

Cadernos

da Escola Paulista de
Contas Públicas do TCESP

Fixação de preços unitários nas licitações para execução de obra

- Junior Cezar Mileski

A Inovação no setor público

- Antonio Marcos Barreto França

O Campo de Ação do Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas Diante da Evolução dos Modelos de Estado no Brasil

- José Paulo Nardone

O Tribunal de Contas e a Justiça Eleitoral

- Edloy Menezes

O Acordo de Paris, o Brasil e as Cidades

- Rodrigo Perpétuo

Propostas de Alteração na Lei de Licitações

- Guilherme Jardim Jurksaitis

O Manejo dos Resíduos Sólidos nos Municípios Brasileiros e a Situação Observada no Estado de São Paulo

- Silvia Maria Ascensão Guedes Gallardo

Como Desenvolver um Artigo Científico

- José David de Araújo

Editorial

É com imensa satisfação que apresentamos a primeira edição dos *Cadernos* da Escola Paulista de Contas. Este veículo tem o objetivo de difundir artigos acadêmicos, com reflexões sobre os principais temas que são desenvolvidos nas capacitações e assuntos gerais que envolvem a administração, a atuação do controle externo e quaisquer aspectos das atividades deste Tribunal de Contas.

Acreditamos que pela valorização da pesquisa e estímulo ao debate é possível aperfeiçoar nossa atuação, aliando os conhecimentos recebidos por meio dos cursos e eventos promovidos pelo Tribunal à aplicação prática nas rotinas de trabalho. Também contaremos com *Entrevistas* relevantes para nosso trabalho e nossas vidas.

Mais do que um espaço acadêmico, os *Cadernos* foram pensados como um espaço de interação entre os servidores para nos conhecermos um pouco mais. Nesta primeira edição, podemos conhecer o Presidente

Sidney Beraldo de uma maneira descontraída — confira na seção *Aprovados!* Todos são bem-vindos para seções de boas risadas com as *Charges*, para conhecer as histórias de nossos colegas com os *Causos* e conhecer os talentos de *Fotografia* que podem trabalhar desconhecidos ao nosso lado.

E a colaboração de todos (especialmente a sua) é mais que bem-vinda: seja na forma de artigos ou contribuindo com ideias, fotos, charges, causos; seja ajudando na avaliação ou revisão dos mesmos; seja apenas dando ideias ou ajudando a divulgar e aprimorar este instrumento que, no final, é de todos de nós.

Os cadernos serão disponibilizados periodicamente, em formato eletrônico no site da EPCP.

<https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos>

Composição TCESP

Conselheiro Presidente

Sidney Estanislau Beraldo

Conselheiro Vice-Presidente

Renato Martins Costa

Conselheiro Corregedor

Antonio Roque Citadini

Conselheiros

Edgard Camargo Rodrigues

Robson Marinho

Cristiana de Castro Moraes

Dimas Eduardo Ramalho

Auditores

Samy Wurman

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Antonio Carlos dos Santos

Josué Romero

Sílvia Monteiro

Valdenir Antonio Polizeli

Márcio Martins de Camargo

Ministério Público de Contas

Rafael Neubern Demarchi Costa

Celso Augusto Matuck Feres Junior

Elida Graziane Pinto

João Paulo Giordano Fontes

José Mendes Neto

Leticia Formoso Delsin

Rafael Antonio Baldo

Renata Constante Cestari

Thiago Pinheiro Lima

Secretário-Diretor Geral

Sérgio Ciquera Rossi

Equipe Editorial

Coordenação

Bibiana Helena Freitas Camargo

Elaboração

Antônio Marcos Barreto França

David Araújo

Victor Jung

Vinicius Menezes Alexandrino

Fotografia da capa

Diego Pagliarini Vivencio

Charge

Alessandro Cesar Finardi

Edição nº 1.

Esta é uma publicação da Escola Paulista de Contas Públicas "Presidente Washington Luís" do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

cadernos@tce.sp.gov.br

Sumário

Artigos

4

Fixação de Preços Unitários nas Licitações para Execução de Obra.....	5 - 9
A Inovação no Setor Público.....	10 - 14
O Campo de Ação do Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas Diante da Evolução dos Modelos de Estado no Brasil.....	15 - 25
O Tribunal de Contas e a Justiça Eleitoral.....	26 - 28
O Acordo de Paris, o Brasil e as Cidades.....	29 - 33
Propostas de Alterações na Lei de Licitações e na Lei de Concessões.....	34 - 40
O Manejo dos Resíduos Sólidos nos Municípios Brasileiros e a Situação Observada no Estado de São Paulo.....	41 - 49
Como Desenvolver um Artigo Científico.....	50 - 55

Entrevista

56

Charge

63

Biblioteca

64

Causos

66

Fotografia

68

Aprovados!

70

Ok, você tem uma ideia. Ou descobriu um novo jeito de fazer uma coisa antiga. Ou discute, quer dizer, *conversa animadamente* com seus colegas sobre algum assunto que influencia seu trabalho. Ou tem um entendimento diferente para algo que parece tão óbvio. Ou quer ressaltar que aquilo que parece tão óbvio é óbvio, mesmo e ponto. Ou quer comparar novos e antigos caminhos. Ou tem uma pulga atrás da orelha que quer compartilhar.

Esta seção está aberta para você.

É hora de compartilhar com seus colegas suas ideias, propostas, entendimentos e até mesmo as pulgas. Nossa seção de Artigos está preparada para receber seus textos.

Envie seu artigo no site dos Cadernos (<https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos>). A partir daí, ele será avaliado, editado e formatado para estar presente em nossa publicação.

Então, o que está esperando? Comece hoje mesmo a escrever seu artigo. Nas próximas edições, é a sua ideia (e seu nome) que pode enriquecer nossa edição.

FIXAÇÃO DE PREÇOS UNITÁRIOS NAS LICITAÇÕES PARA EXECUÇÃO DE OBRA

Junior Cezar Mileski

As contratações firmadas pelo Governo devem, em regra, ser precedidas de processo licitatório (art. 37, XXI, da CF). A Lei Federal nº 8.666/93 regula o procedimento a ser seguido para se firmar, legitimamente, um contrato de compra, execução de serviço ou de realização de obra pública.

A Lei de Licitações se vale de critérios diversos, a fim de determinar a modalidade de licitação a ser aplicada num determinado caso. Em regra, a modalidade é escolhida de acordo com o valor estimado da contratação. Quanto mais elevado o valor, mais complexo será o procedimento.

Para obras e serviços de engenharia aplica-se a seguinte escala: a) convite – para contratações até R\$ 150 mil; b) tomada de preços – para contratações entre R\$ 150.000,00 até R\$ 1.500.000,00; e c) concorrência – para contratações acima de R\$ 1.500.000,00.

Da mesma forma, a Lei de Licitações, previamente estipulou os critérios de julgamento. Comumente a Administração adota o critério de julgamento **menor preço global** para contratação de obra, procedimento condizente com as disposições constantes do art. 10 cc §1º do art. 45 da Lei Federal 8.666/93.

A escolha do critério de julgamento não provoca grandes discussões. O problema surge quando se vale do preço orçado pela Administração a fim de se aferir a aceitabilidade do preço ofertado, o que, implica, muitas vezes, desclassificação de licitantes.

Aberto um processo licitatório objetivando a execução de obra, tendo como critério de julgamento o menor preço global, algumas questões poderão ser levantadas:

1. A Administração pode limitar o valor máximo das propostas a serem aceitas?
2. A Administração pode limitar o valor mínimo das propostas a serem aceitas?
3. A Administração pode desclassificar um licitante tendo em vista a disparidade da proposta em face do orçamento elaborado pela Administração, no que importa aos preços unitários?

Grande é a discussão nos Tribunais de Contas, havendo, mesmo, julgamentos completamente divergentes. E não é por menos, posto que nem a própria Lei de Licitações é muito clara. Observe, por exemplo, a falta de harmonia das disposições constantes do texto da Lei nº 8.666/93:

Projeto Básico Deverá conter:	Art. 6º, IX, f, "Orçamento detalhado do custo global da obra , fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;"	Art. 7º, I cc § 2º, II "Existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários ;"
Julgamento das propostas:	Art. 44, §3º "Não se admitirá proposta que apresente preço global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercados(...)."	Art. 48, II "Serão desclassificadas as propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis(...)"

Por alguns dispositivos exige-se somente a composição do custo global tanto para elaboração do Projeto Básico como para o julgamento das propostas; por outros, exige-se também a composição do custo unitário.

Fixação de limite máximo e mínimo das propostas (?)

Dos questionamentos propostos este talvez seja o que menos apresenta divergência, isso porque o art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93 é claro ao permitir a fixação de preços máximos e vedar a fixação de preços mínimos. No entanto, quanto a esta última hipótese (preços mínimos) existe ressalva para o caso de a proposta ser manifestamente inexequível (art. 48, §§ 1º e 2º).

No que importa ao estabelecimento de limite máximo Justen Filho (1998, p.437) ressalva: "Não se pode conceber que uma licitação conduza a contratação por preços superiores aos que poderiam ser obtidos se a Administração comparecesse diretamente ao mercado para contratar."

Não se mostra incompatível com a lei, o estabelecimento de limite máximo admitido numa contratação de obra pública vez que, como dito pelo ilustre autor, é inconcebível que a licitação opere preço maior do que aquele cotado livremente pela Administração, sem qualquer disputa.

Portanto, é perfeitamente possível o estabelecimento de limite máximo para efeito de aceitabilidade das propostas.

Por outro lado, não é absoluta a vedação do art. 40, inciso X, quanto ao estabelecimento de limites mínimos. Em regra, veda-se o estabelecimento de limite mínimo às propostas, vez que a licitação, notadamente as julgadas sob o menor preço, devem proporcionar à Administração os maiores e melhores benefícios possíveis. Tanto é assim que o art. 44, § 3º, assevera que se tratando de **materiais e instalações** de propriedade do próprio licitante não há que se aferir se a proposta é ou não "manifestamente inexequível", podendo o próprio licitante renunciar à totalidade da remuneração.

Diversamente ocorre no caso de obras e serviços de engenharia, onde a inexecução contratual ou mesmo a simples paralisação da obra pode acarretar sérios prejuízos à Administração. Neste caso, é pertinente uma regra de garantia, que evite propostas aventureiras. É nesta seara que se justifica a desclassificação de propostas “manifestamente inexequíveis”.

Para tanto, de antemão, a Lei de Licitações se socorre de regra aritmética para definir se uma proposta é ou não aceitável. Nos termos do art. 48, §1º consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% do valor orçado pela Administração ou da média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do valor orçado pela Administração.

Resta saber se tal regra é absoluta ou relativa, admitindo ou não prova em contrário. Ou seja, apresentada proposta de valor inferior a 70% do valor orçado pela Administração, por exemplo, terá o licitante a oportunidade de comprovar a viabilidade da proposta, podendo a Administração refutar a regra constante do art. 48, §1º da Lei de Licitações?

A solução da questão passa necessariamente pela leitura do inciso II do art. 48, ao prever que o conceito de “preços manifestamente inexequíveis” está intimamente ligado a (não) demonstração de viabilidade **através de documentação** que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado.

Por outras palavras, uma vez demonstrada a viabilidade da proposta através de documentos idôneos poder-se-á refutar a regra aritmética adotada pelo §1º. Essa demonstração, claramente ficará a cargo do licitante que ofertar preços nestas condições. Portanto, a regra constante do §1º do art. 48 não é absoluta.

Referenciais unitários como fator de desclassificação

Já vimos que é perfeitamente possível o estabelecimento de valores referenciais globais para efeito de limitação das propostas, tanto o valor máximo aceitável e, em certos casos, também o valor mínimo (art. 48, §1º). Esta última hipótese, no entanto, aferível somente a posteriori, quando da abertura das propostas.

Problema de fato surge quando, apesar de a proposta ser - no seu valor global - compatível com o valor orçado pela Administração, existir grande disparidade nos preços unitários entre o orçado e o ofertado. Neste caso, pode a Administração desclassificar uma proposta que contenha preços unitários incompatíveis com os orçados pela Administração? Mesmo no caso em que o preço global seja o referencial adotado para julgamento?

Como dito no início, as disposições da Lei nº 8.666/93 não são harmoniosas, posto que, enquanto os artigos 6º, inciso IX, letra “f” e art. 48, inciso II, utilizam as expressões “**custo e valor global**”; os artigos 7º, §2º, inciso II, e 44, §3º, referem-se não somente ao custo global, mas também ao **custo unitário**.

A discussão ganha ainda mais relevância na medida em que o art. 40, X, da Lei de Licitações assevera ser obrigatório indicar no edital o “critério de aceitabilidade dos preços unitários e global”.

A respeito desse assunto o Tribunal de Contas da União (TCU) editou a Súmula no 259 com o seguinte teor: “Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e globais, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor”.

O STJ já decidiu pela legalidade do procedimento que desclassificou licitante que descumpriu exigência editalícia quanto ao preço máximo unitário (REsp nº 651.395/SC).

Por outro lado, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) em reiteradas decisões tem afastado as desclassificações realizadas com base em preços unitários, mormente quando o critério de julgamento é o menor preço global. Neste sentido são as decisões constantes dos TCs 1531.026.01, DOE 18.10.2008; 1974.026.07, DOE 17.12.2008; 24713.026.05, DOE 09.10.2007.

O TCE-SP constatou que se fosse admitido o critério de desclassificação pelo referencial do preço unitário, proposta que ocuparia, por exemplo, a 20ª posição, lograria vencer a licitação, em detrimento de outra proposta de valor global bem inferior, mas que fora desclassificada por apresentar preços unitários incompatíveis com o orçado pela Administração. É o que se constatou, por exemplo, no TC nº 24713.026.05, DOE 09.10.2007.

Quem está com a razão?

Muito embora exista previsão legal para a adoção de critérios de aceitabilidade de preços unitários (art. 40, X), sua aplicação, na prática, em alguns casos, redundaria grandes prejuízos à Administração. Basta ver os julgados proferidos pelo TCE-SP, que vem refutando esta possibilidade.

Tem-se dito que a adoção dos referenciais unitários está a evitar o denominado “jogo de planilhas”, expediente pelo qual se procura aumentar o quantitativo de itens superavaliados ou a redução/supressão de itens subavaliados. A adoção de referenciais unitários, neste caso, impediria a ocorrência de itens super ou subavaliados, evitando-se, portanto, o jogo de planilhas.

Tanto é assim que, a partir de 2003, o Congresso Nacional incluiu na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) limite máximo a ser utilizado para os preços unitários a serem contratados pela União para as obras públicas. Conforme Campiteli (2006, p.71): “Na primeira edição do normativo, permitia-se à União a contratação de obras públicas com preços unitários até 30% acima da mediana dos custos unitários do Sinapi. Porém, nas edições posteriores, esse limite diminuiu para 0%, ou seja, a União não pode contratar com preços unitários acima da mediana do Sinapi.”

Claro que a adoção de critérios de aceitabilidade dos preços unitários diminui – ou mesmo inviabiliza – a ocorrência do “jogo de planilhas”. Não se deve esquecer, no entanto, que o jogo de planilha não prescinde do denominado **termo aditivo contratual**, para o qual a própria Lei de Licitações exige condições específicas para sua celebração.

Via de regra, não se pode suprimir deficiência do Projeto Básico através de termo aditivo contratual, vez que – desde a origem – deveria ele (o Projeto Básico) expressar os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço (Lei de Licitações, art. 6º, IX).

Entendimento contrário conduziria à interpretação de que, uma vez adotado o controle pelo custo unitário, todo e qualquer termo aditivo contratual, mesmo que simplesmente para suprir deficiências do projeto, poderia ser realizado. Tal interpretação, a nosso ver, não encontra guarida na legislação que, como dissemos, está a exigir comprovação qualitativa (art. 65, I, a) ou quantitativa (art. 65, I, b), logicamente diante de fatos ou circunstâncias novos.

Assim, em que pese a aparente contrariedade de posições entre o TCU e TCE-SP, ambos os órgãos demonstram visão própria a respeito da proteção ao patrimônio público, posto que embora seja verdade que a adoção de critérios de aceitabilidade de preços unitários pode inviabilizar o jogo de planilhas, também poderá ocasionar a desclassificação de propostas mais vantajosas à Administração, mormente nos casos em que exista suficiente e adequada precisão do projeto básico (circunstância que diminui a possibilidade de aditivos), fato que justifica a preocupação do Tribunal de Contas paulista. 

Referências Bibliográficas

CAMPITELI, M. V. **Medidas para evitar o superfaturamento decorrente dos “jogos de planilha” em obras públicas**. Dissertação (Mestrado em Estruturas e Construção Civil). UnB, DF, 2006.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 5. ed. São Paulo: Dialética, 1998.

A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Antônio Marcos Barreto França

Inovar não é um processo fácil

A administração pública é tradicionalmente um setor onde as inovações são difíceis de serem implementadas, seja pela inércia natural do sistema governamental, que tem origem tanto nos mecanismos de controle envolvidos, como pelo tamanho da máquina estatal. Isto representa um desafio que assume proporções que recomendam cautela a qualquer gestor que procure alterar o modus operandi da máquina pública. Contudo, os novos desafios, representados por uma nova geração de cidadãos, mais exigente, imediatista, informada e com uma capacidade de articulação infinitamente maior, devido às novas tecnologias de comunicação, tais como *Twitter*, *Whatsapp* e redes sociais da internet, se fazem sentir¹.

Alguns aspectos das demandas sociais que se traduziram em reformas empreendidas em diferentes países do mundo nos últimos 20 ou 30 anos nos dão pistas sobre os rumos que a sociedade espera em termos de organização política e social de um estado democrático. Neste sentido, Regina Pacheco destaca os traços comuns observados nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE:

- A administração pública tem se tornado mais eficiente, mais transparente e voltada para o usuário; mais flexível e mais focada em desempenho;
- Os governos têm se tornado mais abertos, mais transparentes e acessíveis, utilizando um amplo leque de medidas como consultas públicas e outras medidas de interação com a sociedade para o estabelecimento de políticas públicas; 90% dos países-membros adotaram lei de liberdade de acesso às informações e ouvidorias; 50% publicaram padrões de atendimento aos usuários de serviços públicos;
- A maioria dos países introduziu mecanismos de orçamento e gestão baseados em desempenho; 72% incluem dados relativos a desempenho não financeiro em seus documentos orçamentários;
- Há mudanças nas formas de controle, substituindo o controle ex ante pelo controle ex post e desenvolvendo novas formas de controle interno. O controle sistemático, mas ineficiente sobre a regularidade e legalidade de transações individuais, tem sido substituído por formas não sistemáticas, porém mais eficientes de verificação sobre a operação adequada dos sistemas;

¹ No exterior, os resultados mais visíveis da mobilização através de novas tecnologias se materializaram na Primavera Árabe de 2011 e em plena Manhattan, no movimento "Occupy Wall Street" (#OWS). Mais recentemente, os governantes brasileiros tiveram uma amostra do que esta nova geração pode fazer, através dos protestos contra os gastos com a Copa do Mundo e contra os aumentos das tarifas de transporte público.

- Os governos têm empreendido mudanças na macroestrutura, com a criação de novos formatos organizacionais e a multiplicação das agências ou *arm's-length public bodies* aos quais são concedidos graus variados de autonomia em troca de responsabilidades por resultados;
- Adoção de mecanismos de mercado ou quase-mercado como vouchers ou competição de resultados; nos casos mais bem-sucedidos em termos de melhoria dos serviços prestados, tais inovações são acompanhados por instrumentos de boa governança, responsabilidade e *accountability* evitando a confusão entre ganhos privados e o interesse público;
- Mudanças na natureza do emprego público e nas relações contratuais entre Estado e seus funcionários. Em muitos países, os vínculos têm se tornado mais próximos dos do setor privado, por meio de alterações no status legal e nas condições do emprego. Políticas de individualização das relações contratuais tem se tornado comuns; hoje, dois terços dos países da OCDE utilizam contratos de trabalho com base em resultados e alguma forma de remuneração variável por desempenho;
- A emergência de um novo grupo de atores, além dos políticos e burocratas; os dirigentes públicos, dos quais se requer competências específicas de direção, aos quais se concede o "direito de dirigir, a partir da contratualização prévia de resultados e de critérios de racionalidade econômica". (PACHECO, 2010, p. 187-188)

A estrutura da Administração Pública tem ainda, nas últimas décadas, adquirido uma complexidade crescente, em função de uma nova pauta de discussões que inclui, entre outras coisas, questões como descentralização, participação, transparência, possibilidades de parcerias público-privadas, o papel das organizações sociais, o alcance e a estabilidade dos marcos legais do poder público e das agências regulatórias, bem como o grau de liberdade dos agentes políticos para agir ou deixar de agir em determinadas situações.

Como os recursos públicos são limitados e os contribuintes sempre serão refratários à criação de novos impostos e taxas, é preciso que os gestores públicos encontrem maneiras criativas de administrar o Estado.

Essas mudanças sinalizam uma tendência inequívoca de transformações no setor público. Porém, até que ponto isto significa que realmente está se inovando na forma de gerir o Estado?

Antes de responder a esta pergunta, torna-se necessário esclarecer alguns conceitos, tais como: inovação, descoberta, invenção, imitação, mudança e criatividade.

Uma das definições clássicas a respeito deste tema foi dada por Joseph Alois Schumpeter, um dos mais importantes economistas da primeira metade do século XX, e um dos primeiros a considerar as inovações tecnológicas como a base do desenvolvimento da economia capitalista. Segundo esse autor, inovações são modificações introduzidas no sistema de produção que alteram substancialmente as relações entre produtores e consumidores, criando uma ruptura no sistema econômico e tirando-o do estado de equilíbrio, com alterações nos padrões de produção e diferenciação das empresas (SCHUMPETER, 1961). Contudo, a definição schumpeteriana dirige o seu foco para as relações econômicas do setor privado:

Uma invenção é uma ideia, esboço ou modelo para um novo ou melhorado artefato, produto, processo ou sistema. Uma inovação, no sentido econômico somente é completa quando há uma transação comercial envolvendo uma invenção e assim gerando riqueza (SCHUMPETER, 1961, p. 122).

O problema aqui é que o setor público não busca o lucro. Por esse motivo, é necessário buscar uma análise com o foco voltado especificamente para essa área, como a que nos fornece Luiz Guilherme de Oliveira:

Em relação ao marco teórico para análise, um dos primeiros pontos é a busca por uma definição conceitual de inovação do setor público, uma vez que há de se ter claro que, de forma geral, a inovação envolve uma modificação que gera por sua vez ganhos econômicos. No caso de inovação no setor público, ganhos econômicos não significam, necessariamente, retornos econômicos financeiros, mas, sim, retornos positivos para a sociedade. Assim, definir inovação para o setor público passa a ser mais complexo do que definir inovação para o setor privado, onde os mecanismos de incentivos sempre são muito claros e explícitos. (OLIVEIRA, 2014, p. 47).

Ainda assim é necessário definir o que seriam “retornos positivos para a sociedade”. Na verdade, este conceito é bastante amplo, pois uma fábrica que se instale em determinada cidade, se criar empregos, estará gerando retornos positivos para a comunidade local, mas não estará inovando. Vamos então estabelecer um pensamento paralelo ao aplicado por Schumpeter ao setor privado:

“se o capitalista visa o lucro, considerando que lucro significa receita menos custos, ele procura atingir a maior receita possível, com o menor custo”.

A administração do Estado visa o interesse público, o que significa atender a uma necessidade da sociedade, a partir dos recursos monetários colocados à sua disposição, que são obtidos através de taxas, tarifas e impostos, em geral. Inovação, neste caso, significaria uma melhoria no atendimento à sociedade, sem que ocorra aumento expressivo dos recursos públicos despendidos pelo poder público.

A Inovação como resultado de um processo criativo

Inovar, muitas vezes, não é um processo fácil, uma vez que envolve mudanças em produtos e processos que podem ter como resultado consequências inesperadas. Organizações e pessoas (incluindo funcionários e outros agentes públicos) podem

resistir à mudança por diversas razões, justificáveis ou não. Por exemplo, cidadãos em situação de vulnerabilidade podem estar diante de circunstâncias onde a introdução de uma inovação pode significar interrupção, ainda que momentânea, do programa social que lhes presta atendimento (AUSTRALIAN GOVERNMENT, s. d.).

O site da Agência de Inovações do Governo da Austrália traz um interessante checklist sobre alguns dos conflitos ou divergências que possam surgir quando está a ser introduzida uma inovação:

- *Os objetivos da inovação a ser implantada estão claros para todos os envolvidos?*
- *Há consenso entre as partes interessadas de que é necessária uma resposta inovadora aos problemas atuais?*
- *Há consenso que esta é a melhor escolha no caso específico?*
- *Há consenso sobre como o novo processo vai ser implementado? Ou avaliado?*
- *Esta inovação irá provocar interrupção de processos ou serviços já existentes?*
- *Todos os atores relevantes têm as habilidades necessárias para que a inovação funcione?*
- *A inovação afetará como a maneira como os agentes responsáveis pela entrega dos produtos ou serviços se relacionam com seus clientes/stakeholders? Essa mudança provocará um impacto positivo ou negativo sobre essa interação?*
- *O que acontecerá se a inovação não funcionar?*
- *Outras mudanças para as partes interessadas estarão ocorrendo simultaneamente com esta inovação?*

É necessário, também, considerar que uma inovação pode exigir uma combinação diversificada de habilidades e recursos para ter sucesso, alguns dos quais podem não estar prontamente disponíveis. (AUSTRALIAN GOVERNMENT, s. d., tradução nossa).

Como se vê, a inovação aplicada ao setor público não é uma tarefa simples, mas sim um processo complexo que exige um alto grau de comprometimento dos agentes públicos e vontade política. Contudo, quando a inovação é resultado de políticas públicas bem elaboradas, pode gerar ganhos substanciais ao Estado, tanto no aspecto financeiro como na produção de serviços públicos mais eficientes. 

Referências Bibliográficas

AUSTRALIAN GOVERNMENT. Public Sector Innovation Toolkit. **Innovation 101**. s.d. Disponível em: <<http://innovation.govspace.gov.au/innovation-101/#top>>. Acesso em: 25 Julho 2015.

LYNN JR., L. E. Gestão Pública. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Coord.). **Administração Pública: Coletânea**. 1. ed. Brasília: UNESP, 2010. p. 33-52.

GOMES, V. C.; SANTANA, R. L. F.; OLIVEIRA, L. G. Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. **Cadernos ENAP**, no.38, Brasília, 2014.

PACHECO, R. S. **Burocracia e Política no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

O CAMPO DE AÇÃO DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DIANTE DA EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ESTADO NO BRASIL

José Paulo Nardone

José Paulo Nardone é Diretor da Unidade Regional de Bauru do TCESP, Professor Universitário, Mestre em Direito do Estado, Pós-graduado em Administração Empresarial, Direito Civil e em Direito Processual Civil e Graduado em Administração de Empresas e em Direito.

Buscando encontrar fundamentos para o entendimento da atuação dos Tribunais de Contas na lide do controle externo, bem como tentando traçar um panorama futuro a sustentar a forma como tais ações deverão ser conduzidas, faz-se mister lançar um olhar acadêmico-jurídico ao objeto de sua atuação, ou seja, a gestão da coisa pública, representada pelo Estado e pela própria Administração Pública.

Com tal intuito, neste trabalho abordarei os diferentes modelos de Estado e suas particularidades a fim de tentar esclarecer algumas especificidades que influenciam a atuação do controle externo.

Acredito que o primeiro passo para bem identificarmos os motivos que nos movem a atuar como instituição, na missão destinada ao controle externo, é bem conhecer o objeto da nossa ação; suas origens, peculiaridades, de onde vem, onde está e qual caminho tem trilhado.

E em se tratando de momento presente, nada mais atual nos dias de hoje do que se lançar análises e avaliações sobre a qualidade dos serviços públicos, notadamente num instante em que se discute justamente o enorme preço que o Estado custa à sociedade.

Tratar *de custos do serviço público brasileiro beira o absurdo*, num país onde inexistente a prática de planejamento, organização e controle interno na esfera pública, é estarrecedor o fato de não haver uma referência confiável e abrangente o suficiente de dados qualificados e estudos comparativos que ofereçam alicerçadas referências envolvendo o **preço do Estado brasileiro**.

Se inexistem detalhados estudos acerca do quanto custa o Estado brasileiro, em sentido contrário são desnecessárias pesquisas de opinião pública mais acuradas ou trabalhos de pesquisa mais aprofundados para medir a insatisfação social em face da pífia contrapartida estatal oferecida, reflexo da insuficiência da contraprestação dos serviços públicos.

Diante da insuficiência de dados envolvendo o custeio da máquina pública nacional, ao menos o quanto ela arrecada é possível mensurarmos, senão vejamos a seguir um estudo comparativo realizado pela OCDE – Organização do Comércio e Desenvolvimento Econômico, indicando o peso da carga tributária em relação ao PIB de diferentes países em 2013, de onde concluímos que o caso brasileiro aparece num patamar acima da média apurada entre os países pesquisados¹.

¹ Dados divulgados pela Receita Federal do Brasil indicam que em **2014** e **2015** os números apurados alcançaram respectivamente **32,42%** e **32,66%**, ou seja, permanece em torno de **1/3 o peso da carga tributária em relação ao total de riquezas produzidas no Brasil** (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2017).

Carga Tributária Total em % do PIB Brasil e Países da OCDE - 2013

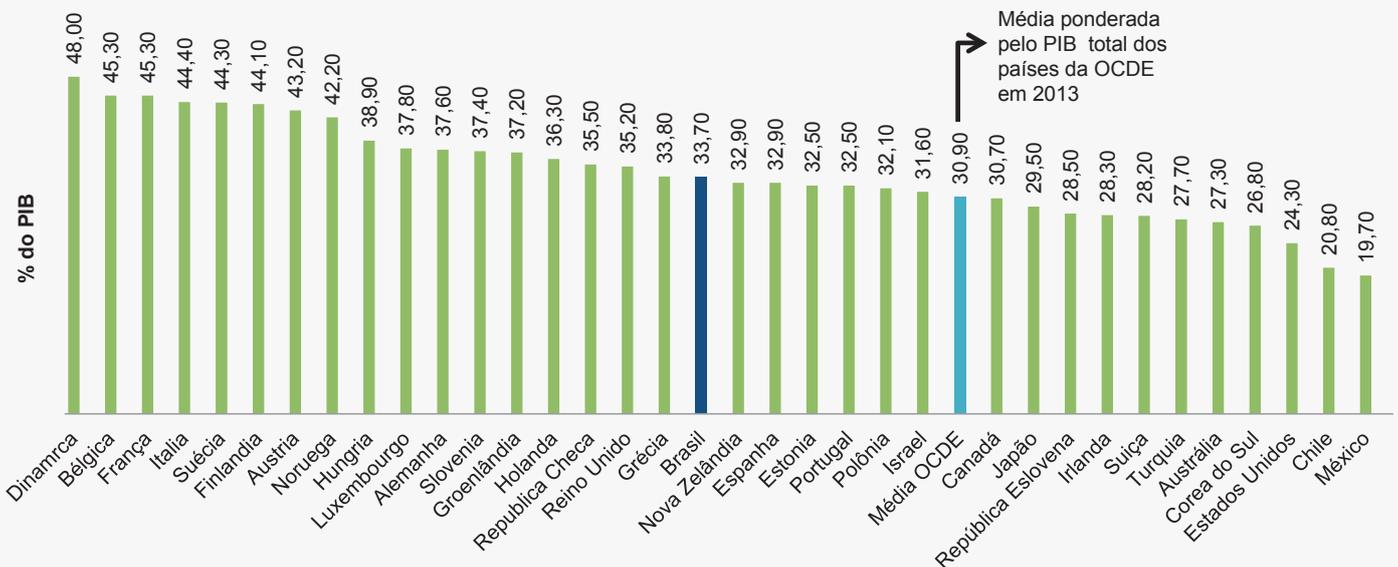


Figura 1 - Fonte: (OECD, ET AL, 2014)

Perceba-se que junto aos países de maior relação entre carga tributária e PIB, o Brasil se apresenta como caso isolado de país “emergente” dentre nações em sua maioria desenvolvidas, nas quais os níveis de qualidade de vida estão muito acima dos nossos, ou seja, no patamar de peso da carga tributária brasileira, encontram-se países em que, de fato, o Estado cobra muito, mas em contrapartida devolve satisfatoriamente bens e serviços públicos à sociedade que o sustenta.

Já o caso brasileiro merece uma análise mais detida, logo é importante situarmos o processo de evolução do financiamento estatal pela sociedade brasileira. Para tanto, ofereço algumas informações esclarecedoras.

Segundo dados do IBGE e da Receita Federal do Brasil, em **1993** a relação entre a carga tributária x PIB representava **25,72%**, os quais avançaram para **33,74% em 2013**, ou seja, em vinte anos o crescimento da “parte do leão” avançou em lineares 8,02%, nada menos que 0,40% ao ano em relação à riqueza gerada pela economia brasileira, o que não se modificou muito nos anos subsequentes, embora identificado sensível recuo do PIB por conta da acentuada crise econômica, reduzindo também a arrecadação (ASSESSORIA ECONÔMICA DO MPOG, 2014).

Tal constatação se mostra ainda mais relevante se considerarmos que justamente neste período o PIB Brasileiro alcançou um espetacular incremento, saltando de aproximadamente 700 bilhões de reais para mais de 5,2 trilhões; enquanto que a carga tributária suportada pela sociedade avançou ainda mais, algo em torno de 175 bilhões para, acredite-se, mais de 1,74 trilhões de reais.

Esses números significam que a carga tributária não apenas tomou carona neste crescimento da economia nacional, mas o ultrapassou, avançando em velocidade e apetite muito superiores ao crescimento da produção de riquezas no Brasil.

Seria como que se o seu salário crescesse oito vezes, ao passo que os correspondentes descontos se elevassem 10 vezes no mesmo período.

E isso não é tudo, mais à frente apresentarei dados do financiamento do Estado brasileiro relacionados não mais apenas ao tamanho do PIB, mas à forma como é distribuída a riqueza produzida no nosso país, a partir de indicadores de avaliação da qualidade de vida da população.

Entretanto, para melhor entendermos o contexto em que nos localizamos, importante traçar um rápido sobrevoo acerca do processo de evolução pelo qual o Estado vem passando e junto com ele os diferentes modelos de Estado e da sua gestão.

Ressalvada a concepção marxista, o Estado pode ser definido como o ente concebido para amainar, para gerir os conflitos presentes numa sociedade basicamente desigual, talvez até mesmo injusta, quer na sua formação e composição, quer na condução de suas relações, ou segundo a expressiva definição de Moreira, “Estado é aquela esfera na qual se busca a solução para os conflitos, fazendo ressurgir o consenso, logo, o domínio do Direito Público” (MOREIRA, 2002, p. 51).

Sob tal concepção, os objetivos do Estado se circunscrevem à organização e manutenção de um arranjo social estável, bem como à oferta de bens e principalmente serviços públicos demandados pela coletividade, buscando atender ao Princípio da Igualdade Material, sob o aspecto econômico-social, corrigindo ou minimizando questões sociais distributivas.

Nas aulas de Teoria Geral do Estado, aprendemos que a sua composição incluía necessariamente um povo, território e um governo soberano, numa sequência lógica e natural, quase simultânea.

Entretanto, o caso brasileiro é peculiar. Embora não seja do domínio público, há o entendimento de que a **concepção do Estado brasileiro remontaria a um ato de diplomacia** no âmbito de um acordo entre nações, mais precisamente o Tratado de Tordesilhas de 1494, complementado em 1750 pelo Tratado de Madri, os quais definiram os limites do território da colônia portuguesa.

Não apenas o território, também a organização e estrutura do Estado foram concebidas pela metrópole lusitana, caracterizando-se num processo exógeno, afinal na gênese do nosso Estado sequer existia a nacionalidade brasileira, a qual se formou a partir do processo de colonização.

Pois bem, no caso brasileiro se identifica uma *curiosa inversão na ordem de surgimento de suas instituições*, onde o **Estado precedeu a nação**, ao passo que na maioria dos países, foram as sociedades nacionais que evoluíram para uma organização que deu origem ao Estado.

Esta peculiaridade repercutiu em inúmeros desdobramentos que marcaram profundamente a nacionalidade brasileira, talvez até originando a **relação de**

subordinação da sociedade em relação ao Estado, caracterizada por uma **limitação nas ações de cidadania** que se verifica até os nossos dias².

Abdicarei de aprofundado detalhamento na descrição da evolução histórica dos diferentes modelos de Estado, delineando-os a partir do modelo inicial, isto é, o Estado Patrimonial, passando pelo Estado Liberal, sucedendo-se o Estado Social até chegar ao Contemporâneo, modelo atualmente em construção, traçando uma singela descrição das principais particularidades de cada um.

Pois bem, a instituição da “coisa pública” tal qual a conhecemos recebe os primeiros contornos estruturais com a presença do Estado Nacional, sucessor da estrutura feudal, denominado **Estado Patrimonial**, cujo modelo predominou até o advento da Revolução Industrial, distinguindo-se pela confusão entre o interesse público e do soberano. Aliás, aquele subordinava-se a este.

No Brasil, segundo Raymundo Faoro, que descreve em sua obra, “Os Donos do Poder”, “*o estamento aristocrático dominava toda a estrutura do Estado e dela tirava proveito, sem qualquer preocupação com a legalidade ou busca do atendimento do bem comum*” (FAORO, 1975), permitindo-nos concluir que, desde a sua concepção, no Estado brasileiro vicejavam a corrupção, clientelismo e o nepotismo.

Tal modelo sustentou-se até o final do século XVIII e com o advento da Revolução Industrial surge a o **Estado Liberal**, valorizando o direito à liberdade individual dos particulares e limitando a atuação do Estado, submetendo-o à vontade da lei, ao Princípio da Legalidade, daí porque esse novo modelo passa a ser denominado Estado de Direito, ou Estado Liberal de Direito, no qual o arcabouço jurídico recém-estabelecido passou a garantir os direitos individuais frente às ingerências do Estado.

No entender de Bobbio (2004), é a partir dessa representação de Estado disciplinado pelo direito que **emerge o modelo burocrático**. Este novo paradigma, alicerçado essencialmente sobre a racionalidade e legalidade, adotou como regra a impessoalidade das decisões, possível graças à adoção de um modelo formalista que se submetia e sustentava a partir de uma rígida hierarquia funcional, introduzindo um sistema de controle do estado pelo próprio estado, via procedimentos formais até então inéditos (WEBER, 1996, p. 173).

Além disso, o modelo liberal reduziu a amplitude da atuação estatal, delegando às forças sociais a coordenação do sistema econômico e atuação em diferentes áreas, buscando garantir a ordem e confiando que o mercado se encarregaria de promover a prosperidade, o que não durou muito, pois a crise do início do século passado, culminando com o *Big Crash* de 1929, representou o colapso do modelo.

Desponta sob tal contexto o *Estado Social*, ocasião em que o Estado toma para si a responsabilidade de promover o desenvolvimento econômico e social, retornando à condição de protagonista na condução da agora centralizada atuação estatal.

² Aqui poderiam ser citadas as pífias participações da comunidade em ações de planejamento ou de acompanhamento e fiscalização das ações públicas, por exemplo: nas audiências para discussão do orçamento; ou a falta/insuficiência de participantes qualificados nos inúmeros conselhos de acompanhamento e fiscalização; entre tantas outras situações nas quais uma proativa participação popular em muito acrescentaria legitimidade a decisões na esfera pública.

Doravante os direitos individuais e do mercado passam a se submeter aos interesses sociais, o que, segundo Di Pietro, originou o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado (DI PIETRO, 2001, p. 215).

Aliás, a lei passa a ser interpretada segundo a Escola Hobbesiana, isto é, passa a ser definida como uma ordem e não um conselho; é ela quem determina o que é ou não justo (HOBBS, 1991). Para esta norma coativa, definida pela autoridade, o Estado de Direito passa a ser representado pelo Estado Legal de Direito, onde prevalece a Teoria Pura do Direito, desprovida de ideologia, atrelada na sua interpretação a paradigmas lógicos e racionais (KELSEN, 2000).

Daí que se origina a célebre definição de que no âmbito do Estado, “só está autorizado o que a lei autorizar”, eis a base do Princípio Constitucional da Legalidade. Por assim dizer, escorado e “escoltado” pelo regramento jurídico, a socialização substitui o individualismo, o bem comum e o interesse público se tornam a principal preocupação desse novo modelo.

Enquanto na Europa Ocidental recebera a denominação de “*Welfare State*” ou *Estado do Bem-Estar Social*, no leste europeu o comunismo buscou a socialização da riqueza, concentrada no Estado.

Já nos países do terceiro mundo, mais especificamente aqueles denominados “em desenvolvimento ou emergentes”, o Estado Social recebeu o adjetivo de *Desenvolvimentista e Protecionista*, fazendo-o atuar como o “motor do desenvolvimento econômico”³.

Evidente que esta enorme ampliação das atribuições do Estado exigiu correspondente crescimento da estrutura do seu aparelho, incrementando também os mecanismos burocráticos, agora predominantemente disciplinadores da administração pública, representados pelo formalismo e submetidos à hierarquia funcional.

Tantos balizamentos canalizaram, limitaram e “engessaram” a administração, como *uma forma de controle do Estado pelo próprio Estado*.

O “agigantamento” experimentado neste modelo de Estado intervencionista não só no Brasil, mas de resto em todo o mundo, acabou por esgotá-lo, haja vista que o crescimento aleatório gerou uma sobrecarga de atuação, reduzindo drasticamente os níveis de eficiência da administração.

Tais circunstâncias provocaram a derrocada do modelo intervencionista, especialmente porque hipertrofiado, megalômano e onipresente, não foi capaz de frear a queda na eficiência em sua atuação, tanto na esfera operacional (inoperância administrativa), na atuação econômica (protecionismo econômico), quanto na prestação de serviços públicos (paternalismo assistencialista).

Conclui-se que o modelo burocrático weberiano não foi concebido para atuar com tão excessivo formalismo a fim de alinhar um Estado agigantado, tornando-se inadvertidamente um obstáculo ao crescimento e desenvolvimento econômico e social, ao contrário do que se propunha na sua concepção inicial. Enfim, a ideia inicial

³ No Brasil caracterizou-se como a era das estatais, as denominadas “BRÁS”.

era apropriada, no entanto a sua implementação em condições peculiares acabou por desvirtuar a sua pretensão original.

Vejamos quão emblemático se afigura o contexto brasileiro nesse período de transição de modelos de Estado a partir de alguns números.

O IDH – Índice de Desenvolvimento Humano existe desde 1980 e é calculado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Em relação ao exercício de 2015, entre 188 países, o Brasil apresentou o mesmo índice do ano anterior, um IDH estagnado de 0,754, ocupando a **79º posição**.

Na América Latina ficou atrás de vizinhos cujas economias apresentam economias muito menores, como é o caso do Chile (38º no ranking IDH), Argentina (45º), Uruguai (54º), e Venezuela (71º). Considerada a carga tributária em relação ao PIB de tais países, mostra-se ainda mais gritante a desproporção entre o que se arrecada e o que se devolve em serviços públicos no Brasil.

Carga Tributária - Brasil e Países da América Latina

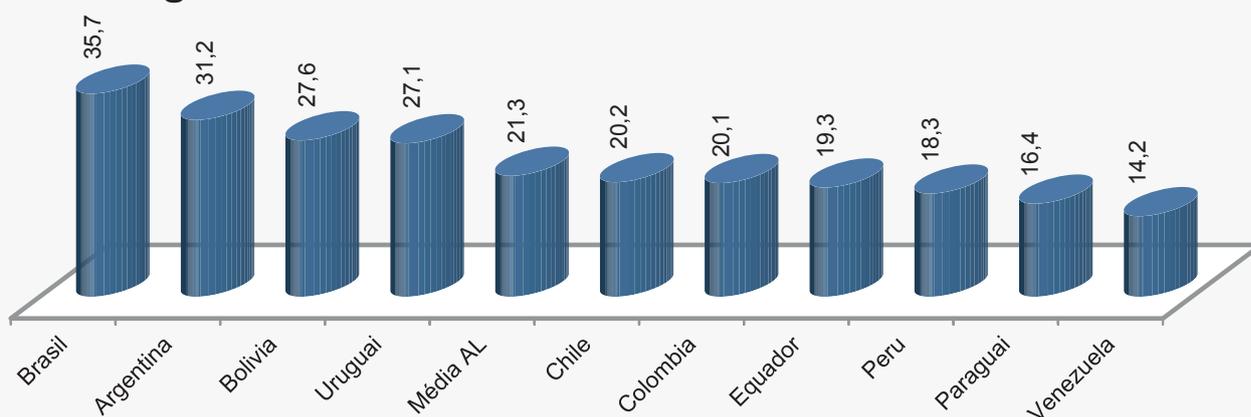


Figura 2 - Fonte: (OECD, ET AL, 2014)

Outra correlação que pode ser feita se refere ao estudo apresentado pelo IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação) em 2015 que tem realizado levantamentos envolvendo os 30 países com as maiores cargas tributárias em relação ao PIB e ao IDH (PNUD/ONU), apurando níveis de qualidade de vida e bem-estar da população a partir da oferta de serviços públicos, o que denominou **IRBES** – Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade. (IRBES. ET AL, 2015, p. 4)

Neste estudo, o **Brasil** ocupou a **última colocação pelo quinto ano consecutivo**, ficando atrás de países como o Uruguai (11º colocado), Grécia (16º) e Argentina (19º).

Nada menos do que os *13 países melhor classificados neste ranking, apresentam carga tributária x PIB menor que a do Brasil*, o que não os impediu de produzir excelentes resultados revelados pelo estudo, proporcionando à sociedade serviços públicos que em muito contribuíram para a elevação dos níveis de bem-estar e qualidade de vida da população.

Trocando em miúdos, poderíamos dizer que **quanto maior o PIB e menor o IDH, menos competente é o governo no repasse da riqueza gerada em benefício da população em termos de qualidade de vida.**

O quadro a seguir indica alguns resultados do estudo:

Posição	País	Carga tributária X PIB	IRBES
1º	Austrália	27,30%	162,91
2º	Coréia do Sul	24,30%	162,79
3º	EUA	26,40%	162,33
4º	Suíça	27,10%	161,78
6º	Japão	29,50%	156,73
7º	Canadá	30,60%	156,48
10º	Reino Unido	32,90%	152,99
11º	Uruguai	26,30%	151,91
13º	Espanha	32,60%	151,38
15º	Alemanha	36,70%	150,23
18º	Noruega	40,80%	148,32
19º	Argentina	31,20%	147,80
22º	Suécia	42,80%	141,15
24º	França	43,00%	140,69
26º	Itália	42,60%	140,13
29º	Finlândia	44,00%	139,12
30º	Brasil	35,04%	137,94

Esses números e recorrentes resultados indicam incontestavelmente aquilo que na obra "A Reforma do Estado Brasileiro e o Desenvolvimento", Bresser-Pereira denomina como a "Deficiência Crônica do Estado Brasileiro", representado por uma gestão morosa, onerosa e ineficiente, conduzindo à insatisfação popular, penalizando os contribuintes e usuários de serviços públicos pelas inúmeras necessidades e reivindicações não atendidas em meio a intermitentes processos de mudanças (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Tantos indicadores negativos reforçam a necessidade de uma redefinição do modelo estatal, fazendo surgir o **Estado Contemporâneo**, também conhecido por "Estado Neoliberal", que se caracteriza por buscar suas dimensões e atribuições, numa formatação intermediária entre o *Estado Máximo Social* e o *Estado Mínimo Liberal*, agora um "Estado Menor", que antes de muito ampliado ou muito reduzido, passaria a se apresentar como funcional, eficiente em atender aos anseios sociais, enfim, um "Estado Melhor".

Neste panorama o Estado deixa de ser simplesmente o executor de ações, posicionando-se como *regulador, indutor, mobilizador de outros agentes sociais e econômicos*, conduzindo-os a novos domínios do direito, além de adotar o Princípio da Subsidiariedade, consubstanciado na preferência pela atuação não estatal, isto é, por

via do mercado e também por parte do terceiro setor, pautando a delegação ou não de atividades após uma análise da eficiência na condução daquela determinada área de atuação.

Passa a valorizar a busca pela *elevação dos níveis de governabilidade, ampliando a participação popular* nas decisões e acompanhamento das políticas públicas. Com a inserção da participação popular, passa esse modelo a assumir numa concepção eminentemente ideológica, a condição de Estado Democrático de Direito.

Não fora à toa a inclusão do Princípio da Eficiência na Administração Pública, somando-se ao Princípio da Publicidade que passa a ser regulado também pela lei da transparência. Aí está consubstanciada, concretizada a compleição do regramento jurídico-legal às novas faces assumidas pelo Estado, buscando eficiência e participação popular a partir da força emprestada pela lei, pelo ordenamento jurídico.

Destaco que, embora para fins didáticos possamos compartimentar os diferentes modelos de Estado aqui apresentados, o fato é que na prática eles se interpenetram, havendo períodos de predominância de características específicas a cada um deles, num movimento contínuo e permeável, afinal, ainda em nossos dias, identificam-se situações que permanecem e guardam consigo características presentes ora no Estado Patrimonialista, ora do modelo social do Welfare State e assim por diante.

O outro aspecto importante é que a reforma do Estado brasileiro e da sua administração se apresenta como um *processo em andamento, inacabado*, buscando alcançar os novos padrões adotados pela sociedade, assumindo uma dinâmica de alterações em velocidade até então não experimentada, haja vista, principalmente, o avanço dos meios de comunicação e informação, notadamente de meio eletrônico, onde o **conhecimento** se posiciona ao lado do trabalho e do capital, como **novο fator estratégico de produção e desenvolvimento**. Assim, conforme leciona Bresser-Pereira, o ambiente econômico em que se relacionam Estado e sociedade passa a ser o **"Capitalismo do Conhecimento"** (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 06).

A partir de tal pressuposto, o Estado busca se adequar, amoldar-se às novas conformações assumidas pela sociedade. O ponto inicial das transformações converge para a insatisfação social em relação às ações estatais. *É a cada crise instalada no Estado é que se refletem na prestação do serviço público, que recrudescem as discussões e pressões sobre alterações e necessidade de ajustes para o atendimento às demandas sociais, enfim, as crises são o combustível das mudanças.*

Enfim, o processo de reforma do Estado caminha no sentido da redefinição do seu papel e de tal circunstância decorre um dado estatístico e, portanto inegável, qual seja, o assombroso número de Emendas constitucionais que à parte das dificuldades impostas à sua aprovação, nos 29 anos desde a sua promulgação em 1988, nada menos do que **96 ECs foram aprovadas**, representando *mais de três alterações da Constituição ao ano*⁴.

⁴ A expectativa é de um aumento ainda maior nessa relação, afinal o número de propostas de emendas constitucionais - PECs, em tramitação no Congresso Nacional se mostra bastante representativo.

Deste dado trago à reflexão uma particularidade que muito interessa no âmbito deste trabalho, o fato de que *em sua esmagadora maioria*, tais alterações da Constituição envolvem **aspectos afetos ao aparelho estatal**, abarcando temas relacionados a regras de gestão; à atuação tributária do Estado; desvinculação de receitas; precatórios; monopólios estatais; regras de remuneração de servidores; de previdência social; ampliação de direitos sociais; aplicação mínima de recursos em educação, em saúde; enfim, uma enorme gama de áreas envolvidas. Isso tudo tratando de mudanças apenas na esfera constitucional, pois aqui sequer me atrevo a tentar delinear também as alterações infraconstitucionais que se reportam à estrutura estatal⁵.

Tantas alterações sobre o aparato estatal demonstram a tentativa de acompanhar os avanços experimentados por uma sociedade eminentemente mutável, exigindo que o Estado a ela se adapte rapidamente, “correndo atrás” de se adequar, ajustando o arcabouço jurídico às novas realidades postas⁶.

Este é o momento em que nos situamos, tempo de mudanças contínuas, de adaptações e ajustes nas mais diferentes áreas, afetando diretamente a estrutura, organização e funcionamento do Estado brasileiro.

Nessa marcha pretendo num próximo escrito traçar abordagens sobre a Administração Pública⁷, aquilo que se usa denominar como sendo o “**braço-executor do Estado**”, cabendo-lhe a operacionalização das políticas de governo, cuidando da sua implementação e efetiva execução e mais do que isso, a própria “*governamentalidade*” ou “*artes de governar*”, que deve ser entendida num sentido de condução da gestão das coisas e da “*executoriedade das ações públicas*” (FOUCAULT apud CALOMENI, 2004).

Considerada tal executoriedade como o mais proeminente campo de atuação do controle externo, nosso “*objeto de trabalho*”, vê-se que se apresenta em *constante e irretroativo* **processo de mudança**, ao qual **devemos nos integrar**, além de **incorporar definitivamente este conceito** de contínua mudança e adaptabilidade **à base de nossa missão institucional**.

Com esta mensagem, encerro trazendo para reflexão a citação do autor e consultor F. Robert Jacobs:

“A capacidade de mudança de uma organização é um dos fatores mais importantes para o seu sucesso a curto e longo prazos. As organizações de maior sucesso no futuro serão capazes de colocar em prática, com rapidez e eficácia, mudanças fundamentais, duradouras e que abranjam todo o sistema.” (JACOBS, 1999) 

5 No nível infraconstitucional, limito-me a citar o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal; da Lei de Improbidade Administrativa; Lei de Transparência; dispositivos com regras para parcerias e repasses públicos a entidades de natureza privada, inclusive seu Marco Regulatório; legislação envolvendo gestão de resíduos sólidos; mobilidade urbana; saneamento básico; licitações e contratos; entre tantas outras.

6 Exemplos clássicos são as antes inexistentes “relações virtuais”, possibilitadas *pela inacompanhável velocidade de transformação proporcionada pela tecnologia da informação*.

7 Tratarei da ação de controle externo a partir da evolução dos modelos de Administração Pública.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, P. **Balanço do Neoliberalismo**. [S.l.]: [s.n.], v. Parte I.
- ARAÚJO, C. R. V. **John Maynard Keynes e a Escola Keynesiana**. [S.l.]: [s.n.].
- ASSESSORIA ECONÔMICA DO MPOG. **Evolução Recente da Carga Tributária Federal**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília. 2014.
- BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; PACHECO, R. S. A Reforma do Estado Brasileiro e o Desenvolvimento. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, setembro/outubro/novembro 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-3-SETEMBRO-2005-BRESSER.pdf>>. Acesso em: 13 julho 2017.
- CALOMENI, T. C. B. **Michel Foucault: Entre o Murmúrio e a Palavra**. Campos: Editora Faculdade de Direito de Campos, 2004.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Discricionabilidade Administrativa na CF/88**. São Paulo: Atlas, 2001.
- FAORO, R. **Os Donos do Poder**. São Paulo: Editora USP, 1975.
- HABERMAS, J. **A Era das Transições**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HOBBS, T. **O Leviatã**. São Paulo: Nova Cultural, 1991.
- IRBES. ET AL. **Cálculo do IRBES. IBPT impostômetro, 2015**. Disponível em: <<http://ibpt.impostometro.s3.amazonaws.com/Arquivos/06%2BIRBES%2B2015.pdf>>. Acesso em: 13 julho 2017.
- JACOBS, R. F. **Real Time Strategic Change**. New York: Ballantine Books, 1999.
- KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MOREIRA, L. **Fundamentação do Direito em Habermas**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- NARDONE, J. P. **A Contribuição dos Mecanismos de Controle para a Efetiva Implementação do Princípio da Eficiência junto à Administração Pública**. Dissertação de Mestrado. Marília: UNIVEM. 2007.
- OECD, ET AL. OECD iLibrary. "Total tax revenue", **Taxation: Key Tables from OECD**, No. 2., 2014. Acesso em: 13 julho 2017.
- OECD, ET AL. OECD iLibrary. **OECD**, 2015. ISSN ISBN: 9789264229396. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat-2015-en-fr>. Acesso em: 13 julho 2017.
- RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise do Resultado da Arrecadação, 2017**. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/analise-do-resultado-da-arrecadacao/analise-do-resultado-da-arrecadacao>>. Acesso em: 13 julho 2017.

VIEIRA, O. V. V. **A Constituição e sua Reserva de Justiça**. São Paulo: Malheiros, 1999.

WEBER, M. **Economia y Sociedad**. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura, 1996.

O TRIBUNAL DE CONTAS E A JUSTIÇA ELEITORAL

Edloy Menezes

Nos últimos tempos, depois da edição da alteração promovida pela Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar nº 135/2010, na Lei Complementar nº 64/1990, as decisões dos Tribunais de Contas passaram a motivar a inelegibilidade daqueles que tivessem suas contas rejeitadas, sejam de gestão, nos casos dos demais agentes públicos que administram dinheiros públicos, ou de governo, no caso dos chefes do Poder Executivo, aqui em especial dos prefeitos.

Importante conceituarmos o que são contas de governo e contas de gestão, emprestando as definições de José de Ribamar Caldas Furtado (2007):

A compreensão do conceito de contas de governo – que deriva do artigo 71, I, combinado com o artigo 49, IX, primeira parte, da Constituição Federal – é o ponto de partida para que se possa entender a missão constitucional atribuída ao Tribunal de Contas de prestar auxílio ao Parlamento no julgamento político que exercerá sobre a gestão anual do Chefe do Executivo. Esse auxílio será consubstanciado no parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do recebimento das respectivas contas anuais.

A prestação de contas de governo, que se diferencia da prestação de contas de gestão, é o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. Como bem definiu o Superior Tribunal de Justiça (ROMS 11060), são contas globais que “demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gastos mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei n.º 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c.c. 49, IX da CF/88).”

As contas de governo, via de regra, serão anuais, uma vez que estão adstritas ao período de execução do orçamento público (exercício financeiro), que é fixado pelo artigo 34 da Lei n.º 4.320/64, conforme previsão no artigo 165, § 9.º, I, da Constituição Federal.

Para o mesmo autor, já as Contas de Gestão são:

O conceito de contas de gestão, também chamadas de contas dos ordenadores de despesas, que é diferente do de contas de governo, provém do comando do artigo 71, II, da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as

contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Por simetria, essa competência se estende aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais de Contas dos municípios (CF, art. 75, caput).

As contas de gestão, que conforme as normas de regência podem ser anuais ou não, evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tais como: arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas. As contas podem ser prestadas ou tomadas, conforme sejam apresentadas pelo responsável ou constituídas em procedimentos efetivados pela própria Administração ou pelo Tribunal de Contas.

Assim, em específico para os prefeitos, o Supremo Tribunal Federal definiu que só a rejeição das contas pelas Câmaras de Vereadores tem o poder de declará-los inelegíveis, mesmo que sejam contas de quando estes atuam como ordenadores de gastos.

Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, a apreciação das contas de Prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores. STF. Plenário. RE 848826/DF, rel. orig. Min. Roberto Barroso, red. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 10/8/2016 (repercussão geral) (Info 834).

Parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo. STF. Plenário. RE 729744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/8/2016 (repercussão geral) (Info 834).

Portanto, mesmo que a Corte de Contas dê parecer pela rejeição das contas, os prefeitos não se tornam inelegíveis de forma automática.

O espírito do posicionamento do Supremo foi de fazer prevalecer a vontade popular, representada pelo Poder Legislativo, e não o parecer técnico de um órgão auxiliar.

Na verdade, a interpretação do Supremo do artigo 1º, inciso I, alínea "g", da Lei das Inelegibilidades foi literal, já que a norma traz que são inelegíveis os chefes do Executivo que tiverem suas contas rejeitadas "por decisão irrecorrível do órgão competente". 

Referências Bibliográficas

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo n.º 834**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo834.htm>>. Acesso em: 26/06/2017.

FURTADO, J. R. C. Os regimes de Contas Públicas: Contas de Governo e Contas de Gestão. **Periódico Bimestral Interesse Público** - Biblioteca Digital Fórum - Belo Horizonte, ano 9, n.º 42, mar/abr. 2007. Acesso em: 26/06/2017.

O ACORDO DE PARIS, O BRASIL E AS CIDADES

Rodrigo Perpétuo

Rodrigo de Oliveira Perpétuo é Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), e formado em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Tem especializações em gestão de negócios pela Fundação Dom Cabral e em Cooperação Descentralizada pela Universidade Aberta da Catalunha. Ao longo de sua trajetória profissional, acumulou experiências no setor privado, trabalhando com gestão de negócios, tecnologia e educação internacional; na Academia, como professor de Relações Internacionais; e no setor público. Atualmente, é Secretário-Executivo do ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, Secretariado para América do Sul.

O Acordo de Paris, firmado na 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-21), foi histórico não apenas por reunir consenso entre as nações presentes em Paris - fato pouco comum no sistema internacional, mas principalmente por ter colocado as bases para uma resposta global à ameaça das mudanças climáticas no contexto do desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza, e ter estabelecido metas claras de limite ao aumento da temperatura global.

Box: O Acordo de Paris, firmado por mais de 190 países até o momento, busca fortalecer a reação global às ameaças impostas pela mudança climática e limitar o aquecimento médio global bem abaixo de 2°C, com vistas a realizar grandes esforços para limitar o aumento até 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. Além do consenso inédito que conseguiu alcançar, o Acordo tem como um de seus objetivos descarbonizar a economia global até o final do século, estabelece uma estrutura para que todos os países apresentem suas contribuições para redução de emissões e diretrizes para adaptação, que deverão ser revisadas periodicamente para aumentar ambição. Pouco menos de um ano após sua assinatura, o compromisso global pelo clima já reuniu ratificações suficientes para entrar em vigor a partir de 2016, anos antes do prazo inicial previsto. Atualmente, o Acordo de Paris conta com mais de 70 ratificações pelos países (a quantidade mínima necessária é de 55 países), representando cerca de 59% das emissões globais (para entrar em vigor, é necessário reunir mais de 55% das emissões globais). (UNFCCC, 2016).

É importante observar que a assinatura do Acordo está inserida em um contexto mais amplo de inflexão da agenda internacional para a chamada “Agenda 2030”, que promove a transição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM – para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS; e de pactuação de outros importantes acordos multilaterais sobre temas como a redução de riscos de desastres, financiamento para o desenvolvimento, mudança do clima e Nova Agenda Urbana¹.

¹ Habitat III é a Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada de 17 a 20 de outubro de 2016, em Quito, Equador. A Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu convocar a Conferência Habitat III para revigorar o compromisso global de urbanização sustentável, para se concentrar na implementação de uma Nova Agenda Urbana. Saiba mais em: habitat3.org

Esse momento de inflexão no sistema internacional acontece em meio a uma série de tendências importantes observadas neste século, entre as quais se destacam três. A primeira é a maior relevância da agenda de desenvolvimento sustentável e de enfrentamento às mudanças climáticas para a sociedade internacional contemporânea. Essa importância está refletida não apenas nos conteúdos textuais e arcabouços legais dos compromissos feitos pelos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), mas principalmente pela preocupação com a integração entre essas agendas e com o seu processo de implementação.

Trata-se, portanto, de um movimento positivo em toda a sua essência, e, ao mesmo tempo, coloca-se como um desafio conectado a tendências que reconfiguram a diplomacia e apresentam novas possibilidades para as relações internacionais.

A segunda tendência a destacar é o processo de urbanização acelerado que muitas regiões, especialmente a América Latina, experimentaram a partir da segunda metade do século passado, e que agora se consolida como tendência mundial irreversível.

Cabe destacar que a primeira cidade moderna a atingir a marca de um milhão de pessoas foi Pequim, no ano de 1800. Entretanto, apenas recentemente que o número de cidades com esse elevado número de habitantes expandiu-se rapidamente. Além disso, estudiosos da ONU referem-se ao novo milênio como o Milênio Urbano, já que desde 2008 a população que vive em cidades é maior do que a população rural, fato registrado pela primeira vez na história da humanidade. Será principalmente nas cidades que se definirá a qualidade do ambiente global e das relações humanas.

A terceira tendência se trata da globalização. No século XXI, prevalece o sentimento de que eventos mundiais tendem a convergir rapidamente e a delinear um mundo único, integrado, em que influências econômicas, sociais, culturais, tecnológicas e comerciais atravessam fronteiras tradicionais, conhecidas como nações. É um mundo no qual as relações podem tornar-se instantâneas, articuladas com um conjunto de processos técnicos, sociais, econômicos e culturais (GALLEGOS, 2003). Ele é caracterizado pela rápida abertura das economias nacionais aos mercados internacionais e por importantes avanços tecnológicos nos processos de comunicação e no provimento da informação e do conhecimento (JARQUE, 2003). Configura-se, portanto, um mundo em rápida transformação. As implicações de tais mudanças podem ser potencialmente “revolucionárias” e por isso podem também levar a mudanças significativas em todas as esferas da vida humana, gerando novos desafios e responsabilidades para todos os tipos de organizações (PARKER, 1998).

Assim, a diplomacia moderna necessariamente deverá abarcar uma dinâmica de complementariedade entre os diversos atores, níveis de governo e a esfera internacional. Trata-se da abordagem multinível, norteadas pela interdependência entre os atores e pela correlação entre os temas pautados pelo sistema, conferindo a ele uma complexidade sem precedentes.

Cidades e Mudança do Clima

Nesse cenário, novos atores ganham importância e, dentre eles, as cidades emergem com destaque. Para desviar a trajetória do desenvolvimento tradicional para uma de baixo carbono, as cidades têm um papel crucial a desempenhar na redução de emissões globais. Elas representam de 37 a 49% das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) no mundo e sua infraestrutura urbana é responsável por 70% do consumo energético global, de acordo com estudo produzido pelo ICLEI - Governos Nacionais pela Sustentabilidade (ICLEI) e pela Universidade de Cambridge (2014), baseado no Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, em inglês).

Por concentrarem grandes adensamentos populacionais, de infraestrutura e serviços, as cidades também são focos de vulnerabilidade aos impactos das mudanças climáticas. Dessa forma, o aumento do nível do mar nas regiões costeiras, o aumento da temperatura e da frequência de eventos climáticos extremos podem desencadear em impactos como: destruição de infraestrutura, redução na disponibilidade de água potável, crise alimentar e crescimento de epidemias.

Entretanto, os centros urbanos também representam grandes oportunidades para redução de emissões e de adaptação, por meio de mudanças nos padrões de desenvolvimento urbano. É possível afirmar, então, que o processo de implementação do Acordo de Paris e das demais agendas acordadas só será bem sucedido com a participação dos municípios e governos locais. Isso significa que o sistema internacional está pressionado a experimentar processos e metodologias mais participativas e em constante diálogo com a sociedade civil, e que as dinâmicas de governança tenderão a se modificar no médio e longo prazo.

Como representante do grupo de governos locais junto à Convenção Climática da ONU e em uma série de outros espaços de representação nas agendas globais de sustentabilidade, o ICLEI vem cumprindo um importante papel de traduzir agendas internacionais ligadas à mudança do clima e ao desenvolvimento sustentável para as cidades. Orientado por uma agenda diversa que, na América do Sul, abrange clima, biodiversidade, eficiência energética, gestão de resíduos sólidos, compras públicas sustentáveis e outras, o ICLEI atua fortemente junto às cidades para pautar o desenvolvimento urbano sustentável, com o intuito de promover melhorias tangíveis na sustentabilidade global, por meio de ações locais cumulativas.

A compreensão paulatina das vulnerabilidades e do papel dos governos locais para mitigar estimula o maior e mais rápido engajamento das cidades na ação local pelo clima, como ocorre, por exemplo, na iniciativa “Compacto de Prefeitos”, uma coalizão global de prefeitos e autoridades locais comprometidas com a ação climática ambiciosa e transparente. Os Prefeitos signatários se comprometem a atuar para a mitigação e adaptação à mudança climática, e reportar publicamente e de forma transparente sua evolução. A iniciativa já reúne 550 cidades, representando uma população de mais de 440 milhões.

E o Brasil no meio de todo esse movimento?

No Brasil, que está entre os dez maiores emissores do mundo, o Acordo de Paris foi votado rapidamente pelo Congresso Nacional, ratificado pelo Governo Brasileiro em setembro de 2016, e depositado durante reunião da Assembleia Geral na ONU. Isso significa que o país compromete-se, por lei, com os objetivos e quadro colocados pelo Acordo.

O País apresentou em sua iNDC (Contribuição Nacionalmente Determinada pretendida) à Convenção a meta de reduzir seu nível de emissões em 37% até 2025 com indicação subsequente de 43% até 2030, ambos com relação ao ano de 2005, e indicações sobre setores estratégicos que incluem mudança de uso do solo, energia, agricultura, resíduos sólidos e processos industriais, reconhecendo ainda a importância da participação dos governos subnacionais - estados e municípios - para cumprir essa tarefa².

Os próximos passos envolverão traduzir o acordo em uma estratégia de implementação que seja conduzida com amplas consultas a todas as partes interessadas. De acordo com o governo brasileiro, a intenção é realizá-las até meados de 2017 (MMA, 2016), para que seja verdadeiramente uma estratégia nacional, que envolva os governos subnacionais (estados e municípios), setor privado, sociedade civil, academia e outros.

O fato de o Brasil ser uma federação trina, onde municípios e estados gozam de relativa autonomia administrativa, reforça a necessidade de pactuação entre as três esferas de governo, e portanto de uma prática multinível, para a implementação bem sucedida da agenda climática.

O diálogo federativo é necessário, porém insuficiente para garantir êxitos. Junto com ele, o Brasil precisará sensibilizar e engajar a sociedade civil em uma agenda de educação ambiental e cívica sem precedentes, criar instrumentos financeiros (inclusive acessando fundos internacionais) para viabilizar as ações necessárias, prover formação continuada e estimular processos de troca e construção de saberes que permitam avanços qualitativos nesse processo. Trata-se de um desafio político, técnico e que requer investimentos financeiros. Ainda não está claro qual será o processo para acessar as linhas de financiamento nacionais e internacionais para apoiar o desenvolvimento de baixo carbono, ancorado nos acordos globais da agenda de sustentabilidade.

No processo que poderá levá-lo a um modelo de desenvolvimento mais justo e sustentável, e que incorpore realmente políticas adequadas de adaptação e mitigação às mudanças climáticas, o Brasil terá que vencer a si mesmo. Maturidade democrática, diálogo federativo e capacidade técnica com visão de longo prazo são apenas alguns dos velhos desafios que Brasil novo enfrentará se quiser apresentar-se ao sistema internacional como um país realmente comprometido com o Acordo de Paris, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e com a Nova Agenda Urbana. 

Este artigo foi anteriormente publicado na Revista Pensar Verde 18 out/nov/dez de 2016. (<https://issuu.com/pensarverde/docs/pensarverde18>).

² Após a entrada em vigor do Acordo de Paris, a meta foi oficializada e assim perdeu a letra "i" de "intended" e passou a ser apenas NDC (Contribuição Nacionalmente Determinada, em português).

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente - MMA. **Brasil entrega ratificação do Acordo de Paris**. 18 set. 2016. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&id=1860>>. Acesso em: 05 out. 2016.

CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DE CLIMA – UNFCCC. Disponível em: <<http://unfccc.int/>>.

GALLEGOS, P. M. Diez años de CIDEU. In: **10 años de planificación estratégica en iberoamérica**. Barcelona: Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, 2003.

GOVERNOS LOCAIS PELA SUSTENTABILIDADE – ICLEI; UNIVERSIDADE DE CAMBRIDGE. **Climate Change: Implications for Cities - Key Findings from the Intergovernmental Panel on Climate Change Fifth Assessment Report (Cities Summary)**. 29 maio 2014. Disponível em: <<http://www.iclei.org/climate-roadmap/pressroom/news/news-details/article/urban-areas-most-at-risk-from-climate-change.html>> Acesso em: 01 out. 2016

JARQUE. C. Globalización y ciudad en América Latina. In: **10 años de planificación estratégica en iberoamérica**. Barcelona: Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, 2003.

PARKER, B. Evolução e revolução: da internacionalização à globalização. **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998, p. 400-443.

PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES NA LEI DE LICITAÇÕES E NA LEI DE CONCESSÕES

Guilherme Jardim Jurksaitis

Guilherme Jardim Jurksaitis é professor do curso de pós-graduação em direito administrativo da FGV Direito SP (GV Law), coordenador de direito administrativo da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) e mestre e doutorando em direito do Estado pela Universidade de São Paulo (FD-USP).

Introdução

A proposta de alteração legislativa a seguir apresentada é pontual e alcança poucos dispositivos da Lei de Licitações, a Lei Federal 8.666/93, e da Lei de Concessões, a Lei Federal 8.987/95. A aposta é a de que pequenas mudanças podem surtir resultados significativos.

Em ambientes tumultuados como o atual, e em assuntos delicados e que interferem em interesses organizados, grandes mudanças encontram inúmeras resistências, o que leva à estratégia de bloqueio e contribui para a manutenção do estado atual. Para contornar essa percepção, optou-se por sugerir pequenos ajustes no regramento atual. Por motivo similar buscou-se aproveitar, sempre que possível, a redação de textos legais já em vigor.

Além disso, acredita-se que mudanças pontuais podem contribuir para racionalizar um sistema profundamente caótico e de práticas já enraizadas, com resultados bastante proveitosos.

É verdade que se encontra em estágio avançado a tramitação do projeto de lei do Senado 559/2013, que reforma a atual de licitações, mas é por todos conhecida a dificuldade de se alterar a Lei Federal 8.666/93, de sorte que não trará surpresas se o projeto atual acabar em algum escaninho do Congresso. Independentemente disso, referido projeto mantém a lógica e a estrutura da atual lei em sua essência, sem que nele existam dispositivos análogos ao que ora se propõe reformar.

Em linhas gerais, a proposta de alteração legislativa que ora se apresenta, sem a pretensão de trazer soluções a todos os problemas do atual regramento, procurou aprimorar a adoção da licitação na modalidade de convite, a celebração de aditamentos contratuais, a publicidade dos negócios públicos e a atuação dos tribunais de contas.

Restrição ao uso da licitação na modalidade de convite

Apesar dos avanços conhecidos proporcionados pelo pregão, parte significativa das compras públicas municipais ainda é feita por convite, que é sabidamente uma modalidade de licitação com regras de publicidade menos rigorosas, pouco competitiva e, por esses motivos, mais suscetível a desvios.

Tomando como exemplo os municípios da região metropolitana de São Paulo, sem a capital, 68,80% das contratações feitas no ano de 2013 foram processadas por convite ou por contratação direta, e apenas 29,96% por pregão (FERNANDES; JURKSAITIS, 2014).

De outro lado, o convite revela-se como modalidade mais célere e, quiçá, necessária em mercados pouco competitivos. Na mesma linha, o aprimoramento da legislação, no futuro, pode incrementar as regras atinentes ao convite aproximando-o de uma licitação em lista fechada.

Por essas razões, não parece conveniente suprimir a modalidade de licitação por convite.

Nesse contexto, a proposta é a de conferir maior publicidade às licitações por convite e ao mesmo instituir ônus de justificativa para o gestor ao optar por essa modalidade.

Adotando-se como referência a experiência do estado de São Paulo com o pregão, que se tornou modalidade preferencial de licitação para aquisições, nos termos do decreto paulista 51.469/2007, devendo-se justificar os casos em que o pregão não for empregado, a limitação ao convite instituiria o inverso: o uso residual e excepcional do convite, em casos devidamente justificados, observando-se sempre os limites já fixados pela lei 8.666/93.

Desse modo, propõe-se incluir um dispositivo na lei de licitações que condicionasse a adoção do convite à prévia justificativa dessa opção, inclusive em face dos licitantes convidados.

Mais transparência para os aditamentos a contratos públicos

Os aditamentos contratuais constituem foco de constante insegurança jurídica. Deve-se reconhecer desde logo que é impossível antever, no início do processo de licitação, todas as circunstâncias e vicissitudes que se sucedem ao longo da execução contratual. Justifica-se assim a necessidade de algum espaço para alterações do pacto original sem prejuízo de sua continuidade.

Embora bastante diverso, o exemplo de uma obra doméstica ajuda a ilustrar o que se está afirmar: quantas vezes a reforma da sala, que duraria quinze dias, acaba terminando meses depois e por um custo significativamente diferente? É só o marceneiro retirar o armário embutido que logo aparece uma infiltração vinda da cozinha que até então era desconhecida. Ao invés de uma pintura de parede, tem-se que quebrar a estrutura, trocar o cano, fechar o buraco, lixar e repintar...

Algo similar sucede com as obras públicas, guardando-se as devidas proporções. A experiência internacional confirma que a ocorrência de mudanças na execução de grandes contratos não é exclusividade dos contratos públicos brasileiros. O edifício que abriga o Parlamento escocês, por exemplo, teve um custo final 1600% superior ao orçado inicialmente, sem que houvesse notícias de corrupção ou de malversação de recursos públicos. E não foi muito diferente durante a construção da sede do banco da Noruega ou do Canal de Suez (FLYVBJERG, 2016).

O problema não está, portanto, em se alterar o pacto original em virtude da superveniência de eventos ou de circunstâncias não previstas inicialmente, mas em fazê-lo de modo a desnaturar o objeto originalmente pretendido, alterando suas finalidades e, principalmente, seus custos.

A lei de licitações previu uma restrição bastante clara para as alterações contratuais, que é o limite percentual a incidir sobre o valor originalmente estabelecido para o contrato. Admitem-se alterações em contratos públicos, desde que não superem os percentuais fixados pela lei.

A lei de concessões de serviços públicos não contempla limitador análogo, e é consenso na doutrina a sua impertinência para as concessões. Os estudiosos reconhecem, no entanto, a existência de limitação implícita para a alteração de contratos de concessões que importem na alteração do objeto inicialmente previsto. Não é possível alterar contrato de concessão rodoviária para incluir, no mesmo contrato, a concessão de um aeródromo situado em terreno adjacente à rodovia.

Além dos limites percentuais estabelecidos pela lei de licitações para as alterações contratuais, há relativo consenso de que o regime jurídico dos contratos públicos quis impedir que o objeto licitado fosse desnaturado por mudanças implantadas durante sua execução.

Mas ainda que se observem essas cautelas, a desconfiança dos órgãos de controle e da imprensa em relação aos aditamentos contratuais permanece grande.

Por outro lado, sabe-se que, em um ambiente sem publicidade, os conluíus e os abusos encontram campo fértil para prosperar. Mas não se pode ignorar que mudanças e ajustes no curso da execução dos contratos são necessárias e até esperadas, especialmente nos contratos mais complexos e nos de longo prazo.

Nesse contexto, a proposta é estender, expressamente, a aplicação de regras de transparência, muitas delas já aplicadas para a celebração de contratos públicos, também a seus aditamentos.

Recomenda-se, assim, regramento procedimental para a celebração de aditamentos contratuais, reconhecendo as peculiaridades e necessidades locais e estabelecendo, principalmente, deveres de publicidade quanto às razões do aditamento, às alternativas disponíveis para resolver a situação imprevista que levou ao aditamento e aos valores envolvidos vis a vis os praticados na licitação (JURKSAITIS, 2015).

Divulgação de editais e contratos por meio eletrônico

Igualmente, a fim de conferir mais transparência aos contratos públicos, propõe-se tornar obrigatória a divulgação do inteiro teor dos editais de licitação, do extrato de contrato e dos aditamentos contratuais no sítio eletrônico da respectiva unidade administrativa.

Deve-se frisar que o cumprimento dessa providência obrigatória não substitui o regramento já existente para a divulgação do procedimento licitatório. Na mesma linha exposta no início, a aposta é a de que mudanças profundas no texto da lei ou nas práticas e costumes da administração encontram resistências que inviabilizam avanços menores, que, não obstante, têm potencial de alcançar bons resultados.

Em igual direção é a substituição do dever de realizar audiência pública – que se dá presencialmente – no início de licitações de grande monta pelo dever de sub-

meter, nesses casos, o edital e seus anexos à consulta pública – por meio eletrônico e com registros precisos das propostas e das respostas.

Dever de pré-questionamento administrativo como condição de admissibilidade, pelos tribunais de contas, de representação contra edital de licitação

Assiste-se a uma tendência de buscar a intervenção dos tribunais de contas, em sede cautelar, para obstar o andamento de licitações públicas. A experiência do tribunal de contas do estado de São Paulo, que é o maior do país, mostra um número crescente de processos instaurados a partir de provocação de terceiros interessados para o exame de editais de licitação.

O acesso aos tribunais de contas é gratuito, aberto e quase atemporal, prescindindo o interessado de qualquer requisito específico ou ônus para provocar a jurisdição do tribunal.

Ao menos duas consequências emergem desse cenário.

A primeira é afeta aos tribunais de contas, e consiste no dispêndio de recursos para o exame prévio de instrumentos convocatórios que sequer despesas geraram. A segunda refere-se à insegurança da unidade administrativa promotora do certame, que corre o risco de ter sua licitação paralisada a qualquer momento e sem aviso anterior, pois muitas vezes a atuação do tribunal nesses casos de exame prévio de edital se dá sem a oitiva do órgão público em razão da ausência de tempo hábil para tanto.

A instituição de cobrança para acessar o tribunal não parece boa, pois pode inibir indevidamente a participação popular nos negócios públicos e do tribunal. Igualmente, o estabelecimento de parâmetros legais rigorosos para orientar a atuação dos tribunais de contas parece violar a autonomia de cada tribunal e comprometer sua atuação eficiente, pois é impossível, para a legislação, acompanhar a experiência prática e as inovações dela advindas.

Por essas razões, a proposta do projeto é impor o dever de “pré-questionamento” para que se determine a sustação cautelar de licitações cujo exame chega ao tribunal por intermédio da provocação de terceiros. Desse modo, a comprovação de impugnação administrativa, nos termos já previstos em lei, constituiria elemento indispensável para o deferimento de medida cautelar em sede de exame prévio de edital de licitação.

A previsão desse requisito não inviabilizaria a requisição de ofício de edital de licitação e a determinação de paralisação do respectivo procedimento nos termos autorizados pelo art. 113, § 2º da lei de licitações.

Ao instituir o que aqui se convencionou chamar de “dever de pré-questionamento”, a ideia é reduzir os incentivos ao socorro ao tribunal e prevenir a unidade administrativa promotora do certame, sem prejuízo do exercício de ofício, pelos tribunais de contas, do exame previsto na lei de licitações.

A seguir, a proposta de projeto de lei.

São Paulo, maio de 2017.

PROJETO DE LEI

Altera a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Art. 1º A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 21 –

§ 1º-A: Independentemente da modalidade de licitação eleita e do orçamento estimado, o inteiro teor do ato convocatório deverá estar disponível no sítio eletrônico oficial centralizado de divulgação de licitações ou mantido pelo ente encarregado do procedimento licitatório na rede mundial de computadores, em local de fácil acesso e de forma gratuita, exceto quanto aos anexos que, por envolverem elementos gráficos, não puderem ser acessados por meios eletrônicos convencionais.

Art. 22 –

§ 3º: Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, extensível aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 3º-A: A divulgação do ato convocatório do convite deverá observar o disposto no art. 21 desta Lei.

§ 3º-B: A adoção do convite deverá ser justificada pela autoridade responsável quando da abertura dos respectivos autos do processo de licitação, inclusive quanto à escolha dos interessados convidados.

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

Art. 61 –

Parágrafo único passa a ser § 1º.

§ 2º – O extrato de contrato deverá ser publicado no sítio eletrônico oficial centralizado de divulgação de licitações ou mantido pelo ente encarregado do procedimento licitatório na rede mundial de computadores.

Art. 65 –

§ 2º-A: Os acréscimos contratuais que excederem os valores previstos no art. 23, I, alínea “c” [R\$ 1.500.000,00], no caso de obras e serviços de engenharia, e no art. 23, II, alínea “c” [R\$ 650.000,00], no caso de compras e serviços, deverão ser precedidos de consulta pública, na forma do art. 39, caput, a qual deverá ser acompanhada dos seguintes documentos:

- a – justificativas técnicas para a celebração do aditamento, considerando, inclusive, as razões pelas quais a realização de nova licitação mostra-se inviável ou antieconômica;
- b – minuta do termo de aditamento;
- c – pesquisa de preços; e
- d – estudos envolvidos, quando houver.

§ 9º: Independentemente do disposto no § 2º, os avisos contendo os resumos dos aditamentos, incluindo os valores envolvidos, deverão ser publicados no sítio eletrônico oficial centralizado de divulgação de licitações ou mantido pelo ente encarregado do procedimento licitatório na rede mundial de computadores [redação usada no art. 15, § 1º, II, da Lei do RDC] e em jornal oficial ou em jornal diário de grande circulação local.

§ 10: O prazo entre a publicação dos avisos previstos no parágrafo anterior e a assinatura do aditamento será de no mínimo 8 (oito) dias úteis.

Art. 113 –

§ 1º-A: Quando a representação prevista no parágrafo anterior referir-se aos termos do edital de licitação e de seus anexos, a comprovação de impugnação administrativa, nos termos do art. 41, § 1º desta lei, é requisito indispensável para sua admissibilidade.

Art. 2º A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 9 –

§ 4º: Em havendo alteração do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração, por intermédio de aditamento contratual.

§ 5º: As modalidades de reequilíbrio econômico-financeiro disponíveis deverão ser apresentadas pelo poder concedente ao contratado, que deverá

expor, motivadamente, as razões técnicas e econômicas para a escolha da modalidade eleita, conferindo ao contratado a possibilidade de pronunciar-se sobre ela.

§ 6º: Os avisos contendo os resumos dos aditamentos, incluindo o disposto no § 5º, deverão ser publicados no sítio eletrônico oficial centralizado de divulgação de licitações ou mantido pelo poder concedente na rede mundial de computadores.

§ 7º: O prazo mínimo entre a publicação dos avisos previstos no parágrafo anterior e a assinatura do aditamento será de no mínimo 30 (trinta) dias.

§ 8º: Quando o reequilíbrio econômico-financeiro importar na alteração do prazo de duração do contrato de concessão, ou na majoração das tarifas vigentes, a minuta do correspondente aditamento contratual deverá ser submetida à consulta pública, mediante publicação de aviso na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a alteração contratual e para o aditamento, inclusive quanto à modalidade eleita, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões.

Art. 14-A – Nas concessões de serviço público, a minuta de edital e de contrato deverá ser submetida à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital. 

Referências Bibliográficas

FERNANDES, G.A. JURKSAITIS, G.J. "A miopia econômica da legislação de licitações". **Valor Econômico**, 11/4/2014. Artigo disponível em plataforma aberta no endereço [http://www.sbdp.org.br/artigos_ver.php?idConteudo=102], acesso em 22/6/2017.

FLYVBJERG, B. "What you should know about megaprojects and why: an overview". *Project Management Journal*. **Oxford University Press**. April/May 2014. Disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2424835], acesso em 8/5/2017

JURKSAITIS, G. J. Uma proposta para melhorar os aditamentos a contratos públicos. In: JURKSAITIS, G. J.; SUNDFELD, C. A. (Orgs.). **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. 1ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.: 277-294.

O MANEJO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E A SITUAÇÃO OBSERVADA NO ESTADO DE SÃO PAULO

Silvia Maria Ascensão Guedes Gallardo

Ao contrário do que seria esperado, a crise econômica não diminuiu a quantidade de Resíduos Sólidos Urbanos – RSU - produzida pela população, demonstrando que o impacto no consumo não teve correlação direta com a produção do lixo urbano.

Entre 2014 e 2015, a população brasileira aumentou 0,8%, enquanto a geração total de resíduos sólidos aumentou 1,7%, segundo apurado pelo IBGE e em pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – Abrelpe.

Ainda de acordo com a Abrelpe, em 2015, cada brasileiro produziu, em média, 391 kg de lixo, valor muito próximo ao produzido em países europeus com PIB mais elevado do que o do Brasil.

Conforme quadro abaixo, podemos observar que a maior geração de RSU ocorreu na região Sudeste, com geração de 1,2 kg de lixo, por habitante, por dia:

Região	Quantidade de RSU gerada (kg/hab/dia)	
	2014	2015
Norte	0,893	0,901
Nordeste	0,982	0,988
Centro-Oeste	1,114	1,121
Sudeste	1,239	1,252
Sul	0,770	0,773

Tabela 1: Quantidade de RSU gerados, por região, no período 2014/2015.

Fonte: Panorama Abrelpe 2015.

No estado de São Paulo a produção per capita chega a 500 kg/hab/ano, o que representa 1,37 kg/hab/dia, valor superior à média da região Sudeste.

Com o aumento na produção de resíduos, o problema de seu manejo inadequado tende a se agravar.

Os serviços de manejo dos resíduos sólidos compreendem a coleta, a limpeza pública e a destinação final, gerando mais de 350.000 postos diretos de trabalho no país e exercem um forte impacto no orçamento das administrações municipais, podendo atingir 5% dos gastos da municipalidade, segundo informações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2012). Isso sem contabilizarmos os gastos indiretos com saúde pública por conta de doenças decorrentes da disposição inadequada de resíduos como dengue, leptospirose, zika e chikungunya.

A observância às exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Apesar da importância e da relevância do assunto, o atingimento dos principais objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a PNRS – Lei nº 12.305/2010 - não apresenta a evolução esperada e necessária até o momento.

A PNRS não se estabeleceu de fato e princípios como os da não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento adequado dos resíduos sólidos ainda não estão firmemente implantados no país.

Essa hierarquia, ilustrada na Fig.1, a seguir, define que as políticas públicas devem ser orientadas prioritariamente a ações de não geração e de reaproveitamento dos resíduos, restando uma parcela mínima para disposição final.



Fig. 1: Hierarquia retratando os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.
Fonte: elaborada pela autora.

Em São Paulo, apesar de observarmos melhores resultados em comparação com outros estados, a situação ainda está longe de ser a ideal.

Recente ação de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo realizada em 163 municípios paulistas ilustrou como a situação atual do setor é preocupante.

Entre os principais achados dessa ação, temos a ausência de planos municipais de gerenciamento dos resíduos sólidos (37%), ausência de fiscalização nos serviços de coleta e destinação (23%), ausência de coleta seletiva (36%) e utilização de aterros sem licença ambiental de operação (14%).

As justificativas apresentadas pelos gestores são diversas, mas, no geral, é latente a falta de conhecimento técnico, de recursos e de vontade política. O fato de a população desconhecer a real situação do problema e de o setor produtivo ainda não estar devidamente inserido na cadeia do ciclo de vida dos produtos também colaboram para o cenário crítico observado.

O ciclo de vida do produto é definido na PNRS como a série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final (PNRS, art. 3, IV).

A responsabilidade por este ciclo deve ser compartilhada por fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos (PNRS, art. 3, XVII).

Atualmente, é possível afirmar que cada um desses atores falha no exercício de sua responsabilidade. Com isso, o problema da destinação dos RSU é crescente, causando impactos socioambientais de grandes proporções.

O problema da disposição final dos Resíduos Sólidos Urbanos

No Brasil, cerca de 30 milhões de toneladas de RSU são depositados em lixões ou aterros controlados todos os anos. Isso representa 42% do total coletado no país, percentual que cai para 23% no estado de São Paulo, conforme dados de 2015 apresentados pela Abrelpe - Fig. 2.

População Total		RSU Gerado (t/dia)		RSU Coletado			
				(Kg/hab/dia)		(t/dia)	
2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
44.035.304	44.396.484	61.344	62.585	1,381	1,400	60.810	62.156

Fonte: Pesquisa ABRELPE / IBGE

GRÁFICO 51- DISPOSIÇÃO FINAL DE RSU NO ESTADO DE SÃO PAULO (T/DIA)

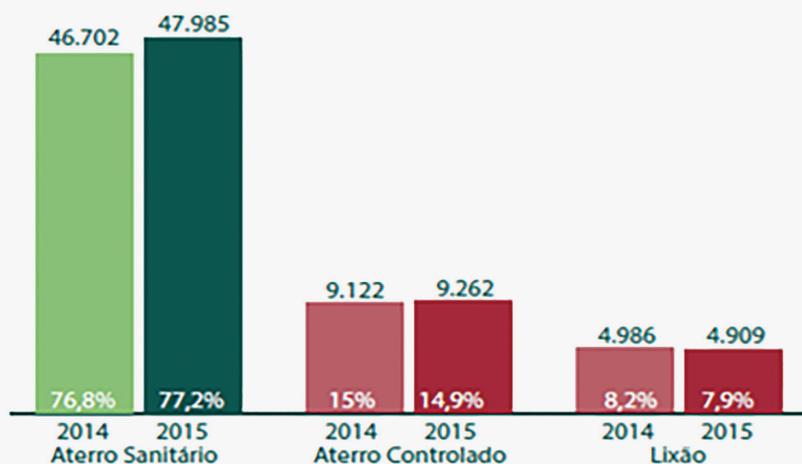


Fig. 2: Disposição final de RSU no estado de São Paulo (t/dia).

Fonte: Panorama dos resíduos sólidos no Brasil – 2015 – Abrelpe, p.57

O art. 54 da Lei nº 12.305/2010 determinou o prazo de 4 anos para a disposição final adequada dos resíduos, contados a partir de agosto/2010, ou seja, nos dias atuais, pela lei, nenhum resíduo poderia ser depositado em áreas sem o devido tratamento ambiental.

Atualmente, segue em tramitação o PL nº 2.289/2015 que visa prorrogar este prazo, num calendário que considera o porte do município. Tal prorrogação está longe de ser uma solução para o problema. Ao contrário, apresenta um retrocesso que vai de encontro às necessidades ambientais do país.

Os aterros controlados, assim como os lixões, são considerados formas inadequadas para a disposição final dos resíduos, pois não possuem medidas de tratamento e de proteção ambiental, provocando a contaminação do solo e do lençol freático e ameaçando a saúde pública.

Tais impactos podem ser evitados pela utilização de aterros sanitários, que possuem mecanismos para a drenagem do chorume e impermeabilização do solo, além de proporcionarem o reaproveitamento do biogás, tudo isso monitorado com frequência para minimizar o dano ambiental. Aliás, o reaproveitamento energético do gás de aterro apresenta, além de fonte de energia elétrica, redução do efeito estufa causado pelo metano (CH₄), o que não é possível nos aterros controlados e lixões.

Outras técnicas de tratamento dos resíduos com vistas a minimizar o volume a ser depositado em aterros, como a incineração e a pirólise, ainda têm uso pouco difundido no país e altos custos de implantação e monitoramento, representando uma indústria a ser desenvolvida.

A falta de recursos e de conhecimento: como lidar com o problema

A solução do problema não está apenas no fim do caminho percorrido pelo resíduo, está também no meio, ou seja, no diagnóstico e no acompanhamento das ações. E, nestas etapas, observamos a falta de capacidade técnica e de controle da Administração Pública.

Dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB, realizada em 2008 pelo IBGE, mostram que em 86% dos municípios, a Prefeitura é a única executora dos serviços de manejo dos resíduos ou atua em parceria com outra entidade executora, mas, apesar disso, os quadros técnicos públicos são escassos e mal preparados.

O controle necessário passa pela contratação adequada, mediante uma precisa estimativa dos volumes produzidos de cada tipologia de resíduo, de seu nível de periculosidade e do custo de seu tratamento e todo esse processo precisa ser executado por profissionais conhecedores do assunto.

De acordo com o manual de resíduos sólidos do Ministério do Meio Ambiente, é necessário organizar os dados sobre custos diretos de operações, de coleta e transporte, de destinação e disposição, inclusive os custos de limpeza corretiva em pontos viciados de deposição irregular; e informações sobre custos indiretos, tais como os de fiscalização, de combate a vetores, administrativos, relativos à amortização e depreciação de investimentos e outros.

Também há a necessidade de definição de metas claras, de curto, médio e longo prazo e medidas que contemplem o aumento da reciclagem e da reutilização, a diminuição da geração e a implantação da coleta seletiva, através da inclusão social e emancipação econômica de catadores.

Na execução dos contratos, as empresas contratadas deveriam coletar separadamente cada tipo de lixo e dar a destinação adequada de cada um, mas, na prática, a ausência de fiscalização abre espaço para uma coleta sem a devida separação e para a destinação inadequada dos resíduos.

A triagem de resíduos da construção civil, por exemplo, é realizada por apenas 8% dos municípios paulistas e seu reaproveitamento na fabricação de componentes construtivos, por míseros 2%, conforme constatado pelo TCESP em sua fiscalização ordenada. A destinação desses resíduos, segundo disposto na Resolução CONAMA

307/2002, deveria ser realizada em aterros específicos, áreas de reciclagem ou armazenamento temporário, entretanto muitas vezes são depositados com outros resíduos, sem nenhuma segregação, isso quando não ocorre o despejo clandestino em áreas abandonadas.

Todas essas previsões precisam estar contempladas no Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), que deve conter o estudo de alternativas para arcar com os altos custos envolvidos em todos os processos, seja através de consórcio com outros municípios, para repartir o ônus, seja mediante estabelecimento de taxas específicas para custeio desses serviços.

O último diagnóstico do manejo de resíduos sólidos realizado pelo Ministério das Cidades, referente a 2015, apontou que cerca de 65% dos municípios brasileiros não cobram pela prestação dos serviços regulares de coleta, transporte e destinação final de resíduos domiciliares.

A principal fonte de receitas para enfrentar estes gastos é o FPM - Fundo de Participação dos Municípios, cujo valor tende a diminuir com a crise econômica, já que provém de impostos como o IPI e o IR. E aí temos o grande problema: a crise econômica não diminui a quantidade de resíduos gerada, mas diminui o valor dos recursos disponíveis para lidar com o problema em grande parte dos municípios.

Conforme o art. 18 da Lei 12.305/2010, a elaboração do PGIRS é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

Podemos concluir que, apesar de não terem como custear os serviços, muitos municípios ainda correm grande risco de não conseguir recursos externos para tal, se não possuem, ao menos, seu PGIRS elaborado.

Uma solução viável para enfrentar o problema econômico e atender aos desafios de gestão e gerenciamento dos resíduos, mediante a redução de custos e ganho em escala de produção, seria a formação de consórcios públicos, mas estes dependem de estudo regional e diagnóstico que seriam realizados com mais propriedade pelo Estado, o que não se observa.

Um bom plano proporciona a racionalização do investimento público e o atingimento das obrigações previstas em lei, sendo um importante instrumento para garantir a eficácia na execução dos serviços.

Infelizmente, muitos municípios nem mesmo elaboraram seus planos, apesar de atingido o prazo máximo para tal e continuam a descartar lixo a céu aberto, o que configura crime ambiental desde 1981, quando o país aprovou sua primeira política de meio ambiente.

Conforme o art. 55 da Lei 12.305/2010, o prazo para a elaboração do plano municipal era de 2 anos, contados da publicação da Lei (agosto/2010).

Pesquisa elaborada com os municípios brasileiros em 2015, pelo Ministério do Meio Ambiente e divulgada no site do Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos - SINIR, apontou que 275 municípios paulistas ainda não tinham elaborado seus PGIRS, nos moldes da Lei. Esse número ficou muito próximo do obtido na amostra analisada pelo TCESP em sua fiscalização ordenada de 2016.

Se não há diagnóstico da situação, nem planejamento futuro, e ainda faltam recursos, a crise ambiental é iminente.

A logística reversa

Outro item importante para a implantação da PNRS é a logística reversa, fruto de acordos setoriais entre o governo e as empresas.

Na logística reversa, o setor empresarial coleta os resíduos que gerou, reaproveitando-os ou dando a destinação final ambientalmente adequada, atuando responsabilmente no ciclo de vida do produto – Fig. 3.

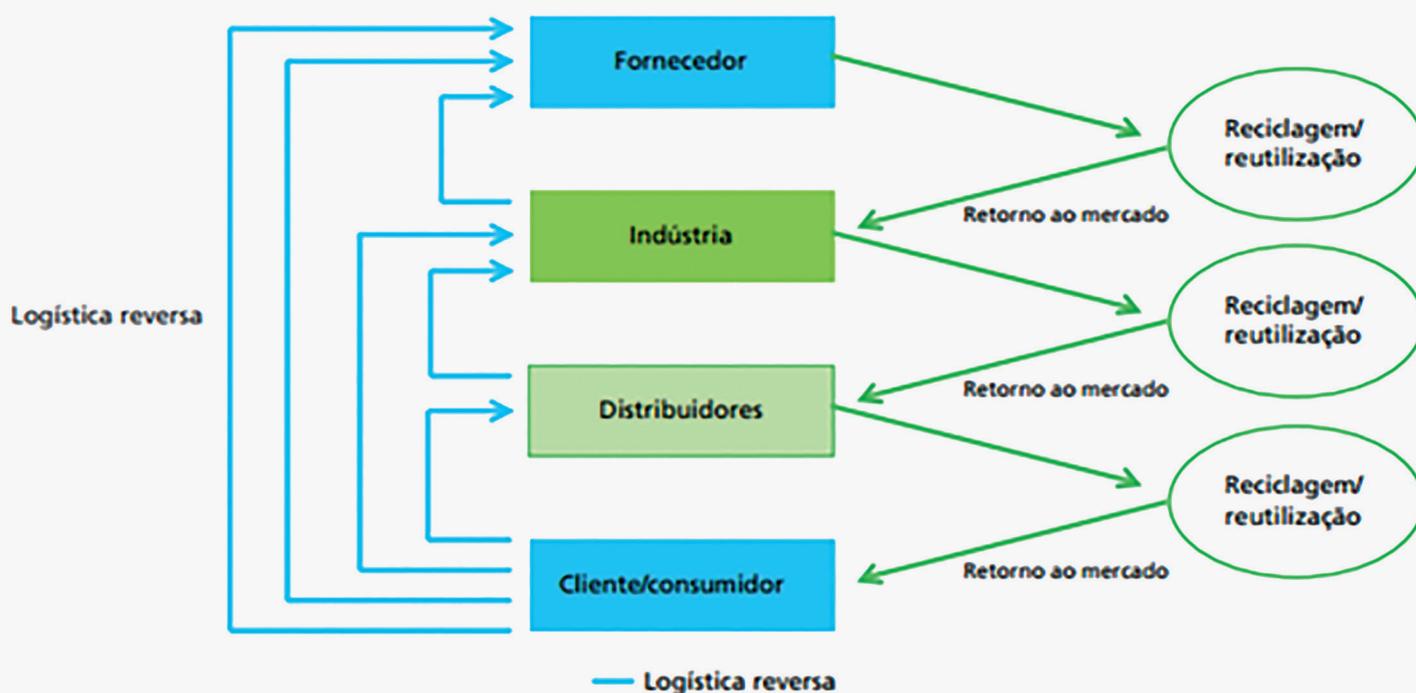


Fig. 3: Sistema simplificado de logística reversa. Fonte: Diagnóstico dos Resíduos Sólidos de Logística Reversa Obrigatória. Ipea, 2012, p. 12.

Alguns acordos nas áreas de embalagens de agrotóxicos, óleo lubrificante, lâmpadas, pneus, pilhas e baterias já foram firmados com o governo e sua execução precisa ser acompanhada pelos municípios, em auxílio aos órgãos federais.

Os acordos já firmados podem ser consultados na página do SINIR - Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos, na internet.

Observa-se que poucos são os municípios que processam de alguma forma estes resíduos para posterior encaminhamento à indústria do ramo (cerca de 12% dos municípios possuem ações para pilhas e baterias, por exemplo, de acordo com a PNSB de 2008 do IBGE).

O SINIR é um importante instrumento da PNRS que centraliza informações sobre a situação dos resíduos no país, mas percebe-se que sua implantação ainda não foi totalmente consolidada, já que muitos governos municipais não enviam suas informações ou as enviam sem a precisão requerida.

No último diagnóstico sobre manejo dos RSU, referente a 2015, foi possível a coleta de informações de apenas 63,2% dos municípios brasileiros.

Conclusões

Além da necessidade de bons sistemas de controle e de bons planos de gerenciamento dos resíduos, precisamos de ações efetivas.

É necessário o desenvolvimento de uma agenda intersetorial, incluindo as dimensões política, econômica, ambiental, tecnológica e cultural, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

Todos - governo, empresas e consumidores - devemos atuar em conjunto nessa luta contra a má gestão, a ineficiência técnica e a falta de recursos financeiros para lidar com um assunto de tamanha importância, com a urgência requerida. 

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010 - Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 01 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010.

Regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm>. Acesso em: 01 jun. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2289/2015 - Prorroga o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos de que trata o art. 54 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1555331>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. **Resolução CONAMA nº 307, de 5 de julho de 2002**. Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=307>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos – Relatório de Pesquisa - Ipea**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2017.

Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – Abrelpe. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil**. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/panorama_apresentacao.cfm>. Acesso em: 01 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio-Ambiente. **Planos de Gestão de Resíduos Sólidos: manual de orientação**. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/manual_de_residuos_solidos3003_182.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos** – Sistema Nacional de Saneamento Ambiental. Disponível em <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-residuos-solidos/diagnostico-rs-2015>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio-Ambiente. **Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos – SINIR**. Disponível em: <<http://sinir.gov.br/>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – 2008**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP. **Relatório da Fiscalização Ordenada IV** – Resíduos Sólidos. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/relatorios-fiscalizacao-ordenada>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

COMO DESENVOLVER UM ARTIGO CIENTÍFICO

José David de Araújo

Bacharel em Informática pela UFPR, Pós-Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela USP/EPCP, graduando em Gestão de Tecnologia pelo SENAC. Servidor da área de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. jdaraujo@tce.sp.gov.br

RESUMO

Apresenta regras e sugestões para criação de um artigo científico a ser submetido à revista Cadernos da EPCP, adaptado conforme normas vigentes na ABNT.

ABSTRACT

It presents rules and suggestions for the creation of a scientific article to be submitted to the Cadernos da EPCP journal, adapted according to norms in force in ABNT.

Palavras chave: ABNT. Artigo Científico. Normas para desenvolvimento. Seções. Introdução. Desenvolvimento. Conclusão. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

Vivemos na era da Informação. A quantidade de informações que um único indivíduo pode receber em um único dia pode ser maior do que a quantidade que uma pessoa comum, há um século, teria acesso em toda a sua vida. Sendo assim, a padronização do fluxo de informações é primordial para as mesmas circulem com mais facilidade, e sendo inteligíveis para um maior número de pessoas que conhecem o meio, o formato e trâmite. No meio científico isso se faz ainda mais necessário: para que as informações possam ser pensadas, repensadas, conferidas, catalogadas, testadas, desafiadas e, finalmente, comprovadas ou descartadas é imprescindível que os interessados, além de se utilizarem do mesmo léxico científico, também se pautem pela padronização formal ao apresentar seus estudos e conclusões aos seus pares e ao mundo.

Neste contexto, a norma brasileira é a encontrada na ABNT, a qual passamos a apresentar, indicando a facilidade da mesma, em uma formatação padrão, que é ao mesmo tempo um documento-modelo (este) já com as formatações necessárias.

2. DESENVOLVIMENTO

Qualquer documento, científico ou não, se baseia em dois pilares: a informação que o mesmo contém e a forma como a mesma é apresentada. A sobrevivência de uma publicação se baseia, obviamente, na quantidade de leitores que ela consegue conquistar – e um periódico depende tanto da qualidade da informação entregue quanto da entrega da mesma informação. E todo esse corpo editorial – autor, avaliador, designer, editor e tantos outros – deve trabalhar alinhado, da maneira mais conectada possível.

Criar um artigo científico é uma empreitada trabalhosa. Publicá-lo, eleve o esforço ao quadrado.

Ainda que vital para autores, avaliadores, designers e editores que participam do processo editorial da revista Cadernos da EPCP – assim como de qualquer outra publicação –, a informação em si não é o objeto deste artigo.

Para entregar de forma clara e inequívoca a informação que o autor (esperamos que brevemente seja seu caso) se esforçou em produzir, é necessário cuidar também da forma. E, mesmo quanto à forma, temos que considerar:

1. Como o artigo se desenvolve.
2. O formato do documento (tamanho, cor, etc.).
3. Como o documento está escrito.

Neste artigo, nos concentraremos apenas no desenvolvimento do Artigo.

2.1. PARTES DO ARTIGO CIENTÍFICO

Todo Documento Científico divide-se em partes para melhor compreensão. Essas partes, ou elementos, podem ser externos (como a capa e a lombada ou dorso) e internos.

No caso de um artigo científico para um periódico, as partes externas podem ser desconsideradas.

Os elementos internos, por sua vez, dividem-se em Elementos Pré-Textuais (como folha de rosto, agradecimento e outros), que vão antes da informação em si; Elementos Textuais (Introdução, Desenvolvimento e Conclusão), que são o coração do documento, e os elementos Pós-Textuais, que são as referências, apêndices, anexos e outros.

Figura 1 - Quadro de elementos de um texto científico.

ELEMENTOS EXTERNOS		Capa	
		Lombada ou dorso	
ELEMENTOS INTERNOS	ELEMENTOS PRÉ-TEXTUAIS	Folha de Rosto	
		Errata	
		Termo ou folha de aprovação	
		Dedicatória	
		Agradecimento	
		Epígrafe	
		Resumo na língua vernácula	
		Resumo em língua estrangeira	
		Lista de ilustrações	
		Lista de tabelas	
		Lista de abreviaturas e siglas	
		Lista de símbolos	
		Sumário	
		ELEMENTOS TEXTUAIS ²	Introdução
			Desenvolvimento
			Conclusão
		ELEMENTOS PÓS-TEXTUAIS	Referências
			Glossário
			Apêndice
			Anexo
		Índice	

Fonte: (AMADEU, et al., 2017 p. 24)

Como este documento se restringe apenas a artigos científicos, no âmbito da publicação na revista, a folha de rosto pode ser suprimida e substituída por informações de identificação do artigo e pelo resumo.

Assim, considera-se que os elementos obrigatórios para os Artigos a serem publicados na revista Cadernos da EPCP são os que se seguem:

Tabela 1 - Elementos Obrigatórios.

Elementos Pré-Textuais	Identificação
	Resumo
Elementos Textuais	Introdução
	Desenvolvimento
	Conclusão
Elementos Pós-Textuais	Referências Bibliográficas

Fonte: Adaptado de (AMADEU, et al., 2017)

Em seguida, passa-se a explicitar, de forma breve, cada um dos elementos.

2.1.1. ELEMENTOS PRÉ-TEXTUAIS

Dispensada a capa, o artigo deve começar, obrigatoriamente, com o Título do Artigo e o nome do Autor. Como elementos opcionais, é possível também colocar um subtítulo no artigo, quando a inclusão do subtítulo contribuir com o entendimento do mesmo. Apesar de não ser obrigatório, é recomendado que o Autor também insira informações adicionais sobre si mesmo, como formação, onde atua, forma de contato – em nosso caso, apenas o e-mail e, caso o autor assim o desejar, contato em redes sociais. Outras informações pessoais serão descartadas no processo de avaliação (idade, telefone, endereço).

Após a identificação, o Autor deve inserir um Resumo, com informações básicas sobre o Artigo. Também é desejável que o Resumo seja acompanhado pela identificação de palavras-chave, ou seja, palavras que podem ajudar o Artigo a ser encontrado em uma pesquisa.

Não é necessária ou desejável a mudança de página após estes elementos.

Na Figura 2, um exemplo da primeira folha.

Figura 2 - Exemplo de página Inicial.

COMO DESENVOLVER UM ARTIGO CIENTÍFICO

José David de Araújo

Bacharel em Informática pela UFPR, Pós-Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela USP/EPCP, graduando em Gestão de Tecnologia pelo SENAC. Servidor da área de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. jdaraujo@tce.sp.gov.br

RESUMO

Apresenta regras e sugestões para criação de um artigo científico a ser submetido à revista Cadernos da EPCP, adaptado conforme normas vigentes na ABNT.

ABSTRACT

It presents rules and suggestions for the creation of a scientific article to be submitted to the Cadernos da EPCP journal, adapted according to norms in force in ABNT.

Palavras chave: ABNT. Artigo Científico. Normas para desenvolvimento. Seções. Introdução. Desenvolvimento. Conclusão. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

Vivemos na era da Informação. A quantidade de informações que um único indivíduo pode receber em um único dia pode ser maior do que a quantidade que uma pessoa comum, há um século, teria acesso em toda a sua vida. Sendo assim, a padronização do fluxo de informações é primordial para as mesmas circulem com mais facilidade, e sendo inteligíveis para um maior número de pessoas que conhecem o meio, o formato e trâmite. No meio científico isso se faz ainda mais necessário: para que as informações possam ser pensadas, repensadas, conferidas, catalogadas, testadas, desafiadas e, finalmente, comprovadas ou descartadas é imprescindível que os interessados, além de se utilizarem do mesmo léxico científico, também se pautem pela padronização formal ao apresentar seus estudos e conclusões aos seus pares e ao mundo.

Neste contexto, a norma brasileira é a encontrada na ABNT, a qual passamos a apresentar, indicando a facilidade da mesma, em uma formatação padrão, que é ao mesmo tempo um documento-modelo (este) já com as formatações necessárias.

2. DESENVOLVIMENTO

Qualquer documento, científico ou não, se baseia em dois pilares: a informação que o mesmo contém e a forma como a mesma é apresentada. A sobrevivência de uma publicação se baseia, obviamente, na quantidade de leitores que ela consegue conquistar – e um periódico depende tanto da qualidade da informação entregue quanto da entrega da mesma informação. E todo esse corpo editorial – autor, avaliador, designer, editor e tantos outros – deve trabalhar alinhado, da maneira mais conectada possível.

50 Artigos | 1º Sem./2017 | Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas | Cs

Fonte: Primeira página deste documento.

Estes elementos são imprescindíveis para a identificação e classificação do documento. Apesar de virem à frente, normalmente são os últimos a serem criados.

2.1.2. ELEMENTOS TEXTUAIS

Os elementos textuais formam o artigo em si. São eles que transmitem a informação, e devem ter o conteúdo necessário para que o leitor se interesse pelo texto.

Porém, para fins de padronização, o mesmo deve ser dividido em, pelo menos, três seções:

1. **Introdução:** nesta seção, o Autor define seu trabalho. Segundo (AMADEU, et al., 2017) (adaptado), a Introdução deve:

(...) estabelecer o assunto, definindo-o sucinta e claramente, sem deixar dúvidas quanto ao campo e ao período abrangidos e incluindo informações sobre a natureza e a importância do problema; (...) indicar os objetivos e a finalidade, justificando e esclarecendo sob que ponto de vista é tratado o assunto; (...) referir-se aos tópicos principais, dando o roteiro ou a ordem de exposição (entretanto, na introdução não são mencionados os resultados obtidos, o que acarretaria desinteresse pela leitura integral do texto).

Para melhor identificação, o nome da seção de Introdução deve ser mantido como **INTRODUÇÃO**.

2. **Desenvolvimento:** A seção Desenvolvimento é o coração do artigo. Nela estão os motivos, as experiências, as considerações e, como o nome indica, o desenvolvimento do artigo em si. E nela que devem ser encontrados os argumentos, os métodos utilizados, a exposição do assunto e a demonstração das principais ideias. "É, em essência, a fundamentação lógica do trabalho." (AMADEU, et al., 2017).

Essa seção pode ser subdividida em outras, e o nome da mesma não precisa ser mantido.

3. **Conclusões:** A seção Conclusão apresenta as considerações finais, sempre baseadas na seção Desenvolvimento. Deve ser o fechamento do trabalho, resumindo as ideias principais e apontando, quando necessário, para soluções e novos desenvolvimentos possíveis.

2.1.3. ELEMENTOS PÓS-TEXTUAIS

Como elemento Pós-Textual obrigatório temos as Referências Bibliográficas, em que se indica qual a bibliografia (livros, revistas, sites, etc.) utilizada para a produção do artigo, de forma a permitir sua identificação individual.

As referências devem ser indicadas na forma da ABNT.

2.2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de que esse artigo não trata da formatação do texto, e apenas do desenvolvimento do mesmo, há elementos que podem ser utilizados através do download deste artigo em seu formato DOCX. Nele, todos os modelos de parágrafos foram

divididos em Estilos, que podem ser utilizados para automatizar a editoração. Todos os estilos criados iniciam com ABNT, e podem ser facilmente identificados, e, como em todo padrão, estão padronizados.

Por exemplo, quase todos os estilos têm fontes com tamanho 12 e tem espaçamento 1,5 (destaque-se a ABNT - Citacao, que tem tamanho 10 e espaço 1).

Também se considera que a bibliografia utilizada (AMADEU, et al., 2017) é pública e pode ser utilizada no endereço constante das Referências Bibliográficas.

3. CONCLUSÃO

A necessidade de um padrão para a produção de documentos científicos se apresenta de forma inegável. O padrão ABNT, além de simples e aceito internacionalmente, fornece um guia para a construção de um trabalho claro, eficiente e, mais importante, com maior possibilidade de divulgação da informação. 

Referências Bibliográficas

AMADEU, M. S. U. S. et al. **Manual de Normalização de Documentos Científicos**. Acervo Digital UFPR. UFPR. 2017. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/45654/Manual%20de%20Normalizacao%20de%20Documentos%20Cientificos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 05 set 2017.

Licitações para Micro e Pequenas Empresas

com o professor Nilo Cruz Neto

10/03/2017 - Na décima entrevista exclusiva para a Comunidade de Prática de Compras Públicas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o professor Nilo Cruz Neto falou sobre as licitações para micro e pequenas empresas. As perguntas foram elaboradas pelo também professor da Enap, Sandro Bernardes.

Doutorando em Políticas Públicas pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), em Portugal. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Pós-graduado em Direito Constitucional, Administrativo e Tributário pela Universidade Estácio de Sá. Pós-graduado em Auditoria e Perícia Contábil pela UFMA. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Auditor externo e independente (QTG/CNAI/CFC). Administrador e Contador. Professor da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Foi professor da Universidade Estácio de Sá, da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB), da Faculdade JK (DF), e professor substituto da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Atuou como instrutor da Escola de Administração Fazendária, do Ministério da Fazenda (Esaf/MF), da Escola de Governo do Maranhão (EGMA)

e da Escola de Gestão Municipal da Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (Famem). Ministra cursos e profere palestras nas áreas de Auditoria, Controle Interno Governamental, Compliance, Controle Social, Gestão Municipal, Orçamento Público, Lei de Responsabilidade Fiscal, Licitações e Contratos Administrativos, tendo formado mais de dois mil pregoeiros por todo o Brasil. Autor do livro Contabilidade Avançada (ISBN nº 9788590657903). Responsável pelo sítio www.lrf.com.br. É membro do Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (Ibracon).

Sandro Bernardes – Professor, tutor e monitor de diversas escolas públicas de governo, tais como: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Instituto Plácido Castelo (IPC) do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Ministério Público Federal, Escola de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, dentre outras instituições.

A política de concessão de regime diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte no processo de contratação pública é relativamente recente em nosso país. Em seu ponto de vista, mesmo com esse pouco tempo, é possível afirmar que as diretrizes estabelecidas são satisfatórias?

Nilo: De modo geral, as vantagens e benefícios adotados no Brasil a partir da Lei Complementar nº 123/2006 parecem convergir com algumas experiências já existentes em nível internacional. É possível encontrar correspondentes na legislação norte-americana, como no Small Business Act de 1958, e no regulamento federal de contratações, o FAR, que consolida uma série de alterações ocorridas nessa área desde 1978 até 1999. Como exemplos, temos a previsão de licitações com participação exclusiva de micro e pequenas empresas para compras estimadas em até US\$ 100 mil; a imposição da subcontratação de MPE em contratos superiores a US\$ 500

mil; e algo semelhante ao nosso empate ficto, abrangendo as obras e serviços de engenharia e uma margem de 6%. Também vejo em nossa política aspectos similares ao que ocorre em alguns países europeus. A previsão de lotes, ou cotas, com disputa fechada entre MPE, por exemplo, é uma realidade na França, Dinamarca e Lituânia. Por outro lado, outras experiências internacionais mostram que podemos avançar em estratégias específicas.

Poderia citar algumas dessas experiências?

Nilo: Em países como Holanda, Bélgica e Hungria, por exemplo, é vedado aos órgãos exigir das empresas pequenas a comprovação documental de quaisquer informações que podem ser facilmente conferidas na Internet. Além disso, a ampla divulgação, em grandes portais na Internet contendo cursos, orientações e informações específicas para estimular a participação de pequenas empresas nas

contratações públicas é uma prática adotada na Alemanha, Áustria, Irlanda, Lituânia, Reino Unido, França e Itália. Nos Estados Unidos, o escritório do Small Business Administration, uma agência governamental, faz o mesmo. Importante destacar que, no Brasil, temos uma tentativa embrionária do Sebrae de desenvolver algo nesse sentido.

Os limites atuais de enquadramento (R\$ 3,6 milhões de receita bruta) são razoáveis? Você acha que deveríamos ter uma amplitude maior? O aumento para R\$ 4,8 milhões previsto para janeiro de 2018 é adequado?

Nilo: A formulação de uma política pública passa necessariamente pela definição do público-alvo dessa política. Por isso é preciso inserir as vantagens às micro e pequenas empresas nas licitações no contexto da Lei Complementar nº 123/2006, cujo objetivo principal foi o de garantir, a esse tipo de empresa, tratamento simplificado para fins tributários. Como consequência,

acabou-se por adotar aqui no Brasil o critério do faturamento, que é o determinante para a caracterização de uma ME ou EPP.

Entendo que o recente aumento da faixa de faturamento para caracterização das empresas de pequeno porte, que começa a valer a partir de 2018, também teve como finalidade precípua aumentar o número de empresas aptas a aderir ao Simples, a par de outras medidas tomadas pelo governo para permitir a adesão de firmas que atuam em atividades específicas, para as quais a opção ao Simples era historicamente vedada. Portanto, as consequências desse novo enquadramento para os processos de contratação pública vêm apenas a reboque, sem grandes discussões específicas.

No entanto, aqui é preciso fazer uma observação pertinente. A fixação do público-alvo da política de estímulo às MPE em compras públicas com base no faturamento não é uma exclusividade nossa: é, por exemplo, o mesmo modelo seguido na Argentina e no Chile. Já nos Estados Unidos e na União Europeia, leva-se em consideração tanto o número de empregados como o faturamento anual da empresa. No Canadá, o porte da empresa é definido em função do número de empregados. Ainda que vejamos uma miríade de critérios para a definição do público-alvo,

inexistem estudos nessa área apontando um ou outro modelo como um fator decisivo para o sucesso ou insucesso da política.

Parece-nos que a política de beneficiar ME/EPP não tem sido aplicada em contratações diretas por dispensa e inexigibilidade. É possível afirmar isso? Ao conceber a Lei, a União não deveria ter se preocupado com tais situações?

Nilo: Você tem razão! Perceba que as vantagens conferidas às ME/EPP na LC 123 são quase todas voltadas para o processo licitatório: o diferimento de prazo para a regularização fiscal, o empate ficto, a participação exclusiva a depender do valor estimado, a possibilidade de subcontratação, e cotas reservadas de disputa. Para as contratações diretas resta a previsão de que, apenas em se tratando de dispensa feita em função do valor, a compra deva ocorrer “preferencialmente” junto a uma ME ou EPP.

Numa análise mais apressada, a política parece ter sido concebida adequadamente, afinal de contas, a nossa Constituição diz que a licitação é a regra, e a contratação direta, exceção, não é mesmo? Ocorre que no mundo real não é bem assim. Nós todos que trabalhamos de alguma forma com isso, temos de fato uma percepção, ainda

que intuitiva, do elevado peso dos processos de dispensa e inexigibilidade na contratação pública, o que se confirma quando analisamos algumas estatísticas.

O site do Pannel de Compras do Ministério do Planejamento (que contém dados de todos os órgãos que compõem o SISG, do governo federal), mostra que de 2012 a 2016 os processos de contratação direta corresponderam a cerca de 80% do quantitativo total de processos realizados (ou seja, somando-se todos os processos de licitação, dispensa e inexigibilidade). Ele também nos permite constatar que, no mesmo período, enquanto os valores homologados decorrentes de contratação direta têm crescido em relação ao total, as dispensas e inexigibilidades são cada vez menos destinadas às ME/EPP. Em 2016, por exemplo, 60% dos valores homologados decorreram de contratações diretas; e, no mesmo ano, apenas 1,69% do valor total homologado em dispensas e inexigibilidade foi destinado a ME/EPP.

É claro que isso exige uma profunda reflexão. Não apenas quanto a esta política de que estamos tratando aqui, mas inclusive em relação ao processo de compras como um todo. Hoje, é muito mais fácil para um agente de compras fazer uma dispensa do que conduzir um

processo licitatório completo. Dito de outra forma, se ele tiver a oportunidade de contratar por dispensa, tenderá a fazê-lo. Além disso, com o passar dos anos as hipóteses de dispensa só aumentam, enquanto que o processo licitatório, de um modo geral, parece tornar-se mais burocrático e engessado – veja nesse sentido a quantidade de acórdãos, leis, decretos, resoluções, instruções normativas e portarias editadas nos últimos tempos. Portanto, acredito que uma maior participação de ME/EPP no fundo público decorrente de contratações passa necessariamente, dentre outras medidas, pela extensão, na medida do possível, das vantagens já conhecidas ou pela concepção de outras específicas para os processos de contratação direta.

A legislação atual determina que nas licitações por itens haverá a participação exclusiva de ME/EPP quando o item individualmente não ultrapassar R\$ 80 mil. Isso, ao fim, não causa embaraços à seleção da melhor proposta por parte da Administração Pública?

Nilo: Do ponto de vista meramente procedimental não vejo grandes problemas. A inserção de cláusula específica no edital exige menos de 30 segundos para sua digitação e, além disso, para pregões eletrônicos, basta ao pregoeiro

selecionar a opção específica da vantagem no Comprasnet, sendo que outros sistemas de compras têm dispositivo similar.

Em relação ao preço e à possibilidade de o valor adjudicado ser elevado para a Administração, é preciso ponderar que a regra da participação exclusiva comporta exceções, e uma delas é justamente quando a sua aplicação não for vantajosa para a Administração, no caso, por exemplo, de resultar em preço superior ao valor estimado.

Permita-me trazer aqui um dado preocupante: na publicação Infográficos, de 2016, a empresa de consultoria Negócios Públicos informa que, dos itens estimados em até R\$ 80 mil licitados por pregão em 2015 através do SIASG, que representam 94% do total, 59% não foram disputados exclusivamente entre ME/EPP. Portanto, mesmo diante da regra que obriga a participação exclusiva nesses casos, a política parece enfrentar alguma resistência na sua implementação.

No caso de serviços contínuos, como interpretar a destinação da contratação para ME/EPP? Deve-se levar em conta um ano ou a totalidade possível da contratação (60 meses)?

Nilo: No ano passado, o TCU decidiu que, em se tratando de licitações para a contratação de serviços contínuos, o valor estimado de até R\$ 80 mil previsto na LC 123 determinante à participação exclusiva de ME/EPP refere-se a um exercício financeiro tomado isoladamente e, como este tipo de contrato pode ser prorrogado por até 60 meses, a participação exclusiva seria devida para contratos estimados em até R\$ 400 mil ao final desse período, respeitado o limite anual de R\$ 80 mil.

De acordo com essa decisão, deve-se levar em conta não apenas o período inicial da vigência, mas a possibilidade de prorrogações sucessivas. Portanto, importa saber o valor estimado para todo o contrato, projetando-se ao limite a prorrogação prevista, se houver.

Por exemplo, havendo vigência inicial de 12 meses, com possibilidade de prorrogação por mais seis, teríamos um total de 18 meses. Portanto uma estimativa de preços de até R\$ 120 mil ensejaria a participação exclusiva de ME/EPP no certame.

Essa é uma questão bem interessante, porque é um exemplo de como um agente envolvido na implementação da política pode atuar também de modo a torná-la mais efetiva. Caso o TCU tivesse decidido que o limite de R\$ 80 mil se refere a todo o período de vigência do ajuste, a possibilidade de aplicação prática dessa vantagem seria bastante reduzida: por exemplo, num certame visando à contratação de serviço com vigência total prevista de 60 meses (incluindo as prorrogações), gastos anuais estimados superiores a R\$ 16 mil culminariam na ampla disputa, com a possibilidade de participação de empresas maiores.

Quanto ao enquadramento: o papel desempenhado pela Receita Federal deve ser ativo? Ou a própria empresa é que deve se incumbir de informar o seu desenquadramento? Cabe à Administração averiguar eventuais fraudes?

Nilo: O desenquadramento da condição ME/EPP pelas juntas comerciais é efetuado a partir de declaração específica apresentada pelo empresário ou sociedade empresária. Num certame presencial, uma empresa pode apresentar qualquer um dos dois documentos a seguir para indicar sua condição de ME/EPP: declaração unilateral, ou certidão emitida pela junta comercial. A apresentação pode ocorrer inclusive na fase de credenciamento, para informar à administração desde então que se trata de empresa que goza das vantagens da LC 123. Tais expedientes, obviamente, devem ser contemporâneos ao momento da realização da licitação. Em pregões eletrônicos, na maioria dos sistemas, a exemplo do Comprasnet, na tela de inclusão da proposta inicial

há um campo que deve ser selecionado pelas ME/EPP para informar tal condição. Em todos os casos acima, no entanto, tais declarações, bem como a certidão da junta comercial, gozam apenas de presunção relativa, ou seja, admitem prova em contrário.

Se num pregão, por exemplo, o licitante declarou-se ME, mas no envelope de habilitação apresentou DRE na qual consta faturamento R\$ 7 milhões no ano anterior, o pregoeiro deve levar isso em consideração. O procedimento recomendado seria então alijá-lo imediatamente do certame, e comunicar tal fato ao gestor, que é o agente apto a determinar a abertura de procedimento administrativo visando à aplicação de penalidade, observado o contraditório e a ampla defesa.

Além disso, em função do crescente número de empresas que se declaram ME/EPP sem reunir as condições de enquadramento, o TCU vem recomendando, há bastante tempo, que o agente de compras efetue consultas a Portais da Transparência, com o objetivo

de verificar se o somatório dos valores das ordens bancárias recebidas pelos licitantes, relativas ao seu último exercício, extrapola o faturamento máximo permitido, de sorte a permitir a utilização dos benefícios da LC 123 somente a empresas que se enquadrem, de fato, na condição de ME ou EPP.

O TCU também tem recomendado, amiúde, a realização de diligência, por meio de solicitação à licitante para que apresente documentos contábeis aptos a demonstrar a correção e a veracidade de sua declaração de qualificação como ME/EPP.

Quanto ao papel da Receita Federal, uma maior integração entre seus sistemas, o Comprasnet e as juntas comerciais, poderia, em parte, mitigar esses casos de fraude. Digo “em parte” porque acredito que na maioria das vezes, e pelo que vi em 12 anos como auditor da CGU, a declaração falsa e o enquadramento fraudulento na junta comercial geralmente vêm acompanhados de balanços adulterados e omissão de receita. E, para resolver isso, não vejo outra saída senão o incremento da fiscalização.

Tem se tornado comum, a partir de evidências extraídas da jurisprudência, que muitas empresas se declarem como de pequeno porte sem o serem. Em sua opinião, as penalidades aplicadas pelos órgãos de controle, em especial, as declarações de inidoneidade aplicadas pelo TCU, são efetivas como meio de impedir a repetição de tal comportamento por parte das empresas?

Nilo: Não acredito que tenha um efeito pedagógico geral. Mesmo reconhecendo todo o esforço do TCU nos últimos anos em coibir tal prática, o número absoluto de empresas cumprindo essa sanção em decorrência de fraudes diversas não chegavam a 190 em 26 de fevereiro deste ano. Infelizmente, nos órgãos de controle em geral, como TCU, CGU, MPF, há uma inegável limitação de ordem operacional.

Assim como me parece também que o crescimento da divulgação dos casos em que essa fraude é identificada não tem um condão de inibi-la de modo efetivo.

Além disso, nos estados e principalmente nos municípios, em função da falta de profissionalização dos agentes à frente do processo de compras (equipes que mudam a cada gestão), não existe uma cultura de abertura e condução de processos de apenação, inclusive diante de casos grosseiros de fraude ao processo licitatório, como o indicado.

Veja também que com o advento da Lei nº 13.303/2016, as empresas públicas e sociedades de economia mista não poderão mais aplicar a inidoneidade prevista na Lei nº 8.666/1993, podendo adotar, no máximo, a suspensão, gerando restrições à empresa sancionada apenas perante a própria estatal.

De qualquer modo, os agentes de compras devem fazer pesquisas junto ao site do TCU, assim como no CEIS (mantido pela CGU), e no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (mantido pelo CNJ), para certificar-se de que as empresas participantes do certame

não estão cumprindo nenhuma sanção que as impeça de contratar com o poder público. Inclusive há vários acórdãos do próprio TCU nesse sentido.

Mesmo se deparando, eventualmente, com uma sanção que não gera efeitos perante o órgão promotor do certame, o agente de compras estará ciente dos riscos da participação de determinada empresa, e terá um bom direcionador para as suas diligências.

No caso de a empresa alegadamente ser de pequeno porte sem deter tal condição: é preciso que o resultado (fraude ao processo) seja atingido para que uma eventual punição seja aplicada à empresa fraudadora?

Nilo: Em diversas oportunidades o plenário do TCU tem decidido que em geral, a fraude em licitações, e em particular, a simples participação de empresa em certames exclusivos ou com outros benefícios para ME/EPP, por meio de declarações falsas, comporta a aplicação da inidoneidade, ainda que o licitante fraudador não tenha sido contratado ou não tenha havido dano ao erário. Nesse sentido, vale a pena citar o Acórdão nº 1.794/2014, em que essa tese é confirmada, tendo o tribunal apenas reduzido o prazo da inidoneidade inicialmente aplicado, de seis

meses, para três meses, pelo fato de a empresa não ter vencido o certame.

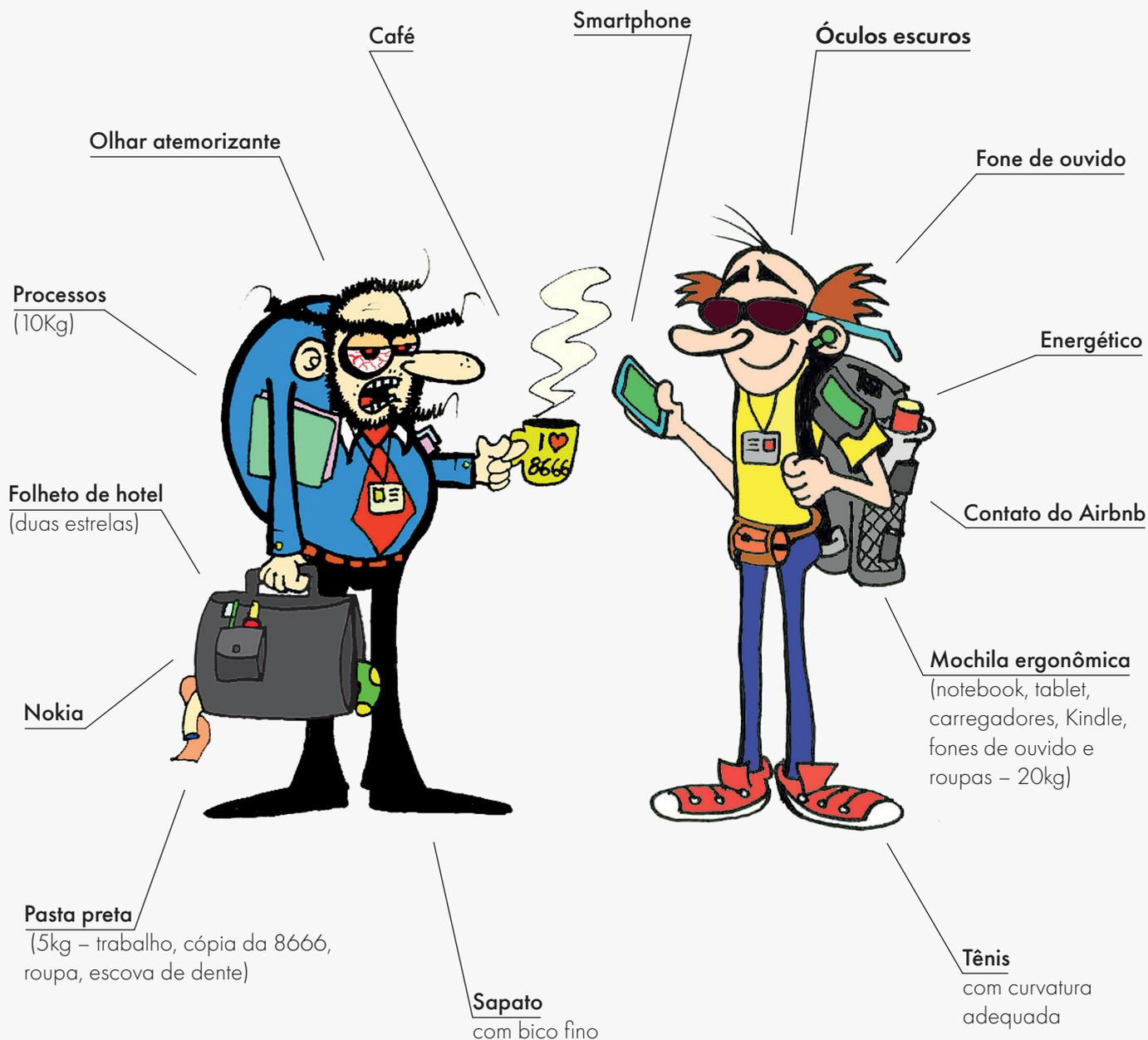
A partir de quando deve ser computado o prazo de cumprimento de eventual punição aplicada a empresa declarada inidônea pelo TCU, em razão de ter se valido indevidamente da condição de ME/EPP?

Nilo: O Acórdão nº 348/2016 – Plenário tem caráter normativo e trata da sanção de inidoneidade prevista na lei orgânica do TCU. A contagem do prazo de cumprimento da sanção inicia-se com o trânsito em julgado da condenação.

Raiz & Creme alimentício pastoso

(tubérculo ou similar)

composto de avelãs (13%), cacau (7,5%), leite desnatado (5,6%), açúcar, óleos vegetais, lactose, soro de leite, emulsificante (lecitina de soja) e aromatizante*



*Os valores indicados pelas porcentagens são os valores mínimos.

Indicamos

Conta-nos o autor que, para os romanos, as mãos simbolizavam para os romanos a fidelidade, sendo o aperto de mãos a representação da confiança do eleitor e, por outro lado, da lealdade do parlamentar. Desta forma, oriundo de manus data (mãos dadas), o termo *mandato* reflete esse nexo de credibilidade.

Auro Augusto Caliman (nosso colega do TCESP desde 2005) em sua obra *Mandato Parlamentar* (Editora Atlas) apresenta importante estudo sobre essa temática oriunda do poder legislativo, sob a perspectiva constitucional. A análise que a obra nos traz engloba não somente as hipóteses e os desdobramentos da perda antecipada do mandato na esfera federal, estadual e distrital, com suas principais repercussões e efeitos, mas também considera o enfoque dos mandatos dos vereadores, no âmbito municipal.

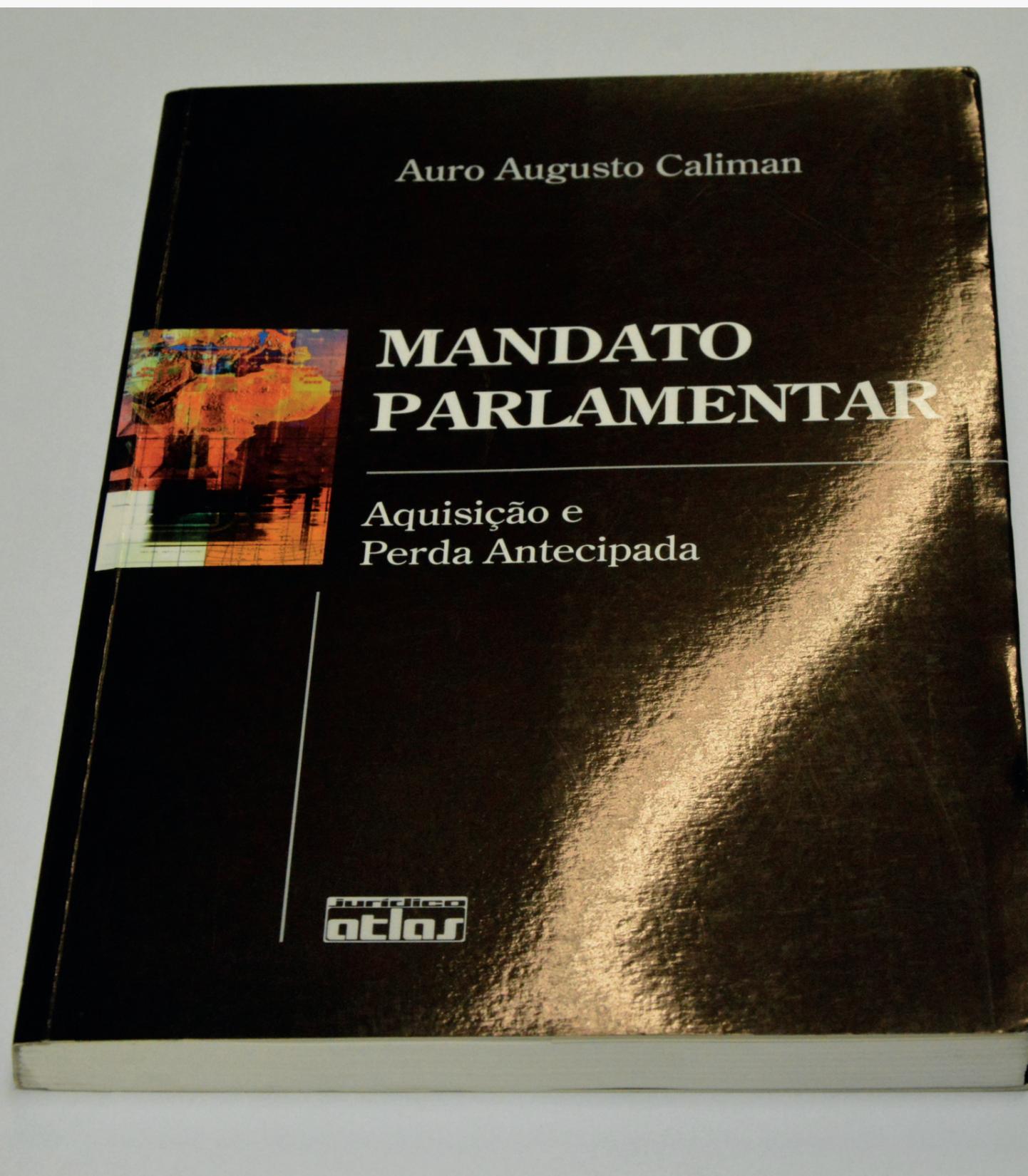
A obra também contextualiza o propósito, as origens históricas e as situações encontradas no direito

comparado, servindo como uma reflexão da própria evolução do Parlamento e do papel da democracia representativa, nas condições de aquisição e perda antecipada do mandato parlamentar.

A publicação é feita pela Editora Atlas e o livro está disponível na Biblioteca do TCESP.

Auro Augusto Caliman é doutor em Direito Constitucional pela USP (2009) e mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2004). Possui bacharelado e licenciatura em História pela Universidade de São Paulo (1984), bacharelado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1984) e graduação em Filosofia - Faculdade Nossa Senhora Medianeira SP - jesuítas (1977). Foi Secretário-Geral Parlamentar da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (1995-2005 e 2007-2009) e Procurador-Chefe da Assessoria Técnica da Mesa da Assembleia Legislativa de São Paulo (1989-

1995) e da Assembleia Constituinte Estadual (1989). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional - Direito Parlamentar - Direito Administrativo, atuando principalmente nos seguintes temas: Constituição do Estado de São Paulo; Poder Legislativo; Assembleia Legislativa; Regimentos Internos de Casas Legislativas estaduais e municipais; processo legislativo estadual; Comissão Parlamentar de Inquérito; mandato parlamentar: aquisição e perda antecipada; código de ética e decoro parlamentar; parlamentares paulistas (1835/2011); assessoria técnico-jurídica na atividade legislativa, parlamentar e de cidadania. Licitação. Controle da Administração Pública. Atualmente exerce assessoria técnico-jurídica no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo como Assessor-Procurador no Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho.



Essa é do tempo em que o Araújo consertava as velhas Olivettis e Remingtons pelas seções da casa, telefone era um investimento, filmes de super-heróis não eram moda e Internet a gente não imaginava nem em livros do Júlio Verne.

Minha primeira fiscalização – *solo e in loco* – foi numa daquelas pequenas e tranquilas cidades do interior de São Paulo, onde todo mundo se cumprimenta pelo nome abrindo um sorriso quando passa pela rua. Nessa primeira vez, como em muitas vezes depois, eu contei com o apoio e conselho de vários colegas. O mais animado deles me deixou um cartão de visitas com uma anotação atrás: “A cidade é um ovo de pequena. Tem um senhor na prefeitura que pode ajudar muito, inclusive para achar hotel. Anotei o nome dele no cartão.” Do outro lado, com letras pretas quase desenhadas, um nome difícil de esquecer: Ultom.

Encurtando a longa história, depois trocar dois pneus furados debaixo

de chuva, do pior café que já tomei em toda a minha vida e viajando muitas horas além do planejado, finalmente cheguei à cidade, debaixo da mesma chuva. Cansado, sem hotel e ainda com roupa molhada, fui lá procurar o tal de seu Ultom.

Pois é: só que na prefeitura, ninguém conhecia o tal do seu Ultom. Com a chuva, o cartão tinha se desfeito no meu bolso, e o sobrenome estava perdido em algum canto da minha lembrança, provavelmente entre a segunda borracharia e o pão na chapa borrachudo que acompanhou o café. A senhora que me atendeu no balcão (sim, ela me olhou de cima a baixo quando disse que era do Tribunal) procurou numa lista de papel com umas quarenta páginas (cujos nomes, obviamente, não estavam em ordem alfabética), e nada de encontrar o tal seu Ultom, enquanto eu fazia uma poça d'água no chão da prefeitura, sob o olhar de todo mundo.

Já estava pensando que meu colega tinha aprontado comigo, quando minha cara de desespero fez com que a senhora, ainda que contrariada, me passasse a lista e dissesse “pode procurar o senhor mesmo, se quiser.”

Sequei minhas mãos o melhor que pude e peguei a lista com cuidado.

E, para minha surpresa, estava lá, terceiro nome, letras grandes e bem legíveis, escrito com caneta tinteiro azul, o nome do dito cujo. Apontei para ele com alguma raiva no rosto, e a senhora olhou para mim, meio sorriso, e disse “ah... entendo. Vou chamá-lo”.

Calmamente, ela discou dois números, esperou um pouco, e falou no telefone cinza:

— Bom dia... tem um moço do Tribunal de Contas aqui querendo falar com o senhor, poderia descer aqui...

E olhou para meu rosto quase sem conseguir segurar o riso, e completou bem pausadamente:

— ... seu U-ÉLE-TOM?

Pois é. Seu “U-éle-tom” (um simpático senhor já quase se aposentando, com nome de almirante inglês, segundo ele) foi de grande valia, me indicando desde hotel (banho quente e toalhas secas, finalmente) até onde a comida era boa, e barata.

A fiscalização transcorreu sem maiores problemas. Mas, em todas as vezes que eu voltei na prefeitura, a mesma senhora, sempre me atendia com um sorriso e dizia “quer falar com o seu Ultom?”

Tem uma ideia e quer participar da próxima edição? Acesse o site (<https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos>)

Cadastre-se e envie.

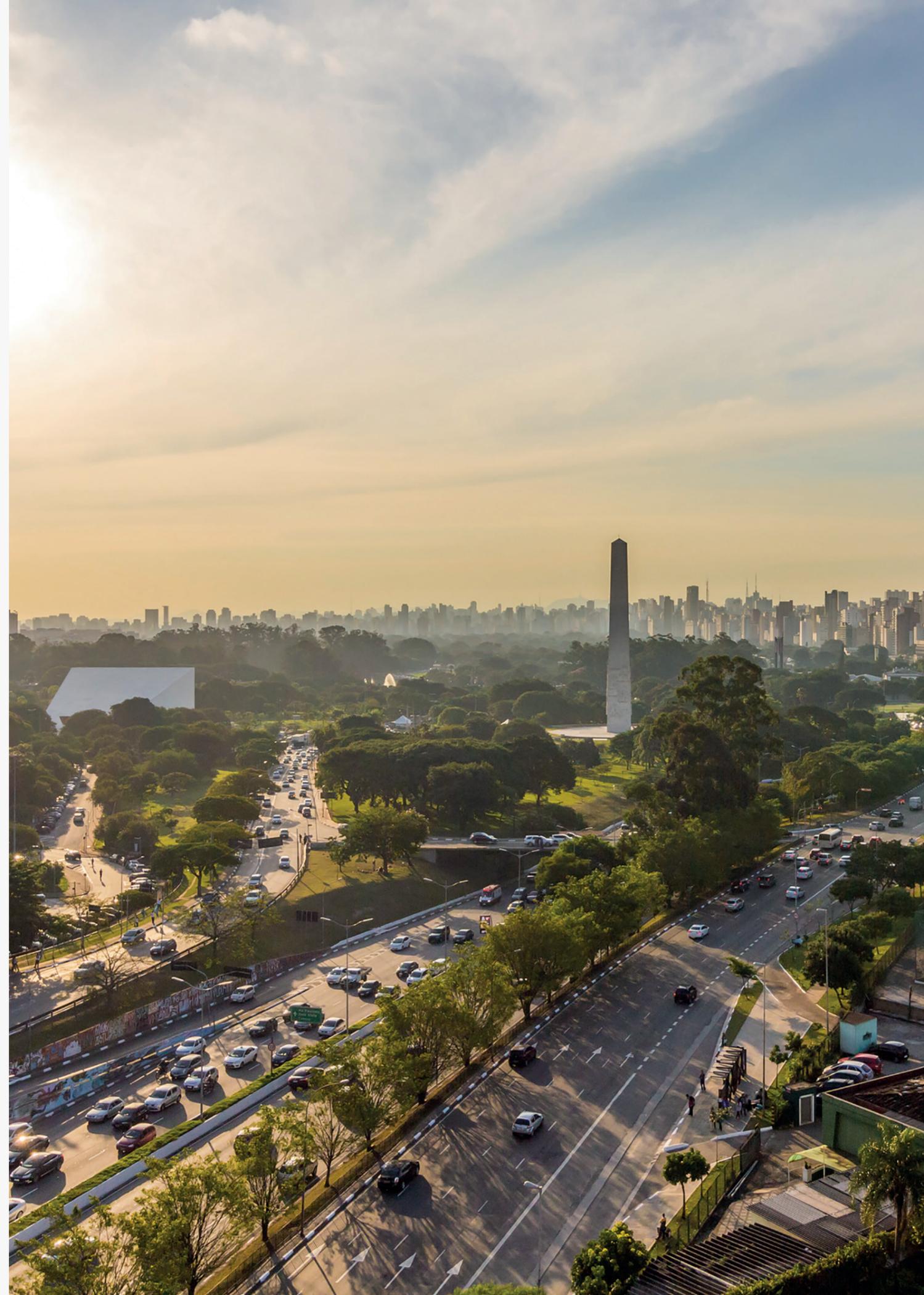




Diego Vivencio é funcionário do Tribunal desde 2009. Quando está nas ruas gosta de fotografar arquitetura e paisagem urbana, registrando aquela beleza que muitas vezes passa despercebida na correria do dia a dia.

Se, assim como o Diego, você gosta de fotografia e deseja compartilhar, acesse o site (<https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos>)

Cadastre-se e envie.



Aprovados!

Aqui conheceremos um pouco da personalidade e gosto de alguém do TCESP. Na primeira edição, apresentamos nosso Presidente, Sidney Beraldo.



Fotos: Matheus de Souza Oliveira

Escola Paulista de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

ESCOLA PAULISTA
de
CONTAS PÚBLICAS
Nota 10

Nome: Sidney Estanislau Beraldo

1. VERDADEIRO ou FALSO:

(*Falso*) O mundial do Corinthians de 2000 foi legítimo.

(*falso*) Palmeiras não tem título mundial.

2. Marque a alternativa correta:

2.1 - Comida:

- a) caseira
- b) fast food
- c) vegetariana
- d) internacional

2.2 - Filme:

- a) comédia
- b) terror
- c) romance
- d) ficção
- e) todas as alternativas estão corretas

3. Responda com suas próprias palavras:

a) Qual seu livro preferido? O Físico Noah Gordon

b) O que tira o seu humor? Ignorância

c) O que te deixa feliz? Brincar com minhas netas

d) Do que você tem saudade? Do meu Pai

e) Qual a melhor viagem que já fez? Isnael

f) E para onde você ainda gostaria de ir? Tibet

g) Qual o seu filme preferido? A vida é Bela

h) Qual sua música preferida? O Bebado e a equilibrista
Elis Regina