras palavras, um Tribunal de Contas pode anular uma aposentadoria ou pensão após o decurso de um longo lapso temporal, pois o ato só se aperfeiçoa após o seu registro. Não se pode falar aqui sobre segurança jurídica, pois o ato é imperfeito, precário, existindo tão somente uma expectativa de direito de que o ato irá se aperfeiçoar.

Conforme observa Aldo de Campos Costa (2014), em artigo sobre a natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria:

Essa compreensão se dá porque, majoritariamente, considera-se que os atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões têm natureza *complexa* (STF MS 3.881). Com isso, os efeitos da decadência só se operam com o crivo daquele Órgão de controle externo (STF MS 25.072), impedindo, assim, que o artigo 54 da Lei 9.784/1999 (“O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”) venha a ser acionado antes da publicação do registro na imprensa oficial (STF AgR-MS 30.830 e STF MS 24.781).

Vislumbra-se facilmente o enorme poder conferido aos Tribunais de Contas ao se adotar tal classificação, pois não há limites temporais impostos a esses órgãos para desconstituir atos por meio de anulação.

Por outro lado, adotando-se a classificação destes atos como compostos, tem-se também duas fases, porém distintas, de formação do ato: a primeira também consiste na concessão do ato pelo órgão jurisdicionado, só que dessa vez o ato resultante já está perfeito, apto a produzir todos os seus perfeitos. A segunda também consiste no registro pelo Tribunal de Contas correspondente, porém o ato resultante aqui será diverso ao primeiro, acessório àquele, que o confirma ou nega.

Diante disso, o prazo decadencial anulatório começa a contar a partir da concessão do ato pelo jurisdicionado, pois ali ele já é um ato jurídico perfeito. Consequentemente, este prazo decadencial também se aplica aos Tribunais de Contas na sua atividade de controle, estando o ato protegido pelo instituto da segurança jurídica após o decurso desse lapso temporal:

Tomando-se os atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões como *compostos* – e não *complexos* – o termo inicial a ser considerado para o julgamento da legalidade da concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões pelo Tribunal de Contas da União dar-se-ia com a respectiva data de publicação. (COSTA, 2014)

Dito de outra forma, adotando-se esta classificação, existe um limite temporal para um Tribunal de Contas controlar a legalidade do ato. Após o lapso temporal, o ato está protegido pelo instituto da segurança jurídica, só restando ao órgão de controle externo declarar a decadência de seu direito e efetuar o registro, não podendo mais anulá-lo. Portanto, essa classificação impõe uma limitação temporal ao poder dos Tribunais de Contas, ou seja, um prazo decadencial para exercer o seu controle de legalidade.

Uma questão fulcral nesse estudo é a classificação adotada pelo Supremo Tribunal Federal. Constatou-se que o STF adota a teoria de que os atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão são atos complexos.

## Considerações finais

O propósito principal deste artigo foi de apresentar e analisar os efeitos que a classificação, como complexos ou compostos, dos atos de aposentadoria, reforma e pensão tem sobre o início da contagem do prazo decadencial de anulação.

Através da análise doutrinária e jurisprudencial conseguiu-se alcançar o objetivo deste trabalho, identificando os efeitos que uma ou outra classificação tem sobre os prazos decadenciais. Uma questão fulcral neste estudo é a classificação adotada pelo Supremo Tribunal Federal. Constatou-se que o STF adota a teoria de que os atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão são atos complexos. Isso faz com que toda a Administração Pública direta e indireta acabe por seguir este posicionamento. Assim, todos os Tribunais de Contas pátrios acabam por adotar esta teoria.

O efeito da adoção dessa classificação é a ausência de prazo para os Tribunais de Contas anularem esses atos, colocando em risco as aposentadorias, reformas e pensões de milhões de brasileiros. Tal situação acaba por gerar uma instabilidade nas relações jurídicas.

Por outro lado, observou-se que o Superior Tribunal de Justiça assim como a Procuradoria-Geral da República divergem desse posicionamento, classificando os atos concessórios de aposentadoria, reforma e pensão como compostos.

Vislumbra-se que não existe um consenso sobre a verdadeira natureza jurídica desses atos, sendo muitas vezes fontes de intensa discussão e debate. Não foi o objetivo deste artigo trazer respostas sobre a questão, mas trazer os importantes efeitos práticos que a adoção de uma ou de outra trazem sobre a contagem do prazo decadencial para a sua anulação.

Por fim, conclui-se que a controvérsia em torno destes atos não tem apenas um mero cunho teórico-acadêmico. Sanear tal controvérsia é de suma importância para que os beneficiados por tais atos saibam exatamente o que esperar do Poder Judiciário quando seus benefícios forem atingidos por uma decisão administrativa dos Tribunais de Contas.

**The Legal Nature of the Concession Acts of Retirement and Pension (Civil and Military Personnel): The Effects on the Expiring Deadline**

**Abstract:** The purpose of this article is to discuss the juridical nature of the acts of personnel subject to registration by the Courts of Accounts in the exercise of their external control. It

specifically focuses on the concessive acts of retirement (civil and military personnel) and pension, identifying its nature, as well as the position of the High Courts regarding the subject and how the adoption of one or other classification impacts the decadential term of these acts. It was found that there is no consensus on classification. It is understood that solving this

controversy is of paramount importance so that the beneficiaries know exactly what to expect from the Judiciary Branch when their benefits are reached by an administrative decision of the Courts of Accounts.

**Keywords:** Juridical Nature. Concessive Acts of Retirement. Courts of Accounts. Supreme Court.

## Referências

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Câmara Federal, 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 jan. 2017.
- BRASIL. Procuradoria-Geral da República. Parecer nº 8569/RJMB no RE 636.556/RS. Recorrente: União. Recorrido: João Darci Rodrigues de Oliveira. Relator: Ministro Gilmar Mendes. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2013.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1.187.203–DF (2010/0058111-6). Embargante: Distrito Federal. Embargado: Geralda Batista Rodrigues. Relator: Ministro Humberto Martins. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 jan. 2010a.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 27628. Agravante: Aray Miguel Feldens e outros. Agravado: Presidente do Tribunal de Contas da União. Relator: Ministra Rosa Weber. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 20 jan. 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26053. Impetrante: Ilza Guerra Labelle. Relator: Impetrado: Presidente do Tribunal de Contas da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 jan. 2010b.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 03 de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 jun. 2007.
- COSTA, Aldo de Campos. Natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria. *Conjur*, 10 abr. 2014. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-abr-10/toda-prova-natureza-juridica-atos-concessivos-aposentadoria>. Acesso em: 14 mar. 2019.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- HUNGRIA, Nelson. Disponibilidade – Ato complexo – Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 53, p. 216-223, mar. 1958. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18496/17243>. Acesso em: 14 mar. 2019.
- MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NAVARRO, André de Oliveira. A natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão: os efeitos sobre o prazo decadencial. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 01, p. 43-50, jan./jun. 2019.

---

# Licitações sustentáveis: uma visão sobre a obrigatoriedade e restrição da competitividade pelos Tribunais de Contas

**Tiago Vieira de Sousa Duarte**

Bacharel em Direito e Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Pós-Graduado em Controle Externo e Governança Pública pelo Instituto de Direito Público. Advogado. Servidor do Tribunal de Contas do Estado de Goiás desde 2010, onde atua como Assessor de Conselheiro Substituto. *E-mail:* utiago@hotmail.com.

**Resumo:** A Constituição Federal atribuiu à coletividade e ao Poder Público a responsabilidade de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Legislações posteriores, como a Lei nº 8.666/93, buscaram aplicar o desenvolvimento sustentável nas licitações públicas. No entanto, a Administração Federal editou o Decreto nº 7.746/12, que trouxe dúvidas quanto à obrigatoriedade da aplicação desse princípio. Em resposta, os tribunais de contas começam a entender que há obrigatoriedade de aplicar o princípio do desenvolvimento sustentável nas licitações públicas. Todavia, ainda existe dificuldade em orientar os entes federativos para que adotem o princípio em todas licitações.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento sustentável. Licitação. Tribunais de Contas. Competitividade.

**Sumário:** Introdução – O desenvolvimento sustentável – Dever do Estado em regular as práticas sustentáveis – Dúvidas trazidas pelo Decreto nº 7.746/12 – A fiscalização dos Tribunais de Contas nas licitações sustentáveis – Obrigatoriedade dos critérios sustentáveis nas licitações – Considerações finais – Referências

## Introdução

O planeta mostrou-se dinâmico diante das mudanças sociais, industriais e ideológicas ao longo do tempo. No entanto, como consequência dessas mudanças, impactos negativos ambientais têm mostrado sinais nas últimas décadas.

Diante dos dados e estudos realizados por várias instituições acerca do uso desregulado dos recursos naturais, conferências mundiais analisaram os possíveis danos ao futuro da relação homem-natureza. Desses estudos surgiu o termo *desenvolvimento sustentável*, por meio do Relatório de Brundtland, em 1983 (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

Nesse sentido, o legislador constituinte de 1988, ciente da importância do desenvolvimento sustentável, impôs à coletividade e ao Poder Público a defesa e a proteção às gerações futuras do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), bem como o estabeleceu como princípio da ordem econômica (art. 170, VI) e como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3, III). Cabe, portanto, ao Estado exigir que os atores públicos (Executivo, Judiciário, Legislativo, Ministério Público, Tribunais de Contas, entre outros) apliquem e fiscalizem a concretização do princípio do desenvolvimento sustentável.

Em resposta às determinações da Constituição Federal sobre a sustentabilidade, a Lei nº 8.666/93, alterada pela Lei nº 12.349/10, trouxe a necessidade de promover o desenvolvimento nacional sustentável nas licitações públicas, chamada pela doutrina de licitação sustentável. No entanto, surgiram problemas decorrentes das lacunas advindas do Decreto nº 7.746/12, que regulamenta as licitações sustentáveis no âmbito federal. Parte da doutrina entende que, de acordo com esta norma, a aplicação de critérios sustentáveis nos certames licitatórios seria facultativa (art. 2º), bem como poderia se restringir à competitividade da licitação (art. 3º).

A fim de fiscalizar a correta aplicação da lei e dos critérios sustentáveis nas licitações públicas, o Poder Público conta com importantes atores: os Tribunais de Contas. Sua presença se torna imprescindível, uma vez que é um órgão de controle externo e fiscal da boa utilização dos recursos públicos.

O presente artigo tem como objetivo desvendar o que os principais Tribunais de Contas do país vêm entendendo acerca da obrigatoriedade de adoção da sustentabilidade, utilizando como método de pesquisa a doutrina e a jurisprudência constituída pelos próprios Tribunais.

## O desenvolvimento sustentável

O mundo é dinâmico, marcado em vários momentos por transformações políticas, ideológicas, sociais, industriais etc. Quanto ao aspecto econômico, houve uma grande mudança no século XVIII, em que a produção artesanal deu espaço às fábricas, trazendo consigo uma série de transformações e mudanças benéficas para toda a sociedade.

Nesse sentido, a modernidade advinda da revolução industrial traz em si um sistema que possui falhas graves, uma vez que se consideram apenas os custos diretos, olvidando-se dos indiretos, que são os impactos ambientais e sociais, em favor do desenvolvimento econômico.

Em razão dos consideráveis danos a respeito dos danos que o uso desenfreado de recursos naturais não renováveis pode causar, conferências mundiais analisaram a situação presente e as possíveis consequências futuras da relação homem-natureza, valendo mencionar a Conferência de Estocolmo (1972), a Conferência do Rio (1992) e a Conferência de Johannesburgo (2002), a fim de encontrar soluções para o problema mencionado acima.

A Declaração de Estocolmo (1972) trouxe um importante princípio que trata do uso racional dos recursos naturais, da preocupação com as gerações futuras e do desenvolvimento com foco na preservação do meio ambiente: “5 - Os recursos não renováveis da Terra devem ser utilizados de forma a evitar o perigo do seu esgotamento futuro e a assegurar que toda a humanidade participe dos benefícios de tal uso” (ONU, 1972).

Em âmbito nacional, houve a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) e a elevação do meio ambiente ecologicamente equilibrado a direito às gerações presentes e futuras na Constituição Federal de 1988.

No entanto, foi com o Relatório de Brundtland, em 1983, na Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que se criou o termo *desenvolvimento sustentável*, que pode ser conceituado como aquele “capaz de atender as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de suprir as suas necessidades das futuras gerações” (HUNTER; SALZMAN; ZAELEKE *apud* AZEVEDO, 2014, p. 16).

Destaca-se que neste termo há três dimensões fundamentais: a econômica, a social e a ambiental, de modo que, sem uma das dimensões, não há o desenvolvimento sustentável (WINTER *apud* MACHADO, 2012).

Ainda que o conceito de desenvolvimento sustentável trazido pelo Relatório Brundtland seja ideal, Juarez de Freitas (2012, p. 41) aprimorou o conceito supracitado:

Trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente, de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

Não obstante os avanços advindos do Relatório Brundtland, quanto ao conceito de desenvolvimento sustentável, entende-se que a contribuição conceitual de Juarez de Freitas é mais ampla, pois atende melhor às expectativas da sociedade. Assim, além de o meio ambiente ecologicamente equilibrado estar reservado às presentes e futuras gerações, considerando-o como meio de bem-estar a todos, o autor salienta a importância de se constitucionalizar o desenvolvimento sustentável como orientação político-jurídica para as competências dos poderes, dando responsabilidade ao Estado na busca de um desenvolvimento eficiente. Nesse passo, destaca que os atores políticos (Executivo, Judiciário, Ministério Público, Legislativo, Tribunais

de Contas etc.) devem se orientar pelo princípio do desenvolvimento sustentável e, dentro de suas competências, agir em favor de um desenvolvimento sustentável em todas as ações do Poder Público.

Além do que foi dito, Herman Daly atenta para o fato de que a implantação de mudanças nos padrões de consumo e de produção pode encontrar resistência nas instituições políticas e econômicas, quando da busca pelo crescimento qualitativo:

a mudança de visão envolve a substituição da norma econômica de expansão quantitativa (crescimento) por aquela da melhoria qualitativa (desenvolvimento) como caminho para um futuro progresso. Esta mudança encontra resistência na maioria das instituições econômicas e políticas, que estão alicerçadas no tradicional crescimento quantitativo. (DALY *apud* MACHADO, 2012, p. 74)

No mesmo sentido, Juarez de Freitas (2015, p. 90) entende que essas mudanças qualitativas exigem um redesenho do sistema jurídico e de como ele será recebido pelas instituições tradicionais:

No sistema brasileiro, a incidência do princípio constitucional da sustentabilidade implica profundo redesenho de todo o sistema jurídico e do modo de concebê-lo. Afortunadamente, começa a ser reconhecida a eficácia direta e imediata do desenvolvimento sustentável em todas as províncias do ordenamento.

A fim de fortalecer essa mudança qualitativa pela busca do desenvolvimento sustentável, o sistema constitucional brasileiro cuidou do desenvolvimento sustentável como um princípio estrutural, constante nos arts. 3º, III; 170, VI, e 225 (âmbito social, econômico e ambiental). Portanto, é de aplicação imediata nos procedimentos licitatórios, tendo como finalidade a proteção dos direitos fundamentais de terceira dimensão (FREITAS, 2015), devendo ser reconhecido como premissa da necessidade de se aperfeiçoar as políticas públicas e conciliar com o desenvolvimento sustentável.

Desse modo, qualquer ação praticada por aqueles que possuem competência constitucional precisa balancear os pontos positivos e negativos, para que a sustentabilidade não se funde na proteção somente do meio ambiente, mas também nos impactos sociais e econômicos.

Cabe ao Estado-Administração encorajar e cobrar os atores sociais para que passem a concretizar o princípio da sustentabilidade – desde a compra de matérias-primas e insumos pela Administração, passando pelo processo produtivo e de consumo até a disposição final ou pós-consumo. Logo, o Estado possui uma obrigação jurídica de adotar o princípio do desenvolvimento sustentável em suas aquisições de bens e serviços.

## Dever do Estado em regular as práticas sustentáveis

Tendo como fundamento o sistema de produção atual, nota-se que tanto a prestação de serviço quanto a fabricação de bens de consumo geram externalidades ambientais negativas para todos. Observa-se também que, em vários casos, não são computadas essas externalidades negativas no momento da prestação de serviço ou fabricação de bens. Consequentemente, os danos não são levados em conta no preço de venda do produto ou serviço, sendo suportado pela coletividade.

Diante disso, Azevedo (2014) destaca que, se o mercado não tem o desejo de alterar seu modo de produção e serviço, o Estado tem o dever de regular essas atividades, bem como de estimular as práticas sustentáveis nas relações de consumo, a fim de que a sociedade não sofra as consequências futuras das ações privadas no presente.

A Constituição republicana, convencida da responsabilidade do Estado em defender e preservar o ambiente ecologicamente equilibrado para esta e para as futuras gerações (art. 225),

diante das falhas do mercado, estabeleceu como princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente (art. 170, IV) e como objetivo o desenvolvimento nacional (art. 3º, II).

Ademais, a Carta Maior prevê em seu art. 37, XXI, a obrigação de licitar. Este dispositivo foi normatizado pela Lei nº 8.666/93, que estabeleceu as “normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

No entanto, até o ano de 2010 não se comentava a possibilidade de realizar licitações sustentáveis somente com fundamento nos dispositivos constitucionais citados acima. Essa lacuna foi preenchida com a publicação da Lei nº 12.349/10. Responsável pela alteração da redação do art. 3º da Lei de Licitações nº 8.666/93, o diploma prevê que a licitação tenha como escopo a garantia e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, sempre buscando a proposta mais vantajosa para a Administração. Dessa maneira, a nova legislação adicionou a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações, conforme conceitua o Ministério do Meio Ambiente:

o procedimento administrativo formal que contribui para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras. (BRASIL, 2010)

A licitação sustentável visa não somente a aquisição de bens ou prestação de serviços sustentáveis, mas também é um meio que o Estado tem de regular o mercado. Nesse sentido, Ferraz (2009, p. 35) discorre sobre a função regulatória da licitação, afirmando que “a licitação não é fim em si, mas instrumento de alcance e garantia do interesse público, que nem sempre cabe, tal como se imaginou no passado, dentro da rigidez dos códigos”.

## Dúvidas trazidas pelo Decreto nº 7.746/12

Outro avanço no anseio da aplicação do desenvolvimento sustentável nas licitações, em âmbito federal, foi a publicação do Decreto nº 7.746/12, que regulamenta o art. 3º da Lei de Licitações, estabelecendo critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública Federal.

Não obstante a defesa pela obrigatoriedade na observância dos critérios sustentáveis pelo gestor no momento de escolha do objeto ou serviço pela doutrina, ela entra em choque com o Decreto nº 7.746/12, art. 2º, ante uma possível interpretação de que as licitações sustentáveis seriam facultativas.

Art. 2º A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes poderão adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas de sustentabilidade objetivamente definidos no instrumento convocatório, conforme o disposto neste Decreto. (BRASIL, 2012)

Em razão da norma exposta, Sampaio alega que os certames sustentáveis não podem ser uma obrigação para a Administração. Eis sua fundamentação:

De acordo com a literalidade do dispositivo, a adoção de critérios e práticas de sustentabilidade constitui uma faculdade. A expressão “poderão” deixa claro que essa prática não deve ser tratada como uma imposição legal a ser aplicada de forma absoluta, em todo e qualquer procedimento licitatório. (SAMPAIO, 2017)

Indo além, Furtado (2016) afirma que o desenvolvimento sustentável nem sempre é o que a Administração busca. Conforme seu entendimento, a licitação não se destina, em todas as ocasiões, à promoção do desenvolvimento sustentável.

Parece-nos, portanto, imprecisa a afirmação de que a licitação, por si mesma, possa ter como destinação a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”, a menos que se pretendesse fixar tal finalidade como motivo próprio e suficiente para a realização do certame. (FURTADO, 2016, p. 349)

Entretanto, Emerson Baldotto Emery (2016) aduz que todos os princípios da licitação devem ser seguidos, pois são obrigatórios, sendo harmonizados com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Se tais critérios não são obrigatórios, significa dizer que um dos princípios da licitação não precisa ser adotado? Seria o caso dos demais princípios também não serem obrigatórios? A resposta somente pode ser a negativa, todos os princípios devem ser adotados, ainda que possam ser sopesados pela aplicação da razoabilidade e proporcionalidade, mas, definitivamente, não podem ser anulados. (EMERY, 2016, p. 124-125)

Ainda que o decreto federal use a expressão *poderão*, ao contrário de *deverão*, é necessário considerar que o dispositivo citado deve ser interpretado de acordo com a Lei de Licitações e com a Constituição Federal. Logo, a norma hierarquicamente inferior (Decreto nº 7.746/12) deve obediência à Lei nº 8.666/93 e à Carta Maior, sob pena de se limitar a obediência do princípio do desenvolvimento sustentável. Caso se interpretasse o contrário, seria a negação de todo esforço mundial e nacional em defesa do meio ambiente a fim de que se encontre harmonia no desenvolvimento econômico e social.

Outro problema que o Decreto nº 7.746/12 traz é o da possibilidade de se restringir a competitividade e o princípio da isonomia no certame licitatório ao especificar o objeto. De acordo com o art. 3º, foi previsto que “os critérios e práticas de sustentabilidade de que trata o artigo 2º serão veiculados como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada”.

Nesse ponto, há questionamentos sobre até que ponto o gestor pode estabelecer critérios sustentáveis na especificação do objeto a fim de não restringir a competitividade dos licitantes. Cabe dizer que uma especificação muito fixa do objeto, ainda que fundamentada em estudos técnicos, é criticada, uma vez que pode ocasionar aumento de preço do produto ou serviço, bem como reduzir a quantidade de competidores, podendo haver direcionamento no certame licitatório.

Ao discorrer sobre a adoção de critérios sustentáveis e sobre um possível aumento do preço, Azevedo (2014) justifica que o gestor deve analisar o gasto do objeto de maneira mais ampla, chamando atenção para os ciclos de fabricação, manutenção e destinação final do objeto ou serviço. No mesmo sentido, Juarez de Freitas (2011) defende que é preciso avaliar os custos indiretos, de modo a evitar despesas futuras, analisando os critérios sociais, econômicos e ambientais.

Por isso o sistema de avaliação de custos, sob pena de violação flagrante ao princípio constitucional em apreço, terá de ser reformulado e incluir os custos indiretos, hoje seriamente negligenciados, no intuito de estimar os dispêndios futuros a serem efetuados em função dos previsíveis impactos sistêmicos das decisões administrativas tomadas. Ou seja, antes de licitar, não se podem mais ignorar, candidamente, os custos ambientais, sociais e econômicos de cada escolha administrativa. Afinal, a má licitação quase sempre começa antes da abertura do procedimento licitatório. (FREITAS, 2011, p. 19)

Ainda que a Lei nº 8.666/93 seja omissa, não há dúvidas de que a definição do objeto passa pelo mérito do gestor, que deverá optar pelo objeto de maneira precisa, sucinta e clara. Isto é, o gestor dará valor, conforme a conveniência e oportunidade do interesse público, dentro dos ditames da legislação reguladora.

Quanto à violação do princípio da competitividade, Barcessat (2011) entende que o gestor, ao implantar em sua administração uma política de consumo sustentável, justifica as licitações sustentáveis, visto que essa adoção afasta a tese de violação do princípio da igualdade e da

restrição da competitividade. Logo, pode haver exigência de um certame licitatório sustentável, desde que haja uma justificativa para tanto. Assim, o gestor, ao adotar a posposta mais vantajosa para a Administração, deverá respeitar não somente o aspecto econômico do produto ou bem a ser adquirido, mas, também, os aspectos ambientais e sociais, conforme a definição tradicional trazida pelo Relatório de Brundtland. Logo, haverá ocasiões em que os benefícios ambientais não serão bastantes para justificar os custos sociais e econômicos advindos para aquisição dos bens ou serviços licitados. Nesse passo, a Administração deverá encontrar harmonia, tentando equalizar os pilares do desenvolvimento sustentável (ambiental, social e econômico).

Não restam dúvidas de que o gestor, ao escolher critérios que levam em conta a questão ambiental, deverá fazer um planejamento maior, justificando a adoção do objeto ou serviço pela Administração. Essa mudança de visão de licitação clássica para a sustentável não é feita rapidamente, visto que exige do gestor uma análise minuciosa das necessidades da sociedade.

Vencida essa questão sobre o limite da discricionariedade do gestor na escolha do objeto nas aquisições sustentáveis, adentremos na análise de como os tribunais de contas vêm atuando acerca da obrigatoriedade das licitações sustentáveis e da análise de uma possível violação da competitividade dos certames licitatórios quando houver critérios sustentáveis no objeto.

## A fiscalização dos Tribunais de Contas nas licitações sustentáveis

O Tribunal de Contas é o órgão que possui a missão de auxiliar o Poder Legislativo na função de controle externo, conforme arts. 70 e 71 da Constituição Federal. A Corte de Contas, ao auxiliar o Congresso Nacional, realiza a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Diante da importância e da influência que trabalhos dos Tribunais de Contas desempenham perante a sociedade, a Constituição Federal estendeu e deu mais qualidade ao rol de competência disposto no art. 71 da Carta Maior.

Todavia, ainda que tenha havido um prolongamento das atribuições dos Tribunais de Contas, o legislador constituinte não trouxe, expressamente, competências em matéria ambiental. Apesar disso, a doutrina de Azevedo (2014) entende que, ante o dinamismo do direito, os Tribunais de Contas adaptaram suas competências à matéria ambiental. De acordo com a Constituição Federal, os tribunais de contas possuem competência de auxiliar no controle externo dos responsáveis por bens públicos, inserido nesse contexto os bens ambientais, de acordo com o entendimento de Achkar (2011, p. 201):

No que tange ao controle, ele deve ser observado considerando os seguintes pontos: controle de legalidade dos atos, de modo a considerar a atenção ao disposto nas normas pertinentes; controle de legitimidade, considerado o exame de mérito do ato fiscalizado e atendimento das prioridades previamente estabelecidas; controle de economicidade, verificando se o órgão controlado procedeu de modo mais econômico visando a obtenção de recursos adequados, em quantidades necessárias e em momento certo; controle de fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos, incluindo neste caso os bens ambientais, que como visto, fazem parte do patrimônio público; e controle de resultados de cumprimento de programas, trabalhos e metas.

Questões ambientais estão intrinsecamente ligadas às questões econômicas, que, por consequência, repercutem na maneira como a Administração trata os recursos públicos. Assim, os Tribunais de Contas passaram a dar atenção às áreas econômicas e ambientais, que tinham nenhuma ou pouca exploração anteriormente.

Ante essa causa, Mendonça (*apud* AZEVEDO, 2014) corrobora sustentando que o controle externo ambiental realizado pelos Tribunais de Contas é uma imposição constitucional, e não mais uma faculdade.

Aqui, cabe assinalar que o caput do art. 225 da Constituição Federal considera o meio ambiente como 'bem de uso comum do povo'. Portanto, cabe-lhes não só o poder, mas o dever de realizar a fiscalização ambiental, na medida em que a Constituição Federal, no caput do art. 70, especifica que o controle externo da administração pública (que deve obedecer aos princípios constitucionais administrativos elencados no caput do art. 37, com destaque, no caso, para a eficiência), envolve a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, fiscalização que é feita pela apreciação das contas dos chefes do Poder Executivo nos três planos da Federação, bem como pelo julgamento das contas dos administradores públicos, como determinam os incisos I e II do art. 71 da Constituição Federal. (MENDONÇA *apud* AZEVEDO, 2014, p. 65)

Portanto, nota-se a competência das Cortes de Contas no que concerne ao dever da realização da fiscalização ambiental.

## Obrigatoriedade dos critérios sustentáveis nas licitações

Diante da obrigação de adotar critérios sustentáveis no momento da fiscalização de seus jurisdicionados, os Tribunais de Contas têm, aos poucos, mencionado os objetos sustentáveis em seus julgados. Em suas decisões sobre a aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável nas licitações tem havido consolidação do entendimento sobre a matéria, auxiliando nos momentos em que o gestor se depara com uma possível violação na competitividade dos certames licitatórios. Nesse sentido, a análise de casos concretos sobre esse problema ajuda na conclusão desse estudo, assim como traz uma segurança para o gestor no momento de suas escolhas.

Sobre os limites da discricionariedade do gestor público na aplicação do princípio do desenvolvimento nacional sustentável na especificação do objeto, o TCU, através do Acórdão nº 1.317/2013 – Plenário, entende que a Administração não pode afastar produtos ou serviços estrangeiros sem a devida regulamentação federal, apenas para garantir o desenvolvimento nacional sustentável. Eis o enunciado do entendimento:

A introdução do conceito de “Desenvolvimento Nacional *Sustentável*” no art. 3º da Lei 8.666/1993 não autoriza: (i) o estabelecimento de vedação a produtos e serviços estrangeiros e, (ii) a admissão de margem de preferência para contratação de bens e serviços, sem a devida regulamentação por decreto do Poder Executivo Federal.

Em outra decisão, a Corte de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1.375/2015, tratou sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública se adequar aos parâmetros sustentáveis, julgando que pode haver reflexos na economicidade da contratação, desde que não haja prejuízo à competitividade do certame, bem como deve constar motivação expressa no processo licitatório para tal escolha.

É legítimo que as contratações da Administração Pública se adequem a novos parâmetros de sustentabilidade ambiental, ainda que com possíveis reflexos na economicidade da contratação. Deve constar expressamente dos processos de licitação motivação fundamentada que justifique a definição das exigências de caráter ambiental, as quais devem incidir sobre o objeto a ser contratado e não como critério de habilitação da empresa licitante.

Sobre a competitividade, a doutrina de Costa (2011) demonstra que a restrição descabida não é aceita e que nem sempre se pode aplicar o princípio da isonomia, visto que há situações diferentes. Logo, critérios sustentáveis podem discriminar sem restringir a competitividade.

O que a Corte de Contas não aceita é a restrição descabida e desarrazoada. Escolher pressupõe discriminar. Essa medida afasta por completo a noção equivocada do dever de tratar igualmente todos os

licitantes nos procedimentos licitatórios. Isonomia não significa, necessariamente, possibilitar o tratamento igual a situações diferentes. (COSTA, 2011, p. 26)

Sob mesmo entendimento, Barcessat (2011) afirma que pode haver critérios sustentáveis que discriminem e restrinjam a competitividade na licitação, desde que o objeto venha a contribuir para um meio ambiente equilibrado ecologicamente.

O Administrador Público, ao optar pelo objeto que venha a contribuir para um meio ambiente saudável, não estará ferindo o princípio da isonomia no momento da descrição do objeto, como, por exemplo, ao exigir que os móveis sejam de madeira certificada, material elétrico que tenha certificado de baixo consumo de energia, etc. (BARCESSAT, 2011, p. 74)

Acompanhando a doutrina acima mencionada, o TCU entendeu que em certos casos a competitividade deve ser comprometida quando a Administração adquirir madeira legal, uma vez que a procedência legal deve ser atendida, de acordo com o Acórdão nº 2.995/2013 – Plenário.

Diante da legislação *ambiental*, em especial a que disciplina o correto manejo florestal, e considerando que a comprovação da procedência legal da madeira é condição necessária para sua comercialização, a exigência de atestado de certificação *ambiental* quanto à madeira utilizada não compromete, em princípio, a competitividade das licitações públicas. (BRASIL, 2013b)

A Corte de Contas paranaense possui entendimento semelhante à União no que se refere às licitações sustentáveis. Assim, a Administração deve se atentar para a destinação dos pneus no momento de criar as regras editalícias, consoante decidido no Acórdão nº 5.676/15 – Tribunal Pleno. Logo, não há restrição de competitividade se há regras estipuladas pelos órgãos competentes quanto à proteção do meio ambiente, devendo as normas ter aplicação imediata.

Sobre a exigência de certificado de regularidade junto ao IBAMA, é indiscutível que as normas da autarquia têm aplicação imediata à Administração Pública, pois correlacionadas à proteção de direito transindividual (Ambiental).

Filio-me, portanto, à corrente de que a exigência do cadastro para importação de pneus é procedimento mandatário, pois devemos assegurar que o passivo ambiental (pneu usado pela administração) tenha um a destinação correta, adequada e segura, sobretudo em razão do risco ambiental do produto (princípio da prevenção).

Consequentemente, considerando a competência institucional do IBAMA/CONAMA e a imprescindibilidade de uma administração ambientalmente saudável, julgo válida a exigência do retro certificado, razão pela qual declaro improcedente a representação ao assunto. (PARANÁ, 2015)

Também na seara estadual, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2016) começa a receber representações sobre a aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável nos certames licitatórios. Exemplo disso foi a representação de um licitante alegando que a Administração, ao licitar a compra de uniformes fabricados com fios de PET (Polietilenotereftalato) reciclado, não estaria certificando se eles eram reciclados, sendo que era apenas verificado se os fios eram do material citado. No entanto, a Corte não emitiu uma decisão, visto que a Administração revogou o certame licitatório.

Em outro caso, este com decisão, o TCE-SP (2016) julgou que é pacífica a jurisprudência da Corte no sentido da inadequação de aglutinação de produtos PET reciclado (sustentável) com produtos convencionais em licitações sustentáveis em um mesmo certame.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (2016) chama a atenção em suas decisões pela observância do gestor ao disposto no art. 3º da Lei de Licitações e do art. 225 da Constituição Federal nas contratações públicas.

Representação – Pregão presencial – Alterações no edital – Inobservância do art. 21, §4º, Lei 8666/93 – Exigência de certificado iso – Parâmetros de sustentabilidade – Relevância da exigência – Prescrição – Inaplicabilidade de multa – Extinção do processo com resolução de mérito – arquivamento. *Omissis*. Tão importante quanto atender à específica necessidade da Administração que venha a motivar a abertura de procedimento licitatório é, com o advento da Lei n.º 12.349/10, buscar sustentabilidade nas contratações de governo, esta voltada para a geração de emprego, aumento da renda, e, sobretudo, redução de impactos ambientais negativos com o fim de preservar o meio ambiente. (MINAS GERAIS, 2016)

Essas decisões vão ao encontro da doutrina de Lucas Rocha Furtado (2016), segundo o qual, ao aplicar as licitações sustentáveis, não cabe ao administrador escolher ou não a aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável, devendo, portanto, ser eficiente sempre.

Apesar do entendimento doutrinário acima exposto, bem como das decisões no sentido da aplicação do desenvolvimento sustentável, nota-se que alguns Tribunais de Contas, como os da Bahia, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Goiás e Santa Catarina, não se pronunciaram sobre o problema da obediência do gestor ao mandamento constitucional e ao disposto no art. 3º da Lei de Licitações, bem como não foram provocados por algum órgão ou por interessados.

De certo, há um longo caminho a percorrer, e, com a publicação da Lei nº 12.349/10 e do Decreto nº 7.746/12, os Tribunais de Contas, aos poucos, vêm auxiliando no controle externo da aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável nas licitações.

## Considerações finais

O mundo passou por grandes mudanças nos últimos séculos, demonstrando o poder da indústria por meio do consumismo da população. No entanto, trouxe um ponto negativo para o meio ambiente.

Em resposta a essas alterações ambientais, conferências mundiais têm discutido propostas a fim de encontrar uma solução em que os recursos naturais sejam preservados para as futuras gerações. Nesse sentido, chegou-se ao conceito do desenvolvimento sustentável, em que os recursos naturais atuais atenderão à atual geração sem comprometer as futuras gerações, buscando conciliar o desenvolvimento social, econômico e ambiental.

No Brasil, o conceito do desenvolvimento sustentável foi tratado na Constituição Federal de 1988 por meio dos arts. 3º, III; 170, VI, e 225, sendo que, com o passar dos anos, foi regulamentado em outras normatizações hierarquicamente inferiores. Logo, a responsabilidade de proteger o meio ambiente para esta e para as futuras gerações, de aplicar tal conceito na ordem econômica e tratá-lo como um objetivo fundamental, passa a ser da coletividade e, principalmente, do Poder Público, por meio de seus atores políticos.

Nesse sentido, apesar de existirem dispositivos constitucionais que obrigam a Administração a aplicar o princípio do desenvolvimento sustentável e os Tribunais de Contas a fiscalizar tal obrigação, o legislador infraconstitucional, em 2010, alterou o art. 3º da Lei nº 8.666/93, estabelecendo que as “licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” devem obedecer ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável. Diante dessa alteração, a doutrina denominou essas compras de “licitações sustentáveis”.

Posteriormente à alteração da Lei de Licitações, foi editado o Decreto nº 7.746/12 que regulamenta o art. 3º da Lei de Licitações na Administração Pública Federal. No entanto, o texto do decreto trouxe dúvidas quanto à obrigatoriedade da aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável e quanto à competitividade nos certames licitatórios. Todavia, a maioria da doutrina demonstra que a adoção do princípio do desenvolvimento sustentável deve sempre ser buscado e obedecido.

Além disso, embora seja alegado um choque entre os princípios da economicidade e da competitividade das licitações, os argumentos contrários mostram-se vencidos, uma vez que a Administração deve buscar sempre a melhor proposta, aplicando, quando possível, os critérios sustentáveis e motivando quando não for vantajosa a proposta à coletividade. Assim, as Cortes de Contas, em todos os níveis da federação, a passos curtos, vêm firmando entendimento no sentido de ser obrigatória a aplicação do princípio do desenvolvimento nacional sustentável pelo gestor público.

Logo, cabe aos tribunais de contas a orientação quanto aos requisitos básicos do desenvolvimento sustentável, bem como a mudança de paradigma, fazendo com que o controle externo fiscalize, devidamente, a eficiência nas compras sustentáveis.

#### **Sustainable Public Biddings: A View on the Obligatoriness and Restriction of Competitiveness by the Courts of Accounts**

**Abstract:** The Federal Constitution attributed to the collectivity and the Public Power the responsibility to protect the ecologically balanced environment. Subsequent legislation, such as Law 8.666/93, sought to apply sustainable development in public bidding. However, the Federal Administration issued Decree nº

7.746 / 12 which raised doubts as to the mandatory application of this principle. In response, the courts of law begin to understand that there is an obligation to apply the principle of sustainable development in public tenders. However, there is still difficulty in guiding federal entities to adopt the principle in all bidding.

**Keywords:** Sustainable Development. Bidding. Courts of Accounts. Competitiveness.

## Referências

- ACHKAR, Azor El. Auditoria operacional ambiental: instrumento para efetivação do direito fundamental ao meio ambiente. *Revista Controle*, v. IX, p. 193-213, 2011.
- AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. Os Tribunais de Contas brasileiros e as licitações sustentáveis. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, out./dez. 2014.
- BARCESSAT, Lena. Papel do estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 8 mar. 2019
- BRASIL. *Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012*. Brasília: Casa Civil, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm). Acesso em: 8 mar. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010*. Brasília: Casa Civil, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm). Acesso em: 8 mar. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Brasília: Casa Civil, 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm). Acesso em: 8 mar. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993*. Brasília: Casa Civil, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 8 mar. 2019.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Licitação sustentável*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/item/526>. Acesso em: 11 jan. 2017.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1317/2013*. TCU, Plenário. 2013a. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO:1317%20ANOACORDAO:2013/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=74e3d960-4196-11e9-8910-d3d002e2cb21](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:1317%20ANOACORDAO:2013/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=74e3d960-4196-11e9-8910-d3d002e2cb21). Acesso em: 8 mar. 2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1375/2015*. TCU, Plenário. 2015. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO:1375%20ANOACORDAO:2015/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=74e3d960-4196-11e9-8910-d3d002e2cb21](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:1375%20ANOACORDAO:2015/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=74e3d960-4196-11e9-8910-d3d002e2cb21). Acesso em: 8 mar. 2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2995/2013*. TCU, Plenário. 2013b. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO:2995%20ANOACORDAO:2013/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=74e3d960-4196-11e9-8910-d3d002e2cb21](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:2995%20ANOACORDAO:2013/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=74e3d960-4196-11e9-8910-d3d002e2cb21). Acesso em: 8 mar. 2019.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.
- COSTA, Carlos Eduardo Lustosa da. *As licitações sustentáveis na ótica do controle externo*. 2011. 56 f. Artigo (Especialização em Auditoria e Controle Governamental) – Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, Brasília, 2011. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2435919.PDF>. Acesso em: 11 jan. 2017.

- EMERY, Emerson Baldotto. *Desenvolvimento sustentável* – Princípio da eficiência em procedimentos licitatórios. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- FERRAZ, Luciano de Araújo. Função regulatória da licitação. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 19, p. 1-11, ago./out. 2009. Disponível em: <https://www2.mp.pa.gov.br/sistemas/gcsubsites/upload/39/funcao regulatoria.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2016.
- FREITAS, Juarez de. Eficácia direta e imediata do princípio constitucional da sustentabilidade. *Revista do Direito da UNISC*, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 45, p. 89-103, jan./abr. 2015.
- FREITAS, Juarez de. Licitações e sustentabilidade: ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos. *Revista Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, v. 13, n. 70, p. 15-35, nov./dez. 2011.
- FREITAS, Juarez de. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Processo de Contas de Gestão nº 005562-02.00/13-5*. Primeira Câmara. Julgamento em 2 de junho de 2015. Recurso de Reconsideração nº 720601. Tribunal Pleno. Julgamento em 16 de setembro de 2015.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Representação nº 914127*. Primeira Câmara. Julgamento em 26 de abril de 2016. Representação nº 720601. Primeira Câmara. Julgamento em 3 de março de 2015.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*. Estocolmo: ONU, jun. 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 8 mar. 2019.
- PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Acórdão nº 5676/15*. TCE-PR, Plenário. 2015. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-5676-2015-do-tribunal-pleno/279130/area/10>. Acesso em: 8 mar. 2019.
- SAMPAIO, Ricardo Alexandre. Critérios de sustentabilidade: dever ou faculdade? *Blog Zênite*, 12 nov. 2012. Disponível em: <http://www.zenite.blog.br/criterios-de-sustentabilidade-dever-ou-faculdade/>. Acesso em: 11 jan. 2017.
- SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Processo eTC-000225-989-16-9*. 29ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara. Julgamento em 20 set. 2016.
- SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Processo eTCESP-5108.989.16-1*. 9ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno. Julgamento em 6 abr. 2016.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DUARTE, Tiago Vieira de Sousa. Licitações sustentáveis: uma visão sobre a obrigatoriedade e restrição da competitividade pelos Tribunais de Contas. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 01, p. 51-61, jan./jun. 2019.

---



# A competitividade como fator significativo para a formação do preço de obras licitadas em Goiás

## Fernando Duarte Barbalho

Engenheiro Civil (UFG). Mestre em Engenharia do Meio Ambiente (UFG). Especialista em Auditoria de Obras Públicas (IDP). Possui experiência em Hidrologia e Saneamento. Atuou na área de Projetos de Hidráulica (Saneago). É Analista do TCE-GO desde 2010, com atuação no controle externo de obras públicas. Exerceu o cargo de Professor na Escola de Engenharia Civil e Ambiental da UFG entre 2017 e 2018. *E-mail:* fd.baralho@gmail.com.

## Marco Antônio Borges Traldi

Engenheiro Civil (UFG). Possui MBA em Estruturas e Fundações (IPOG). Pós-Graduado em Controle Externo e Governança (IDP). Especialista em Auditoria de Obras Públicas (IDP). Mestre em Engenharia (UFG). Atuou como Analista de Obras (Prefeitura de Goiânia), como Professor (IFG) e como Engenheiro Civil (MP-GO). É Analista do TCE-GO desde 2015, com atuação no controle externo de obras públicas. *E-mail:* mabtraldi@gmail.com.

**Resumo:** A competitividade nas licitações é tema relevante no âmbito do direito administrativo. A Administração encontra-se vinculada a determinados princípios, entre eles o da economicidade. Embora se imagine que uma maior disputa nos certames implique descontos mais representativos, não há muitos trabalhos que explicitem a forma dessa possível correlação. Como contribuição acadêmica, o presente artigo estuda a relação entre a competitividade e os descontos de obras viárias licitadas em Goiás no período de 2012-2017. Os resultados indicam que a Administração obtém melhores descontos quando há um número maior de licitantes classificados. Adicionalmente, de uma avaliação da variação das condições de participação estabelecidas nos

certames estudados, observaram-se indícios de que um maior rigor na fase de qualificação técnico-operacional pode reduzir a economicidade inicial das contratações.

**Palavras-chave:** Licitações. Obras públicas. Disputa. Condições de participação. Economicidade.

**Sumário:** Introdução – Estudos sobre a competitividade em licitações de obras públicas – Objetivos do trabalho – Características da amostra – A competitividade e os descontos nas licitações da amostra – Efeito potencial de maior rigor na qualificação técnico-operacional – Conclusão – Referências

## Introdução

A competitividade nas licitações é tema relevante no âmbito do direito administrativo brasileiro. Por força constitucional e legal, os atos e contratos celebrados pela Administração devem guardar fiel observância a determinados princípios, entre eles o da economicidade.

Existe um senso comum de que a competitividade tende a ocasionar maiores descontos em favor da Administração. Portanto, averiguar se as licitações estão favorecendo um ambiente de disputa pode ser fundamental para que se avalie o alinhamento das contratações públicas aos princípios norteadores da atividade Estatal.

Outra questão de relevo remete às condições de participação estabelecidas nos instrumentos convocatórios. Justen Filho (2014) as divide em duas classes: i) as condições no sentido amplo; e ii) as condições no sentido estrito. Incluem-se nas referidas condições os requisitos de habilitação elencados na Lei nº 8.666/93 (entre as quais, a qualificação técnico-operacional), assim como outros requisitos formais e/ou materiais exigíveis.

O ordenamento jurídico confere aos gestores públicos a competência para definir as condições de participação, sendo intuitiva a ideia de que elas podem afetar os resultados alcançados nos certames e, conseqüentemente, nas contratações. Nesta esteira, caso os instrumentos convocatórios sejam demasiadamente permissivos, poderão conduzir à contratação de empresas desqualificadas, o que tende a ampliar os riscos de insucesso na fase de execução contratual, gerando prejuízos. De modo inverso, se forem estipulados requisitos excessivos, ampliam-se os riscos de afastar interessados materialmente capacitados para a execução do objeto, podendo restar menos interessados formalmente aptos a atender às exigências impostas; ou, por hipótese, poderá haver redução da agressividade das licitantes na formulação de suas propostas, com prejuízos à economicidade.

Portanto, as investigações da interação entre as condições de participação, a competitividade e os resultados das licitações corroboram para o diagnóstico de eventuais distorções nos procedimentos administrativos adotados. Estudos desta natureza podem auxiliar a Administração na implantação de melhorias em suas licitações e fornecer elementos aos órgãos de controle para avaliar os certames realizados sob sua jurisdição.

## Estudos sobre a competitividade em licitações de obras públicas

Em que pese a relevância do tema, não há muitos trabalhos científicos que busquem discriminar a relação entre a competitividade e os descontos obtidos em contratações de obras públicas. Por conseguinte, é pertinente destacar alguns dos artigos produzidos nesta área nos últimos anos.

Pereira (2002) avaliou aspectos relativos à formação do preço de mercado de obras de pavimentação urbana e de edificações licitadas por órgãos estaduais e municipais do estado de Pernambuco. Uma das análises efetuadas remete à competitividade e sua influência sobre os descontos. Por seu turno, Lima (2010) abordou questões correlatas à competitividade na contratação de obras levadas a efeito pelo DNIT entre os anos de 2002 e 2009, avaliando a relação entre o número de licitantes e os descontos auferidos pela Administração. Em ambos os trabalhos se demonstrou que a competitividade, expressa pelo quantitativo de licitantes habilitados, possui relação direta com os descontos auferidos pelos órgãos contratantes. Ademais, conforme conclusões alcançadas por Lima (2010), tendo em vista sua amostra, os descontos ofertados foram maiores quando houve mais que cinco habilitados nos certames; e somente se verificou uma “competitividade real”, com a oferta de amplos descontos, quando houve mais que oito habilitados.

No âmbito do estado de Goiás, Traldi (2016) fez uma análise da relação entre os requisitos de qualificação técnica impostos nos editais e os resultados das licitações. Em linhas gerais, da análise de 51 certames de obras, detectou-se uma relação inversa entre o grau de exigência referente à qualificação técnico-operacional e os descontos auferidos pela Administração, além de um pequeno acréscimo do número de inabilitadas em razão de um maior rigor.

Vilhena *et al.* (2017) avaliaram o efeito da formação de cartéis em 135 contratos de empreendimentos da Diretoria de Abastecimento da Petrobras. Os resultados indicaram que as licitações vencidas por empresas cartelizadas apresentaram descontos 17% inferiores às vencidas por empresas não cartelizadas.

## Objetivos do trabalho

Considerando o cenário descrito, e a materialidade das obras de infraestrutura viária no âmbito do estado de Goiás, estuda-se em que medida a competitividade nos certames licitatórios guarda relação com os níveis de desconto percebidos pela Administração, observando-se o número de licitantes classificados e os descontos por eles ofertados, de forma similar ao trabalho desenvolvido por Lima (2010).

Investiga-se, ainda, a hipótese encontrada na literatura quanto à existência de um número médio de licitantes a partir do qual os descontos auferidos se tornam mais representativos em termos percentuais. Adicionalmente busca-se verificar o comportamento dos descontos obtidos nas licitações diante de um potencial acréscimo das exigências relativas às condições de participação, em virtude de maior rigor quanto à qualificação técnico-operacional.

## Características da amostra

O escopo deste trabalho abrange licitações realizadas em Goiás visando à contratação de obras de infraestrutura viária. Os certames estudados referem-se a procedimentos conduzidos

na forma da Lei nº 8.666/93, por meio de concorrência (CO) ou tomada de preços (TP), entre os anos de 2012 e 2017. A amostra contempla as licitações listadas no Portal de Licitações da Agência Goiana de Transportes e Obras até o mês de outubro de 2017 e cuja documentação encontrava-se completa, quanto aos aspectos de interesse deste trabalho, e plenamente disponibilizada na internet (Portal de Licitações da Agetop e Geo-Obras do TCE-GO).

De modo a viabilizar as análises, foram coletadas as seguintes informações relativas aos diversos instrumentos convocatórios: projetos básicos, atas de julgamento da documentação de habilitação, atas de abertura das propostas comerciais, atas de julgamento dos recursos interpostos e atas de julgamento final.

Para uma melhor discriminação dos dados, as obras foram agrupadas em 6 diferentes tipologias: construção/duplicação de rodovias – Tipo 1; reconstrução de rodovias – Tipo 2; construção de vias urbanas – Tipo 3; reconstrução de vias urbanas – Tipo 4; construção de obras de arte especiais (pontes, viadutos, trincheiras e bueiros celulares de concreto armado) – Tipo 5; e construção de passarelas metálicas – Tipo 6.

Na Tabela 1 há um panorama geral das obras, segregando-as pelas modalidades de licitação adotadas nos respectivos certames.

**Tabela 1 – Panorama geral das obras integrantes da amostra**

(Continua)

<b>Tipologia</b>	<b>Total de certames</b>	<b>Soma do orçamento-base (R\$)</b>
<b>Tipo 1</b>	<b>40</b>	<b>R\$1.234.505.766,45</b>
Concorrências (CO)	<b>39</b>	<b>R\$1.233.952.395,21</b>
2012	2	R\$75.610.366,71
2013	15	R\$705.992.197,45
2014	20	R\$409.452.803,68
2017	2	R\$42.897.027,37
Tomadas de preço (TP)	<b>1</b>	<b>R\$553.371,24</b>
2014	1	R\$553.371,24
<b>Tipo 2</b>	<b>25</b>	<b>R\$657.852.771,89</b>
Concorrências (CO)	<b>25</b>	<b>R\$657.852.771,89</b>
2012	24	R\$623.483.506,93
2014	1	R\$34.369.264,96
<b>Tipo 3</b>	<b>36</b>	<b>R\$101.877.621,93</b>
Concorrências (CO)	<b>16</b>	<b>R\$86.566.227,33</b>
2014	14	R\$72.448.923,74
2017	2	R\$14.117.303,59
Tomadas de preço (TP)	<b>20</b>	<b>R\$15.311.394,60</b>
2014	20	R\$15.311.394,60
<b>Tipo 4</b>	<b>23</b>	<b>R\$66.978.872,95</b>
Concorrências (CO)	<b>14</b>	<b>R\$61.349.358,08</b>
2014	13	R\$58.533.564,54
2017	1	R\$2.815.793,54
Tomadas de preço (TP)	<b>9</b>	<b>R\$5.629.514,87</b>
2014	9	R\$5.629.514,87

(Conclusão)

<b>Tipologia</b>	<b>Total de certames</b>	<b>Soma do orçamento-base (R\$)</b>
<b>Tipo 5</b>	<b>23</b>	<b>R\$53.479.761,29</b>
Concorrências (CO)	<b>22</b>	<b>R\$52.463.224,61</b>
2012	3	R\$3.842.083,61
2013	9	R\$23.672.409,19
2014	4	R\$10.457.305,66
2017	6	R\$14.491.426,15
Tomadas de preço (TP)	<b>1</b>	<b>R\$1.016.536,68</b>
2014	1	R\$1.016.536,68
<b>Tipo 6</b>	<b>4</b>	<b>R\$4.357.797,85</b>
Concorrências (CO)	<b>2</b>	<b>R\$2.073.182,28</b>
2014	2	R\$2.073.182,28
Tomadas de preço (TP)	<b>2</b>	<b>R\$2.284.615,57</b>
2015	2	R\$2.284.615,57
Total geral	<b>151</b>	<b>R\$2.119.052.592,36</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados no Portal de Licitações da Agetop<sup>1</sup> e no Geo-Obras do TCE-GO.<sup>2</sup>

Em síntese, foram analisados 151 eventos competitivos, sendo 40 relativos a obras do Tipo 1, 25 relativos a obras do Tipo 2, 36 relativos a obras do Tipo 3, 23 relativos a obras do Tipo 4, 23 relativos a obras do Tipo 5 e apenas 4 relativos a obras do Tipo 6.

Os valores estimados para as contratações variaram entre R\$381.715,82 e R\$122.308.676,95, com média igual a R\$14.033.460,88. O valor médio por tipologia foi de R\$30.862.644,16 (Tipo 1); R\$26.314.110,88 (Tipo 2); R\$2.829.933,94 (Tipo 3); R\$2.912.124,91 (Tipo 4); R\$2.325.207,01 (Tipo 5); e R\$1.089.449,46 (Tipo 6).

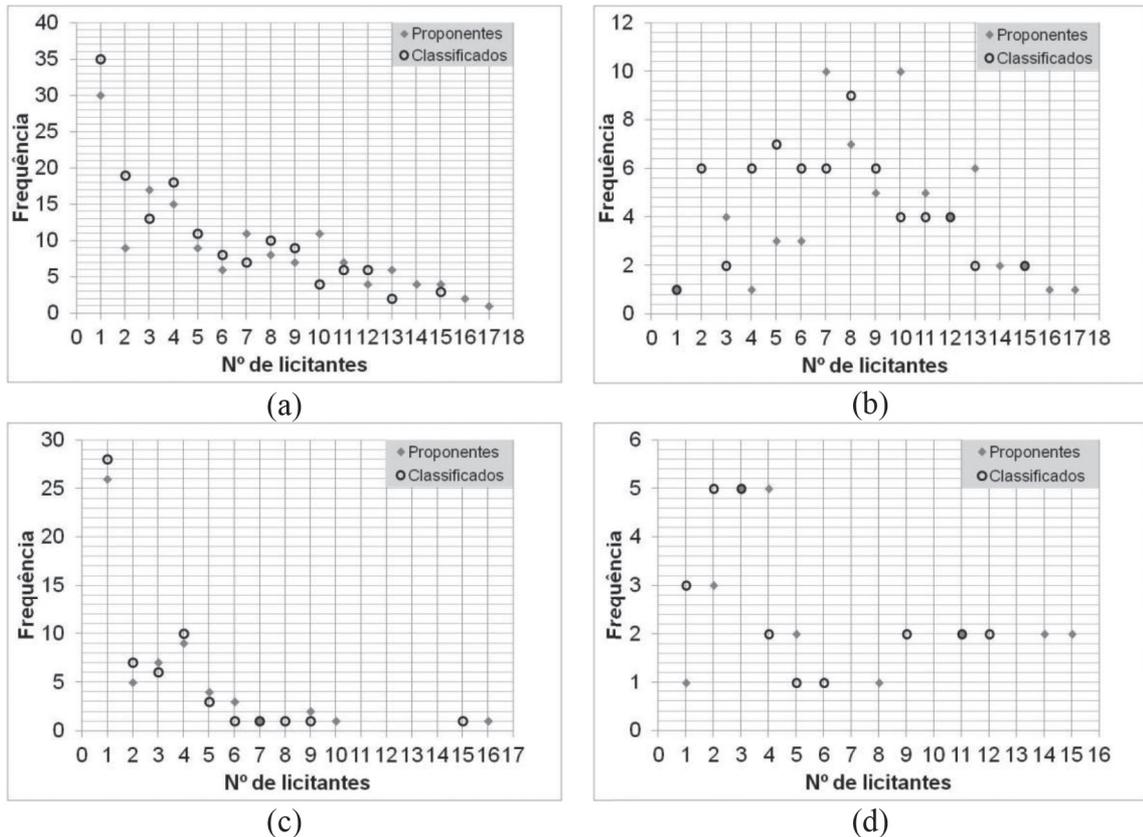
Destaque-se que 67,5% dos elementos da amostra possuem valor orçado igual ou superior a 1,5 milhões de reais. Juntas, as licitações abarcaram investimentos da ordem de 2,1 bilhões, em valores não atualizados.

A Figura 1 indica a distribuição do número de certames da amostra pela quantidade de licitantes participantes. Os licitantes foram subdivididos em dois grupos, quais sejam: proponentes (apresentaram documentação no dia da abertura); e classificados (tiveram suas propostas classificadas após julgamento).

<sup>1</sup> [http://200.178.102.27/portal\\_licitacao/](http://200.178.102.27/portal_licitacao/).

<sup>2</sup> <https://www.tce.go.gov.br/GeoObras>.

**Figura 1 – Número de licitantes (proponentes e classificados) x frequência (número de eventos) para: (a) todas as obras da amostra agrupadas; (b) obras T1 e T2 agrupadas; (c) obras T3 e T4 agrupadas; (d) obras T5**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados no Portal de Licitações da Agetop e no Geo-Obras do TCE-GO.

Observa-se que no conjunto de 151 obras concorreram entre 1 e 17 proponentes, conforme Figura 1, Gráfico (a). Em 35 casos foi registrado um único licitante classificado. Ademais, percebe-se que houve uma menor frequência de licitações com um elevado número de licitantes proponentes e/ou classificados.

Os gráficos (b), (c) e (d) que constam da Figura 1 referem-se, respectivamente, aos dados das obras: T1 e T2 agrupadas; T3 e T4; e T5. Observa-se, no gráfico (b), uma grande frequência de certames cuja quantidade de classificados foi igual a 2, ou variou entre 4 e 12. Nota-se, no gráfico (c), que poucas licitações (8,47%) tiveram mais do que cinco classificados. Houve em média 4,8 classificados nas obras T5, conforme gráfico (d). As obras T6 contaram por três vezes com apenas um classificado e por uma vez com dois licitantes classificados.

### A competitividade e os descontos nas licitações da amostra

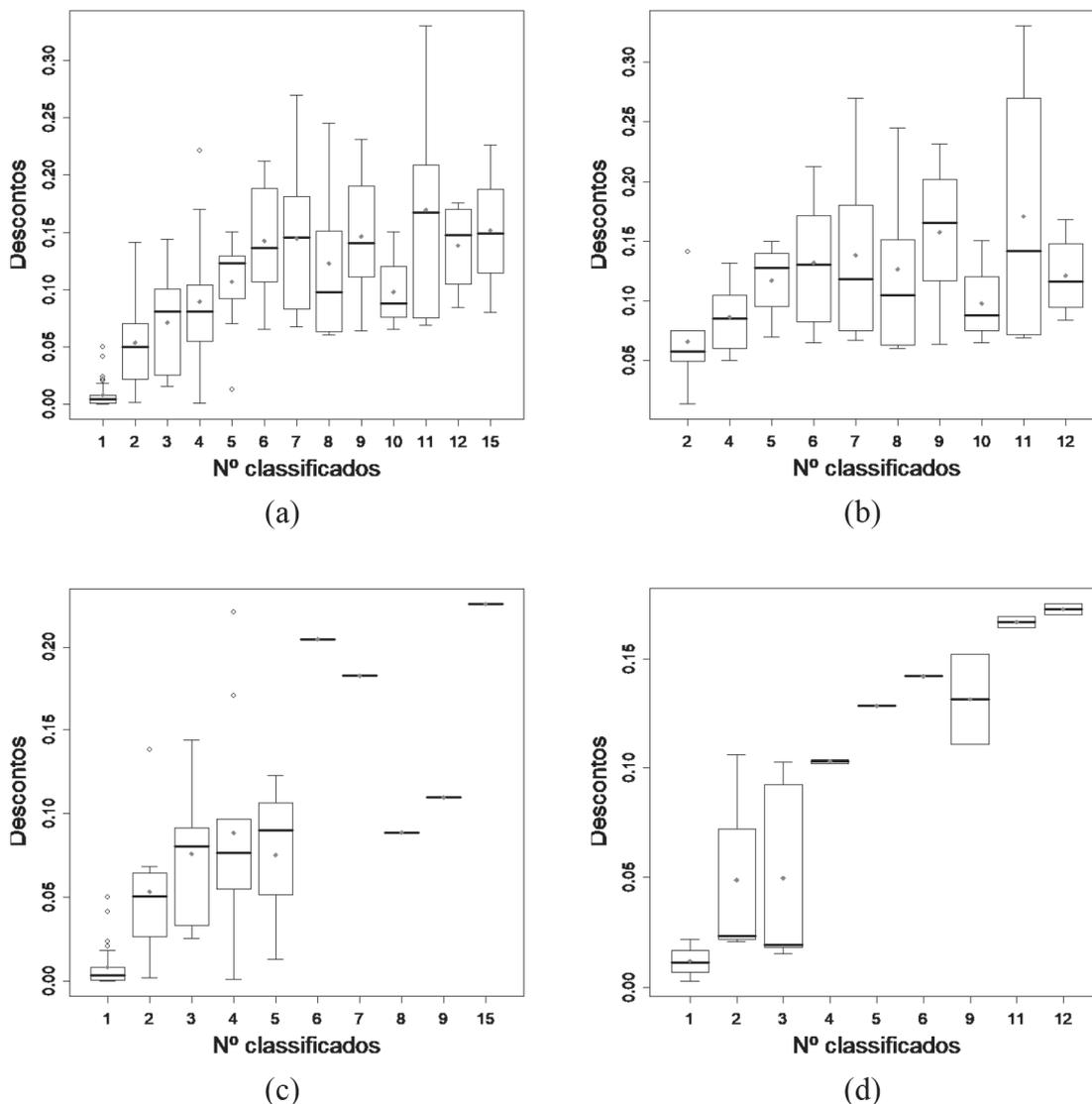
Para estudar o potencial efeito da competitividade foram elaborados gráficos do tipo *boxplot*,<sup>3</sup> mostrando a relação entre o número de licitantes classificados e a variabilidade dos descontos ofertados pelas vencedoras, conforme se observa na Figura 2.

<sup>3</sup> O *boxplot*, ou diagrama de caixas, é um gráfico utilizado para avaliar a distribuição empírica de dados, sendo formado pelo primeiro, segundo e terceiro quartis. O primeiro quartil (1ºQ) é um número que separa 25% das observações abaixo e 75% acima dele. O terceiro quartil (3ºQ) deixa 75% das observações abaixo e 25% acima. O segundo quartil (2ºQ) representa a mediana dos dados, deixando 50% das observações abaixo e 50% acima.

Alguns dos certames não foram inseridos nos gráficos, devido ao baixo grau de repetição e/ou representatividade. Neste sentido, não constam da Figura 2, gráfico (a), as licitações em que restaram 13 classificados, pois houve apenas 2 eventos com este quantitativo de licitantes.

Também não constam na Figura 2, gráfico (b), os eventos com 1, 3, 13 e 15 classificados, porque não houve repetição de eventos com este número de licitantes, ou houve apenas uma repetição. Na Figura 2, gráficos (c) e (d), optou-se por preservar todos os certames referentes a T3 e T4, e T5, respectivamente.

**Figura 2 – Número de classificados x descontos das vencedoras para: (a) todas as obras da amostra agrupadas (com exceção das licitações com 13 classificados); (b) obras T1 e T2 agrupadas (com exceção das licitações com 1, 3, 13 e 15 classificados); (c) todas as obras T3 e T4 agrupadas; (d) todas as obras T5**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados no Portal de Licitações da Agetop e no Geo-Obras do TCE-GO.

A Figura 2 demonstra que para todas as tipologias de obra, em linhas gerais, o aumento do número de licitantes classificados implicou acréscimo dos descontos obtidos pela Administração, o que confirma a hipótese inicial. Apesar de esperado, tal comportamento se faz intrigante porque cada licitante, ao elaborar sua proposta, em tese, detém apenas conhecimentos acerca do

objeto e das condições dispostas no edital, não sabendo de antemão o número de concorrentes que participará da disputa.

Outro ponto de destaque refere-se à forma com a qual se dá a relação entre o número de classificados e os descontos. Da Figura 2, gráficos (a), (b) e (c), infere-se que quando estiveram presentes poucos licitantes a média dos descontos mostrou-se com crescimento em certa medida linear.

Por seu turno, nos gráficos (a) e (b) da Figura 2 verifica-se que os descontos mostraram um padrão diferente quando houve um número maior de classificados (mais que cinco/seis classificados). Nestes casos, em que pese a variabilidade, houve uma tendência de obtenção de descontos elevados.

A Tabela 2 apresenta dados sobre a vantajosidade inicial das contratações em função do número de classificados. Utilizou-se como ponto de corte o número de classificados igual a cinco, pois este valor foi identificado por Pereira (2002) como um marco de transição na forma da relação entre as variáveis de interesse (número de classificados x descontos).

Ademais, cumpre destacar que os dados apresentados na referida tabela devem ser avaliados com prudência, especialmente para as obras T6, por representar informações de uma amostra constituída por poucos eventos.

**Tabela 2 – Benefício da competitividade sobre os descontos obtidos pela Administração**

Tipologia	Descontos das vencedoras			
	Nº classificados ≤ 5		Nº classificados > 5	
	Média	Mediana	Média	Mediana
<b>Todas as obras da amostra</b>	5,21%	4,54%	14,46%	14,05%
<b>T1 e T2 agrupadas</b>	8,92%	9,23%	14,08%	13,05%
<b>T3 e T4 agrupadas</b>	4,01%	1,80%	16,22%	18,21%
<b>T5</b>	5,39%	2,26%	15,51%	16,44%
<b>T6</b>	0,39%	0,32%	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados no Portal de Licitações da Agetop e no Geo-Obras do TCE-GO.

Como síntese da situação observada, destaque-se que em nenhum dos 35 certames em que participou apenas um classificado a Administração obteve em seu favor margem de desconto superior a 5%. Ademais, tomando-se as 151 obras da amostra, em 50% dos certames cujo número de classificados foi inferior ou igual a cinco os descontos foram inferiores ou iguais a 4,54%. De modo inverso, em 50% das contratações cujo número de classificados superou cinco os descontos foram maiores ou iguais a 14,05%.

### Efeito potencial de maior rigor na qualificação técnico-operacional

Outra verificação realizada diz respeito ao efeito potencial de um acréscimo de rigor quanto às exigências de qualificação técnico-operacional no patamar de competitividade dos certames, bem como nos correspondentes descontos auferidos pela Administração.

Neste sentido, identificou-se um elemento distintivo entre as licitações realizadas para a contratação de obras T1. Dos 40 certames constantes da amostra, em 16 casos os editais de licitação exigiram, além de demonstração de *expertise* na execução de serviços constantes do projeto de engenharia, experiência anterior na execução de certa extensão de rodovia a ser demonstrada pela apresentação de atestado único.

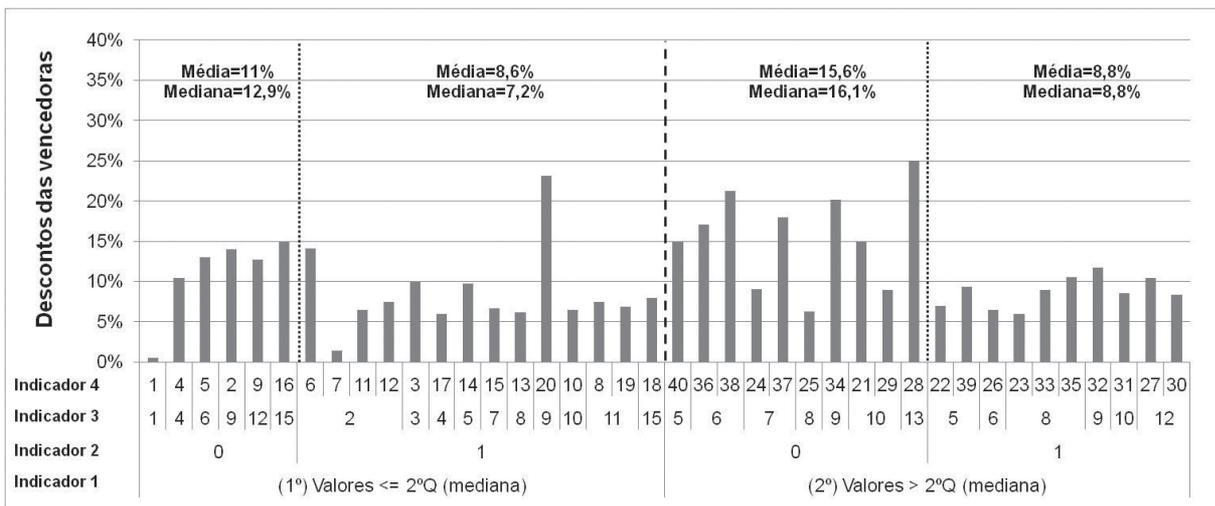
Desta feita, os eventos competitivos foram divididos em dois grupos: a) um primeiro, constituído por 24 certames, sem a exigência do referido atestado (Condição 0); e b) um segundo, composto por 16 certames, com a exigência da mencionada demonstração (Condição 1).

As 24 obras licitadas sob a Condição 0 corresponderam a um total de R\$646.026.664,91; e as 16 obras da Condição 1 a um montante de R\$588.479.101,54 (soma dos orçamentos referenciais).

Outros critérios foram utilizados para segregar os certames, quais sejam: a) obras com orçamento referencial abaixo ou acima da mediana dos orçamentos de T1; b) número de licitantes classificados; c) número identificador, variando de 1 a 40, correspondente ao valor do orçamento da obra no contexto da amostra, sendo 1 a obra de menor valor, e 40 a de maior valor da amostra.

Uma síntese destes critérios e dos descontos ofertados pelas vencedoras pode ser visualizada na Figura 3. Uma primeira observação a ser feita é que para o conjunto de obras estudado foram auferidos descontos menores nas licitações desenvolvidas sob a Condição 1.

**Figura 3 – Variabilidade dos descontos das vencedoras das obras T1 em função dos seguintes parâmetros: valor estimado da contratação (Indicador 1); “Condição 1” ou “Condição 0”, referentes à exigência ou não de atestado único demonstrando expertise na execução de certa extensão de rodovia (Indicador 2); número de licitantes classificados nos certames (Indicador 3); identificador correspondente à classificação das obras quanto ao valor do orçamento referencial, sendo 1 a obra de menor valor e 40 a obra mais vultuosa de T1 (Indicador 4)**



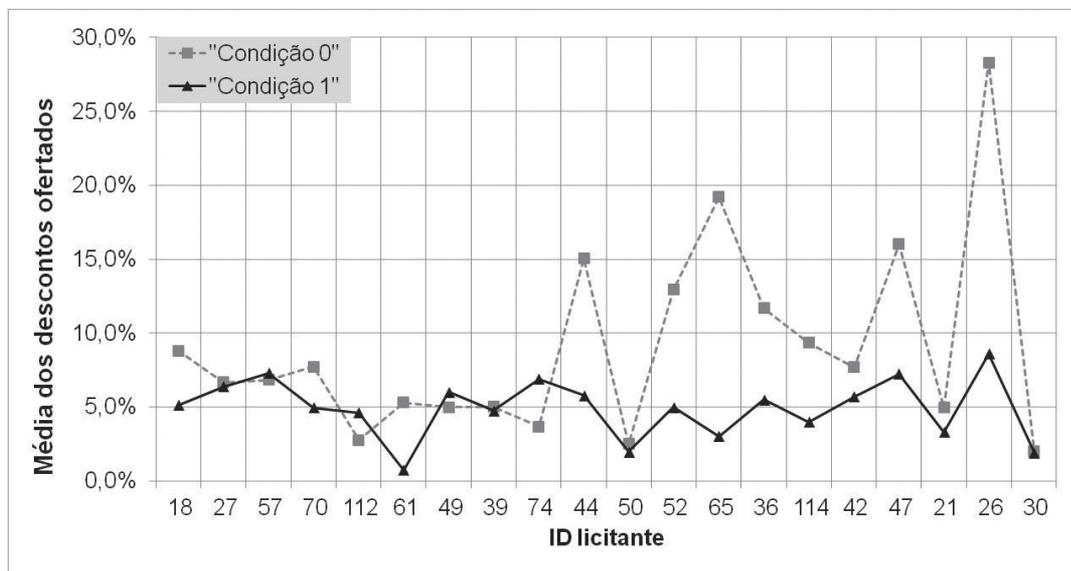
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados no Portal de Licitações da Agetop e no Geo-Obras do TCE-GO.

No grupo de obras de menor valor da amostra (com valores menores do que a mediana dos orçamentos de T1), a mediana dos descontos das vencedoras sofreu redução de 12,9% para 7,2% quando se exigiu o atestado único demonstrando *expertise* na execução de parcela completa de obra. Enquanto que no grupo de obras de maior valor (com valores maiores do que mediana dos orçamentos de T1), a mediana reduziu de 16,1% para 8,8%.

Também importa notar que o número médio de classificados oscilou pouco nos quatro cenários: 7,83, nas obras com valor abaixo da mediana sob a Condição 0; 6,5, nas obras com valor abaixo da mediana sob a Condição 1; 8,1, nas obras com valor acima da mediana sob a Condição 0; 8,3, nas obras com valor acima da mediana sob a Condição 1.

Buscando mais bem elucidar esta questão, investigou-se o comportamento das licitantes, em termos de agressividade quanto aos descontos ofertados, nos certames de que participaram. Realizou-se esta análise para o grupo de obras mais vultosas de T1, ou seja, aquelas com orçamento acima da mediana do grupo T1.

**Figura 4 – Média dos descontos ofertados pelas principais licitantes participantes dos certames das obras de maior valor do grupo T1, separando-se a Condição 0 da Condição 1**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados no Portal de Licitações da Agetop e no Geo-Obras do TCE-GO.

A partir da Figura 4 observa-se que algumas das empresas licitantes praticamente não alteraram seu padrão de comportamento quando diante de licitações potencialmente mais restritivas. Por outro lado, outras empresas se mostraram radicalmente mais conservadoras nas licitações sob a Condição 1, e ofertaram, em média, descontos sensivelmente menores (é o caso das licitantes identificadas pelos números 44, 52, 65, 36, 114, 47 e 26).

Tal fato é indicativo de que, eventualmente, os descontos das licitantes não se relacionam exclusivamente à competitividade estrita dos certames (dada pelo número de licitantes classificados). Ao que parece, as condições de participação estabelecidas nos editais também se mostram capazes de afetar a esfera da economicidade inicial das contratações. Se de um lado podem não implicar redução significativa do número de concorrentes classificados, por outro podem induzir os particulares a atuarem de maneira menos agressiva na formulação de suas propostas.

Para os certames estudados, a cláusula correspondente à Condição 1 pode estar relacionada a uma redução de aproximadamente R\$30,5 milhões em descontos (5,19% x R\$588.479.101,54 – diferença entre a média de descontos obtidos nas duas condições aplicada sobre o valor das obras licitadas sob a Condição 1).

## Conclusão

Este artigo avaliou a relação entre a competitividade e os descontos obtidos em diversos procedimentos licitatórios realizados em Goiás para a contratação de obras de infraestrutura viária. Constituíram a amostra um conjunto de licitações de obras de construção/reconstrução rodoviária, de construção/reconstrução de vias urbanas, de construção de pontes e outras obras de arte especiais, e de execução de passarelas metálicas.

Em linhas gerais, os resultados demonstram que o acréscimo do número de licitantes classificados nos certames se relacionou ao aumento dos descontos percebidos pela Administração. Para o quadro geral de licitações estudadas observou-se que a média dos descontos cresceu quase que linearmente quando competiu um número menor de classificados (entre 1 e 5/6 classificados). Quando houve um número maior de classificados, embora com variabilidade, os descontos se mostraram mais significativos.

A investigação abrangeu também o efeito potencial sobre os descontos de um maior rigor quanto à qualificação técnico-operacional, expresso pela exigência de apresentação de atestado único comprovando *expertise* anterior na execução de parcela completa de obra.

Os descontos das vencedoras se mostraram sensivelmente menores na Condição 1 em relação à Condição 0. No grupo de obras de menor valor do grupo T1, a mediana dos descontos reduziu de 12,9% para 7,2% quando se exigiu o referido atestado. Enquanto que, no grupo de obras mais vultosas, a mediana dos descontos sofreu redução de 16,1% para 8,8%. Esta redução foi verificada mesmo sem haver grandes variações do número médio de empresas classificadas. Ao que parece, a exigência do referido atestado pode afetar a agressividade de parcela dos licitantes, os quais, diante desta condição, tendem a ofertar descontos menores.

Não foi objeto de investigação o que causaria o referido comportamento. Entretanto, conjectura-se que alguns dos interessados, ao perceberem um edital mais restritivo no que concerne à qualificação técnica, por preverem a participação de uma quantidade menor de participantes ou um acréscimo do número de inabilitados, possam querer refletir esta condição em suas propostas, reduzindo o desconto com fins de majorar os lucros.

Insta salientar que o princípio da economicidade consiste na minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.

Desta forma, vislumbra-se que quaisquer cláusulas que possam cercear a competitividade ou implicar a redução de vantagens financeiras ao erário devam ser minuciosamente avaliadas, pois só se admite o acréscimo de custos mediante garantia de melhoria na qualidade do objeto. Portanto, resta evidente a importância de haver justificativas técnicas para que se adicione maior rigor quanto à qualificação técnico-operacional na fase de escolha das condições de participação dos certames.

Observe-se que nos casos analisados, licitações de obras por menor preço, as condições de qualidade do objeto estão vinculadas, preponderantemente, ao arcabouço normativo de especificações dos serviços e à eficiência da fiscalização do órgão contratante. Portanto, a princípio, as contratações das diversas amostras analisadas têm o mesmo nível qualitativo mínimo do objeto, de tal modo que a variação das condições de oferta não teria o condão de afetar a qualidade exigível.

Portanto, haveria que se avaliar se as cláusulas de qualificação adicionais de fato agregaram algum valor qualitativo às obras, que não seria exigível por outros meios, tal como uma fiscalização rigorosa dentro dos parâmetros de contrato, homogêneos para os diversos grupos. Ou seja, se houve aumento na relação custo-benefício da contratação que superasse a perda econômica inicial com redução dos deságios.

Tendo em vista as potencialidades de estudos desta natureza, defende-se pertinente que os órgãos públicos desenvolvam e mantenham bancos de dados de suas licitações, contendo informações acerca das condições de participação estabelecidas, da competitividade alcançada, e, principalmente, dos respectivos resultados atingidos com os certames (em sede de licitação e de execução contratual), o que pode ser útil para diagnosticar eventuais distorções e auxiliar nas futuras tomadas de decisão.

Tais informações podem oferecer, sob a ótica da Administração, a possibilidade de implementar melhorias nas futuras contratações; ou criar, sob a perspectiva do controle externo,

uma base para a realização de análises dos procedimentos licitatórios levados a efeito pelos jurisdicionados.

**Competitiveness as a Significant Factor for the Price Formation of Works Tendered in State of Goiás**

**Abstract:** Competition in bidding is a relevant issue in the scope of administrative law. The Public Administration is bound by certain principles, including economics. Although it is imagined that a greater dispute in the events implies more representative discounts, there are not many works that explain the form of this possible correlation. As an academic contribution, this article studies the relationship between competitiveness and discounts

of road works tendered in Goiás State. The results indicate that the Administration obtains better discounts when there are more classified bidders. In addition, an evaluation of the variation of the conditions of participation established in the competitions studied showed evidence that a greater rigor in the technical-operational qualification phase can reduce the initial economics of contractings.

**Keywords:** Biddings. Public Works. Dispute. Conditions of Participation. Economicity.

## Referências

- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. ed. São Paulo: RT, 2014.
- LIMA, Marcos Cavalcanti. Comparação de custos referenciais do DNIT e licitações bem sucedidas. *Revista TCU*, n. 118, p. 59-64, maio/ago. 2010. Disponível em: [revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/233/222](http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/233/222). Acesso em: nov. 2017.
- PEREIRA, Gustavo Pimentel da Costa. *O mercado da construção civil para obras públicas como instrumento de auditoria: uma abordagem probabilística*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.
- TRALDI, Marco Antônio Borges. *Um estudo das relações entre as exigências de capacidade técnico-operacional e o resultado de licitações de obras rodoviárias realizadas no estado de Goiás entre os anos de 2012 e 2014*. Especialização (Controle Externo e Governança Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.idp.edu.br/publicacoes/portal-de-ebooks/4109-controle-externo-e-governanca-publica>. Acesso em: nov. 2017.
- VILHENA, Eduardo Juntoli; PEREIRA, João Ricardo; CAMARGO, Júlio César de; CAVALCANTE, Rafael Jardim; ALMEIDA, Leandro Araújo de; ALHO, Marcelo Rodrigues; DIAS FILHO, Nivaldo; GOMES, Rafael Martins. Técnicas econométricas e seu papel inovador no cálculo do sobrepreço: o caso da Lava Jato. *Revista do TCU*, n. 138, p. 18-29, abr. 2017. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/periodicos-e-series/revista-do-tcu/>. Acesso em: nov. 2017.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BARBALHO, Fernando Duarte; TRALDI, Marco Antônio Borges. A competitividade como fator significativo para a formação do preço de obras licitadas em Goiás. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 01, p. 63-73, jan./jun. 2019.

---



# Análise de dados do Sistema Geo-Obras como suporte para escolha de objetos de fiscalização em auditorias governamentais

**Sérvio Túlio Teixeira e Silva**

Mestrando em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Especialista em Controle Externo e Governança Pública pelo IDP. Engenheiro Civil pela UFG. Atuou como Consultor na Falconi Consultores de Resultado. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, desde 2015. *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/3192620164257723>. *E-mail*: [stteixeira@tce.go.gov.br](mailto:stteixeira@tce.go.gov.br).

**Resumo:** O uso da análise de dados para gerar informações que permitam tomar decisões de maneira menos subjetiva e aleatória é fruto da atividade de inteligência. Este artigo parte do pressuposto de que análises construídas a partir dos dados contidos no Sistema Geo-Obras do Tribunal de Contas do Estado de Goiás são capazes de fornecer informações relevantes para seleção de objetos e ações de controle externo, objetivando a atuação da Corte no exercício da fiscalização da Administração Pública no âmbito de obras e serviços de engenharia. O método de análise *seleção de objetos e ações de controle* do Tribunal de Contas da União foi aplicado a partir de indicadores pré-selecionados. Os resultados mostram que os dados contidos na base do Sistema Geo-Obras oferecem oportunidade para extração de situações-problema que merecem maior atenção por parte do controle externo, além de permitir apontar objetos

específicos que possuem maiores tendências a irregularidades e apresentam baixo desempenho.

**Palavras-chave:** Controle externo. Atividade de inteligência. Indicadores de desempenho.

**Sumário:** Introdução – A seleção de objetos para auditorias governamentais – O Sistema Geo-Obras do TCE-GO – Aplicação do método de análise e seleção – Análise de dados do universo de controle – Tempo em dias para o vencimento do prazo da obra – Número de termos aditivos realizados na obra – Percentual relativo dos aditivos contratuais de valores – Obras com data da última medição superior a seis meses – Tempo de paralisação – Número de empresas licitantes habilitadas no certame – Distância percentual em relação à curva S ideal – Conclusão – Referências

## Introdução

O controle externo da Administração Pública, exercido pelos Tribunais de Contas no auxílio ao Poder Legislativo, pode ser descrito pelas atividades de exame e julgamento de contas dos gestores públicos (processos de tomadas de contas, prestações de contas e tomadas de contas especiais), análise de atos de pessoal sujeitos a registro e pelos trabalhos de fiscalização – auditorias governamentais, apuração de denúncias e representações.

As auditorias governamentais são instrumentos de fiscalização que visam contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, bem como o fornecimento para a sociedade de uma visão independente sobre o desempenho da atividade pública.

Contudo, o vasto universo sujeito às auditorias impõe restrições quanto à abrangência das ações realizadas no exercício do controle externo. Iniciativas voltadas para a seleção assertiva dos objetos de controle dentro desse universo são de suma importância para a efetividade e congruência dessas ações com a estratégia organizacional, isto é, o planejamento de longo e médio prazo que visa ao atingimento da visão e missão da organização.

Ante essa realidade das entidades fiscalizadoras superiores (EFS) –<sup>1</sup> que no caso do Brasil são os Tribunais de Contas das esferas federal, estadual e municipal –, saber onde agir torna-se imperativo para potencializar seus resultados e assim atingir os objetivos estratégicos das entidades e, principalmente, os anseios da sociedade.

Desse cenário, decorre-se a necessidade de utilização de um processo de avaliação e seleção do objeto de fiscalização de modo que o custo de uma atividade de controle não exceda os benefícios que a atividade possa vir a proporcionar.

Estudos recentes (TCU, 2016; OCDE, 2015) reforçam a importância de ter informações suficientes sobre o universo a ser controlado, pois, quanto mais abrangente for o conhecimento deste universo, maiores serão as chances de selecionar adequadamente o que deve ser controlado.

<sup>1</sup> Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) são as instituições governamentais responsáveis pela auditoria externa dos governos (INTOSAI, 2006).

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), o Sistema Geo-Obras oferece uma grande quantidade de informações, acerca das obras com recursos públicos estaduais, contidas em sua base de dados.

A hipótese testada, portanto, foi a possibilidade de trabalhar a análise de dados contidos na base do Geo-Obras, de maneira a gerar informações que possam servir como elemento norteador para Unidade Técnica de Engenharia do TCE-GO, na busca por escolhas de ações de controle que visem a maiores benefícios.

Neste artigo, buscou-se retratar como a questão da seleção de objetos de fiscalização é tratada nas Normas de Auditorias Governamentais (NAG). Em seguida, para promover a análise dos dados contidos na base do Sistema Geo-Obras, foi adotada parte do método publicado pelo Tribunal de Contas da União (2016), denominado *Orientações para seleção de objetos e ações de controle*, em conjunto com boas práticas de gerenciamento de projetos encontradas na literatura para nortear a definição de indicadores gerenciais aplicáveis a obras de engenharia (MATTOS, 2010; PRADO; LADEIRA, 2014). Por fim, apresentam-se os resultados obtidos e as análises possíveis a partir dos dados do sistema.

## A seleção de objetos para auditorias governamentais

A Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 300, em seu item 35 (INTOSAI, 2015, p. 12), estabelece que uma auditoria governamental se inicia pela fase de planejamento. Nessa etapa, ocorre a seleção do tema a ser auditado. A ISSAI 300, em seu item 36, prevê que “os auditores devem selecionar temas de auditoria usando o processo de planejamento estratégico da EFS, analisando temas em potencial e realizando pesquisas para identificar riscos e problemas” (INTOSAI, 2015, p. 13). Ainda, a etapa de planejamento deve contemplar a análise dos instrumentos de fiscalização mais adequados, além dos prazos para realização dos trabalhos e a composição das equipes.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, a seleção dos itens a serem fiscalizados toma por base critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade, definidos em uma matriz de risco que gera pontuações para as propostas de fiscalização, alinhadas com as diretrizes dos planos de nível tático e estratégico. Percebe-se que a seleção de objetos de fiscalização no TCE-GO possui alinhamento com a estratégia organizacional, conforme estabelecido pela ISSAI 300, em seu item 36.

No entanto, segundo Pollitt (2008 *apud* TCU, 2016, p. 9), um estudo comparativo mostrou que em entidades de fiscalização superiores de países como Finlândia, França, Holanda, Suécia e Reino Unido, o surgimento das propostas de fiscalização e a formulação dos planos de fiscalizações acontecem por meio de um processo de “baixo para cima” e de “cima para baixo”, ou seja, envolve tanto os objetivos e diretrizes estratégicas das entidades quanto o conhecimento dos auditores que executam as fiscalizações.

É cada vez mais necessário, portanto, conciliar as diretrizes estratégicas do topo também à experiência e visão dos auditores da ponta do processo de fiscalização. Nesse sentido, o TCU publicou, em outubro de 2016, as *Orientações para seleção de objetos e ações de controle* (TCU, 2016).

O método de *seleção de objetos e ações de controle* visa orientar a seleção de objetos e ações de controle com base nos critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade. Baseado em boas práticas internacionais, o método consiste em quatro macroetapas que são seguidas pelas unidades técnicas do TCU:

- i. Análise do universo de controle – etapa que consiste em obter informações e dados sobre órgãos e temas sob a jurisdição de cada unidade técnica, ou seja, sobre seu universo de controle. Essas informações devem ser organizadas de modo que faça mais sentido para a unidade, propiciando uma boa visão geral e análise. Para tanto, deve-se

buscar indicadores sociais, econômicos, ambientais ou de desempenho que se relacionam com a estrutura adotada.

- ii. Seleção de situações-problema – a partir do conhecimento e análise do universo de controle com base em indicadores, objetiva-se extrair situações-problema que merecem maior atenção por parte do controle externo. As situações encontradas são, posteriormente, caracterizadas e priorizadas de acordo com critérios de impacto social e econômico, probabilidade de ocorrência e tendência.
- iii. Seleção de objetos de controle – etapa que consiste em conectar as situações-problema priorizadas com os objetos que podem ser alvo de ações de controle externo. Os objetos identificados são classificados de acordo com uma matriz de risco.
- iv. Seleção de linhas de ação e de ações de controle – fase em que ocorre a proposição de formas de atuação por parte do Tribunal sobre os objetos selecionados na etapa anterior. Deve-se considerar o planejamento estratégico da Corte a fim de contribuir para resolução das situações-problema priorizadas e vinculadas aos objetos de controle.

Para se obter dados e informações do universo de controle da unidade técnica é necessário seguir três passos de suma importância (TCU, 2016, p. 11):

- i. Passo 1 – Organização do universo de controle – tem por objetivo definir uma perspectiva para o universo de controle e organizá-lo segundo essa ótica. Dependendo da segmentação, a visão sobre o universo pode ser diferente.
- ii. Passo 2 – Prospecção de dados sobre o universo de controle – objetiva-se a obtenção de dados como recursos alocados, indicadores de desempenho, sociais, econômicos e ambientais, metas do PPA, entre outros. A ideia é que esses indicadores possam demonstrar a existência de um problema, risco ou vulnerabilidade dentro do universo analisado.
- iii. Passo 3 – Análise de dados do universo de controle – trata da realização de análise sobre o universo segmentado e rico em dados, obtido na etapa anterior, a fim de identificar situações atípicas, valores discrepantes, indícios de problemas e falta de desempenho.

Trazendo para a realidade do TCE-GO, especificamente para a Unidade Técnica de Engenharia (Gerência de Controle de Obras e Serviços de Engenharia), informações referentes às obras e serviços de engenharia dos jurisdicionados podem ser acessadas e coletadas por meio do Sistema Geo-Obras.

## O Sistema Geo-Obras do TCE-GO

O Geo-Obras é um *software* desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) e cedido ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás com o intuito de ser uma plataforma *web* centralizadora de informações acerca das obras executadas por órgãos das esferas estadual e municipal em Goiás. Em funcionamento desde março de 2012, o Geo-Obras tornou-se uma ferramenta de interface entre o TCE-GO e cidadãos com os jurisdicionados. Documentos relativos às fases de licitação, contrato e execução das obras podem ser acessados por meio da ferramenta, a partir de prévio carregamento das informações (*upload*) pelos jurisdicionados que executam obras de modo direto ou indireto. Os dados referentes às obras e serviços de engenharia ficam disponíveis no sistema, tendo como objetivo tanto o uso no momento em que o TCE-GO exerce o controle externo, quanto para o controle exercido pela sociedade. Como possui uma grande quantidade de informações acerca das obras com recursos públicos estaduais, o sistema oferece instrumentos que colaboraram com o controle social na formulação de denúncias junto ao TCE-GO.

A ferramenta é fundamental na produção de conhecimento com intuito de subsidiar a tomada de decisões de uma instituição, a chamada atividade de inteligência. É por meio da análise que se transforma o dado em conhecimento útil, significativo, avaliado, oportuno e seguro que, se bem utilizado pela organização, permite tomar decisões de maneira menos subjetiva e aleatória.

Para Campos (2013, p. 59) “o objetivo geral da análise e da síntese de informações é reduzir as incertezas na tomada de decisões”. De fato, Pereira (2009, p. 83), após ressaltar a limitação de recursos do TCU ante suas atribuições como órgão fiscalizador, conclui como a atividade de inteligência poderia contribuir para uma atuação mais eficiente da entidade: “a instituição passa a ter condições de organizar melhor suas informações e de produzir conhecimentos para que o tomador de decisão possa agir com mais eficiência”.

## Aplicação do método de análise e seleção

O objetivo deste artigo foi verificar como os dados contidos no Sistema Geo-Obras do Tribunal de Contas do Estado de Goiás podem fornecer informações relevantes para seleção de objetos e ações de controle, visando à atuação da Corte no exercício do controle externo da Administração Pública.

Para tanto, definiu-se aplicar a primeira etapa do método de *seleção de objetos e ações de controle* proposto pelo TCU – análise do universo de controle – no âmbito da Gerência de Controle de Obras e Serviços de Engenharia do TCE-GO, considerando as informações sobre as obras e serviços de engenharia armazenadas na base de dados do Sistema Geo-Obras.

O primeiro passo dessa etapa foi segmentar e organizar o universo de controle da unidade técnica com o propósito de conhecer o ambiente e identificar a melhor maneira de segmentar os dados a partir da visão da Gerência de Controle de Obras e Serviços de Engenharia. Para isso foi realizada uma sessão de *brainstorming*<sup>2</sup> com a equipe gestora da unidade com o objetivo de levantar ideias sobre os seguintes questionamentos: a) Qual a melhor maneira de segmentar o universo de controle da unidade técnica de engenharia?; b) Quais dados são prioritários para melhor visualização do resultado da segmentação?

Como resultado do *brainstorming*, optou-se por segmentar os dados do universo de controle por obras e serviços registrados no Geo-Obras. A segmentação deve ser acompanhada de indicação da unidade gestora, isto é, do jurisdicionado responsável pela obra, do número e ano do contrato e do código da obra. As informações são necessárias para melhor visualização e identificação dos registros após a segmentação do universo de controle.

O segundo passo consistiu na prospecção de dados sobre o universo de controle, procurando identificar indicadores importantes que possam ser extraídos dos dados contidos na base do Geo-Obras e servir como parâmetros de análise. Para tanto, na mesma sessão de *brainstorming* com a equipe gestora da Unidade Técnica de Engenharia do TCE-GO, procurou-se levantar ideias para o seguinte questionamento: quais indicadores serviriam como indicativo para eventuais problemas na obra?

Como resultado da sessão, houve a seleção de seis indicadores que, segundo a Unidade Técnica de Engenharia do TCE-GO, trariam indicativos de possíveis situações problemáticas para cada segmento – obra ou serviço de engenharia – contido na base de dados:

- i. Tempo em dias para o vencimento do prazo da obra: indicador que mostra a quantidade de dias em que a obra ou serviço não concluído se encontra atrasada em relação à data de término prevista, sendo esta última acrescida de eventuais valores trazidos por termos aditivos de prazo.
- ii. Número de termos aditivos realizados na obra ou serviço: expressa a quantidade de aditivos, sejam eles de valores ou prazos que foram celebrados naquela obra ou serviço específico.

<sup>2</sup> Trata-se de uma dinâmica de grupo na qual são realizados exercícios mentais usados em empresas como uma técnica para resolver problemas específicos, para desenvolver novas ideias ou projetos, para juntar informação e para estimular o pensamento criativo.

- iii. O percentual relativo dos aditivos contratuais de valores: é a representatividade, em termos percentuais, dos valores totais aditivados no contrato em relação ao valor inicial contratado da obra ou serviço.
- iv. Obras com data da última medição superior a seis meses: é um indicativo sobre o desempenho da obra ou serviço de engenharia em andamento, podendo indicar possíveis obras paralisadas ou com ritmo de produção lento.
- v. Tempo de paralisação: número de dias em que a obra ou serviço não concluída(o) possui *status* de paralisada(o).
- vi. Número de empresas licitantes habilitadas no certame: indicador tende a expressar a competitividade do certame.

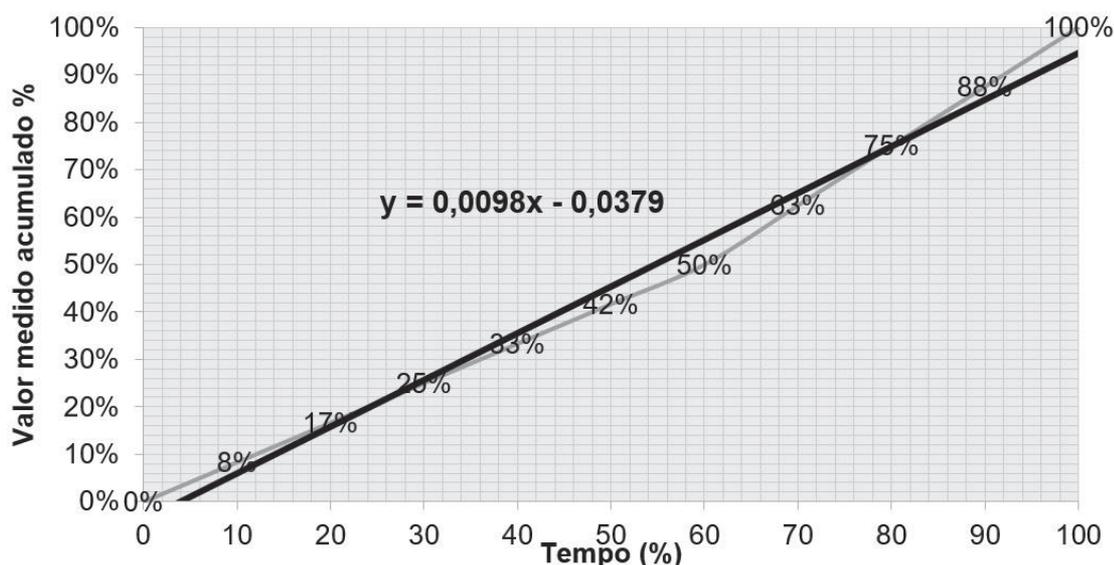
Além desses indicadores selecionados na sessão de *brainstorming*, procurou-se na literatura indicadores que poderiam demonstrar o desempenho da execução da obra. Pmbok (2008 *apud* MATTOS, 2010, p. 31) define “obra como projeto”, no sentido de sua definição gerencial: “um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo”.

Conforme estudado por Mattos (2010, p. 257), a evolução de um projeto, particularmente na construção civil, não ocorre de maneira linear no que tange ao esforço empreendido. Normalmente, o comportamento padrão se assemelha a uma distribuição normal da curva de Gauss, ou seja, o trabalho executado começa em ritmo lento e passa progressivamente a um ritmo mais intenso, decrescendo ao final da obra. Esse mesmo comportamento é verificado em relação à aplicação dos recursos ao longo do tempo.

Dados históricos descritos por Dinsmore (1992 *apud* MATTOS, 2010, p. 276) mostram que um empreendimento bem planejado e conduzido nos parâmetros normais (sem grandes percalços) possuiria o pico das atividades acerca de 60% do tempo previsto. Quer dizer, quando tiver passado 60% do tempo previsto para conclusão da obra, esta teria, pelo menos, 50% de avanço financeiro.

Para melhor visualização desse cenário, a Figura 1 representa uma curva S de uma obra com desenvolvimento nos parâmetros de normalidade estabelecidos por Mattos (2010, p. 262), em que a curva S é uma curva acumulada da distribuição percentual relativa à aplicação de recursos ao longo do tempo.

**Figura 1 – Curva S ideal com 50% de avanço financeiro para 60% do tempo decorrido e sua equação simplificada linear**



Fonte: Elaboração própria.

A simplificação linear da equação da curva S ideal de desempenho, mostrada na Figura 2, serve como parâmetro para obras que estejam sendo executadas dentro da normalidade. Assim, obras que não se encaixem nessa equação – valores de “y” abaixo do esperado – podem ser consideradas tendenciosas a ter baixo desempenho executivo, estabelecendo o sétimo indicador.

A distância percentual em relação à curva S ideal é um indicador que tende a expressar obras com baixo desempenho executivo, uma vez que pretende apontar quão distante estão em relação à curva S ideal de desempenho.

Outros indicadores destinados a controlar a execução de um projeto são descritos por Prado e Ladeira (2014, p. 293) como: variação de custo – que representa a diferença entre o custo inicialmente orçado e o custo no previsto para o término; e variação de agenda – que representa, em dinheiro, o atraso ou avanço do andamento do projeto em relação ao inicialmente planejado. No entanto, para seus cálculos seria necessário que as informações do cronograma físico-financeiro planejado e real (executado) de cada obra ou serviço estivessem inseridas de maneira estruturada. Apesar de o art. 1º da Resolução Normativa nº 002/2012 do TCE-GO exigir as informações sobre a execução físico-financeira da obra, essas informações encontram-se em forma de documentos anexados ao sistema, em formatos .pdf ou .xls. Por isso, a análise desses documentos exige técnicas mais avançadas de mineração de dados que não fazem parte do escopo deste trabalho.

Portanto, os sete indicadores foram escolhidos para realização de análises a partir dos dados existentes no Sistema Geo-Obras. Com base nas informações, definiu-se quais dados seriam importados da base de dados do Sistema Geo-Obras. O Quadro 1 mostra um resumo dos indicadores selecionados e seus critérios de cálculo e análise.

**Quadro 1 – Resumo dos indicadores selecionados**

Indicador	Forma de cálculo	Critério de análise
Indicador I (dias)		Ordenação crescente
Indicador II (quantidade)		Ordenação decrescente
Indicador III (%)		Ordenação decrescente
Indicador IV (meses)		Caso condição verdadeira
Indicador V (dias)		Ordenação decrescente
Indicador VI (quantidade)		Ordenação crescente
Indicador VII	(% medida ÷ valor da obra) – y da curva S ideal sendo y da curva S ideal = $0,0098x - 0,0379$	Melhor quanto mais próximo de zero

Fonte: Elaboração própria.

Após a definição dos dados contidos na base do Sistema Geo-Obras, foi realizada a extração dos dados e, em seguida, o cálculo e análise dos indicadores selecionados para cada obra. O próximo passo descreve o cenário encontrado a partir dos indicadores calculados.

### Análise de dados do universo de controle

Antes de iniciar os cálculos é necessário fazer a limpeza dos dados. A atividade consiste em editar formato dos números – como exemplos datas, dinheiro, números inteiros – e,

posteriormente, identificar a chave dos dados, isto é, a informação que é única para cada segmento em análise. Entre os dados requeridos, identificou-se que o *código da obra* é a chave do universo analisado, sendo único para cada obra ou serviço registrado.

Foi necessário, também, excluir registros que possuíam dados não reais, dados utilizados no momento de teste do sistema e que não foram excluídos da base de dados. Para melhor entendimento das análises apresentadas, é importante saber os diferentes *status* de situações que as obras ou serviços podem adquirir no Sistema Geo-Obras quanto aos dados *situação da obra*. São eles: i) não iniciada; ii) iniciada; iii) paralisada; iv) paralisada por rescisão contratual; v) reiniciada; vi) concluída e não recebida; vii) concluída e recebida provisoriamente; viii) concluída e recebida definitivamente. Para efeito deste trabalho, as obras ou serviços concluídos foram considerados somente aqueles que receberam o *status* de “concluída e recebida definitivamente”.

Uma vez concluída a limpeza e entendimento dos dados, foi realizado o cálculo e análise dos indicadores selecionados. A seguir, são apresentados os resultados dessas análises em função de cada indicador.<sup>3</sup>

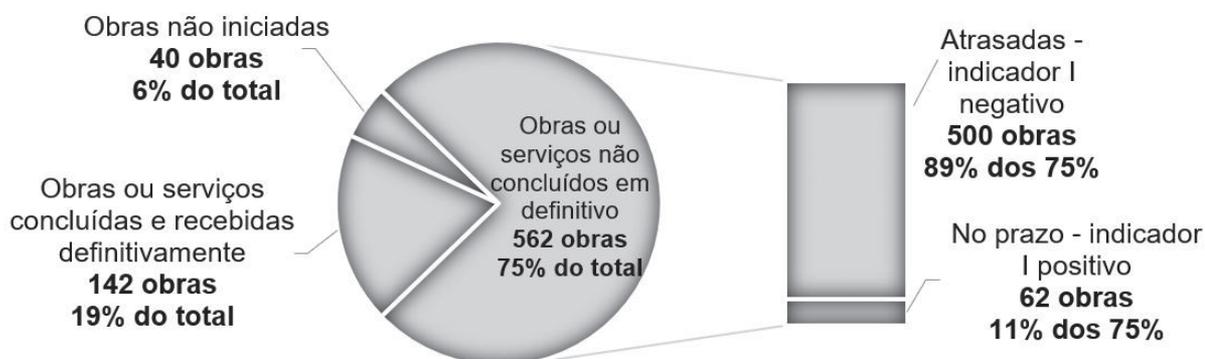
### Tempo em dias para o vencimento do prazo da obra

De 744 obras ou serviços de engenharia registrados no sistema, 142 deles foram concluídos e recebidos definitivamente e 40 obras não foram iniciadas. Sobraram 562 obras ou serviços não concluídos em definitivo.

Os valores negativos do indicador I demonstram que a obra ou serviço encontra-se em atraso, já que a data prevista para término da obra é menor que a data atual. Já os valores positivos do indicador I demonstram que as obras ou serviços não se encontram em atraso, já que a data prevista para término da obra é maior que a data atual.

Das 562 obras ou serviços não concluídos em definitivo, 500 estavam atrasadas em relação à data prevista para término – já contemplando os termos aditivos realizados – e 62 ainda estavam dentro do prazo estipulado.

**Figura 2 – Cenário das 744 obras ou serviços de engenharia registrados no Geo-Obras em relação ao indicador I**



Fonte: Elaboração própria.

É importante destacar que algumas obras ou serviços podem não ter sido baixados no sistema como concluídos e recebidos definitivamente. Além disso, não foram considerados nos cálculos desse indicador os períodos (dias) em que as obras podem ter ficado paralisadas. O atraso é um problema identificado em 89% das obras ou serviços não concluídos registrados no sistema. Uma análise mais aprofundada acerca do universo das obras mostra que das 744

<sup>3</sup> Para fins de objetividade e cumprimento de regras de publicação científica, as memórias de cálculo da análise dos indicadores selecionados foram omitidas.

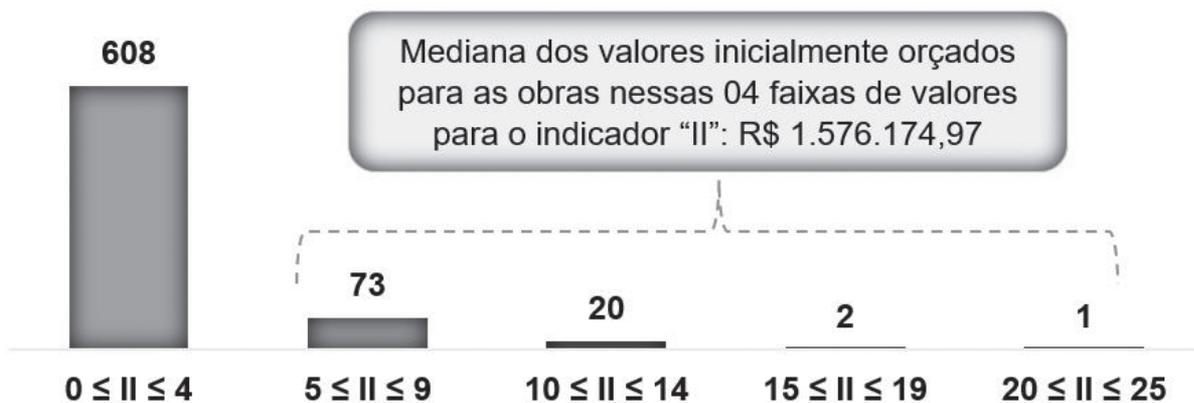
obras ou serviços registrados, 336 deles (45%) já tiveram o *status* de paralisados em seus históricos, o que agravou o resultado apresentado.

A partir desse indicador, é possível obter, também, obras ou serviços que se encontram mais atrasados em relação à data de término prevista em contrato, já considerando os termos aditivos de prazo celebrados. Além disso, a análise inversa permite o monitoramento, por parte da Corte de Contas do estado de Goiás, das obras mais próximas de vencimento do prazo estabelecido. As listagens podem proporcionar ações de controle específicas voltadas às unidades gestoras.

### Número de termos aditivos realizados na obra

Das 704 obras ou serviços de engenharia registrados no Sistema Geo-Obras que já estiveram em execução em algum momento, 409 tiveram algum tipo de aditivo contratual. Assim, a média de aditivos foi de 1,86. No entanto, o indicador II variou entre 0 e 25. O gráfico na Figura 3 mostra a quantidade de obras em cada faixa de valor para o indicador II.

**Figura 3 – Quantidade de obras por faixas de valores do indicador II**



Fonte: Elaboração própria.

Essa análise pode proporcionar a identificação de obras ou serviços que fogem da normalidade e podem possuir maior tendência a irregularidades, já que aditivos contratuais em demasia são indicativos de possíveis problemas de projeto ou de execução.

Uma outra análise interessante é a associação das obras ou serviços que mais possuem aditivos, com os seus valores inicialmente orçados. A obra ou serviço que teve a maior quantidade de termos aditivos contratuais também é aquela de maior valor entre as analisadas nesse indicador. Entretanto, ao se separar as obras ou serviços das quatro últimas faixas de valores para o indicador II do gráfico da Figura 3 – isto é, para obras ou serviços que tiveram o indicador II entre 5 e 25 – percebe-se que a mediana dos valores inicialmente orçados é de R\$1.576.174,97. O valor é próximo à mediana de todo o universo de controle (R\$1.492.619,93), o que mostra que obras de valores medianos apresentam potenciais problemas quanto à celebração de aditivos.

Logo, em meio a tantas obras ou serviços de engenharia, essa análise pode permitir que o controle externo volte suas ações para obras ou serviços de engenharia não convencionais quanto ao parâmetro de materialidade.

### Percentual relativo dos aditivos contratuais de valores

Em 2015, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás aprovou a Resolução Normativa nº 6 que vedou a realização da prática de compensação no âmbito do estado de Goiás para contratos a partir da data de sua publicação.

Foi necessário, portanto, calcular a porcentagem relativa dos aditivos contratuais de valores tanto de acréscimos quanto de supressões, individualmente para contratos, a partir dessa data. Para os demais, o cálculo considerou a compensação entre valores positivos e negativos. Assim, obteve-se a representatividade, em termos percentuais, dos valores totais aditivados no contrato em relação ao valor inicial contratado da obra ou serviço. Uma vez que a informação estruturada existente é apenas o ano do contrato, os celebrados no ano de 2015 passaram pelas duas análises, com e sem considerar a compensação entre valores positivos e negativos de aditivos.

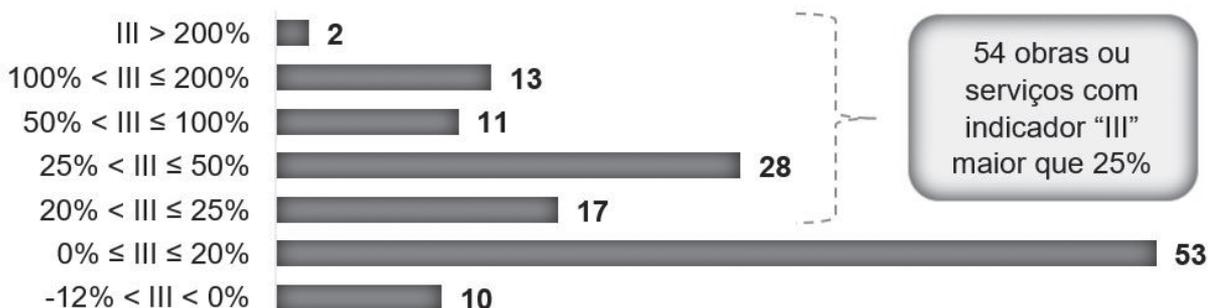
A Lei Federal nº 8.666/93 estabelece o valor máximo para aditivos contratuais:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

§1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

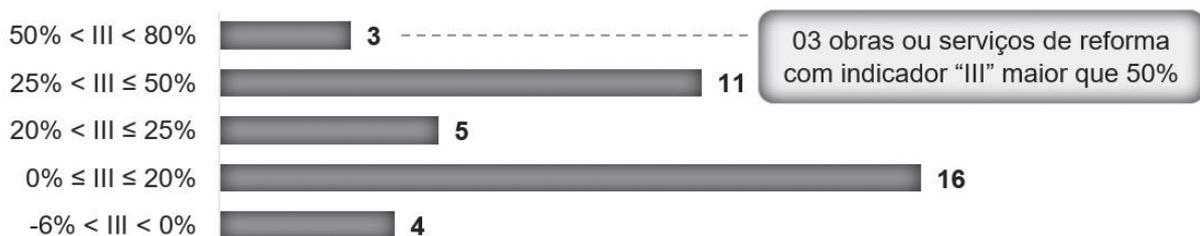
Como resultado, para contratos de 2015 ou anos anteriores – nos quais a compensação entre valores positivos e negativos dos aditivos contratuais foi considerada –, foi possível perceber 68 valores do indicador III superiores a 25%. Dessas, cruzando os dados com a informação de objeto da obra, foram encontradas 14 obras ou serviços como havendo em sua descrição a palavra *reforma*. Restaram 54 obras ou serviços de engenharia (sem ser reforma) que já tiveram mais de 25% de aditivos realizados, conforme Figura 4. Ainda, das 14 obras de reforma com indicador III superior a 25%, três já foram aditivadas mais de 50%, conforme Figura 5.

**Figura 4 – Quantidade de obras ou serviços (não sendo do tipo reforma) por faixas de valores do indicador III para contratos de 2015 ou anos anteriores**



Fonte: Elaboração própria.

**Figura 5 – Quantidade de obras ou serviços de reforma por faixas de valores do indicador III para contratos de 2015 ou anos anteriores**



Fonte: Elaboração própria.

Para os contratos de 2015 ou anos posteriores, que contemplam a não permissão de compensação de termos aditivos de acréscimos e supressões, não foi perceptível algum indício de descumprimento do art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93, ou até mesmo obras próximas dos limites legais.

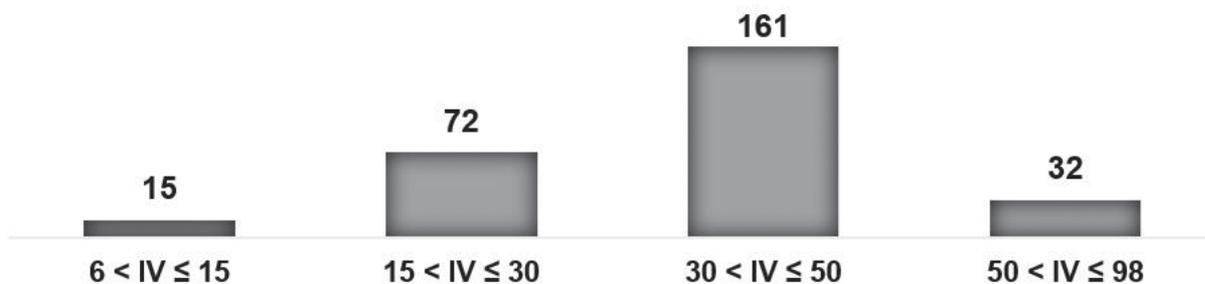
É importante ressaltar que os dados estruturados obtidos não segregavam termos aditivos relacionados a alterações contratuais daqueles que dizem respeito a reajustes financeiros. Além disso, alguns resultados podem estar afetados por erro de preenchimento do usuário. Portanto, o resultado do indicador carece de análise mais aprofundada acerca do conteúdo e motivações dos aditivos em cada caso.

De qualquer forma, destaca-se a importância da análise realizada no sentido de indicar possíveis infrações à Lei de Licitações, possibilitando a atuação do controle externo em problemas reais, caso comprovados. Permite, também, a atuação da Corte de Contas de maneira preventiva em obras que já se encontram próximo ao limite estabelecido por lei para aditivos contratuais.

### Obras com data da última medição superior a seis meses

Como resultado na aplicação desse indicador foram encontradas 280 obras ou serviços de engenharia (Figura 6) que não foram concluídos em definitivo nem estão paralisados, mas que não recebem medições em períodos superiores a seis meses.

**Figura 6 – Quantidade de obras ou serviços por faixas de valores (em meses) do indicador IV**



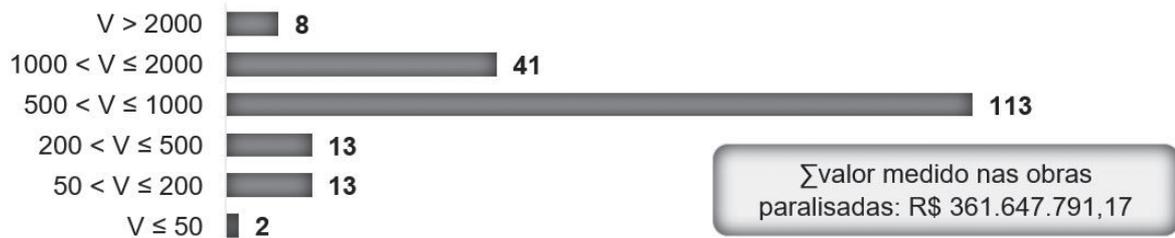
Fonte: Elaboração própria.

Os códigos de obras presentes nessa lista permitem a identificação de possíveis falhas de preenchimento adequado – não lançamento das medições pelas unidades gestoras – do sistema, em desacordo com o art. 7º da Resolução Normativa nº 002/2012 do TCE-GO.

Além disso, é possível também identificar possíveis casos de obras que não estão sendo acompanhadas de perto pela fiscalização, ou que estejam em ritmo executivo lento. Ainda, esses registros podem significar mais obras que se encontram paralisadas, mas que não receberam ordem de paralisação ou não tiveram seus *status* alterados no sistema.

### Tempo de paralisação

Foram encontradas 190 obras ou serviços de engenharia com situação paralisada na data de 16.3.2017, sendo 17 paralisados por rescisão contratual e 173 simplesmente paralisados. Um gráfico representando a quantidade de obras ou serviços paralisados por faixa de valor do indicador V, em dias, é apresentado na Figura 7.

**Figura 7 – Quantidade de obras ou serviços por faixas de valores (em dias) do indicador IV**

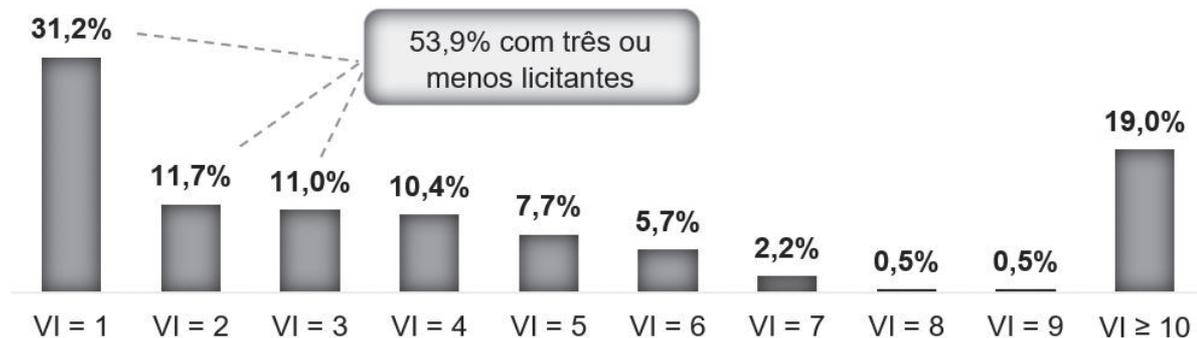
Fonte: Elaboração própria.

Outra análise interessante é o valor que já foi medido nas 190 obras ou serviços destacados pelo indicador V: R\$361.647.791,17. Assim, é possível ter uma dimensão financeira dos valores já medidos – deve-se averiguar se foram efetivamente pagos – e encontram-se estagnados.

### Número de empresas licitantes habilitadas no certame

Em mais de 50% dos casos, as licitações tiveram três ou menos licitantes habilitados para o certame. Em 31,2% dos registros do sistema, o certame teve apenas um participante habilitado. A análise pode proporcionar ao controle externo uma visão da competitividade dos certames de obras ou serviços de engenharia no estado e indicar possíveis pontos de fragilidade ou direcionamentos nas licitações.

O resultado encontrado pode ser observado na Figura 8:

**Figura 8 – Distribuição dos valores do indicador VI**

Fonte: Elaboração própria.

### Distância percentual em relação à curva S ideal

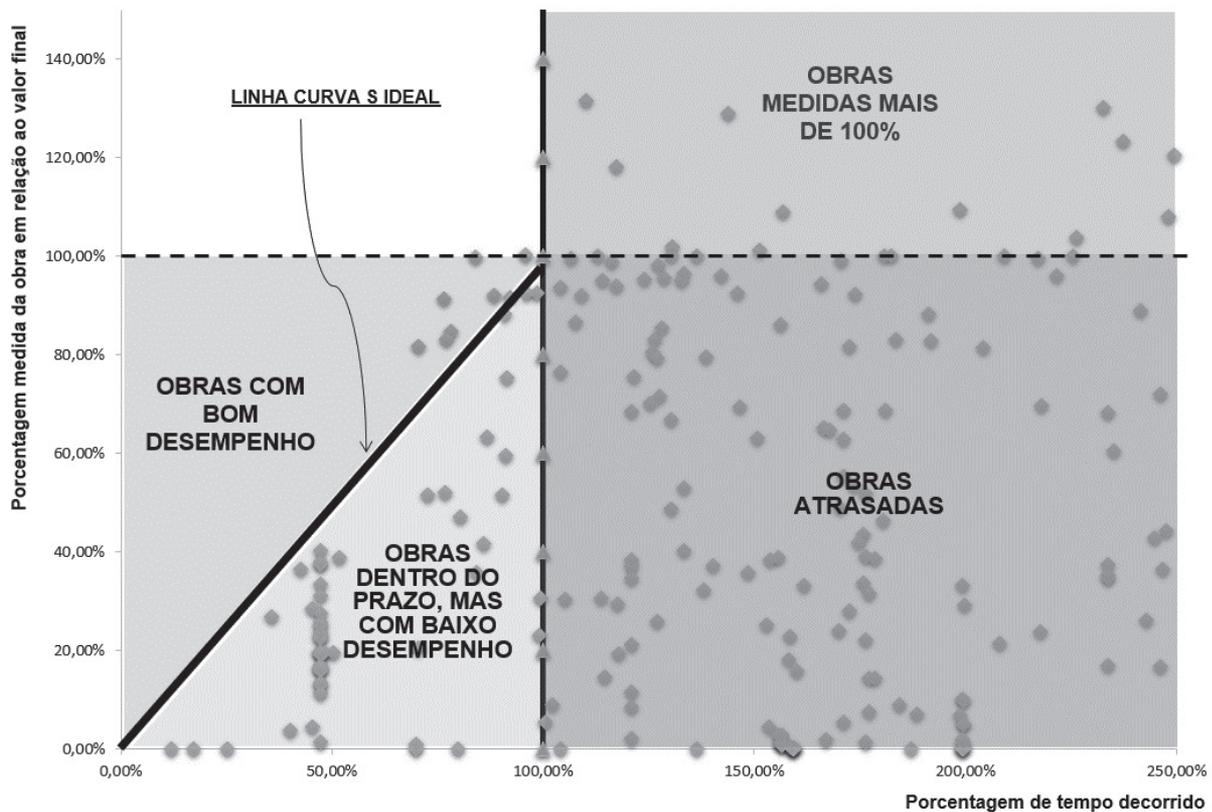
Por meio do cálculo do indicador VII para cada obra, foi possível obter o grau de desempenho da obra em relação à curva S ideal apresentada por Dinsmore (1992 *apud* MATTOS, 2010), para toda e qualquer obra registrada no Sistema Geo-Obras. Quanto mais próximo de zero, mais próxima a curva S da obra está da curva S ideal.

Excluindo as obras ou serviços de engenharia que já foram concluídos em definitivo e que não foram iniciados, dos 744 registros, restaram 562 obras, como visto anteriormente (142 concluídas e recebidas definitivamente e 40 não iniciadas).

Ordenando o indicador VII de maneira crescente até zero (para valores negativos) e crescente a partir de zero (para valores positivos), foi possível obter um *ranking* classificando as 562 obras em relação ao seu desempenho comparado com a curva S ideal. Para melhor ilustrar

a situação encontrada, a Figura 9 mostra as obras com valores de até  $\pm 300\%$  para o indicador VII, ou seja, obras distantes em até 300% da curva S ideal.

**Figura 9 – Obras ou serviços com até  $\pm 300\%$  para o valor do indicador VII**



Fonte: Elaboração própria.

É possível perceber obras com valores acima de 100% medidos em relação ao valor final da obra (área demarcada “Obras medidas mais de 100%”). Isso mostra que termos aditivos podem não ter sido registrados no sistema. Outro ponto são obras que estão com 100% de medição em relação ao valor total da obra, mas que não foram baixadas no sistema como “Concluída em definitivo”.

Os pontos na área acima da curva S ideal (“Obras com bom desempenho”) mostram as obras com bom andamento executivo. Já os pontos abaixo da curva S ideal, na área demarcada “Obras dentro do prazo, mas com baixo desempenho”, mostram as obras que, mesmo que dentro do prazo (menos de 100% do tempo decorrido), estão com baixo desempenho se comparadas com o ideal.

A maioria dos pontos concentra-se na área demarcada “Obras atrasadas”, em que estão representadas as obras cujo prazo encontra-se estourado, evidenciando o baixo desempenho em relação à curva S ideal. Ainda, se plotadas todas as obras analisadas, a quantidade de obras nessa área aumentaria, uma vez que, para representação gráfica, limitou-se o indicador VII a  $\pm 300\%$ .

O indicador é, portanto, capaz de demonstrar o desempenho executivo das obras ou serviços de engenharia, suprindo um pouco a carência da falta dos dados estruturados sobre comparativos entre as atividades planejada e executada. Pode, inclusive, atuar como balizador de forma a propiciar uma atuação concomitante do controle externo junto às unidades gestoras visando reverter situações de baixo desempenho executivo de uma obra ou serviço de engenharia.

## Conclusão

Os diversos indicadores obtidos a partir dos dados extraídos do Sistema Geo-Obras permitiram análises acerca do universo de controle da Gerência de Controle de Obras e Serviços de Engenharia do TCE-GO. É possível concluir que as análises dos dados contidos na base do Sistema Geo-Obras permitem a extração de situações-problema que merecem maior atenção por parte do controle externo, a considerar que possibilita apontar objetos específicos que possuem maiores tendências a irregularidades e apresentam baixo desempenho.

Destaca-se o êxito obtido para suprir, em parte, a carência de dados estruturados do Sistema Geo-Obras sobre as atividades planejadas e executadas de cada obra ou serviço de engenharia. O indicador VII foi capaz de estabelecer um parâmetro comparativo entre as obras e serviços de engenharia quanto ao desempenho executivo de ambos. Isso pode favorecer a atuação do controle externo de maneira incisiva, visando reverter junto às unidades gestoras situações de obras ou serviços com baixo desempenho executivo.

Ressalta-se a importância de assegurar o preenchimento correto e tempestivo por parte das unidades gestoras dos dados do Sistema Geo-Obras, de modo a garantir a sua finalidade e a assertividade de futuras análises. O conhecimento gerado neste trabalho pode possibilitar aos gestores que tomem decisões mais assertivas no momento das escolhas das ações de controle exercidas pela fiscalização do TCE-GO. Todavia, as informações apuradas não são suficientes para seleção de objetos de fiscalização. Para tal, outras análises podem ser realizadas, tendo em vista o volume de dados existentes no Sistema Geo-Obras e a necessidade de se analisar outros aspectos que abranjam critérios de relevância, risco, materialidade e oportunidade. Além disso, existe a possibilidade de continuar a aplicação do método de seleção de objetos de fiscalização na Gerência de Controle de Obras e Serviços de Engenharia do TCE-GO.

O mesmo método pode vir a ser aplicado em outras unidades de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Goiás de maneira a promover o melhor entendimento do universo de controle dessas unidades.

### Data Analysis of the Geo-Obras System as Support for the Selection of Inspection Objects in Government Audits

**Abstract:** Intelligence activity is the use of data analysis to generate useful information that allows decisions to be made in a less subjective and random way. In this article, it is assumed that analyzes constructed from the data contained in the Geo-Obras System of the Court of Accounts of State of Goiás (Tribunal de Contas do Estado de Goiás) can provide relevant information for the selection of objects and auditing actions, aiming the Court's performance in the exercise of the external control of public administration in the scope of engineering works

and services. The method of analysis "Selection of Objects and Control Actions", created by the Federal Court of Accounts - Brazil (Tribunal de Contas da União) was applied from pre-selected indicators. The results show that the data contained in the data base of the Geo-Obras System offers extraction of possible problems situations that deserve greater attention of the external control. Besides, they allow to point specific objects that have greater tendencies to irregularities and low performance.

**Keywords:** External Control. Intelligence Activity. Performance Indicators.

## Referências

- ARAÚJO, Ricardo Henrique Miranda de. Critérios de seletividade: uma abordagem estratégica para maximização de possibilidades do resultado desejável de auditoria governamental. *Revista do TCU*, Brasília, n. 125, p. 72-83, 2012. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/110/107>. Acesso em: mar. 2017.
- BRASIL. *Lei nº 8666 de 21 de junho de 1993*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, jun. 1993.
- CAMPOS, Vicente Falconi. *Gerenciamento da rotina do trabalho do dia a dia*. 9. ed. Nova Lima: Falconi, 2013.
- GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Resolução Normativa nº 002/2012 de 29 de março de 2012 – Implantação do Sistema Geo-Obras*. Goiânia, mar. 2012.
- GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Resolução Normativa nº 006/2015 de 28 de outubro de 2015 – Cálculo das supressões e acréscimos sobre o valor original dos contratos*. Goiânia, out. 2015.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI. *Princípios fundamentais de auditoria operacional (ISSAI 300)*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2015.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI. *About us*. 2006. Disponível em: <http://www.intosai.org/about-us.html>. Acesso em: 17 mar. 2019.

MATTOS, Aldo Dórea. *Planejamento e controle de obras*. 1. ed. São Paulo: Pini, 2010.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Avaliações da OCDE sobre governança pública, entidades fiscalizadoras superiores e boa governança – Supervisão, visão e previsão*. Brasília: OCDE, 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2513578DE0151627744924F2E>. Acesso em: mar. 2017.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *A atividade de inteligência como instrumento de eficiência no exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas da União*. Monografia (Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública) – Pós-Graduação Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24FOA728E014FOAE84ACE510D>. Acesso em: 1º mar. 2017.

PRADO, Darci; LADEIRA, Fernando. *Planejamento e controle de projetos*. 8. ed. Nova Lima: Falconi, 2014. v. 2.

TCU. Orientações para seleção de objetos e ações de controle. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, ano 49, n. 46, out. 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/selecao-de-objetos-e-acoes-de-controle/>. Acesso em: mar. 2017.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Sérvio Túlio Teixeira e. Análise de dados do Sistema Geo-Obras como suporte para escolha de objetos de fiscalização em auditorias governamentais. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 01, p. 75-88, jan./jun. 2019.

---

# A atuação dos órgãos de controle no gasto dos recursos oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar<sup>1</sup>

**Luiz Guilherme Pinheiro de Lacerda**

Advogado. Mestrando em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional. Especialista em Formação Docente (Uniderp).

**Thais Xavier Ferreira da Costa**

Auditora Estadual de Controle Externo (TCE/MS). Mestre em Ciências Jurídicas (Unicesumar). Especialista em Direito do Estado e Relações Sociais (UCDB).

**Resumo:** A presente pesquisa aborda o controle como meio de efetivação do direito à alimentação escolar. Delimita-se o tema no estudo do controle social, do controle interno e externo, previstos no art. 9º da Lei do PNAE, diante da problemática acerca da efetiva garantia do direito fundamental à alimentação escolar. Objetiva-se, a partir da contextualização das deficiências na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, demonstrar que o aprimoramento das ações dos sistemas de controle pode resultar na efetividade da política pública em comento. A pesquisa foi realizada por meio de levantamentos bibliográficos acerca do tema e do estudo dos diplomas legais que regem e norteiam a tratativa dos direitos fundamentais, a atuação do controle na fiscalização das políticas públicas e as especificidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, partindo de premissas teóricas passíveis

de conclusão acerca da problemática levantada. O método histórico foi empregado para compreensão dos institutos nos moldes atuais, fornecendo elementos para verificação da evolução dos direitos fundamentais e da atuação do Estado em favor da proteção desses direitos. O método comparativo traz para a pesquisa elementos de aferição das políticas públicas desenvolvidas para a merenda escolar no cenário nacional.

**Palavras-chave:** Controle. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Efetividade.

**Sumário:** Introdução – Fome e desnutrição – A alimentação escolar como desdobramento do direito fundamental à alimentação adequada – Alimentação escolar: aspectos históricos – Do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Da atuação dos órgãos de controle – Considerações finais – Referências

## Introdução

A atuação do controle social, controle interno e externo, e o desenvolvimento de suas competências como instrumento de efetivação e consolidação eficiente do Programa Nacional de Alimentação Escolar são a delimitação da pesquisa que se propõe para a abordagem do tema.

É cediço que as políticas públicas, instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais consubstanciados na Constituição Federal de 1988, alicerçam-se em dois momentos históricos: na construção da teoria dos direitos da personalidade e, posteriormente, do Estado do bem-estar social (*welfare state*). Verifica-se, então, a incumbência do Estado da garantia dos direitos fundamentais, reputados hoje como elementos integrantes da dignidade da pessoa humana.

Entre essa gama de direitos elencados na CF/88, o estudo abordará o direito à alimentação escolar (arts. 6º e 208, inc. VII), analisando a política pública desenvolvida sob a ótica do controle. A matéria está disciplinada pela Lei nº 11.947/2009, que instituiu o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e, entre outras disposições, caracteriza o repasse voluntário e parcelado da verba, por meio do Fundo Nacional de Educação, trazendo em seu bojo definições, objetivos e critérios de inclusão em suas diretrizes, nos moldes que estabelece o seu art. 2º.

Ao avaliar a qualidade da merenda escolar no país, em auditoria realizada neste ano acerca dos gastos no ano de 2016, a Controladoria-Geral da União detectou prejuízo potencial de 4,3 milhões na verba do programa de alimentação escolar. Em conformidade com o relatório disponibilizado pelo Ministério da Transparência, foram identificadas as seguintes situações: licitações e despesas irregulares, descumprimento contratual pelos fornecedores, superfaturamento, armazenagem irregular, alunos sem merenda, falta de cardápio e de higiene, ausência de nutricionista e controle frágil.

<sup>1</sup> Versão inicial do artigo foi apresentada no VI Congresso Internacional de Direito Financeiro, ocorrido em 13 e 14.6.2019, em Goiânia.

No que se refere às diretrizes relacionadas na Lei do PNAE, o cenário que se apresenta é de ineficiência, ineficácia e ausência de efetividade da política pública em comento, evidenciando a necessidade de fortalecimento do controle e da busca de medidas alternativas, cujas proposições teóricas pretende-se desenvolver no curso da pesquisa.

Justifica-se a escolha do tema no fato de que merenda escolar é uma questão social no Brasil, pois é realidade que muitas crianças frequentam a escola na expectativa de fazer uma refeição, e que, em parte das vezes, é a única do dia. Arelado a isso, tem-se que a questão da alimentação está diretamente relacionada ao desenvolvimento físico e mental e, via de consequência, influencia no processo de aprendizagem.

Portanto, a importância da nutrição escolar no contexto social do Brasil e as constantes notícias e divulgações acerca da má qualidade da prestação de merenda escolar evidenciam a relevância de estudar cientificamente o tema, pesquisando suas deficiências e possíveis soluções.

Diante das abordagens realizadas, apresenta-se a seguinte problemática: no desempenho de suas competências, como o sistema de controle previsto no art. 9º da Lei nº 11.947/2009 pode servir de instrumento para a efetivação do direito à alimentação escolar?

Objetiva-se com a pesquisa evidenciar a atuação do sistema de controle para a efetivação do direito à alimentação escolar, com o cumprimento das diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar sob os preceitos teóricos do controle das políticas públicas.

## Fome e desnutrição

No Brasil, a alimentação esteve atrelada às questões sociais e econômicas no curso do tempo, e os primeiros trabalhos científicos concluíram o que o senso comum já revelava: que a fome era uma realidade no país. Os resultados desses trabalhos (nominados inquéritos, e que abordavam a questão alimentar por meio da análise do orçamento familiar e do perfil de consumo alimentar) serviram para subsidiar a política salarial. A instituição do salário-mínimo, pela Lei nº 185, de 14.1.1936, regulamentada pelo Decreto nº 399, de 30.4.1938, “considerava que ele deveria garantir, entre outros itens, uma razão essencial mínima, teoricamente capaz de prover o aporte nutricional necessário ao trabalhador” (L’ABBATE, 1988, p. 89).

O problema da fome e da desnutrição passa a ser assunto amplamente debatido, já que o Brasil se destacou por décadas como um dos países onde a fome atinge de maneira endêmica as grandes massas. Tal situação pode ser atribuída ao sistema de colonização e, ainda, ao fato de que se desenvolveu no país a agricultura extensiva para exportação, ao invés de uma agricultura intensiva de subsistência, que mataria a fome da população (CASTRO, 1984).

Reitera-se, portanto, o caráter social que a alimentação assumiu no Brasil, até se consolidar em políticas públicas, com marco em pesquisas realizadas na área da nutrição:

Em uma perspectiva histórica, observa-se que o problema da fome entra na agenda política brasileira a partir de Josué de Castro – um dos maiores intelectuais brasileiros no tema da alimentação e da nutrição. Josué de Castro afirmava que a fome e a má alimentação e nutrição não são fenômenos naturais, mas sociais e, portanto, somente por meio de ações sociais e coletivas, como a implantação progressiva de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, poder-se-ia transformar em realidade o direito humano universal à alimentação. (LEMOS; MOREIRA, 2013, p. 378-379)

Nesse sistema, o Brasil lutou ano após ano para combater a fome e a desnutrição, e alçou bons resultados: segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Brasil é um dos 25 países que conseguiram reduzir pela metade o número de pessoas desnutridas nas últimas duas décadas: “Entre os períodos de 2000-2002 e de 2004-2006, a

redução percentual no número de pessoas que passam fome foi pela metade, de 10,7% para menos de 5%” (GOMES, 2014).

Mas, apesar do significativo progresso no que diz respeito aos índices de desnutrição, o Brasil ainda tem 3,4 milhões de pessoas que passam fome diariamente, segundo a FAO. A incidência entre crianças de 0 a 5 anos foi objeto de divulgação pelo Ministério da Saúde, e coloca a questão da fome como um problema social que necessita de permanente atenção.

A base da pesquisa utilizou como fonte de dados o IBGE, oportunidade em que o Brasil contava com aproximadamente 18 milhões de crianças nessa faixa etária. Os dados demonstram que aproximadamente 13% das crianças entre 0 e 5 anos possuem estatura muito baixa ou baixa para idade. Já em relação ao peso, 4,2% das crianças na referida faixa etária são atingidas pela classificação baixo ou muito baixo. Em relação às regiões, a região Norte desponta com o maior número de crianças com peso baixo e muito baixo para a idade, seguida pelas regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

O mesmo ocorre na relação entre altura e idade, reflexo da carência alimentar no desenvolvimento do ser humano como uma consequência primária: as crianças são mais baixas e magras por falta de alimentação (CASTRO, 1984, p. 13). Além do peso e da altura, ainda na fase primária, a desnutrição apresenta outras consequências que interferem na vida e na formação do ser humano. Segundo dados do Centro de Recuperação e Educação Nutricional (Cren), são recorrentes quadros infecciosos e anemia entre as crianças com desnutrição moderada em tratamento:

cerca de 80% tiveram pelo menos um episódio infeccioso no último mês, e, entre aquelas com desnutrição grave, essa prevalência subiu para cerca de 90%. Além disso, 60% tinham parasitas. E outra ocorrência bastante comum é a anemia, constatada em 62% delas. (SAWAYA, 2006, p. 151)

Após a interrupção do crescimento físico, sobrevêm os estágios mais avançados, a desnutrição moderada, ou de segundo grau, fase em que a fome é de alta intensidade e os sinais clínicos são perceptíveis ao exame clínico. Não havendo o tratamento nutricional, o desequilíbrio aumenta e advém dele a desnutrição grave, ou de terceiro grau “em que os sinais se acentuam e o comprometimento de todas as reações metabólicas é tão intenso que o risco de morte é iminente” (MOYSÉS; COLLARES, 1995, p. 39).

Na fase da desnutrição grave, já existe prejuízo para a anatomia do cérebro, cuja caracterização exige a presença de três condições simultâneas, como dito: a intensidade deve ser grave (ou de terceiro grau), a época de incidência deve ocorrer na fase de maior velocidade de crescimento do cérebro e a duração deve ser longa, ou seja, incidir durante a maior parte do crescimento. Neste caso, podem ocorrer quatro tipos de alterações anatômicas: “a) redução de peso, tamanho e volume do cérebro; b) redução do número de células; c) redução na quantidade de mielina; d) alterações na concentração de algumas enzimas” (MOYSÉS; COLLARES, 1995, p. 44).

A correlação entre desnutrição e fracasso escolar apresenta duas perspectivas a serem avaliadas: no caso da desnutrição grave no início da vida, a criança raramente chega à escola, pois é letal no primeiro ano de vida; havendo sobrevivência, a desnutrição grave prejudica as funções cognitivas mais complexas. É fato que a desnutrição influencia diretamente o processo de aprendizagem, sendo uma das causas biológicas que mais atrapalham o desempenho escolar:

Do mesmo modo que *todos* referem causas centradas na criança, *todos* referem problemas biológicos como causas importantes do não-aprender na escola. Na opinião destes profissionais, os problemas de saúde das crianças constituem uma das principais justificativas para a situação educacional brasileira. Dentre os problemas citados, merecem destaque a desnutrição, referida por todos, tanto da educação

como da saúde, e as disfunções neurológicas, referidas por 92,5% das 40 professoras e 100% dos 19 profissionais de saúde (médicos, psicólogos e fonoaudiólogos). (MOYSÉS; COLLARES, 1995, p. 52)

Nesse contexto, insere-se no debate a importância da merenda escolar como fator social em um país com crianças desnutridas e/ou passando fome e, ainda, como elemento importante no processo de aprendizagem, pois “enquanto a desnutrição grave provoca lesões no sistema nervoso, a fome é, ao contrário, uma situação transitória, ou potencialmente transitória, que não provoca lesões irreversíveis, mas que dificulta a realização de qualquer atividade do ser humano” (ABREU, 1995, p. 17).

Não se pode olvidar que discutir teoricamente que a merenda escolar deve ser algo encarado naturalmente porque as crianças sentirão fome no período em que estão na escola foge da realidade do Brasil, onde a política pública de alimentação escolar, ante a pobreza e a miséria de significativos contingentes da população, assume contornos sociais inquestionáveis, pois “cresce o número de crianças que vão à escola em jejum e que se alimentam em casa com uma papa de água com farinha. Para muitos alunos das escolas brasileiras, a merenda é sua única refeição diária” (ANDRADE, 2009).

Essa realidade, de política pública que faz frente também ao combate à fome, é evidenciada pelo compromisso que o Brasil firmou com a Organização das Nações Unidas:

Devido à sua magnitude, o PNAE mostra-se de grande importância para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), compromisso assumido pelo Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU), sobretudo os dois seguintes:

- Objetivo 2 – Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;
- Objetivo 4 – Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. (TCU, 2017, p. 3)

A merenda escolar no Brasil não pode assumir caráter suplementar, seja sob o viés nutricional, seja na perspectiva de matar a fome do dia, pois é evidente que permanecendo na escola meio período do dia a criança sentirá fome. Insere-se a discussão da alimentação escolar como uma função social da escola, e não dissociada das suas atividades de educação, devendo o caráter compensatório ser combatido por uma política que reconheça a merenda como um direito e a assuma como parte integrante da educação da criança, reivindicando um serviço de alimentação que, além suprir a fome, inevitável para qualquer criança que permaneça mais de quatro horas na escola, atenda às necessidades específicas e, ao mesmo tempo, promova a educação alimentar.

Denota-se, portanto, que a análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar passa, necessariamente, as breves considerações de questões sociais, aqui colocadas para reflexão de que a merenda escolar assume, entre outros papéis, o de garantia da dignidade da pessoa humana em formação, sendo o direito à alimentação escolar um desdobramento do direito fundamental à alimentação adequada.

## A alimentação escolar como desdobramento do direito fundamental à alimentação adequada

O direito à alimentação, preconizado no art. 6º da Constituição Federal de 1988, encontra arrimo no princípio da dignidade da pessoa humana, estando reconhecido no rol dos direitos inalienáveis e imprescritíveis dos direitos fundamentais, e consubstanciado em vários documentos internacionais, sobretudo na Declaração dos Direitos do Homem (1948), sendo dever do Estado o combate à fome e à promoção de políticas públicas que garantam a segurança

alimentar e nutricional do indivíduo, conforme previsão do art. 2º da Lei de Segurança Alimentar (Lei nº 11.346, de 15.9.2006).

A disciplina da questão da segurança alimentar na referida lei é abrangente, contemplando, nos moldes estabelecidos pelo art. 4º, a disponibilidade, o acesso e a adequação alimentar, permeando questões como sustentabilidade, biodiversidade e acesso à informação, decorrendo daí várias diretrizes de políticas públicas voltadas para segurança alimentar e, via de consequência, garantia do direito fundamental à alimentação adequada e resguardo da dignidade da pessoa humana.

Nesse cenário, destaca-se o direito à alimentação escolar, ainda, como um desdobramento do direito humano à alimentação adequada, inserindo-se em nosso ordenamento jurídico pátrio na Constituição Federal de 1988, participando de leis específicas sobre o tema, que serão abordadas oportunamente.

Então, se a base material e formal do direito fundamental à alimentação escolar encontra-se presente por toda a Constituição Federal e, por consequência, por todo o ordenamento jurídico, à luz dos novos vetores interpretativos, impõe-se a chamada *eficácia dirigente*, que expressa a obrigatoriedade do Estado em dar a sua eficiente proteção e aplicabilidade, determinando uma *agenda* de políticas públicas composta por tarefas, fins e programas (CASTRO, 2015, p. 101-102).

Cabe, então, estudar os aspectos históricos das políticas públicas voltadas para a merenda escolar, com o escopo de conhecer sua origem e reconhecer que existe um contexto social, político e econômico que vai nortear a percepção da alimentação escolar no cenário nacional.

## Alimentação escolar: aspectos históricos

As políticas públicas voltadas para agenda da alimentação nem sempre se apresentaram nos moldes atuais, especialmente no que diz respeito à merenda escolar. Os primeiros programas de alimentação eram voltados para as áreas trabalhista e previdenciária, segundo Gilma Lucazevhi Sturion:

As políticas sociais no Brasil nasceram na década de 30, no início da industrialização do país, concomitantemente à institucionalização do sistema de proteção social com a constituição da legislação trabalhista e da previdência. Incentivado e apoiado por Josué de Castro e equipe de nutrólogos, o governo implementou as primeiras ações na área de alimentação que foram o estabelecimento da “ração tipo-essencial mínima” do trabalhador, que subsidiava o valor do salário mínimo estabelecido e, a criação do Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social (SAPS). (STURION, 2002, p. 67)

O SAPS foi criado pelo Decreto-Lei nº 2.478, de 5.8.1940, cujo objetivo principal era garantir padrões de higiene e alimentação dos segurados dos institutos e caixas de aposentadorias e pensões vinculados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Tratava-se de um programa voltado estritamente para área social, sem alcance na educação.

Na década de 40, sem ações do Governo Federal na área da alimentação escolar, algumas escolas arrecadavam dinheiro, criando as nominadas “caixinhas escolares”, com o escopo de comprar alimentos para os alunos. Além disso, o município do Rio de Janeiro (1938) e os estados de São Paulo (1945), Minas Gerais, Ceará e Paraná avocaram de maneira gradativa o encargo da merenda escolar (SPINELLI, 1997). Tais práticas passam a demonstrar que a existência de alimentação na escola garantia a permanência dos alunos (CHAVES; BRITO, 2006).

Na década seguinte, com o aumento dos índices de desnutrição, foi criada em 1954 a Comissão Nacional de Alimentação Escolar (CNA), com o objetivo reduzir a deficiência nutricional de estudantes carentes no Brasil, vinculada ao setor de saúde pública do Ministério da Saúde, caracterizando-se como uma política de cunho assistencialista. Posteriormente, foi

lançada a Campanha da Merenda Escolar (CME), regulamentada pelo Decreto nº 37.106, de 31.3.1955, assinado por Juscelino Kubitschek de Oliveira.

Subsistindo de doações provenientes do excedente agrícola dos EUA e financiado pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância (United Nations International Children Emergency Fund – Unicef), o programa distribuía às unidades escolares priorizadas, principalmente, leite em pó. Ao longo dos anos foram cessando as doações e, em 1959, o CNME adquire autonomia técnica e administrativa, passa a pertencer ao Ministério da Educação e Cultura – MEC, mantendo seções técnico-administrativas e representações regionais em todos os estados, mas ainda contando com apoio internacional, assinando convênios com a Unicef e a Commodity Credit Corporation – CCC (órgão do governo americano responsável pela política de estoques agrícolas e preços mínimos) (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

A década de 60 tem dois momentos distintos, em virtude de questões políticas. A instabilidade de 1961 a 1964 impactou o PNAE, com corte dos convênios advindos do exterior. Em substituição aos organismos internacionais até então envolvidos no programa, o país passa a receber ajuda do Programa Alimentos para Paz, por meio da United Agency for International Development – Usaid, que foi a única fornecedora de leite em pó para a merenda escolar. Após o golpe militar de 1964, as entregas passam a ser significativas, o que ampliou a cobertura e consolidou a campanha de alimentação escolar, sem muita onerosidade para o governo, já que nesse período a contrapartida era de apenas 20% dos custos. Com a expansão, constitui-se uma superintendência, sob comando militar, incumbida de responder pelas negociações internacionais e demais articulações com o governo federal. A estrutura conta ainda com representações estaduais, assessorias e setores regionais (TORRES; CARVALHO, 1989).

Uma nova fase inaugura a década de 70, com a aquisição de mercadorias do mercado interno, o que exige a reformulação estrutural do programa, com a extinção das assessorias regionais, centralizando as decisões na esfera federal, já que, desde 1969, com o término do convênio Usaid, o governo brasileiro assumiu os custos do programa.

Em que pese o programa determinar o uso de alimentos básicos e tradicionais, estimulando a aquisição de pequenos produtores, o CNAE não se submetia a esta condição. Os alimentos adquiridos eram em maior parte industrializados, o que promoveu a expansão e o fortalecimento da indústria alimentícia. Mas, por outro lado, estando as compras centralizadas política e financeiramente na esfera federal, favoreciam-se os grandes atacadistas e as indústrias. Ademais, a efetividade do programa ficava vinculada à condição de desenvolvimento do Estado, de modo que os mais ricos e desenvolvidos atendiam à demanda, e contava com a participação e a organização locais; os mais pobres, por sua vez, dependiam de ajuda externa e a participação local não era expressiva (VIANA; TERESO, 2000).

Entre 1970 e 1972 diminuem de maneira gradativa as doações do programa Alimentos para a Paz. No cenário mundial foi um período de crise: houve a ruptura do contrato social implementado com medidas propostas pelo economista britânico John Maynard Keynes (política de intervenção estatal para garantir o pleno emprego e controlar a inflação); as taxas de câmbio sofreram oscilações e houve a expansão de crédito privado em virtude da crise do petróleo dos países ligados à Opep (Organização dos Países Exploradores de Petróleo), que decidiram aumentar o preço do petróleo; nos EUA ocorre a quebra do padrão dólar-ouro para o dólar flexível e o país, em crise, precisa regular sua economia, aumentando as exportações e diminuindo a importações, provocando nos países em desenvolvimento ou semi-industrializados o rápido endividamento (COELHO, 2000).

Diante de todo o contexto, o país endividou-se e, ao mesmo tempo, houve o impulso para as indústrias de alimentos que atendiam à demanda da merenda escolar. Como as técnicas de

fabricação dos produtos eram incipientes, a escola virou uma fase de pré-teste e assegurou o crescimento da clientela (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 541).

Em 1973, criou-se a Caracterização Operacional de Merenda Escolar Brasileira (Comeb), que disciplinava normas de licitação para aquisição de gêneros alimentícios, determinava o controle microbiológico dos alimentos e definia a metodologia a ser utilizada para o Net Protein Utilization (NPU), considerando-se valores nutritivos, sabores e custos, sendo este último o de maior relevância. Até 1980, aumentou o número de municípios com cobertura do programa (cerca de 89% das prefeituras). Via de consequência, cresceu o número de alunos atendidos e ampliaram-se os dias letivos (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 685).

Outro marco importante nos anos 70 foi a criação do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II Pronan), que era vinculado ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan). O programa foi regulamentado pela Lei nº 6.229, de 17.7.1975, e, além do Inan, foi atribuída ao Instituto de Pesquisa Aplicada – Ipea a execução do programa, por meio do Decreto nº 77.116, de 6.2.1976. O programa redefiniu os objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, visando melhorar o estado nutricional e a capacidade de aprendizagem do aluno, reduzir a evasão, a repetência e a abstenção escolar e aprimorar os hábitos alimentares, além de contemplar os pequenos produtores.

Com a instituição do programa, novas políticas foram criadas para a alimentação escolar e a nutrição para o período de 1976 a 1979, centrando-se suas ações nas diretrizes do art. 2º do Decreto nº 77.116/1976, que abrangia produção, distribuição, pesquisa e ações com vistas ao combate à carência alimentar. Quanto ao financiamento, estabelecia o referido decreto que o programa seria custeado com verbas oriundas da União, dos estados, dos municípios, dos territórios e do Distrito Federal, além dos empréstimos externos. Havia, ainda, previsão de verba do sistema bancário federal, com a atuação do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Crédito Cooperativo, caracterizando-se, portanto, em recursos orçamentários e não orçamentários.

O programa foi regulamentado e estabeleceu importantes diretrizes, mas não chegou a alcançar o êxito esperado por duas razões principais: os cortes orçamentários e o não cumprimento das diretrizes de racionalização do sistema de comercialização e apoio aos pequenos produtores, uma vez que o Inan, então encarregado das maiores compras, adquiria alimentos processados industrialmente e enriquecidos, ficando sob a incumbência dos estados (com menores recursos), a aquisição de alimentos básicos (PELIANO, 1985, p. 15).

Verifica-se, portanto, que durante a década de 70 houve a mudança de fornecedores de alimentos, com a diminuição da ajuda internacional e a expansão das indústrias brasileiras, mas ainda não se havia atingido as diretrizes então estabelecidas no desenvolvimento das políticas públicas. Em 1979, a Campanha Nacional de Alimentação Escolar passa a ser designada Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Em 1983 foi promulgada a Lei nº 7.091, que criou a Fundação de Assistência ao Estudante e, entre outras providências, unificou o Instituto Nacional de Alimentação ao Estudante (Inae) (criado em 1981), o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE) e a Fundação Nacional de Material Escolar (Fename).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o direito à educação passa a ser um alicerce para o programa de merenda escolar, responsabilizando Estado, família e sociedade na garantia de tal direito.

Posteriormente, visando aumentar o atendimento do PNAE, a FAE criou o Projeto Irmãozinho, entre 1986 e 1988, com o objetivo de atender aos irmãos dos escolares de 4 a 6 anos, o que aumentou substancialmente a demanda. Auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União apontou que, entre os anos de 1978 e 1992, o programa nunca alcançou suas metas em relação ao atendimento de 15% das necessidades nutricionais de um dia durante os 200 dias letivos, já que a destinação orçamentária não aumentou junto com número de beneficiários

(de 14 milhões em 1978 para cerca de 30 milhões em 1992). Ademais, evidenciou-se o favorecimento dos grandes grupos econômicos em detrimento aos pequenos produtores; o desrespeito aos hábitos alimentares regionais; o desvio de verbas e a baixa qualidade dos alimentados ofertados, não havendo aceitabilidade por parte dos alunos (TCU, 1993, p. 151).

Outras distorções em relação ao programa foram reveladas pela Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (1989), pois a cobertura não alcançava o que efetivamente era divulgado pelo Governo Federal, já que, das 24 milhões de crianças matriculadas em escolas públicas de primeiro grau, 19 milhões delas (78%) frequentam escolas que ofereciam merenda. Além disso, as desigualdades eram evidentes, uma vez que o percentual de crianças desnutridas matriculadas na área rural e beneficiadas pelo programa era de 63,4%, enquanto que na área urbana era de 82,8%. A disparidade regional também era acentuada, pois enquanto o atendimento de crianças desnutridas da área rural nas regiões Norte e Nordeste era de 43,07%, as áreas rurais das regiões Sul e Sudeste tinham cobertura de 90,45% (INAN, 1989).

A insuficiência de recursos e as diferenças regionais aumentaram a pressão para que houvesse a descentralização do programa. Em 1986, a FAE promoveu a municipalização do Programa de Merenda Escolar, em um primeiro momento, em 84 municípios, sendo que até 1989 chegou a 197 prefeituras. A experiência da descentralização nesses municípios revelou o aumento da participação social, a elaboração de cardápios mais adequados conforme a regionalização, o favorecimento aos pequenos produtores, a redução do desperdício e a otimização do processo de compra dos produtos alimentícios (VIANNA; TERESO, 2000, p. 42).

Mas, apesar dos aspectos positivos, o programa foi desativado por atingir as indústrias de alimentos processados, que foram atingidas com a municipalização, e por questões burocráticas e financeiras, como a deficiência na prestação de contas e a demora do repasse das verbas.

Com o fim do regime militar e o restabelecimento da democracia no Brasil, alteram-se as prioridades da FAE com I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1985-1990), cujas diretrizes eram a expansão dos programas de suplementação alimentar, a descentralização progressiva e o exercício do controle social.

A gestão da FAE permaneceu centralizada até 1993. A descentralização ocorre oficialmente com a promulgação da Lei nº 8.913, de 12.7.1994, que, entre outras determinações, estabelecia a celebração de convênios entre os municípios com e o Ministério da Educação, com a participação das secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, para o repasse dos recursos.

A obrigatoriedade de estados e municípios em assumir a execução do programa ocorreu efetivamente em 1999, com a edição da Medida Provisória nº 1.784. No período compreendido entre a promulgação da lei e a instituição da MP, a FAE permaneceu enviando remessas de alimentos para os estados que ainda não haviam implementado a descentralização (PIPITONE; OMETTO; SILVA; STURION; FURTUOSO; OETTERER, 2003).

No particular aspecto da descentralização dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, além da participação popular e conseqüente aprimoramento do controle, experiência empreendida em 1986 já apontava outros aspectos positivos, como a adequação regional do cardápio, o atendimento aos hábitos alimentares, o incentivo à economia local e regional e a melhor operacionalização para aquisição e transporte dos alimentos.

A Lei nº 8.913/1994, promulgada no Governo Itamar Franco, garantiu pela primeira vez a universalidade de atendimento, uma vez que o repasse de recursos financeiros deveria atender a todos os alunos matriculados na rede pública de ensino. Outras importantes inovações foram a instituição do Conselho de Alimentação Escolar, a elaboração de cardápio por nutricionista e a priorização dos produtos regionais, cujos reflexos são a melhoria da fiscalização e controle

dos recursos públicos, a adequação regional e nutricional do cardápio, a diminuição de custos e o desenvolvimento local e regional (ANDRADE, 2009).

Em 1997, a Medida Provisória nº 1.549-31, de 13.5.1997, estabelece que as competências da FAE passam para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação. Nesse contexto, as ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar ficam vinculadas à Diretoria de Ação de Assistência Social (DAAE), que empreendeu continuidade ao processo de descentralização.

Em 2001, estabeleceu-se o teto mínimo para aquisição de produtos regionais, de modo que 30% dos recursos financeiros destinados ao programa deveriam ser utilizados em gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, e os outros 70%, em compras de produtos básicos.

Em 2003, o PNAE passou a integrar o Programa Fome Zero, criado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com o escopo de garantir o direito humano à alimentação de maneira adequada e satisfatória, como explica Maria Carmelita Yasbek:

O documento apresenta a alimentação como direito humano básico a prioridade do combate à fome e à miséria como questão que vem mobilizando a sociedade brasileira há mais de uma década. Também destacam-se a *Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida* (1992/93), o amplo movimento social liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, que se expressou na formação de milhares de comitês de solidariedade, e o Conselho de Segurança Alimentar – Consea. São realizadas, ainda, a construção do conceito de segurança alimentar, uma análise do problema da fome no país e no mundo e das políticas existentes nessa área e, para finalizar, uma síntese das propostas. (YASBEK, 2004)

Da II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em setembro de 2006, resultou a Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que nos termos consubstanciados na Constituição Federal de 1988 reconhece o direito à alimentação como um direito fundamental, integrante da dignidade da pessoa humana, como estabelecem seus arts. 1º e 2º, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Em 2009, por meio da Emenda Constitucional nº 59, o direito à alimentação escolar passa a entregar o rol dos deveres do Estado com a educação. No mesmo ano, foi sancionada a Lei nº 11.947, que, entre outras determinações, redefiniu as diretrizes do programa nacional de alimentação escolar e ampliou o atendimento para todos os alunos da rede pública.<sup>2</sup>

É evidente, a partir da análise do percurso histórico, que as políticas públicas voltadas para a merenda escolar foram impulsionadas por questões eminentemente sociais, já que o quadro da fome e da miséria sempre acompanhou essa história. Foram mais de 60 anos para que o Brasil chegasse a uma estrutura normativa e administrativa que reconheça o direito à alimentação escolar como um direito fundamental, que resguarde a dignidade da pessoa humana em um país de acentuadas desigualdades sociais e que garanta o exercício do controle no gasto do dinheiro público.

<sup>2</sup> Em 2013 o programa estendeu-se ao atendimento educacional especializado (AEE), à educação de jovens e adultos (EJA) e às escolas de tempo integral.

É necessário agora conhecer o programa nacional de merenda escolar nos moldes em que é disciplinado hodiernamente pelos diplomas legislativos vigentes, para compreensão de seus objetivos, diretrizes, financiamento e especificações quanto ao funcionamento dos Conselhos, premissas necessárias para que se passe à discussão dos meios de efetividade do programa.

## Do Programa Nacional de Alimentação Escolar

As políticas públicas voltadas para a alimentação escolar inserem-se no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar, disciplinado pela Lei nº 11.947, de 16.6.2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as leis nºs 10.880, de 9.6.2004, 11.273, de 6.2.2006, 11.507, de 20.7.2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24.8.2001, e a Lei nº 8.913, de 12.7.1994; e dá outras providências, materializando, nacionalmente, um valoroso instrumento de concretização do direito humano à alimentação adequada por meio da merenda escolar.

São beneficiários do programa os alunos matriculados na rede estadual, municipal e distrital, abrangendo-se, a critério do FNDE, as creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental e médio que se constituam ou sejam mantidas por entidade filantrópica, ou de caráter comunitário que sejam conveniadas com os estados, o Distrito Federal e os municípios, incluindo-se a educação especial, nos moldes em que rege o art. 5º da Lei do PNAE.

Conforme disposição do art. 1º da referida lei, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo. Por sua vez, o art. 2º estabelece as diretrizes da alimentação escolar, voltadas para ações de segurança alimentar, sustentabilidade, universalidade e participativas.

São objetivos do programa, na forma do art. 4º, a contribuição para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos. O alcance de objetivos deve ocorrer por intermédio da educação alimentar e nutricional, e as refeições ofertadas devem suprir as necessidades nutricionais durante o período letivo.

Destarte, em seus quatro primeiros artigos a lei define alimentação escolar para os fins a serem executados pelo programa, tornando-o extensivo, de acordo com critérios do FNDE, à educação especial, às entidades filantrópicas e demais conveniadas com estados, Distrito Federal e municípios.

Quanto às diretrizes, sustentabilidade, inclusão, universalidade e controle são critérios definidores da política pública em comento. No que diz respeito à sustentabilidade, além da aquisição de alimentos saudáveis na perspectiva da segurança alimentar e nutricional, o desenvolvimento regional foi contemplado, estabelecendo-se a aquisição de gêneros alimentícios diversificados produzidos em âmbito local, priorizando-se, em um primeiro momento, a agricultura familiar e os empreendedores rurais e, depois, as comunidades tradicionais indígenas e remanescentes de quilombos. A efetividade de diretriz de sustentabilidade em apreço fica evidenciada pelo disposto no art. 14, *in verbis*:

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.

Além de estabelecer o percentual mínimo a ser despendido, a lei simplifica a aquisição, dispensando o procedimento licitatório, com a observância de que os alimentos atendam às

exigências de controle de qualidade, os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado e, por fim, guardem obediência aos princípios constitucionais insculpidos no art. 37 da CF/88.

O cumprimento do gasto mínimo (30%) pode ser dispensado na ocorrência de impossibilidade de emissão de documento fiscal correspondente, inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios ou inadequação das condições higiênico-sanitárias. Tratando-se de hipótese de escusa de um importante instrumento de desenvolvimento regional e sustentabilidade e, ainda, em consideração à formalidade que devem revestir os atos da administração pública, a ocorrência de qualquer uma das situações acima elencadas deve ser formalmente justificada e comprovada em autos de processo administrativo destinado a compor a prestação de contas.

A universalidade, observada junto da inclusão, agrega à educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, garantindo o acesso igualitário pelos beneficiários (extensivo aos elencados no art. 2º da lei comento), respeitando, para todos os fins, as condições biológicas e de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica ou que estejam em estado de vulnerabilidade, que deverão ser atendidos com cardápio especial, nos termos em que estabelece o §2º do art. 12 da Lei do PNAE.

Em que pese a relevância social e a disciplina legal da matéria, ficou evidenciado no relatório da Controladoria-Geral da União (2017) que, além dos prejuízos causados ao erário, o Programa Nacional de Merenda Escolar não conseguiu cumprir com as diretrizes e os objetivos determinados na lei.

Além disso, no particular aspecto da política pública de alimentação escolar, verificou-se que as investigações ocorridas nos últimos anos identificaram graves indícios de desvio da verba do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Chicken, Alba Branca, Lava Jato, Brotherhood, Toque de Midas, Comunheiro e Mar de Lama são os nomes empregados às operações da Polícia Federal, em parceria com a Polícia Civil, Ministério Público, Controladoria-Geral da União e Tribunais de Contas, que investigaram o desvio de recursos da verba de merenda escolar.<sup>3</sup>

As ações revelam esquemas de organização criminosa, crimes de corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, fraude à licitação, peculato, entre outros desdobramentos. As associações criminosas envolviam chefes do Poder Executivo, servidores públicos e empresários, que, principalmente, por meio de fraudes em licitações, sobrepreços e falsificação de documentos públicos, desviaram milhões da verba que deveria atender à alimentação escolar nas redes públicas de ensino.

Nesse cenário de corrupção e má gestão da verba, mostra-se imperioso o estudo e as discussões acerca do papel e das formas de atuação dos órgãos de controle.

## Da atuação dos órgãos de controle

Para as deficiências apresentadas (que podem ser vislumbradas pelo levantamento da Controladoria-Geral da União), o constituinte instituiu o sistema de freios e contrapesos, substanciado na fiscalização pelos órgãos de controle. A Lei do PNAE destaca o papel do controle interno, externo e social, que deve cuidar para que a oferta da merenda escolar seja

<sup>3</sup> Os números impressionam: a Operação Chicken estima que o prejuízo causado aos cofres públicos ultrapasse o valor R\$1,6 milhões; as investigações da Operação Alba Branca, que apura irregularidades na compra de merenda escolar por prefeituras e pelo governo do estado de São Paulo, identificaram que os desvios de verbas públicas ocorreram em contratos que somam R\$38.901.149,03; segundo levantamento da operação Toque de Midas, duas empresas que vendiam gêneros alimentícios em Ponta Porã foram usadas no esquema que desviou pelo menos R\$1 milhão em verba da merenda escolar no município de Paranhos; em Rondonópolis, o inquérito que investiga a possível fraude estima desvios na ordem de R\$9,5 milhões; segundo investigação da polícia civil em Pernambuco, o montante desviado pode ultrapassar R\$13 milhões; no caso de Minas Gerais, o prejuízo potencial das fraudes aos cofres públicos, apenas em 2015 e 2016, é de R\$5,1 milhões (PF, 2018).

realizada nos moldes estabelecidos pelas diretrizes do programa, por meio de mecanismos de combate ao desperdício e à corrupção, de incremento da transparência na gestão, e que detectam e impõem a correção dos rumos para que essa política pública possa concretizar benefícios satisfatórios (e não somente mínimos) às crianças.

A prestação de contas da verba destinada à merenda escolar é submetida ao parecer dos conselhos de alimentação escolar, do controle interno do Poder Executivo e dos tribunais de contas, o que torna evidente que a atuação do controle tem caráter decisivo na garantia da efetividade do programa diante das falhas da Administração Pública.

Verifica-se que a atuação costumeira dos órgãos incumbidos no exercício do controle, de aferir documentalmente o programa após a sua execução, conduz, no máximo, a uma punição ao gestor responsável por eventuais irregularidades. O foco na efetividade e na eficiência requer ações preventivas ou concomitantes, pois garantir alimentação para as crianças deve ser prioridade absoluta.

Nesse contexto, a atuação pedagógica é a primeira que se insere como meio de efetivação do direito à alimentação, o que pode ser realizado por meio de palestras, cursos, audiências públicas, ou qualquer outro elemento que mobilize a sociedade e os poderes para as demandas existentes na merenda escolar. Além disso, a realização de auditorias concomitantes, ou seja, no curso da execução financeira dos contratos para aquisição de merenda escolar e, por fim, a integração dos órgãos de controle, seriam meios eficientes de atuação em prol da garantia do direito à alimentação.

A efetividade do PNAE depende de inovação das ações dos órgãos de controle, com recursos e manejo de instrumentos de fiscalização que garantam a regularização instantânea do programa, e não que sirva de meio de punição quando detectado que ao fim de um ano letivo não houve fornecimento de alimentação adequada aos alunos.

É fato que as instituições envolvidas no controle cumprem importante papel ao identificar as irregularidades e punir os responsáveis, como é o caso das multas e demais sanções que podem ser impostas pelos tribunais de contas, mas a medida é reparatória, e não estabelece a efetividade do programa.

Tal alcance depende da atuação tempestiva e eficiente dos órgãos de controle aqui abordados, de modo que a fragilidade identificada na fiscalização da verba do PNAE leva à reflexão acerca da necessidade de revisão de atuação e composição das instituições.

O Conselho de Alimentação Escolar é o órgão mais próximo da realidade diária e que pode constatar de imediato a ocorrência de qualquer irregularidade e comunicá-la aos demais órgãos de controle, promovendo a correção a tempo e garantindo a oferta da alimentação escolar nos moldes estabelecidos pela legislação. A sua composição é mista, mas com estreita vinculação ao Poder Executivo, o que limita a sua independência de atuação. Além do mais, é um serviço público relevante, mas não remunerado.

A importância do CAE no contexto da fiscalização justifica que tal atividade seja remunerada, que o ingresso na função demande maior democracia e independência e, por fim, que haja a profissionalização dos seus integrantes, de modo que lhes seja possível identificar e analisar documentos contábeis para confrontá-los com a realidade nas escolas.

Os controles interno e externo precisam operar dentro do exercício financeiro com foco na eficiência e efetividade do programa, e não após a prestação de contas com mera aferição de números na liquidação financeira, pois a verba da merenda pode ser desviada diariamente, constando nas notas fiscais forjadas alimentos que nunca serão ofertados às crianças.

Cada instituição envolvida no sistema de controle estabelecido pelo art. 9º da Lei do PNAE possui características que podem desenvolver papel crucial na acreditação de uma política pública de alimentação escolar eficiente, fazendo com que orçamento seja respeitado e aplicado

em consonância com as diretrizes e objetivos do programa, garantindo o acesso ao direito e a promoção da dignidade da pessoa humana.

## Considerações finais

É preciso reconhecer que o Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma das frentes do combate à fome no Brasil, e, em que pese ter sido concebido para suprir as necessidades nutricionais de um dia letivo (aproximadamente quatro horas), ele se traduz em um importante instrumento para crianças que encontram na merenda escolar a única alimentação do dia.

Desde o seu nascimento, na década de 50, a merenda escolar foi concebida como forma de redução das carências nutricionais das crianças, sempre evidenciando a situação de miséria da maior parte da população brasileira e o caráter social assumido pelos programas, situação que persiste até os dias atuais. Essa realidade é reafirmada pelos compromissos que o Brasil firmou com a Organização das Nações Unidas, inserindo no PNAE o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável, entre eles acabar com a fome e garantir a segurança alimentar e a melhoria da nutrição das crianças beneficiárias do programa.

No curso da história, os programas voltados para a alimentação escolar alternaram entre o Ministério da Saúde e o da Assistência Social, sempre com o cunho assistencialista. Até 1970 o custeio acontecia por meio de convênios internacionais, a partir de então, o Governo Federal assumiu os custos do programa e centralizou as compras. Em virtude das desigualdades regionais e as deficiências na cobertura do programa, houve a descentralização, promovendo a municipalização do programa, que foi oficializada apenas em 1993. As experiências demonstraram que na forma centralizada não havia cobertura total do programa, acentuando as desigualdades regionais, mas a universalidade no atendimento só foi garantida em 1994.

Uma grande evolução ocorreu em 2009, quando a Emenda Constitucional nº 59 integrou a alimentação escolar no rol dos deveres do Estado, e foi sancionada a Lei nº 11.947, que trouxe em seu bojo novos valores, redefinindo as diretrizes e ampliando a cobertura do programa, que faz frente ao Programa Fome Zero, garantindo a alimentação de 47 milhões de crianças por dia.

A Lei do PNAE representou um avanço nas políticas públicas, pois reconheceu no direito à alimentação escolar valores ligados à dignificação da pessoa humana e à sustentabilidade, condicionando a Administração Pública ao cumprimento e à aplicação eficiente para concreção constitucional dos valores que promovem o indivíduo.

Além disso, o caráter vinculativo da verba repassada pela União aos estados e municípios garante que os recursos sejam destinados exclusivamente para alimentação escolar, não podendo o administrador público utilizá-los para qualquer outro fim. Portanto, o direito à alimentação escolar encontra-se amparado de forma plena pela CF/88 e pelos demais diplomas normativos, possuindo amparo legislativo para concretizar uma política pública que resguarde a dignidade da pessoa humana.

Entretanto, a forma de dar substância e realização a esse direito fundamental passa pela análise de contextos políticos e sociais que demonstram que o programa não é efetivo e não tem cumprido com seu papel junto à sociedade. Ainda que idealizadas as políticas públicas como políticas de Estado, no Brasil é perceptível que o Estado, no desempenho de cada um de seus poderes, não consegue plenamente cumprir com essa função social.

É de fundamental importância reconhecer o direito à alimentação escolar como um legítimo direito fundamental, e, havendo negação desse direito, estamos diante de uma perniciosa e cruel violação da dignidade da pessoa humana, o que deve ser enfrentado e combatido, pois só assim haverá a realização da justiça social.

É necessário, portanto, o fortalecimento do sistema de controle, para que haja uma fiscalização efetiva e ações pedagógicas de modo que o orçamento do programa alcance seus objetivos e cumpra com as metas estabelecidas em lei.

#### The performance of the control bodies in the spending of resources from the national school feeding program

**Abstract:** The present research approaches control as a means of enforcing the right to school food. The theme is delimited in the study of social control, internal and external control, provided for in Article 9 of the Law of the PNAE, in the face of the problem about the effective guarantee of the fundamental right to school feeding. From the contextualization of the deficiencies in the execution of the National Program of School Feeding in Brazil, it aims to demonstrate that the improvement of the actions of the systems of control can result in the effectiveness of the public policy in comment. The research was conducted through bibliographic surveys on the theme and the study of the legal

diplomas that govern and guide the treatment of fundamental rights, the performance of control in the supervision of public policies and the specificities of the National School Feeding Program. The method of approach used was deductive, starting from theoretical premises that can be concluded about the problem raised. The historical method was used to understand the institutes in the current way, providing elements to verify the evolution of fundamental rights and the State's action in favor of the protection of these rights. The comparative method brings to the research elements of measurement of public policies developed for school meals in the Brazilian scenario.

**Keywords:** Control. National School Feeding Programme. Effectiveness.

## Referências

- ABREU, Mariza. Alimentação escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou o direito da criança e ato pedagógico? *Revista Em Aberto*, Brasília, n. 67, p. 5-19, jul./set. 1995. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485895/Merenda+escolar/14f0df48-342d-4be8-8d2a-1f7d091cab7b?version=1.3>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- ANDRADE, Adelina S. da Silva. A produção da merenda escolar no Brasil: descentralização da gestão e a alimentação da criança como função da escolar. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, IV. *Anais...* São Luiz do Maranhão: UFMA, 2009. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/11\\_educacao/a-producao-da-merenda-escolar-no-brasil-o-papel-dos-conselhos-de-alimentacao-escolar-1993-2000.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/11_educacao/a-producao-da-merenda-escolar-no-brasil-o-papel-dos-conselhos-de-alimentacao-escolar-1993-2000.pdf). Acesso em: 20 de jun. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7091.htm). Acesso em: 22 set. 2017.
- CASTRO, José Ricardo Parreira de. *Ativismo de contas*. Rio de Janeiro: Jam Jurídica, 2015.
- CASTRO, Josué de. *Geografia da fome – O dilema brasileiro: pão ou aço*. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984.
- CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Ministério da Transparência avalia oferta e qualidade da merenda escolar no país*. 16 fev. 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/02/ministerio-da-transparencia-avalia-oferta-e-qualidade-da-merenda-escolar-no-pais>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- CHAVES, Lorena Gonçalves; BRITO, Rafaela Ribeiro de. *Políticas de alimentação escolar*. Brasília: Centro de Educação a Distância – CEAD, Universidade de Brasília, 2006. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/12\\_pol\\_aliment\\_escol.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/12_pol_aliment_escol.pdf). Acesso em: 20 jun. 2019.
- COELHO, Jaime César. *Economia, poder e influência externa: o Grupo Banco Mundial e as políticas de ajuste estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa*. 2000. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Unicamp, Campinas, 2000. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/9-teses/707-economia-poder-e-influencia-externa-o-grupo-banco-mundial-e-as-politicas-de-ajustes-estruturais-na-america-latina-nas-decadas-de-oitenta-e-noventa>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- COIMBRA, Marcos Antônio; MEIRA, João Francisco Pereira de; STARLING, Mônica Barros de Lima. *Comer a aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil*. Brasília: Inae/MEC, 1982.
- COLLARES, Cecília Azevedo Lima. Inteligência abstraída, crianças silenciadas: as avaliações de inteligência. *Psicologia USP*, São Paulo, v. 8, n. 1, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-65641997000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65641997000100005). Acesso em: 29 ago. 2017.
- GOMES, Karina. Número de desnutridos no Brasil caiu pela metade, diz FAO. *Deutsche Welle*, 16 set. 2014. Disponível em: <http://www.dw.com/pt-br/n%C3%BAmero-de-desnutridos-no-brasil-caiu-pela-metade-diz-fao/a-17925687>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- INAN – INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. *Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição*. Brasília: Inan, 1989. Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/boletimSisvan/pnsn.pdf>. Acesso em: 22 set. 2017.
- L'ABBATE, Solange. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: I. período de 1940 a 1964. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 1, n. 2, p. 87-138, jul./dez. 1988.
- LEMOS, Jullyane de Oliveira Maia; MOREIRA, Patrícia Vasconcelos Leitão. Políticas e programas de alimentação e nutrição: um passeio pela história. *Revista Brasileira de Ciência e da Saúde*, v. 17, n. 4, p. 377-386, 2013.

MOYSÉS, Maria Aparecida Afonso; COLLARES, Cecília Azevedo Lima. Aprofundando a discussão das relações entre desnutrição, fracasso escola e merenda. *Revista Em Aberto*, Brasília, ano 15, n. 67, jul./set. 1995. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000131&pid=S0103-6564199700010000500012&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000131&pid=S0103-6564199700010000500012&lng=pt). Acesso em: 29 ago. 2017.

PELIANO, Anna M. Medeiros. O problema alimentar brasileiro: situação atual, perspectivas e propostas de políticas. In: CASTRO, Cláudio de Moura; COIMBRA, Marcos. *O problema alimentar no Brasil*. São Paulo: Unicamp; Almed, 1985.

PF – POLÍCIA FEDERAL. *PF investiga desvio de verbas da merenda escolar em diversos municípios*. São Paulo, 9 maio 2018. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2018/05/pf-investiga-desvio-de-verbas-da-merenda-escolar-em-diversos-municipios>. Acesso em: 19 jun. 2019.

PIPITONE, Maria Angélica; OMETTO, Ana Maria Holland; SILVA, Marina Vieira da; STURION, Gilma Lucazechi; FURTUOSO, Maria Cristina Ortiz; OETTERER, Marlia. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 16, n. 2, abr./jun. 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-52732003000200001&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732003000200001&lang=pt). Acesso em: 20 jun. 2019.

SAWAYA, Ana Lydia. Desnutrição: consequências em longo prazo e efeitos da recuperação nutricional. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 58, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n58/14.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SPINELLI, Maria Angélica dos Santos. *Alimentação escolar: da centralização à descentralização*. 192 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas, Universidade de Campinas, Campinas, 1997.

STURION, Gilma Lucazechi. *Programa de alimentação escolar: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros*. 269 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/254938>. Acesso em: 20 jun. 2019.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Auditoria operacional nos programas de suplementação alimentar no Governo Federal*. Brasília: TCU, 1993.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A8182A25B4A7A25015B5E1770516ECC&previewItemId=8A8182A25B4A7A25015B5E21D1AA2BB0&lumItemId=8A8182A25B4A7A25015B5E21D1CD2BB4>. Acesso em: 20 jun. 2019.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira; CARVALHO, Mônica Esteves de. Uma análise dos programas de suplementação alimentar nos anos 80: desempenho e forma de organização. In: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS/Comissão Econômica para América Latina e Caribe – Cepal. *Avaliação do Programa de Alimentação Escolar nas políticas sociais brasileiras*. Brasília, 1989. Disponível em: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28317/LCbrsL12\\_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28317/LCbrsL12_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 20 jun. 2019.

VIANNA, Rodrigo Pinheiro de Toledo; TERESO, Mauro José Andrade. O programa de merenda escolar de campinas: análise e limitações do abastecimento regional. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 13, n. 1, jan./abr. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v13n1/7922.pdf>. Acesso em: 25 set. 2017.

YASBEK, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, abr./jun. 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200011). Acesso em: 20 jun. 2019.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LACERDA, Luiz Guilherme Pinheiro de; COSTA, Thaís Xavier Ferreira da. A atuação dos órgãos de controle no gasto dos recursos oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 01, p. 89-103, jan./jun. 2019.

---



### JURISPRUDÊNCIA – INTEIRO TEOR

---

A seção de julgados e pareceres destina-se a divulgar decisões e manifestações relacionadas a temas relevantes, dado o volume ou a materialidade, para os tribunais de contas, para gestores, demais atores do sistema de controle brasileiro, para a administração pública e pesquisadores.

As decisões, para a primeira edição da Revista Controle Externo, foram escolhidas em virtude da importância dos temas que veiculam, quais sejam, a ordem cronológica de pagamentos do Poder Executivo e as regras para a apresentação e julgamento das prestações e tomadas de contas.

A ordem cronológica de pagamento do Poder Executivo, objeto da decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, trata de fundamental medida para a boa execução e o adequado controle do orçamento público. Por essa razão, foi objeto de debates entre os Tribunais de Contas, culminando na aprovação das Diretrizes de Controle Externo nº 3206/2014 e na edição da Resolução nº 08/2014 (Os Tribunais de Contas do Brasil e o controle do cumprimento do art. 5º da Lei 8.666/93: ordem nos pagamentos públicos), pela Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, publicadas em 12 de agosto de 2014. Nesse aspecto, revela-se oportuno informar que o Governo do Estado de Goiás, em 07 de maio de 2019, editou o Decreto nº 9.443/2019, dispondo sobre a ordem cronológica de pagamentos no âmbito do Poder Executivo Estadual.

No tocante à forma, conteúdo e prazos de apresentação das contas de gestão, cujo julgamento está a cargo, em única e última instância, dos Tribunais de Contas (art. 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988), a Decisão Normativa nº 170, de 19 de setembro de 2018, proferida pelo Tribunal de Contas da União, com as modificações posteriores, embora aplicável apenas às unidades da administração pública federal, consubstancia-se em um avançado referencial para a construção do mérito dos processos de prestação de contas de gestão dos demais Tribunais de Contas, em especial, a sugestão de um modelo de redação do Relatório de Gestão (Anexos II e III).

**Tribunal de Contas do Estado de Goiás**

Processo nº 201600047002037

**Assunto:** Levantamento

**Órgão:** Tribunal Pleno

**Relator:** Conselheiro Celmar Rech

**Publicação:** Diário Eletrônico de Contas nº 46, de 23/3/2018

**ACÓRDÃO Nº 1072/2018**

EMENTA: Relatório de Levantamento. Ordem Cronológica dos Pagamentos Públicos. Determinações. Recomendação. Arquivamento.

**Vistos**, oralmente expostos, e discutidos estes Autos nº 201600047002037, que tratam do Relatório de Levantamento nº 001/2018, tendo como o objetivo a apuração dos mecanismos adotados no âmbito do Estado de Goiás para o cumprimento do artigo 5º da Lei nº 8.666/93 que trata da ordem cronológica dos pagamentos, considerando o relatório e o voto como partes integrantes deste,

**ACORDA**

o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, pelos membros integrantes do seu **Tribunal Pleno**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- i) **conhecer** o presente Relatório de Levantamento;
- ii) **determinar** ao Chefe do Poder Executivo deste Estado para que, *no prazo de 90 (noventa) dias*, adote providências com vistas a editar lei/decreto que contemple as disposições acima referidas, a fim de regulamentar no âmbito do Estado de Goiás, alcançando todos os Poderes e Órgãos, o artigo 5º da Lei nº 8.666/93; e apresentar cronograma de adequação do sistema de execução orçamentária e financeira, nos moldes supracitados;
- iii) **determinar** à Gerência de Fiscalização que no *prazo de 90 (noventa) dias* após a entrada em vigor da lei/decreto que regulamentará o artigo 5º da Lei de Licitações, inicie os trabalhos de fiscalização quanto ao cumprimento da ordem cronológica dos pagamentos. Este trabalho deverá abranger todos os Poderes e Órgãos do Estado de Goiás;
- iv) **recomendar** à Presidência desta Casa que avalie a possibilidade de se expedir ato normativo próprio, a fim de se instituir procedimentos, rotinas, deveres e responsabilidades quanto ao cumprimento da ordem cronológica dos pagamentos dos contratos firmados por este Tribunal com seus fornecedores, conforme orientação da ATRICON e seguindo a tendência de inúmeros outros Tribunais de Contas no Brasil;
- v) Promover o **Arquivamento**.

À Secretaria Geral para as providências.

**RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos do Relatório de Levantamento nº 001/2018, autuado com o objetivo de apurar os mecanismos adotados no âmbito do Estado de Goiás para o cumprimento do artigo 5º da Lei nº 8.666/93, que trata da necessidade de observância da ordem cronológica dos pagamentos por parte do Poder Público.

Por ocasião da fiscalização, a Unidade Técnica, ao constatar aparente inobservância à ordem cronológica dos pagamentos, apresentou uma série de sugestões com vistas ao aprimoramento dos procedimentos e práticas de controle afetas à efetivação do sobredito comando legal.

A Auditoria competente sugeriu expedição de determinação ao Chefe do Poder Executivo do Estado de Goiás para que adote providências no sentido de regulamentar o artigo 5º da Lei de Licitações, além da instauração de inspeção/auditoria para a apuração dos descumprimentos verificados.

É o sucinto Relatório. Passo ao Voto.

**VOTO**

A competência desta Corte de Contas para realizar levantamentos encontra guarida no artigo 238 do seu Regimento Interno. Logo, este Tribunal se encontra apto a apreciar o caso em tela, motivo pelo qual **conheço** do presente Relatório.

O artigo 5º da Lei nº 8.666/93, alinhado aos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade, estabelece obrigação para a Administração Pública pagar seus fornecedores conforme a estrita ordem cronológica de suas exigibilidades, excetuando os casos de relevantes razões de interesse público, mediante prévia justificativa da autoridade competente, que deve ser publicada.

A especializada junto a este Tribunal, por ocasião da fiscalização em apreço, constatou que 81,80% dos registros que compuseram a amostra apresentaram alteração na ordem cronológica de pagamentos, sendo que 48 das 85 unidades orçamentárias avaliadas pagaram mais de 50% de suas despesas em desacordo com a ordem cronológica.

Conclui-se, portanto, tratar-se de disfunção sistêmica e generalizada no Estado de Goiás, agravada pela constatada ausência da publicação das justificativas exigida por lei, cujos reflexos ocasionam diversos problemas, dentre os quais se destaca o incremento dos custos de aquisição e contratação decorrente do cenário de insegurança quanto à perspectiva de recebimento por parte dos fornecedores.

Calha ressaltar algumas dificuldades para a efetiva aplicação da norma em questão, especialmente quanto à ausência de regulamentação da matéria, uma vez que a própria definição do momento para inserção da despesa na sequência cronológica não resta pacificado no âmbito da Administração Pública Estadual.

Entendo que, embora trace os critérios basilares para a realização dos pagamentos contratuais, o art. 5º não esgota a regulamentação da matéria, demandando detalhamento acerca dos procedimentos internos a serem adotados em cada unidade pagadora responsável.

Tal constatação demonstra a premente necessidade de se promover a regulamentação do artigo 5º da Lei nº 8.666/93, com vistas a se definir de forma clara e objetiva:

- a) as situações que caracterizam exceções de interesse público;
- b) a forma de apresentação das justificativas para as exceções;
- c) o momento em que a despesa é considerada exigível;
- d) a fixação de prazo máximo para a realização da liquidação e para o efetivo pagamento;
- e) outras diretrizes capazes de influenciar no cumprimento do comando legal.

Para além da insuficiência normativa, cumpre salientar as imprecisões e fragilidades dos sistemas informatizados de gestão financeiro-orçamentária do Estado.

Alguns dos exemplos verificados nas bases de dados, como ordens de pagamento anteriores às datas de autorização da CMDF, demonstram que a inserção de informações no sistema por meio de campos de digitação livre prejudica a confiabilidade do modelo de operação atual.

Impende também destacar, conforme indicação da variação nos prazos médios de pagamento entre as unidades orçamentárias, especialmente na fonte 100, gerenciada pelo Tesouro Estadual, que o atual modelo de elaboração e encaminhamento de lista de fornecedores para autorização de CMDF, realizado ao largo dos sistemas de gestão da execução financeiro-orçamentária, favorece a liberação de recursos fora da ordem cronológica e o tratamento desigual no momento de liberação dos recursos aos órgãos/entes.

Assim, ressaí clara a necessidade de adequação do sistema informatizado de execução orçamentária e financeira para inclusão de:

- a) datas de recebimento dos documentos comprobatórios das despesas;
- b) datas de atesto;
- c) travas inteligentes no preenchimento dos campos de datas;
- d) automação do fluxo de elaboração, encaminhamento e autorização de listas de CMDFs.

Entendo que, não obstante o Levantamento ser um instrumento de fiscalização melhor talhado à obtenção de informações para atuação futura, as constatações da equipe técnica caracterizam ser, desde logo, conveniente e oportuna a expedição de medidas no bojo destes autos para a imediata correção das impropriedades apontadas.

Nessa trilha, **VOTO** no sentido de expedir **determinação** ao Chefe do Poder Executivo deste Estado para que, *no prazo de 90 (noventa) dias*, adote providências com vistas a editar lei/decreto que contemple as disposições acima referidas, a fim de regulamentar no âmbito do Estado de Goiás, alcançando todos os Poderes e Órgãos, o artigo 5º da Lei nº 8.666/93, bem como apresentar cronograma de adequação do sistema de execução orçamentária e financeira, nos moldes supracitados.

No que se refere à sugestão de instauração de procedimento para apuração dos indícios de descumprimento do artigo 5º da Lei nº 8.666/93 constatados no bojo deste Levantamento, justamente pelas evidências remeterem ao descumprimento histórico e sistêmico da ordem cronológica de pagamentos, exsurge a necessidade de se considerar o impacto nos recursos técnico-operacionais desta Corte para a instauração de processo cujo escopo abarcaria todos os Poderes e Órgãos do Estado, respeitando o contraditório e a ampla defesa, caso a caso, de todos os envolvidos em tão extenso lapso temporal. Nesse diapasão, compartilho do entendimento da Unidade Técnica no sentido de que a instauração de processo de fiscalização alcançaria mais efetividade após a normatização do tema.

Desta forma, **determino** à Gerência de Fiscalização que, *no prazo de 90 (noventa) dias* após a entrada em vigor da lei/decreto que regulamentará o artigo 5º da Lei de Licitações, inicie os trabalhos de fiscalização quanto ao cumprimento da ordem cronológica dos pagamentos, de forma a abranger todos os Poderes e Órgãos do Estado de Goiás.

Por fim, **recomendo** a Presidência desta Casa que avalie a possibilidade de se expedir ato normativo próprio, a fim de se instituir procedimentos, rotinas, deveres e responsabilidades quanto ao cumprimento da ordem cronológica dos pagamentos dos contratos firmados por este Tribunal com seus fornecedores, conforme orientação da ATRICON e seguindo a tendência de outros Tribunais de Contas no Brasil.

GABINETE DO CONSELHEIRO CELMAR RECH, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, Goiânia, 09 de março de 2018.

**Celmar Rech**  
**Conselheiro Relator**

**Tribunal de Contas da União****DECISÃO NORMATIVA-TCU Nº 170, DE 19 DE SETEMBRO DE 2018.**

(\*Republicada por força do item 9.2 do Acórdão nº 2921/2018-TCU-Plenário, de 12/12/2018 e com as modificações introduzidas pela Decisão Normativa nº 176/2019)

Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem prestar contas de suas gestões ocorridas no exercício de 2018, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU 63, de 1º de setembro de 2010.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e Considerando o poder regulamentar que lhe confere o art. 3º da Lei 8.443/1992, para expedir normativos sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos a que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento;

Considerando que a prestação de contas dos gestores públicos deve conter elementos e demonstrativos que evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais, nos termos do *caput* do art. 194 do Regimento Interno do TCU, bem como o resultado das ações empreendidas pelo gestor para cumprir os objetivos estabelecidos para a unidade prestadora de contas;

Considerando a necessidade da apresentação das informações sobre a gestão de forma mais agregada e da consolidação das prestações de contas em nível mais estratégico da Administração;

Considerando a necessidade de garantir a função institucional do TCU como guardião da confiança pública e como responsável por garantir a transparência, a credibilidade e a utilidade das prestações de contas dos órgãos e entidades federais, conforme disposto no Acórdão 3.608/2014-TCU-Plenário (relator Ministro Aroldo Cedraz), e

Considerando as disposições contidas na IN-TCU 63/2010, em especial no art. 3º, bem como os estudos desenvolvidos nos processos n. TC 022.858/2018-0, TC 009.945/2018-0 e TC 023.492/2018-0, resolve:

**DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES E ABRANGÊNCIA**

Art. 1º As disposições desta decisão normativa aplicam-se à prestação de contas do exercício de 2018, cujos documentos e informações deverão ser apresentados no exercício de 2019 pelos dirigentes máximos das unidades prestadoras de contas (UPC), relacionadas no Anexo I desta decisão normativa.

§1º As UPC estão organizadas no Anexo I em ordem alfabética crescente dentro de cada natureza jurídica, observada a classificação por poder, tipo de administração e vinculação institucional.

§2º Os dirigentes a que se refere o *caput* devem observar as disposições desta decisão normativa, da IN-TCU 63/2010 e o detalhamento dos conteúdos e orientações constantes no Sistema de Prestação de Contas (Sistema e-Contas).

§3º Portaria do presidente do TCU aprovará o detalhamento dos conteúdos e as orientações que constarão no Sistema e-Contas.

Art. 2º Para fins das disposições desta decisão normativa, consideram-se:

I. unidades técnicas: as secretarias de controle externo (Segecex) ou de fiscalização integrantes da estrutura da Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal que têm a atribuição de gerenciar a prestação de contas, analisar e fazer proposta para o julgamento das contas aos respectivos ministros-relatores.

II. autoridade supervisora: instância máxima no nível mais agregado da estrutura em que se insere a UPC e que tenha a responsabilidade de supervisionar sua atuação e emitir o pronunciamento estabelecido no art. 52 da Lei 8.443/1992, quando exigido, sendo representada:

a. no Poder Legislativo, pelos presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União;

b. no Poder Judiciário, pelos presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior do Trabalho, do Tribunal Superior Eleitoral, do Superior Tribunal Militar, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, dos Tribunais Regionais Federais, Eleitorais e do Trabalho, pelos colegiados do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho;

c. no Poder Executivo, pelos ministros dos órgãos essenciais da Presidência da República, dos Ministérios ou equivalentes e pelo Vice-Presidente da República;

d. no âmbito das Funções Essenciais à Justiça, pelo Procurador-Geral da República, pelo Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, pelo Advogado-Geral da União e pelo Defensor Público-Geral Federal, no âmbito das Funções Essenciais à Justiça, conforme Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal;

e. pelos colegiados de cada conselho federal de fiscalização do exercício profissional, conforme definido no item 9.1.2 do Acórdão 161/2015-TCU-Plenário.

Parágrafo único. A autoridade supervisora das contas da Polícia Militar do Distrito Federal, da Polícia Civil do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal é o Ministro da Fazenda, em razão da utilização, por essas unidades, dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

**DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

Art. 3º A prestação de contas é composta pelo Relatório de Gestão, documento elaborado pelo gestor com fim de demonstrar, esclarecer e justificar os resultados alcançados frente aos objetivos estabelecidos, informando no mínimo:

- a. os objetivos e as metas definidos para o exercício;
- b. os resultados alcançados ao fim do exercício, demonstrando como a estratégia, a governança e a alocação de recursos contribuíram para o alcance dos resultados;
- c. as justificativas para objetivos ou metas não atingidos.

§1º O rol de responsáveis, elaborado nos termos dos arts. 10 e 11 da IN TCU 63/2010, deve ser apresentado por todas as unidades prestadoras de contas relacionadas no Anexo I, juntamente com o relatório de gestão.

§2º Relatórios, pareceres, declarações e informações especificadas no Sistema e-Contas devem ser apresentados juntamente com o relatório de gestão.

§3º A apresentação tempestiva do relatório de gestão, com o conteúdo e a forma adequados ao estabelecido nesta decisão normativa, configura o cumprimento da obrigação de prestar contas.

Art. 4º As informações que compõem a prestação de contas devem abranger a totalidade da gestão da UPC, incluindo unidades e subunidades que compõem sua estrutura, e devem possibilitar o exame da legalidade, da legitimidade e da economicidade dos atos de gestão e da exatidão dos demonstrativos contábeis.

Art. 5º As UPC devem observar a estrutura e os elementos de conteúdo estabelecidos no Anexo II desta decisão normativa e atender às diretrizes definidas no Anexo III para elaboração do relatório de gestão.

§1º O detalhamento dos conteúdos e a forma para a apresentação do relatório de gestão e das demais informações de que trata o art. 3º serão especificados no Sistema e-Contas.

§2º As informações fornecidas como prestação de contas por meio do Sistema e-Contas são de responsabilidade do dirigente máximo de cada UPC.

§3º A fim de comprovar a veracidade das informações fornecidas na prestação de contas e possibilitar o aprofundamento da análise da gestão pelos órgãos de controle, as UPC deverão manter atualizados os sistemas informatizados ou outras ferramentas que utilizem para registrar e controlar os atos de gestão e a aplicação dos recursos, em especial os sistemas estruturantes da Administração Pública.

§4º A unidade técnica do Tribunal poderá, até 14/11/2018, solicitar à Segecex modificação na estrutura e no conteúdo estabelecidos para o relatório de gestão, definidos no Anexo II, com o propósito de adequá-los às peculiaridades da gestão ou à necessidade do controle, a qual deverá ser aprovada conforme previsto no §3º do art. 1º desta decisão normativa.

§5º A UPC ou o órgão de controle interno poderão solicitar à unidade técnica do Tribunal a que se vinculem, até 15/10/2018, modificação na estrutura e no conteúdo do relatório de gestão, a qual será analisada para efeito do disposto no parágrafo anterior.

§6º Os ministros relatores das UPC poderão, nos termos do artigo 11 da Lei 8.443/1992 e do artigo 157 do Regimento Interno do TCU, enviar à Segecex, até o dia 14/11/2018, solicitação de ajustes e inclusões ou exclusões de itens de informação, de forma a melhor atender às peculiaridades das gestões das UPC e às necessidades do controle externo.

§7º A Segecex publicará no Portal TCU, até 5/11/2018, a lista preliminar do conteúdo a ser exigido de cada unidade, previamente à disponibilização do Sistema e-Contas, como forma de viabilizar a proposição de ajustes e a tempestiva elaboração do relatório de gestão pelas UPC.

Art. 6º São responsáveis pela gestão e compõem o rol de responsáveis os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período a que se referirem as contas, as seguintes naturezas de responsabilidade, se houver, nos termos do art. 10 da IN-TCU 63/2010:

- I. dirigente máximo da UPC;
- II. membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a UPC;
- III. membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa afetar o alcance de objetivos ou causar impacto na economicidade, eficiência, eficácia da gestão da UPC.

§1º O rol de responsáveis das UPC constituídas por ministério ou órgão equivalente vinculado à Presidência da República será composto por:

- I. ministro de Estado ou autoridade equivalente, como dirigente máximo referido no inciso I do *caput* deste artigo;
- II. titulares da secretaria-executiva, das secretarias finalísticas e da unidade responsável pelo planejamento, orçamento e administração, ou cargos de natureza equivalente, como membros referidos no inciso II do *caput* deste artigo.

§2º Antes da abertura do Sistema e-Contas, a unidade técnica do Tribunal poderá propor à Segecex o detalhamento da composição do rol de responsáveis das UPC de sua clientela no que se refere ao inciso II do *caput*, por iniciativa própria ou por provocação do órgão de controle interno.

§3º As UPC ficam dispensadas de informar os membros do órgão colegiado referidos no inciso III do *caput* deste artigo no Sistema e-Contas, devendo manter e disponibilizar, quando solicitado pelos órgãos de controle, cadastro informatizado com as seguintes informações:

- I. nome e número do Cadastro de Pessoa Física do Ministério da Fazenda (CPF/MF);
- II. identificação da natureza de responsabilidade (cargos ou funções exercidas);
- III. indicação dos períodos de gestão, por cargo ou função;
- IV. identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, incluindo a data de publicação no Diário Oficial da União ou em documento de divulgação pertinente;
- V. endereço residencial completo; e
- VI. endereço de correio eletrônico.

§4º O relatório de gestão deverá conter informação, ao tratar da estrutura de governança, acerca da forma como a atuação dos responsáveis mencionados no inciso III do *caput* se inseriu no processo de tomada de decisão tanto na formação da estratégia e do planejamento como da execução das ações da UPC e no alcance de objetivos e na economicidade, eficiência, eficácia da gestão da unidade

§5º As alterações na composição do rol de responsáveis acatadas pela Segecex serão registradas no Sistema e-Contas.

Art. 7º As UPC devem comunicar à unidade técnica do Tribunal e ao órgão de controle interno a que se vincularem, em até quinze dias do fato, as alterações ocorridas nas suas estruturas que possam interferir na configuração das contas ou de seu conteúdo.

Art. 8º As informações classificadas em qualquer grau de sigilo conforme disposições da Lei 12.527/2011, ou de legislação específica, não poderão ser inseridas na prestação de contas.

Parágrafo único. Caso haja necessidade de aplicação do disposto no *caput* em relação à informação exigida no relatório de gestão, a UPC deve declarar, na introdução do respectivo capítulo do relatório, a supressão da informação e o dispositivo legal que fundamenta a sua classificação como sigilosa.

#### DAS UNIDADES QUE INICIAREM AS ATIVIDADES NO EXERCÍCIO

Art. 9º A unidade que iniciar suas atividades em 2018 e não estiver relacionada no Anexo I desta decisão normativa, independentemente da data de sua criação, deve prestar contas do exercício de 2018, observando o conteúdo e o prazo definidos no Sistema e-Contas.

Art. 10. A UPC que não tenha efetivamente iniciado suas operações no exercício de 2018 deverá, por iniciativa própria ou do respectivo órgão supervisor, comunicar o fato à unidade técnica do Tribunal a que se vincular.

Parágrafo único. A unidade técnica do Tribunal poderá, a depender do estágio e período da efetiva operação e dos atos praticados pelos responsáveis da UPC de que trata o *caput* deste artigo, dispensar a prestação de contas, caso em que orientará os gestores sobre os procedimentos a serem adotados.

#### DAS UNIDADES QUE ENCERRAREM AS ATIVIDADES NO EXERCÍCIO

Art. 11 As UPC que forem submetidas a processo de extinção, liquidação, dissolução, transformação, fusão, incorporação ou desestatização encerrado durante o exercício de 2018 devem prestar contas referentes à gestão ocorrida no exercício, bem como apresentar documentos e informações relativos às providências adotadas para o encerramento das atividades, em especial sobre a transferência patrimonial e a situação dos processos administrativos não encerrados, na forma de prestação ou tomada de contas extraordinárias, nos termos do art. 6º, §3º, da IN-TCU 63/2010.

Art. 12 A Segecex adotará as medidas necessárias para, com base na relação do Anexo I e em decorrência de criação e extinção de órgãos e entidades promovidas por leis e normas subsequentes, atualizar a relação de UPC no Sistema e-Contas.

Art. 13 As informações sobre a aquisição ou a venda de participação em capital de empresas não relacionadas no Anexo I devem constar de tópico específico do relatório de gestão da UPC titular da participação, conforme definido no detalhamento de conteúdo no Sistema e-Contas.

#### DOS PRAZOS E DAS CONDIÇÕES DE ADMISSÃO E SUBSTITUIÇÃO DAS INFORMAÇÕES QUE COMPÕEM AS CONTAS

Art. 14 As peças de que trata o art. 3º devem ser apresentadas até as datas fixadas no Anexo I desta decisão normativa, exclusivamente por intermédio do Sistema e-Contas.

§1º Excetua-se do disposto no *caput* deste artigo a prestação de contas extraordinária constituída em observância ao art. 6º da IN-TCU 63/2010 e ao art. 11 desta decisão normativa.

§2º Os prazos estabelecidos para esta decisão normativa poderão ser prorrogados conforme as disposições do art. 7º da IN-TCU 63/2010.

§3º Prorrogações de prazo que não superem trinta dias, para a conclusão da prestação de contas, poderão ser concedidas pelas unidades técnicas do Tribunal.

Art. 15 O Tribunal disponibilizará o Sistema e-Contas para as UPC até o dia 28/2/2019.

§1º Os dirigentes máximos das UPC devem manter atualizadas, junto à unidade técnica do Tribunal a que se vincularem, as informações acerca das pessoas indicadas para habilitação e uso do Sistema e-Contas.

§2º O Tribunal disponibilizará, no Sistema e-Contas, acesso às informações das contas para o órgão de controle interno e para a autoridade supervisora correspondente a partir da conclusão da atuação da UPC.

§3º Para fins do cumprimento do §2º deste artigo, os órgãos de controle interno e a autoridade supervisora devem informar à Segecex, até 29/3/2019, os dados de pelo menos duas pessoas para habilitação e uso do Sistema e-Contas.

Art. 16 Os relatórios de gestão e as demais informações de que trata o art. 3º que não contemplarem os conteúdos definidos nesta decisão normativa ou não obedecerem à abrangência estabelecida no Sistema e-Contas serão devolvidas pela unidade técnica do Tribunal à UPC para os ajustes necessários, com a fixação de novo prazo para apresentação.

§1º A autorização do relator será dispensada caso a prorrogação de prazo para conclusão da prestação de contas não supere trinta dias

§2º A reapresentação das contas sem a realização dos ajustes de que trata o *caput* e sem apresentação de justificativa razoável ensejará representação da unidade técnica para exame da ocorrência do previsto no inciso IV do art. 58 da Lei 8.443/1992.

§3º A não reapresentação das contas poderá implicar a omissão do dever de prestar contas, tratada no inciso I do art. 8º da IN TCU 63/2010 e no art. 18 desta decisão normativa.

Art. 17. O dirigente máximo da UPC ou do órgão de controle interno interessado poderá solicitar ao respectivo relator a devolução da prestação de contas e a fixação de novo prazo para realização de ajustes ou correções de informações.

§1º O relator das contas da UPC avaliará o pedido, de devolução e poderá fixar novo prazo para conclusão da prestação de contas.

§2º A submissão do pedido ao relator será dispensada caso o novo prazo para realização das alterações não supere trinta dias, situação em que a solicitação poderá ser avaliada pela unidade técnica do Tribunal a que a UPC se vincular e, se aceita, será fixado novo prazo, para a conclusão da prestação de contas.

§3º A não reapresentação das contas poderá implicar a omissão do dever de prestar contas, tratada no art. 18 e no inciso I do art. 8º da IN TCU 63/2010.

§4º Os relatórios de gestão já publicados na página do TCU, conforme disposto nos arts. 20 e 21, não serão excluídos ou alterados, e qualquer modificação ou ajuste que venha a ser solicitada pela UPC e autorizada pelo Tribunal será publicada em forma de documento de retificação.

Art. 18. O dirigente máximo da UPC que não apresentar pelo menos o relatório de gestão conforme disposto nesta decisão normativa no prazo fixado e não estiver amparado pelas prorrogações previstas no art. 7º da IN-TCU 63/2010 e nos arts. 16 e 17 acima poderá incorrer em omissão no dever de prestar contas, para efeito do disposto na alínea “a” do inc. III do art. 16 da Lei 8.443/1992, bem como do art. 209 do Regimento Interno do TCU, especialmente o seu inciso I e o §4º.

Art. 19. As datas fixadas nesta decisão normativa que corresponderem a dia não útil nacional ou local ficam automaticamente prorrogadas para o primeiro dia útil subsequente.

Parágrafo único. No caso de feriado local, a UPC interessada deverá solicitar à unidade técnica a que se vincular o ajuste da data no Sistema e-Contas, sem prejuízo de a unidade técnica proceder a este ajuste por iniciativa própria.

#### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 20. Os relatórios de gestão relativos às contas que não serão submetidas ao julgamento do Tribunal serão publicados no Portal do TCU na *internet* em até 45 dias da data-limite para a entrega especificada no Anexo I, consideradas as prorrogações previstas no art. 7º da IN-TCU 63/2010 e nos arts. 16 e 17 desta decisão normativa.

Art. 21. Os relatórios de gestão que comporão processos de julgamento de contas serão publicados no Portal do TCU na *internet* após a conclusão da manifestação do respectivo órgão de controle interno.

Art. 22. A análise dos relatórios de gestão pelos órgãos de controle interno e pelas unidades técnicas do Tribunal para fins da publicação de que tratam os arts. 20 e 21 desta decisão normativa não exige os dirigentes das UPC das responsabilidades pelos conteúdos e pela veracidade das informações prestadas.

Art. 23. A UPC deve disponibilizar, em área de amplo acesso na *internet*, o relatório de gestão publicado pelo Tribunal e todos os documentos e informações de interesse coletivo ou geral relacionados às contas do exercício de 2018, incluindo as demonstrações contábeis e respectivas notas explicativas, em atendimento ao art. 8º da Lei 12.527/2011.

Parágrafo único. A divulgação de que trata o *caput* deve ser feita pela UPC em até trinta dias, contados da publicação do relatório de gestão pela unidade técnica do Tribunal ou pelo Sistema e-Contas na forma prevista nos arts. 20 e 21 desta decisão normativa, ressalvada disposição legal em outros termos.

Art. 24. Os órgãos de controle interno e as UPC podem oferecer ao Tribunal proposta justificada de alterações quanto à organização e conteúdo da prestação de contas referente ao exercício de 2019, como subsídio à elaboração do respectivo anteprojeto de decisão normativa.

§1º As propostas originadas nas UPC devem ser encaminhadas aos respectivos órgãos de controle interno para avaliação preliminar e devem ser por eles enviadas ao Tribunal até 1º/3/2019.

Art. 25. Esta decisão normativa entra em vigor na data de sua publicação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de setembro de 2018.

## ANEXO II À DECISÃO NORMATIVA-TCU Nº 170, DE 19 DE SETEMBRO DE 2018.

<b>Sugestão de redação para os grandes temas do relatório de gestão a serem indicados na DN</b>
<p><b>Elementos pré-textuais</b></p> <p>Elementos que antecedem o conteúdo do relatório de gestão propriamente dito e que auxiliarão sua leitura pelos usuários das informações.</p>
<p><b>Mensagem do dirigente máximo da unidade</b></p> <p>Apresentação sucinta do relatório de gestão, abordando especialmente sua estrutura e pontos da gestão do exercício que mereçam destaque, tais como um resumo dos principais resultados alcançados [UPC em números], para posterior detalhamento no corpo do relatório.</p>
<p><b>Visão geral organizacional e ambiente externo</b></p> <p>Apresentação das informações que identificam a unidade prestadora da conta (missão e visão), estrutura organizacional, ambiente externo em que atua e modelo de negócios.</p>
<p><b>Planejamento estratégico e governança</b></p> <p>Informações sobre como a unidade planejou o cumprimento da sua missão, no início e ao longo do exercício de referência, apresentação dos principais objetivos estratégicos estabelecidos, descrição das estruturas de governança e avaliação sobre como essa estrutura apoia o cumprimento dos objetivos estratégicos, especialmente sobre poder decisório e articulação institucional, assim como relacionamento com a sociedade e partes interessadas.</p>
<p><b>Gestão de riscos e controles internos</b></p> <p>Avaliação dos riscos que possam comprometer o atingimento dos objetivos estratégicos e instituição de controles para mitigação desses riscos.</p>
<p><b>Resultados da gestão</b></p> <p>Demonstração dos resultados alcançados para o período em relação à missão institucional e aos objetivos estratégicos finalísticos, por meio de indicadores sobre metas, justificativas para o resultado, expectativas para os próximos exercícios e ajustes necessários no planejamento estratégico para o exercício seguinte.</p>
<p><b>Alocação de recursos e áreas especiais da gestão</b></p> <p>Demonstração da alocação de recursos com vistas ao cumprimento da missão e dos principais objetivos da unidade prestadora de contas, abrangendo a avaliação sobre áreas relevantes da gestão que tenham contribuição decisiva para o alcance dos resultados da unidade, tais como pessoas, tecnologia da informação, licitação e contratos, infraestrutura e gestão patrimonial, sustentabilidade ambiental.</p>
<p><b>Demonstrações contábeis</b></p> <p>Demonstração da situação e do desempenho financeiro, orçamentário e patrimonial da gestão no exercício, declaração do contador/opinião dos auditores externos, demonstrativos contábeis e notas explicativas.</p>
<p><b>Outras informações relevantes</b></p> <p>Outras informações não relacionados com as demais seções do relatório e que seja de interesse dos dirigentes da unidade prestadora de contas divulgar em razão da relevância e da necessidade de <i>accountability</i> dos gestores, entre as quais como a UPC determina os temas a serem incluídos no relatório de gestão e como estes temas são quantificados ou avaliados, bem como o tratamento de determinações e recomendações do TCU.</p>
<p><b>Anexos e apêndices</b></p> <p>Documentos e informações de elaboração da unidade ou de terceiros <b>úteis à</b> compreensão do texto do relatório ou exigidos pelas normas do Tribunal de Contas da União na prestação de contas, entre as quais declaração de integridade do relato integrado pelos responsáveis pela governança conforme estabelece a Estrutura Internacional para Relato Integrado.</p>

## ANEXO III À DECISÃO NORMATIVA-TCU Nº 170, DE 19 DE SETEMBRO DE 2018.

**Diretrizes para elaboração do relatório de gestão**

**Abordagem estratégica:** o relatório deve oferecer uma visão da estratégia da unidade prestadora de contas (UPC) e como essa se relaciona com a capacidade da UPC de alcançar seus objetivos no curto, médio e longo prazos, bem como o uso que faz de seus recursos;

**Conectividade da informação:** o relatório deve mostrar uma visão integrada da combinação, da inter-relação e da dependência entre os fatores que afetam a capacidade de a UPC alcançar os seus objetivos ao longo do tempo;

**Relações com partes interessadas:** o relatório deve prover uma visão da natureza e da qualidade das relações que a UPC mantém com suas principais partes interessadas, incluindo como e até que ponto a UPC entende, leva em conta e responde aos seus legítimos interesses e necessidades;

**Materialidade:** o relatório deve divulgar informações sobre assuntos que afetam, de maneira significativa, a capacidade da UPC de alcançar seus objetivos no curto, médio e longo prazos;

**Concisão:** o relatório deve ser conciso, ou seja, o texto não deve ser mais extenso do que o necessário para transmitir a mensagem e fundamentar as conclusões;

**Confiabilidade e completude:** o relatório deve abranger todos os temas materiais, tanto positivos quanto negativos, de maneira equilibrada e isento de erros significativos;

**Coerência e comparabilidade:** o relatório deve apresentar informações em bases coerentes ao longo do tempo, de maneira a permitir um acompanhamento das séries históricas da UPC, bem como uma comparação com outras unidades de natureza similar;

**Clareza:** o relatório deve fazer uso de linguagem simples e de imagens visuais eficazes para transformar informações complexas em relatórios facilmente compreensíveis, além de fazer uma distinção clara entre os problemas enfrentados e os resultados alcançados pela UPC no exercício daqueles previstos para o futuro.

Fonte: Estrutura Internacional de Relato Integrado, International Integrated Reporting Council, UK, Maio de 2014 (adaptação do capítulo 3 desse documento conforme detalhado no TC 023.492/2018-0) e Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, TCU, 2014.



# Instruções aos autores

---

*Controle Externo* é publicação semestral de responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, que divulga, prioritariamente, artigos, ensaios, jurisprudência, pareceres e decisões nas áreas de direito, finanças públicas, controle externo, contabilidade pública, auditoria pública, fiscalização, gestão pública, comunicação pública, engenharia, inovação e tecnologia.

## Seções

**Artigos** – Artigos científicos baseados em resultados de pesquisas, estudos ou análises de experiências realizadas no âmbito de cursos de pós-graduação, além de discussões sobre questões teórico-metodológicas nas áreas de conhecimento que constituem o escopo da revista.

**Ensaio** – Textos de caráter crítico sobre questão ou tema que apresente posicionamento e reflexões do autor. É essencial que os textos sejam construídos a partir de questionamentos, críticas, experimentações e ponderações do autor sobre o tema.

**Jurisprudência** – Textos de caráter técnico contendo interpretações de leis a partir de julgamentos do Tribunais de Contas de Goiás e do país.

**Pareceres e decisões** – Seleção de pareceres e decisões de fundamental importância que reflita a atuação do TCE-GO e de tribunais do país.

**Resenhas** – Breves apreciações sobre um livro recém-lançado ou um clássico da literatura das áreas de conhecimento integrantes do escopo da revista que sejam de interesse para análise de processos, construção de pareceres e decisões no âmbito dos Tribunais de Contas.

**Seção Temática** – Série de artigos sobre uma data comemorativa ou tema eleito pelo TCE-GO.

## Diretrizes para Autores

Os originais submetidos ao Conselho Editorial devem atender rigorosamente aos critérios da revista, caso contrário serão recusados.

1. Todos os textos devem ser enviados eletronicamente pelo sistema de submissão neste ambiente.
2. Os artigos devem ser originais e inéditos. É considerado inédito o texto que ainda não foi publicado em outro periódico científico.
3. São admitidas versões modificadas de artigos que já tenham sido publicados em anais de evento. Nesses casos, os textos devem trazer uma nota de rodapé inicial com tais informações.

4. A revista recebe colaborações de doutores, doutorandos, mestres, mestrandos e especialistas, podendo ter coautoria.

5. As colaborações devem ser anexadas em arquivos eletrônicos em formato Word com extensão .doc. Os textos submetidos não podem conter identificação dos autores.

6. As informações de identificação dos autores devem ser inseridas nos campos respectivos do sistema eletrônico quando da submissão dos textos.

7. Os artigos devem apresentar: a) caráter opinativo/reflexivo; b) discussões e resultados oriundos de pesquisa teórica ou empírica; c) revisão bibliográfica – desde que se vincule ao estado da arte que constitua efetivamente uma contribuição original ao campo de estudos sobre controle externo. Devem ter o mínimo de 30 mil e o máximo de 40 mil caracteres (com espaços), incluindo títulos, resumos e referências. A extensão das referências dos trabalhos não deve ser superior a duas páginas, com exceção para os casos em que leis, normas, portarias, decretos e jurisprudência sejam utilizados como *corpus* de análise e estes constem na lista de referências. As páginas *não* devem ser numeradas.

8. As resenhas devem ser de obras publicadas ou reeditadas no presente ano ou no ano anterior à publicação da edição em andamento. A revista aceita resenhas de obras clássicas nas áreas de conhecimento integrantes do escopo da publicação. Resenhas não devem conter resumo e palavras-chave. Após o título da resenha (que também deve ser traduzido para inglês, e ser diferente do título da obra resenhada), deverá constar referência completa do livro, tese ou dissertação (SOBRENOME, Nome do autor. Título. Cidade: Editora, ano. número de páginas). As resenhas devem ter entre três e cinco páginas e devem vir acompanhadas de capa do livro, em arquivo anexo. As páginas *não* devem ser numeradas.

9. Os ensaios de caráter crítico sobre uma questão ou tema que apresente posicionamento e reflexões do autor podem ter até 30 mil caracteres (com espaços), incluindo títulos, resumos e referências. É essencial que o texto seja construído a partir de questionamentos, críticas, experimentações e ponderações do autor sobre o tema. As páginas *não* devem ser numeradas.

10. Imagens ou ilustrações devem vir em resolução mínima de 300 dpi para garantir a qualidade na reprodução impressa.

11. Artigos e ensaios devem ser apresentados (formatados) de acordo com as normas da ABNT (NBR 10520 e NBR 6023/2002 e 2018) e conforme o *template* disponível no *site* da revista, em <https://revcontext.tce.gov.br/index.php/context>.