revista síntese

A expansão dos investimentos privados na infraestrutura pública: desafios transversais e multissetoriais do Governo Federal sob a ótica do controle externo das desestatizações

IGOR PEREIRA OLIVEIRA
Mestre em Engenharia Civil – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo
Auditor Federal de Controle Externo no Tribunal de Contas da União

RESUMO

A transferência para a iniciativa privada da execução de serviços públicos explorados pela União tem ampliado as oportunidades de investimentos em infraestrutura pública e exigido a interação da Administração Pública com os órgãos de controle externo. Considerando os esforços dos tribunais de contas brasileiros para a uniformização de entendimentos e a divulgação de ações de controle e utilizando-se o método de abordagem dedutivo e pesquisa documental e bibliográfica, este estudo evidencia desafios transversais relacionados a falhas de coordenação e coerência nas ações governamentais, como procedimentos ineficazes, lacunas normativas e regulatórias, falta de fundamentos e estudos técnicos, sobreposições e até mesmo desconstrução de normativos relevantes no âmbito do Governo Federal. Além disso, apresenta detalhes dos debates técnicos sobre a contratação de empresas privadas denominadas verificadores independentes, passíveis de conflitos de interesses, da ineficácia de cooperação técnica e do não escopo de auditorias. Ademais, expõem-se detalhes de consulta do Governo Federal sobre desistência de relicitação nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário e a relevância da interação entre Administração Pública e controle externo quando existem dúvidas na aplicação de dispositivos legais.

Espera-se contribuir com os esforços de cooperação técnica do Instituto Rui Barbosa (IRB), da Rede Integrar de Políticas Públicas Descentralizadas (Rede Integrar) e da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Palavras-chave: desestatizações; controle externo; coordenação; coerência, conflito de interesses.

DOI: https://doi.org/10.70690/kfygyf22

Este é um artigo em acesso aberto sob a licença *Creative Commons* Atribuição 4.0 Internacional

ABSTRACT

The transition of public services to private sector has broadened the investment in public infrastructure, thereby necessitating the engagement of public administration with external oversight bodies. Given the concerted efforts of Federal Court of Accounts - Brazil (TCU) towards the harmonization of interpretations and the promulgation of control measures and employing a deductive method of approach coupled with documentary and bibliographic research, this study underscores pervasive challenges tied to lapses in coordination and coherence in governmental actions. These challenges encompass ineffective procedures, normative and regulatory voids, absence of foundational and technical studies, overlaps, and even the dismantling of pertinent regulations within the purview of the federal government. Moreover, it elucidates the technical discourses surrounding the engagement of private entities, referred to as independent verifiers, who are potentially susceptible to conflicts of interest, the inefficacy of technical collaboration, and the non-scope of audits. Additionally, it reveals the details of the federal government's inquiry into the abandonment of re-bidding in the road, rail, and airport sectors, and underscores the significance of the interplay between public administration and external oversight in instances of ambiguity in the application of legal provisions.

This study aims to augment the technical cooperation endeavors of the Rui Barbosa Institute (IRB), the Integrar Network of Decentralized Public Policies (Integrar Network), and the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

***Keywords**: privatizations; external oversight; coordination; coherence; conflict of interest.*

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

A Lei 11578/2007 dispôs sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). À época, destacou-se a parceria com os entes federativos e a necessidade de investimentos nas obras de infraestrutura[2]:

> 6. A urgência e a relevância das medidas, Senhor Presidente, estão configuradas na necessidade de se estabelecer um marco regulatório que dote o Estado brasileiro de instrumentos que possibilitem à União, em parceria com os entes federativos, executar as obras de infraestrutura necessárias para a consolidação do desenvolvimento econômico, bem assim para melhoria das condições socioeconômicas da população, especialmente a de menor renda. Entre essas obras devem ser destacadas as de habitação e saneamento, integrantes do PAC, que são de fundamental importância para o crescimento econômico e para a redução do déficit habitacional.

Diante da evolução propiciada pelo arranjo institucional do PAC, a Lei 13.334/2016, decorrente da conversão da medida provisória (MP) 727/2016, criou o Programa de Parcerias de Investimento (PPI), buscando ampliar as oportunidades de investimento e garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública. Na exposição de motivos da MP, destacou-se que o PPI contemplaria empreendimentos públicos nas modalidades de concessão comum, patrocinada, administrativa ou regida por legislação setorial.

Os projetos qualificados no PPI são de interesse estratégico e têm prioridade nacional perante todos os agentes públicos nas esferas administrativa e controladora da União, dos Estados, do Distrito Federal (DF) e dos Municípios.

No inciso IV do art. 6º da citada lei exige-se a articulação com os órgãos e autoridades de controle, para aumento da transparência das ações administrativas e para a eficiência no recebimento e consideração das contribuições e recomendações.

Antes do PAC, a Lei 9.491/1997 definiu procedimentos para o Programa Nacional de Desestatização (PND), reordenando a posição estratégica do Estado na

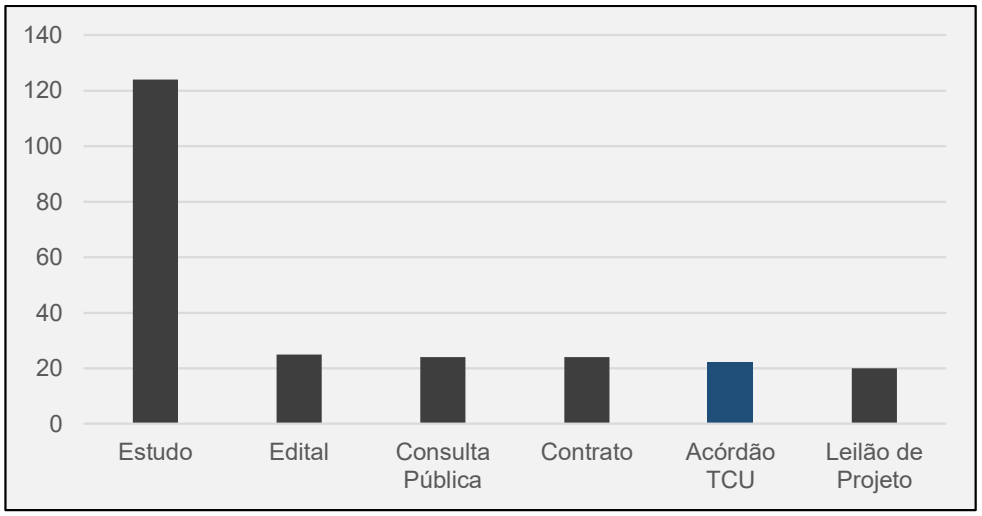
[2] Disponível em http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14NOV2007.pdf#page=310

economia e permitindo a retomada de investimentos nas empresas e atividades que viessem a ser transferidas à iniciativa privada.

O PND incluiu a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou por intermédio de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade. Por força do inciso VIII de seu art. 18, a documentação dos processos de desestatização deve ser apreciada pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Diante das previsões legais, o TCU tem apreciado os projetos do PPI. O gráfico abaixo evidencia as etapas de quase 240 projetos em andamento:

Figura 1. Quantidade por etapa de 239 projetos do PPI em andamento



Fonte: Confecção própria. Disponível em: https://www.ppi.gov.br/projetos/. Acesso em 3 set. 2023

Neste contexto, o Comitê Técnico de Concessões, Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Privatizações do Instituto Rui Barbosa (IRB), criado em 2021, tem promovido ações no sentido de qualificar a atividade fiscalizatória dos tribunais de contas na temática das desestatizações.

O Instituto Rui Barbosa (2022) ressaltou que a uniformização de entendimentos para casos análogos confere uma maior segurança jurídica e otimiza o tempo requerido para análise. Também se incentivou a divulgação das ações de controle sobre projetos e contratos de desestatização, com vistas a demonstrar a relevância da atuação dos tribunais de contas para toda a sociedade.

Além disso, o compartilhamento de informações, capacitação e estudos sobre concessões e PPPs foi um tema proposto pelo Tribunal de Contas dos Municípios do

Estado de Goiás (TCM-GO), em setembro de 2022, para o Plano Anual de Trabalho (PAT)[3] 2023 da Rede Integrar, rede colaborativa formada pelos tribunais de contas do Brasil. Apesar disso, o tema não foi incluído na lista de prioridades do PAT 2023.

Assim, este estudo apresenta detalhes da experiência do TCU[4] em processos de desestatizações ou em outras tipologias processuais relacionadas ao controle externo de concessões comuns e PPPs, com um olhar para questões transversais.

Na mesma linha do raciocínio do IRB e do TCM-GO, pretende-se contribuir com a divulgação das ações de controle, o que, por sua vez, poderá agregar valor aos debates frequentes na Rede Integrar sobre a uniformização de entendimentos para casos análogos no país.

A propósito, a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2019) estimula o compartilhamento de informações entre instituições de controle sobre questões emergentes, de modo a contribuir com o seguinte princípio: "*PRINCIPLE 12: Capacity building through promoting learning and knowledge sharing*".

Serão evidenciados casos práticos sobre falhas de coordenação e coerência nas ações governamentais, como procedimentos ineficazes, lacunas normativas e regulatórias, falta de fundamentos e estudos técnicos, sobreposições e, até mesmo, desconstrução de normativos relevantes no âmbito do Governo Federal.

A propósito, a jurisprudência do TCU tem sido utilizada pelos Tribunais de Contas Estaduais, como foi o caso do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) em representação sobre concessão do complexo Maracanã (processo 106.906-3/22 [5]), que exigiu adequações editalícias de modo a resguardar os princípios da proporcionalidade, da impessoalidade e da moralidade, e ainda, a própria eficácia da atuação do verificador independente. Observe-se trecho do voto:

> [...] contratação e remuneração do VI pela concessionária cria um vínculo jurídico entre tais figuras, que pode interferir, na prática, na atuação daquele examinador, **sendo necessário que se adotem medidas em prol da observância do princípio da impessoalidade e da própria eficácia da atuação do Verificador Independente**. Assim, parece-me razoável exigir a

[3] Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2023/05/plano-anual-de-trabalho-2023v4.pdf.

[4] A pesquisa integrada do TCU disponibilizou, até meados de setembro de 2023, mais de 800 decisões sobre desestatizações, o que, naturalmente, direcionou o olhar da pesquisa para a experiência técnica daquela Corte de Contas.

[5] Disponível em: https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo.

> definição de condicionantes para a seleção, contratação e remuneração de tal personagem pela concessionária, a exemplo daquelas consignadas no Acórdão nº 2534/2022, TCU – Plenário, dentre as quais podem ser citadas: (i) estipulação de prazo máximo para a atuação da sociedade contratada para atuar como VI, (ii) previsão de ampla divulgação dos documentos e análises produzidas pelo VI, mediante publicação em sítio na internet, (iii) tipificação de sanções administrativas à concessionária e ao VI em caso de conluio, além de possíveis cominações cíveis e penais em âmbito judicial, dentre outras. (grifo do autor).

Dessa perspectiva, serão apresentados requisitos que devem ser atendidos ao incluir nos contratos de concessões a previsão de empresas privadas como verificadores independentes das obrigações de outras empresas privadas, bem como a ineficácia de convênio de cooperação técnica firmado entre agências reguladoras e a relevância da definição de um escopo necessário e suficiente em auditorias.

Na mesma linha de raciocínio, decisão recente do TCU sobre desistência de relicitação tem sido citada pelos órgãos de controle, como foi o caso do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) em seu Informativo de Jurisprudência nº 275[6]. Diante disso, apresentam-se detalhes sobre o tema, inclusive as motivações do gestor para dirimir dúvidas sobre a aplicação de aspectos legais.

1.2 Metodologia

A Instrução Normativa TCU 81/2018 (IN 81) definiu novos procedimentos para a fiscalização de privatizações de empresas, de concessões e permissões de serviço público, da contratação das PPPs e das outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado, sem definir expressamente o universo de hipóteses de desestatização passíveis de controle pelo rito estabelecido.

Trata-se do normativo mais recente no Tribunal sobre o tema, utilizado na tipologia processual Desestatização. As fiscalizações consideram o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco.

Além dessa tipologia, concessões e PPPs são avaliadas em outros contextos pelo tribunal. Por isso, incluíram-se na pesquisa as seguintes tipologias, com seus respectivos conceitos do Regimento Interno do TCU (RITCU[7]):

[6] Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111626621.
[7] Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm

• Levantamento: conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração pública federal;

• Auditoria: examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia;

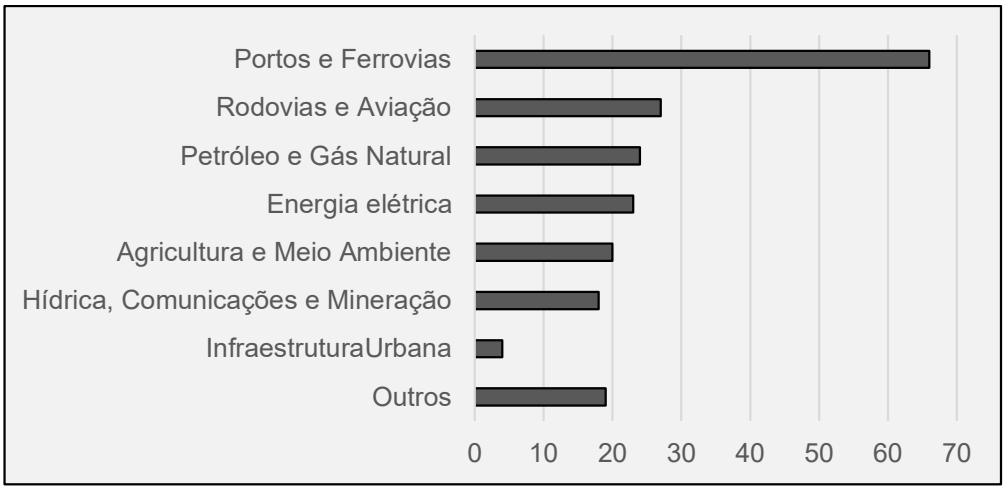
• Acompanhamento: o mesmo objeto da auditoria, ao longo de um período predeterminado; e

• Consulta: dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência.

A análise de diferentes tipologias processuais permite a obtenção de informações de duas perspectivas, complementares: quando o tribunal é provocado pela Administração Pública, como é o caso das consultas e das desestatizações, e quando a Corte de Contas decide, espontaneamente, autuar processos de controle externo para realizar levantamentos, auditorias e acompanhamentos.

Optou-se também pela diversificação das decisões, com vistas a perceber os desafios de uma perspectiva multisetorial e ampliar a possibilidade de aplicação das referências pelos tribunais de contas estatuais e municipais. Considerando os dados do gráfico abaixo, foram incluídas contribuições do Controle Externo Federal nos setores de mineração, meio ambiente, energia elétrica, gás natural, biocombustíveis e transportes.

Figura 2. Quantidade de acórdãos do TCU em processos de desestatização, por temática, de 2019 até agosto de 2023



Fonte: Confecção própria. Dados da pesquisa integrada do TCU

Os acórdãos do TCU (e respectivos votos e relatórios) foram obtidos na plataforma pesquisa integrada do tribunal, que disponibiliza mais de 400 mil decisões. Utilizou-se o método de abordagem dedutivo e pesquisa documental e bibliográfica.

O recorte temporal contempla, essencialmente, decisões emitidas a partir de 2019, tendo em vista o ano de início da vigência da IN 81 (em 2018). As decisões utilizadas (todas do Plenário) constam do quadro abaixo:

Tabela 1 – Lista de acórdãos do Plenário do TCU utilizados nos estudos

Acórdão	Ano	Tipo	Relator
2526	2015	**Desestatização**	José Múcio
1215	2019	**Auditoria**	Aroldo Cedraz
1263	2019	**Levantamento**	Vital do Rêgo
1530	2019	**Auditoria**	Aroldo Cedraz
2877	2019	**Auditoria**	Aroldo Cedraz
443	2020	**Consulta**	Ana Arraes
1327	2020	**Auditoria**	Vital do Rêgo
4032	2020	**Auditoria**	Augusto Sherman
4037	2020	**Desestatização**	Benjamin Zymler
498	2021	**Desestatização**	Vital do Rêgo
933	2021	**Levantamento**	Bruno Dantas
1311	2021	**Auditoria**	Benjamin Zymler
1683	2021	**Auditoria**	Jorge Oliveira
1766	2021	**Desestatização**	Walton Alencar
2301	2021	**Acompanhamento**	Walton Alencar
2804	2021	**Desestatização**	Vital do Rêgo
836	2022	**Acompanhamento**	Vital do Rêgo
999	2022	**Desestatização**	Augusto Nardes
1579	2022	**Desestatização**	Antonio Anastasia
1613	2022	**Administrativo**	Aroldo Cedraz
1966	2022	**Desestatização**	Augusto Nardes
2695	2022	**Acompanhamento**	Aroldo Cedraz
251	2023	**Auditoria**	Augusto Nardes

Acórdão	Ano	Tipo	Relator
252	2023	**Desestatização**	Antonio Anastasia
325	2023	**Desestatização**	Antonio Anastasia
752	2023	**Acompanhamento**	Jorge Oliveira
1142	2023	**Desestatização**	Antonio Anastasia
1549	2023	**Desestatização**	Jorge Oliveira
1593	2023	**Consulta**	Vital do Rêgo
1617	2023	**Acompanhamento**	Jhonatan de Jesus

Fonte: Confecção própria. Dados da pesquisa integrada do TCU. A tabela contém apenas um processo administrativo, referente ao plano anual de fiscalização do tribunal.

2 COORDENAÇÃO E COERÊNCIA

A Lei 13.334/2016 criou o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI), que tem o papel de coordenar e integrar as ações referentes aos empreendimentos públicos de infraestrutura com participação privada – essência destacada na exposição de motivos da MP 727/2016. Conforme o decreto 11412/2023, o CPPI é presidido pela Casa Civil.

O TCU (2021b) realizou um levantamento[8] sobre a atuação do PPI na indução de participação do capital privado no setor de infraestrutura. Destaque-se trecho do voto:

> "[...] ao menos a partir de 2017, tenho notado: melhoria nos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA); melhor articulação institucional; destravamento de procedimentos que se encontravam estagnados, como as renovações antecipadas de ferrovias e as relicitações de rodovias; inovações e aperfeiçoamento de projetos concessórios, como no caso dos setores aeroportuários e de rodovias; aumento no portfólio de projetos do programa (por exemplo terminais pesqueiros, unidades de conservação, hospital, loteria, patrimônio cultural, creches) ; alterações no marco regulatório de diversas políticas; e apresentação de proposições legislativas setoriais.
>
> Tais medidas refletem a **atuação conjunta dos diversos órgãos e entidades governamentais que atuam no setor de infraestrutura**, dentre os quais diversos ministérios, agências reguladoras, a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), a Secretaria e o Conselho do PPI. Logo, embora não se possa creditar tais medidas isoladamente ao PPI, de fato existem uma série de **indicativos de melhoria em termos de coordenação e articulação entre os agentes governamentais**, um dos objetivos do programa." (grifo nosso)

[8] Contudo, ficou pendente uma ação de controle com a finalidade de acompanhar os resultados obtidos com a instituição do Programa.

No âmbito da União, a nova Lei 14600/2023 expõe a responsabilidade da Casa Civil em assessorar diretamente o Presidente da República na articulação da retomada e da execução de obras de empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos.

Isso porque as leis que estabelecem a organização básica do Executivo Federal atribuem àquele órgão, principal *locus* do monitoramento das políticas públicas prioritárias, a competência de assistência direta ao Chefe do Executivo no que concerne à coordenação e integração das ações governamentais (CIG, 2022).

Nesse sentido, o TCU (2022f) recomendou ao Centro de Governo (CdG) que torne obrigatória a migração de todas as bases de dados de obras custeadas com recursos federais para o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI), fundamental para pleno atendimento ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A deliberação é proveniente dos avanços contemporâneos no Plano Anual de Fiscalização do TCU (Fiscobras). A modernização na forma de atuar do controle externo tem gerado um Fiscobras mais dinâmico, incluindo uma atuação em pontos mais gerais e estratégicos da infraestrutura, especialmente quanto à priorização e à seleção dos projetos a serem financiados (TCU, 2022d).

Na verdade, durante a implementação das políticas prioritárias transversais devem ser adotadas novas estratégias de ação e articulação com os atores envolvidos, quando identificados entraves para a efetividade da política, com vistas à mediação de conflitos entre os órgãos, com a construção de consensos e soluções, inclusive envolvendo outros entes federativos e demais poderes, a depender da complexidade dos projetos e ações (CIG, 2022).

Em estudo sobre os investimentos federais em infraestrutura hídrica, com vistas a mitigar as deficiências na distribuição temporal e espacial dos recursos hídricos no território brasileiro, o TCU destacou a relevância de deliberações endereçadas ao Centro de Governo (CdG) devido à existência de causas comuns à maior parte dos recorrentes problemas encontrados na maioria das políticas públicas, o que tem acarretado a baixa qualidade do resultado entregue à sociedade[9].

[9] Mais detalhes no Acórdão TCU 2.272/2019-Plenário.

Mediar, articular-se, construir consensos são expressões que representam o óbvio. Contudo, de difícil aplicação em um país de dimensões continentais, com desafios de governança multinível, em que instituições públicas com diferentes características devem dialogar continua e tempestivamente, sem perder de vista o valioso protagonismo dos tribunais de contas brasileiros, destacado por Zymler, Alves e Fernandes (2021):

> [...] foram detectadas falhas de articulação e coordenação no enfrentamento da pandemia, as quais foram evidenciadas, principalmente, pela falta de um plano tático-operacional detalhado para a viabilização das medidas do Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo coronavírus. [...] O novo cenário que surgirá após o fim da pandemia, especialmente em razão dos problemas fiscais decorrentes do aumento do endividamento público, fará com que os **diversos tribunais de contas sejam cada vez mais instados a atuar nesse sentido: de cooperação interinstitucional, visando à solução de problemas comuns da administração pública**. (grifo nosso)

Uma das diretrizes da governança pública é articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público, conforme art. 4º do Decreto 9.203/2017.

Neste contexto, o controle de política pública deve avaliar a coerência de ação governamental, ou seja, se há fragmentação, duplicidade, sobreposição ou lacunas na política ou frente a outras intervenções públicas existentes, bem como se existem medidas para evitar sua ocorrência ou para mitigar seu impacto, adotadas por instâncias claras e empoderadas de coordenação da ação coletiva (TCU, 2020e).

Considerando diretrizes da governança pública e o controle da política pública, as seções seguintes evidenciarão desafios em diversos setores.

2.1 Mineração e Garantias Contratuais

Os estudos do TCU (2022b; 2022e) avaliaram a promessa de cessão de direitos minerários, com obrigação de realização de pesquisa complementar, relativos ao projeto Caulim Rio Capim (PA).

Um dos temas debatidos foi a definição dos valores de garantia de execução a serem exigidos durante a contratação em análise para evitar danos ao erário. A garantia inicialmente definida pelo Serviço Geológico do Brasil (CPRM) era de R$ 500 mil e durante a execução da auditoria o valor foi modificado para R$ 3 milhões.

Contudo, a estimativa de investimentos era da ordem de R$ 2 bilhões e as receitas operacionais de R$ 13 bilhões, no prazo de vinte anos projetados. A razão do valor de garantia em relação às receitas operacionais previstas seria de 0,02%.

O Tribunal foi cuidadoso em não definir a valoração das garantias e multas a serem aplicadas, responsabilidade dos gestores, mas não deixou de determinar à CPRM, para o projeto e para futuras licitações, o estabelecimento de valor de garantia a partir de adequada fundamentação técnica, a fim de considerar as hipóteses dispostas nas subcláusulas 14.9.2 e 14.9.3 da minuta contratual, referentes, respectivamente, à utilização da garantia na ocorrência de não pagamento de outras indenizações ou obrigações pecuniárias ou quando a CPRM for obrigada a arcar com encargos financeiros, ônus decorrentes de ações judiciais, reclamações, perdas, danos, obrigações ou responsabilidades de qualquer natureza, inclusive de natureza ambiental.

2.2 Manejo Florestal e Estudos Deficientes

Na avaliação da concessão para exploração de dez unidades de manejo florestal do Estado do Amazonas, o TCU (2023e) determinou ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) que, em articulação com outros órgãos, promovesse estudos, a serem adotados em próximos projetos de concessão, para atualização e definição das estimativas do potencial produtivo de áreas de concessão de manejo florestal, em observância aos princípios da ampla competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa à administração.

A limitação de produtividade visa manter, para todas as espécies manejadas, populações adultas e férteis, capazes de promover a manutenção de suas populações, sem perder de vista que a superestimação do potencial produtivo tem impactos na elevação do preço mínimo do edital, do valor da garantia prevista e do valor mínimo anual a ser pago, e sua redução tem potencial de facilitar a participação de pequenas e médias empresas e cooperativas nos certames.

Contudo, constatou-se a falta de estudos mais recentes que confirmassem as conclusões das normas aplicáveis. Essas normas foram emitidas de 2006 a 2011. Por exemplo, o volume de exploração adotado para o cálculo do valor mínimo dos contratos de concessão tinha como teto o valor de 25 m³/ha (para um ciclo de 30

anos), aproximadamente o limite máximo de exploração estabelecido nas normas (25,8 m³/ha).

Esse volume assumia a expectativa de que o concessionário trabalharia no patamar máximo de produção permitido e, por isso, dificilmente era atingido nas concessões devido ao período limitado de produção, ao regime irregular de chuvas, a atrasos no licenciamento anual, a limitações legais e estruturais e limitações comerciais. Em estudo do SFB em 2011 foi observado que o volume efetivamente explorado por hectare era, em média, de 18,12 m³/ha.

A deliberação do Tribunal tem o condão de contribuir para que os parâmetros se aproximem da realidade tanto do ponto de vista da capacidade de a floresta se regenerar, quanto da viabilidade econômico-financeira dos contratos.

2.3 Energia Elétrica e Articulação Governamental

Conforme art. 13 da Lei 8.987/1995 (Lei de Concessões), as tarifas do serviço público concedido podem ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos segmentos de usuários.

Em auditoria sobre o primeiro estágio do leilão realizado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) para outorga de 29 usinas hidroelétricas em operação, o TCU ressaltou que a modelagem final das concessões não deveria se desvirtuar da busca pela melhor proposta para a administração, equilibrando o valor que se espera arrecadar com as concessões e a modicidade tarifária (TCU, 2015).

Ocorre que ao longo do tempo o aumento de despesas da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), somado à queda de participação da União na composição do orçamento dessa conta, tem elevado a tarifa dos consumidores, em desacordo com a eficiência do custeio de políticas públicas.

O rol de beneficiários da CDE engloba produtores rurais, indústrias, irrigantes, aquicultores, empresas prestadoras dos serviços públicos de água, esgoto e saneamento, cooperativas, escolas agrotécnicas, empresas distribuidoras, usinas termelétricas, aposentados, consumidores de baixa renda, população rural e pequenas distribuidoras de energia elétrica.

Tendo em vista que os órgãos envolvidos informaram não possuir competência sobre a gestão dos subsídios da Conta, o TCU (2019a) determinou ao Comitê de

Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) e ao Ministério das Minas e Energia (MME) que avaliassem se a sistemática de concessão destes benefícios merecia ser mantida, alterada ou extinta, considerando-se, inclusive, os impactos sobre a eficiência econômica e a modicidade tarifária.

O CMAP, instância de CdG, com caráter consultivo e interministerial, foi instituído pelo decreto 9.834/2019. Trata-se de ator fundamental para o processo sistemático, integrado e institucionalizado de análise das políticas públicas. Contudo, os órgãos setoriais (ministérios finalísticos) podem ou não acatar as recomendações daquele conselho, cujo protagonismo não inclui todos os requisitos da abordagem holística de CdG (Centro de Governo), como, por exemplo, a capacidade de fazer ajustes na política pública. Diante disso, o TCU (2019d) modificou a determinação supra para a Casa Civil.

Situação similar ocorreu em auditoria que constatou a inexistência de avaliação dos resultados dos incentivos às fontes renováveis de energia elétrica. O destinatário da deliberação do controle externo federal foi modificado pelo TCU (2021c) para a Casa Civil. Destaque-se trecho do voto da decisão retificada (TCU, 2019c):

> "39. Com relação aos incentivos às fontes renováveis, a equipe registrou a ausência de avaliação dos resultados, o que impede o conhecimento da efetividade das estratégias adotadas. [...] 43. **Ressalta que praticamente todos os órgãos entrevistados pela equipe de auditoria opinaram pela necessidade de fortalecimento da articulação governamental para o maior sucesso das políticas de inserção de renováveis**. [...] 47. No que tange às fontes renováveis e à segurança do suprimento de energia no País, foi indicado como grande entrave à maior expansão das fontes renováveis no Brasil a falta de avaliação comparativa dos custos e dos benefícios dos empreendimentos para expansão da oferta de energia elétrica quanto aos diversos aspectos - técnico, social, ambiental e econômico - que justifiquem a decisão adotada pelo governo." (grifo nosso)

Também dessa perspectiva, o Tribunal recomendou ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)[10] que promovesse periodicamente discussões das estratégias e dos objetivos de longo prazo para o setor elétrico, e à Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República[11] que assumisse, junto aos órgãos de governo, a iniciativa de articular as discussões para a definição dos

[10] Presidido pelo MME e composto por vários ministérios, inclusive pela Casa Civil.
[11] Fazia parte, à época, da Secretaria Geral da Presidência da República.

resultados, cenários e objetivos constantes da recomendação ao CNPE, de forma a alinhá-los aos objetivos maiores do país (TCU, 2021d).

Aqui, registre-se, o TCU utiliza nessa deliberação a definição ampliada de Centro de Governo (CdG) exposta por Alessandro (2013), que também inclui outras instituições e unidades responsáveis por funções transversais, mesmo que não estejam na mesma posição da Casa Civil.

2.4 Gás Natural, Biocombustíveis e Vazio Regulatório

O TCU (2023a) observou se as políticas públicas federais de biocombustíveis estavam atingindo os objetivos principais e acessórios e se possuíam alinhamento entre si e com outras iniciativas públicas transversais, inclusive do ponto de vista energético-ambiental.

Inicialmente, havia uma proposta de deliberação à Casa Civil para assumir diretamente ou definir estrutura que comparasse os custos e benefícios relacionados ao programa selo biocombustível social, tendo em vista a existência de um vazio regulatório para definir o mandato de mistura obrigatória de etanol à gasolina.

Contudo, durante a fiscalização, a Casa Civil editou o decreto 10.940/2022, resolvendo a questão à época ao incluir como competência do CNPE a fixação do percentual de adição de etanol anidro combustível à gasolina.

Além disso, na condução da política pública do novo mercado de gás, que visa à abertura do mercado de gás natural, a União, por intermédio do MME e da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), deverá articular-se com os estados e o DF para a harmonização e o aperfeiçoamento das normas atinentes à indústria de gás natural, inclusive em relação à regulação do consumidor livre.

As diferentes regulações estaduais acabam gerando sobreposição entre as fronteiras da distribuição, transporte e comercialização de gás, sendo desejável que se estabeleçam diretrizes a serem transpostas efetivamente pelos estados. Nesse sentido, a resolução CNPE 3/2022 recomenda ao MME e ao antigo Ministério da Economia o incentivo aos estados e ao Distrito Federal a adotarem reformas e medidas estruturantes na prestação de serviço de gás canalizado.

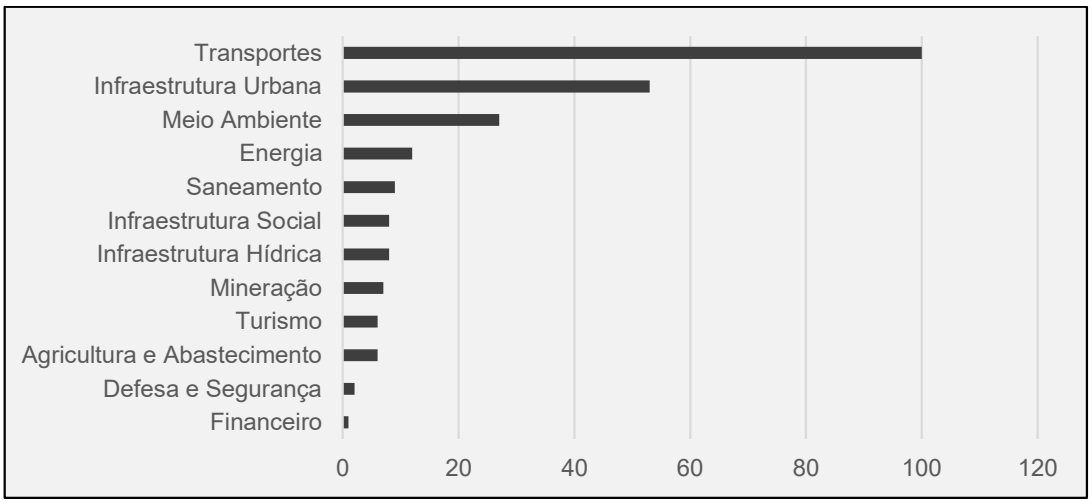
O Instituto Rui Barbosa (2021f) destacou[12] que a persistência de lacuna normativa e regulatória para tratar da questão da oferta de flexibilidade prejudica o alcance dos objetivos da política pública, em um mercado onde há a forte interdependência entre a oferta dos produtores e a demanda dos consumidores.

2.5 Transportes e Lacunas Normativas

O Tribunal também fez uma avaliação sobre os obstáculos ao desenvolvimento da integração multimodal[13] de transportes no Brasil (TCU, 2020b). Constatou-se uma fragmentação institucional na gestão pública do setor de transportes, com lacunas, sobreposições e falta de clareza nos normativos, o que pode prejudicar o desenvolvimento do planejamento integrado logístico no país. Conforme gráfico abaixo, o setor contém a maior quantidade de projetos no PPI.

Em continuidade a esse trabalho, o TCU realizou um painel[14] de referência da matriz de achados do planejamento integrado de transportes. Constataram-se (i) uma desconexão entre o planejamento e as decisões, com risco de desperdício de recursos públicos, (ii) decisões segregadas que não consideram os corredores logísticos intermodais e (iii) a desconstrução de normativos relevantes para o planejamento federal, devido à revogação do decreto 10.526/2020.

Figura 3. Quantidade por setor de 239 projetos do PPI em andamento



Fonte: Confecção própria. Disponível em: https://www.ppi.gov.br/projetos/. Acesso em 3 set. 2023.

[12] A flexibilidade se traduz na capacidade dos produtores em variarem a oferta para responderem a variações na demanda de gás dos consumidores e vice-versa.
[13] Utiliza mais de um tipo de modal para levar a carga até o seu destino.
[14] Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=zw-_aQvgIrQ.

Esse decreto, registre-se, tinha instituído o comitê interministerial de planejamento da infraestrutura e o plano integrado de longo prazo da infraestrutura no âmbito do Governo Federal, que promoveria a compatibilidade e a integração entre as políticas e os planejamentos setoriais, mantida a autonomia de cada ministério na governança e na definição das prioridades.

Em outro caso, o TCU (2023d) avaliou se o processo de desestatização, promovido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), da Rodovia Federal BR 381/MG, qualificada no âmbito do PPI pelo Decreto 9.972/2019.

O artigo 23-A da Lei 8.987/1995, inserido em 2005, possibilita o emprego de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato, inclusive a arbitragem. Na mesma linha, o art. 151 da Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações) dispõe que poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.

Diante de lacuna normativa, o Tribunal recomendou à ANTT a priorização da regulamentação do comitê de resolução de conflitos (*Dispute Board*) no âmbito das concessões rodoviárias, de forma a prevenir controvérsias acerca de questões de natureza eminentemente técnica, com possibilidade de causarem impacto significativo nos contratos. Isso já havia sido destacado em outro processo de desestatização, valendo observar trecho do relatório do TCU (2020d):

> "A lacuna normativa decorrente dessa ausência de regulamentação pela ANTT de um mecanismo previsto no contrato pode induzir inexecução contratual ou questionamentos judiciais ou arbitrais por parte da concessionária, o que pode macular toda a execução contratual.
>
> Serve de exemplo o contrato da BR-116/324/BA (ViaBahia), em cujo bojo era prevista revisão quinquenal, mesmo inexistente regulamentação, o que impediu a Agência de deliberar sobre os pedidos efetuados pela concessionária [...]"

Em agosto de 2023, como consequência da atuação do Controle Externo Federal, a ANTT realizou a Audiência Pública nº 6/2023, com o objetivo de colher sugestões e contribuições à proposta de regulamentação do *Dispute Board*, a serem aplicadas aos contratos de concessão de rodovias e ferrovias celebrados entre a agência e seus entes regulados.

3 FISCALIZAÇÃO PERMANENTE

A adequada e tempestiva fiscalização é um desafio da Administração Pública. As concessões devem se sujeitar à fiscalização permanente pelo poder concedente responsável pela delegação, que deve ter acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária, sem perder de vista a cooperação dos usuários.

3.1 Eficácia de Cooperação Técnica

O estudo do TCU (2023c), referente à cessão onerosa de uso da Ferrovia Interna do Porto de Santos (FIPS), decidiu que deveria haver uma fiscalização da execução do convênio de cooperação técnica firmado entre a ANTT e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), inclusive quanto ao cumprimento do item 9.4 do Acórdão do TCU (2022c), que preceitua a asseguração das premissas do modelo em atenção à transparência, ao amplo acesso à infraestrutura e à mitigação de concentração de poder decisório.

A FIPS é uma ferrovia localizada no interior da área poligonal do Porto de Santos, mas não estava sendo fiscalizada adequadamente[15] nem pela ANTAQ nem pela ANTT, mesmo tendo sido celebrado em 2015 convênio de cooperação entre as duas agências para uma fiscalização conjunta.

Isso porque a eficácia do convênio dependia da elaboração conjunta de planos de trabalho específicos, não confeccionados pelo menos até meados de 2021. O relatório do Acórdão do TCU (2022c) expôs os efeitos da atuação do tribunal:

> Tendo em vista que a referida minuta foi encaminhada pela Antaq à ANTT em 18/3/2022, no mesmo dia da resposta da ANTT constante da peça 56, o regulador ferroviário federal não incluiu em sua resposta os termos supracitados, mas ressaltou que os resultados esperados são "o aprimoramento do cumprimento das atribuições dos referidos órgãos, bem como a otimização e uso eficiente dos ativos ferroviários e portuários no Porto de Santos".
>
> Diante disso, é possível concluir que **a atuação do controle externo federal fomentou os avanços contemporâneos de tratativas entre as duas Agências reguladoras, que têm o potencial de minimizar a falta de regulação** e fiscalização efetivas da Fips pela ANTT, exposta pelo Plenário do TCU nos trabalhos que resultaram nos Acórdãos 893/2021 e 2.276/2021, ambos do Plenário, sem prejuízo de que a concretização dessa expectativa

[15] "As equipes de fiscalizações das duas Agências, durante as inspeções realizadas na malha ferroviária do porto, (...) não dispunham de um respaldo sólido necessário para conduzir o processo administrativo sancionador"

> seja monitorada pela SeinfraPortoFerrovia em trabalhos futuros. (grifo nosso).

Portanto, os desafios de articulação interinstitucional evidenciam casos como esse, em que a atuação conjunta de duas agências reguladoras na fiscalização de relevante infraestrutura pública permaneceu no campo das expectativas por anos, simplesmente porque não foi confeccionado plano de trabalho previsto no convênio.

3.2 O Não Escopo das Auditorias

No financiamento à exportação de serviços de engenharia e construção de infraestrutura a ente público estrangeiro, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) incluiu à época na sistemática a previsão de contratação pelo exportador de empresa de auditoria independente brasileira, aprovada pelo banco, com vistas a certificar a efetiva exportação dos bens e serviços executados pelo exportador e pelas empresas subcontratadas no Brasil.

Ocorre que, por determinação do próprio BNDES, não havia exigência no sentido de que a empresa de auditoria averiguasse, por qualquer método, a existência das pessoas apontadas trabalhando na referida obra, o que, segundo o TCU (2020c), prejudicou a comprovação dos serviços, "seja pela ausência de procedimentos suficientes, seja pela definição de procedimentos que deliberadamente limitavam a atuação das empresas de auditoria independente".

Assim, o não escopo das auditorias independentes também pode prejudicar a fiscalização permanente do poder concedente. E essa foi uma preocupação ao longo da auditoria da FIPS, valendo destacar trecho do relatório do TCU (2023c):

> Ao observar o que consta dos documentos da SPA sobre "auditoria independente" e "conselho fiscal", **faltou definir competências do Conselho Fiscal para inclusão de aspectos relevantes no escopo, com vistas a garantir que determinados assuntos sejam avaliados pela auditoria independente**. Isso porque o Conselho de Administração poderia deixar de incluir no escopo da auditoria independente algum tema com risco relevante a ser enfrentado, mas que o Conselho Fiscal gostaria que fosse incluído no Plano de Trabalho, cuja ratificação é de competência exclusiva do CA (na modelagem original). Esse ponto também foi apresentado nas reuniões com a SPA. (grifo nosso)

Como resultado das negociações ao longo da auditoria, a autoridade portuária alterou a documentação inserindo competências do Conselho Fiscal para (i) solicitar aos auditores independentes, colegiadamente ou por qualquer membro individualmente, os esclarecimentos ou informações que julgar necessários e a

apuração de fatos específicos; (ii) tomar conhecimento do Plano de Trabalho da auditoria independente e (iii) promover reuniões reservadas com a auditoria independente, além de sugerir pontos a serem auditados.

3.3 Mitigação de Conflitos de Interesses

Áreas de unidades de conservação federais podem ser concedidas para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura (art. 14-C da Lei 11.516/2007, incluído pela Lei 13.668/2018, após conversão da MP 809/2017).

Na avaliação da desestatização de unidades de conservação, o TCU (2021a) exigiu que não fosse utilizada a figura do verificador independente (pessoa jurídica a ser contratada pela concessionária e escolhida pelo poder concedente para prestar apoio ao processo de monitoramento e fiscalização do contrato de concessão), pois as regras existentes na minuta de edital não garantiam a sua isenção.

Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2023), o risco de conflitos de interesses deve ser considerado:

> *Infrastructure management has a high risk of integrity failures due to the large sums involved, the complexity of the transactions, – especially those requiring complex financial schemes such as public-private partnerships or concessions and procurement methods – and the multiplicity of stakeholders. Precisely targeting such risks may require tailored policies and tools, consistently implemented and aligned to a whole-of-government approach to integrity. […]*
>
> *Across OECD countries, management of conflict of interest in infrastructure projects is often part of a wider framework for all public officials. However, 64% of OECD countries (18 out of 28) have a conflict of interest policy or institutional framework exclusively for infrastructure management officials. Such frameworks may include specific guidelines, case studies or practical manuals to apply rules and policies to the activities involved throughout the infrastructure cycle and are aimed at preventing and managing conflict of interest during project assessment and selection, tendering and award, contract management, and evaluation and audit.*

A partir do Acórdão do TCU (2021e), referente à desestatização do sistema rodoviário de São Paulo ao Rio de Janeiro, o entendimento do Tribunal sobre o verificador independente, no caso concreto de infraestrutura rodoviária denominado Organismo de Avaliação da Conformidade (OAC), foi aprimorado, pois os gestores evidenciaram a falta de recursos humanos e orçamentários para realizar as

fiscalizações necessárias. A não utilização do OAC poderia limitar a expansão do programa de concessões rodoviárias federais.

Com vistas a adotar uma solução equilibrada, o TCU determinou à ANTT à época que estabelecesse mecanismos para redução dos conflitos de interesses na contratação do organismo e as condições de habilitação, bem como viabilizasse ampla transparência aos pareceres emitidos pelo OAC, oportunizando às associações de usuários das rodovias concedidas apresentarem contestações, fortalecendo, assim, o controle social. Vale a pena ver detalhes da deliberação:

> 9.1.6. adote medidas efetivas, especialmente as discriminadas a seguir, para que os documentos e pareceres elaborados pelo OAC para serem utilizados nas tomadas de decisão acerca do cumprimento das obrigações da concessionária, sejam validados pelo órgão técnico do poder concedente, que não deverá estar vinculado às conclusões do OAC e responderá solidariamente por eventuais irregularidades [...]:
>
> 9.1.6.1 suprima a denominação "independente";
>
> 9.1.6.2. preveja ampla transparência aos pareceres emitidos pelo OAC, oportunizando às associações de usuários das rodovias concedidas apresentarem contestações, dentro de prazo preestabelecido, de maneira a facilitar o acesso às informações relevantes e fortalecer o controle social na concessão rodoviária;
>
> 9.1.6.3. estabeleça com clareza as condições de habilitação para atuação como OAC, atentando para o princípio da isonomia e para a obediência a normas de compliance;
>
> 9.1.6.4. preveja expressamente que eventual comprovação de conluio para atuação fraudulenta do OAC importará em sanções administrativas para a concessionária e para o Organismo, além das possíveis cominações cíveis e penais no âmbito judicial e da comunicação obrigatória à entidade credenciadora.;
>
> 9.1.7. estabeleça norma no sentido de que apenas os OAC credenciados pela agência reguladora possam ser contratados pelas concessionárias, fixando requisitos rígidos de formação e capacidade, vedada a participação de entidades que já receberam punição pelo Poder Público, ou que, a qualquer tempo, percam a condição de credenciada pela agência reguladora.

Naturalmente, as avaliações das desestatizações pelo controle externo federal em unidades de conservação passaram a aceitar a figura do verificador independente, especialmente a partir do Acórdão do TCU (2021g) referente ao Parque Nacional do Iguaçu, desde que observadas as condicionantes estabelecidas.

Além disso, a avaliação do TCU sobre concessões florestais nos estados de Santa Catarina e Paraná para a prática do manejo florestal e silvicultura de espécies nativas, envolvendo a exploração de produtos madeireiros e não madeireiros,

identificou o zelo do gestor em relação à redução dos conflitos de interesses nos termos da minuta do contrato, entre a auditoria contábil contratada e a concessionária.

Contudo, a minuta não previa mecanismos de rotatividade do auditor contábil ao longo da concessão, possibilidade de rescisão do contrato a pedido da concedente e sanções administrativas em caso de conluio ou fraude. Assim, o TCU (2023b) recomendou ao SFB a adoção de medidas adicionais, citando-se, inclusive, os estudos do TCU (2021e).

Nota-se que a eficácia da atuação do verificador ou do OAC depende da adoção de uma série de medidas para mitigar conflitos de interesses entre a empresa privada teoricamente independente e a concessionária responsável pela prestação do serviço.

4 PRUDÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA

4.1 Dúvida sobre a Aplicação de Dispositivos Legais

Em consulta por motivo de prudência e para conferir maior segurança jurídica ao processo, formulada pela Casa Civil, avaliou-se a aplicação da IN 81 às licitações dos ativos minerários qualificados no PPI.

Naquele caso, decidiu-se que a alienação de direitos minerários de empresas estatais, qualificada no PPI como contrato de parceria para execução de empreendimento público de infraestrutura, é espécie de desestatização permitida pela Lei 13.334/2016, não obstante as hipóteses estritas da Lei 9.491/1997 (TCU, 2020a).

Na verdade, desde 1992 é prerrogativa do Tribunal, explícita na Lei 8.443/1992, decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no RITCU.

Além de avaliar a documentação dos processos de desestatizações, o Tribunal também pode emitir resposta a consulta, após devidamente provocado, o que tem caráter normativo e se constitui em prejulgamento da tese, contribuindo para o aumento da segurança jurídica no tema debatido.

As consultas só podem ser feitas pelas seguintes autoridades: presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal; Procurador-Geral da República; Advogado-Geral da União; presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas; presidentes de Tribunais

Superiores; ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo Federal de nível hierárquico equivalente; e comandantes das Forças Armadas (art. 264 do RITCU).

4.2 Relicitação e Relação Dialógica

A Lei 13.448/2017, decorrente da conversão da MP 752/2016, estabeleceu diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria da Lei 13.334/2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário.

Segundo a Lei 13.448/2017, o processo de relicitação será submetido à deliberação do CPPI, ao qual caberá opinar quanto à qualificação do empreendimento no programa de parcerias de investimentos. A hipótese de relicitação buscou aprimorar o nível de serviço prestado à sociedade e sanear contratos de concessão vigentes que estavam colocando em risco a qualidade e a continuidade da prestação do serviço prestado aos usuários.

Em seu art. 11 exigiu-se o encaminhamento da documentação pós consulta pública ao TCU. Na exposição de motivos da MP 752/2016, destacou-se que a análise criteriosa do Tribunal incrementaria a governança e a transparência do procedimento de prorrogação das concessões:

> 9. Além disso, **de modo a ensejar transparência e clareza no processo de prorrogação, evitando dúvidas e eventuais comportamentos oportunistas**, o termo aditivo de prorrogação deverá conter cronograma para os novos investimentos e incorporar, nos contratos, mecanismos mais claros que desestimulem seu descumprimento. Ademais, previamente às prorrogações, o órgão ou entidade competente deverá apresentar estudo técnico que demonstre a vantagem da medida frente à realização de nova licitação para o empreendimento nas novas condições desejadas, do qual deverão constar também elementos como estimativas dos custos e das despesas operacionais, projeções de demanda, avaliação econômico-financeira, diretrizes ambientais, quando exigíveis, e o valor de outorga a ser pago pela prorrogação, quando for o caso.
>
> 10. A esse respeito, o texto inova ao determinar que os estudos elaborados em cada prorrogação sejam submetidos a consulta pública e posteriormente ao Tribunal de Contas da União. Busca-se, com isso, **incrementar a governança e a transparência do procedimento de prorrogação das concessões, garantindo-se a preservação do interesse público por meio de análise criteriosa das alternativas adotadas para cada caso**. (grifo nosso)

A propósito, a própria Corte de Contas Federal destacou uma relevante dificuldade sobre o momento de sua atuação, pois aprecia os elementos relacionados à descontinuidade da concessão vigente quando já assinado o termo aditivo de

relicitação, com obrigações recíprocas já fixadas, o que dificulta a realização de ajustes contratuais voltados ao aprimoramento do negócio jurídico[16].

Recentemente, o Ministro de Estado de Portos e Aeroportos e o Ministro dos Transportes fizeram consulta ao TCU sobre a interpretação dos artigos 14, § 2º, inciso III (declaração formal do contratado quanto à intenção de aderir, de maneira irrevogável e irretratável, ao processo de relicitação), e 15, inciso I, da Lei 13.448/2017 (aderência irrevogável e irretratável do atual contratado à relicitação).

Essencialmente, tratava-se de questionamento quanto às balizas técnicas que o gestor deve apontar na sua motivação para o encerramento do processo de relicitação, por iniciativa do poder concedente.

Conforme consta no Acórdão do TCU (2023f)[17], uma vez firmado o termo aditivo de relicitação, existe a possibilidade de as partes convencionarem a desistência da relicitação, desde que atendidas determinadas condicionantes.

Por exemplo, o contratado (concessionário) não deve ter descumprido termos de ajustamento de conduta firmados, deve formalizar novo termo aditivo, de comum acordo e amigável entre as partes, para o equacionamento da retomada, em prazo razoável, da contratação original de obrigações de investimento e de níveis de prestação de serviço.

Também deve haver reprogramação de pagamentos de contribuição devida ao poder concedente, assegurando-se o restabelecimento integral do pagamento de outorgas vencidas e não pagas (ou eventual parcelamento).

A consulta em tela proporciona ao jurisdicionado o conhecimento prévio sobre o entendimento do controle externo, o que, em virtude da complexidade das questões envolvidas, contribui com a relação dialógica entre controle e Poder Concedente, em plena sintonia com o raciocínio exposto em (IRB, 2022):

---

[16] Voto do Acórdão TCU 752/2023-Plenário.

[17] A propósito, a resposta à consulta resultou na criação de grupo de trabalho para a realização de estudos e a proposição de alterações, no que couber, na IN 81, tendo em vista que deverá ser feita "uma análise da Corte de Contas que privilegie não apenas a transparência das negociações e a continuidade das concessões outrora objeto de relicitação, mas, sobretudo, a retomada de investimentos".

Vale destacar, inclusive, que os Acórdãos 8 e 752, ambos de 2023 e do Plenário, já haviam incluído encaminhamentos à secretaria geral de controle externo do TCU (Segecex) para a realização de estudos com vistas à atualização da IN 81 em relação ao procedimento de relicitação.

> **Estabelecimento de relação dialógica com o Poder Concedente ao longo do acompanhamento**.
>
> Manter uma permanente relação de diálogo com o jurisdicionado é de fundamental importância para um profícuo acompanhamento dos projetos de desestatização.
>
> [...] poderia ser proporcionado ao jurisdicionado tomar ciência sobre o entendimento do controle externo antes do final do prazo regularmente previsto para análise, o que propiciaria um prazo maior para incorporação das melhorias propostas, haja vista o tempo necessário para posterior consecução de tais ajustes.
>
> Ainda no que tange aos feedbacks, o órgão de controle externo poderia sinalizar aos jurisdicionados quais recomendações possuem maior criticidade e poderiam ensejar a concessão de tutela de urgência a partir da identificação de periculum in mora e fumus boni iuris caso não atendidas, e quais recomendações têm o simples condão de propor melhorias ao projeto, no sentido de minimizar riscos e aumentar sua atratividade. Por óbvio, a decisão final acerca da publicação do certame segue na discricionariedade do Administrador, contudo, já sendo de seu conhecimento os riscos implícitos à manutenção de pontos suscetíveis a posterior concessão de tutela de urgência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora estudos de viabilidade, estudos de demanda, projeções de receita, investimentos obrigatórios e minutas do instrumento convocatório e respectivos anexos sejam documentos fundamentais nas análises em desestatizações, percebe-se que **a falta de iniciativas públicas transversais pode prejudicar os objetivos da política pública**.

Na prática, os avanços ocorrem em um ritmo menor que o esperado devido a causas diretamente relacionadas a procedimentos ineficazes, lacunas normativas e regulatórias, falta de fundamentos e estudos técnicos, sobreposições e até mesmo desconstrução de normativos relevantes, o que atrai o olhar para o centro de governo.

Contudo, como tudo depende da dosagem certa, a valorização do centro de governo, inclusive da capacidade de fazer ajustes (tempestivos) na política pública, deve ser vista com equilíbrio.

Primeiro porque a edição de normativos com vistas a enfrentar lacunas deve ser acompanhada pelo **acompanhamento de resultados e soluções** para melhoria do desempenho das organizações (art. 6º do decreto 9.203/2017).

Por exemplo, em decorrência das deliberações no Acórdão do TCU (2019b), que teve um olhar para a competitividade de organizações produtivas e o desenvolvimento nacional, foi publicado o Decreto 10.139/2019 sobre a necessidade de revisão e a

consolidação dos atos normativos. Mesmo assim, a medida não é suficiente caso não existam planos para acompanhar sua implementação, como pontuou o TCU (2022a).

Segundo, existem **riscos associados a um controle centralizado excessivo ou à sobrecarga de atribuições** da Casa Civil, o que tem sido ressaltado em publicações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), valendo ressaltar:

> *The CoG often faces two risks:* ***the risk of CoG overload and congestion and the risk of simultaneously introducing too many changes to existing operations****. Thus, it needs to be selective and strategic when assuming additional functions and tasks and when establishing new practices. The focus on policy priorities is an anchor that can mitigate the risk of overstretch. Moreover, when assuming new roles, the CoG may need to provide the initial drive to develop critical capabilities but may decentralize this responsibility to MDAs once sufficient maturity has been reached (this can also minimize the* ***risk of excessive command and control from the CoG****).* (Shostak *et al.*, 2023)

Por isso, tribunais de contas e representantes do centro de governo dos entes respectivos devem dialogar continuamente com vistas a equilibrar as demandas em desestatizações com a real capacidade de atuação do gestor.

Terceiro, nos vetos[18] a dispositivos da Lei 14.273/2021 (Lei das Ferrovias), houve uma preocupação do poder executivo federal com possível reserva de mercado para as atuais concessionárias, além da possível alocação de risco fiscal para a União ao criar a possibilidade de esta arcar com eventual despesa referente à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

Neste contexto, o relatório no Acórdão do TCU (2023g) expôs que "a atuação célere do Ministério e do regulador ferroviário, a segurança jurídica, a disponibilização pelo setor privado de informações necessárias e suficientes e a atuação plena do controle externo também dependem, em certa medida, da finalização do debate legislativo que avaliará a Mensagem de Veto 726/2021."

Assim, e utilizando a visão de Santos (2022), **não é só o centro de governo que deve cultivar a capacidade de fazer escolhas e definir prioridades**, pois os múltiplos centros de decisão precisam ser considerados na equação – sem prejuízo, obviamente, de considerar a Casa Civil como o principal *locus* do monitoramento:

> *[…] El CdG puede transformar los incentivos sectoriales gracias a su control sobre los recursos (políticos, presupuestarios, burocráticos, etc.) que son relevantes para los ministerios; además, su capacidad de cruzar información*

[18] Ver Mensagem de veto 726/2021 em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-726.htm.

> *de manera transversal permite que el gobierno identifique sinergias e intervenciones coherentes.*
>
> *Dicha coordinación debe apoyarse en una visión compartida y un enfoque "sistémico", que reconozca las contribuciones que necesita cada sector y las interrelaciones, secuencias y retroalimentaciones clave; obviamente, este cambio de enfoque supone sus propios desafíos, incluyendo el de gestionar la integralidad de un reto tan multidimensional. Esta perspectiva es lo que habilita "poner en práctica" la alineación de incentivos y la información para generar políticas consistentes*. (Mosqueira; Alessandro, 2023)

Da perspectiva de múltiplos centros de decisão e das ferramentas disponíveis, a adequada e tempestiva fiscalização das concessões também é um desafio da Administração Pública. Embora empresas privadas, denominadas verificadores independentes, sejam fundamentais diante da quantidade de empreendimentos e da capacidade do Estado, elas devem adotar previamente requisitos para **mitigar conflitos de interesses, estabelecer adequadamente o escopo e garantir a eficácia de acordos de cooperação técnica**.

Ademais, deve-se valorizar a possibilidade de esclarecer dúvidas junto ao controle externo sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares, como foi feito em relação às possíveis desistências de relicitação das concessões, especialmente porque as consultas aumentam a segurança jurídica dos contratos, o que, em virtude da complexidade das questões envolvidas, **contribui com a relação dialógica entre controle externo e Poder Concedente**.

REFERÊNCIAS

ALESSANDRO, Martín. **The role of the Center of Government:** a literature review. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2013. Disponível em https://publications.iadb.org/en/role-center-government-literature-review.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Referencial Centro de Governo (CdG)**. Brasília, DF: Comitê Interministerial de Governança - CIG, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/referencial-cdg-22-12-2022.pdf. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2526/2015-Plenário.** Acompanhamento do primeiro estágio do Leilão realizado pela Aneel para outorga de 29 usinas hidroelétricas em operação. Relator: Min. José Múcio Monteiro, 14 out. 2015. Brasília, DF: TCU, 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1560466. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1215/2019-Plenário**. Auditoria com o objetivo de avaliar as Políticas e subsídios na Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Relator: Min.

Aroldo Cedraz, 26 maio 2019. Brasília, DF: TCU, 2019a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2304349. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1263/2019-Plenário.** Consolidação de fiscalização de orientação centralizada (FOC), realizada no biênio 2017/2018, com vistas a identificar os principais entraves causados pelo excesso de burocracia governamental que afetam o ambiente de negócios e a competitividade de organizações produtivas, prejudicando o desenvolvimento nacional. Relator: Min. Vital do Rêgo, 6 jun. 2019. Brasília, DF: TCU, 2019b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2352055. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1530/2019-Plenário.** Auditoria realizada com o objetivo de avaliar as políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira. Relator: Min. Aroldo Cedraz, 3 jul. 2019. Brasília, DF: TCU, 2019c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2351328. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 2877/2019-Plenário**. Embargos de declaração opostos em face de acórdão que, entre outras providências, expediu determinações às embargantes no bojo de auditoria realizada com o objetivo de avaliar a eficiência do custeio de políticas públicas com base em subsídios na Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Relator: Min. Aroldo Cedraz, 27 nov. 2019. Brasília, DF: TCU, 2019d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2363011. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 443/2020-Plenário**. Consulta acerca da incidência dos procedimentos previstos na Instrução Normativa-TCU 81/2018 às licitações dos ativos minerários de titularidade de empresas estatais federais, qualificados no Programa de Parceria de Investimento (PPI). Relatora: Min. Ana Arraes, 4 mar. 2020. Brasília, DF: TCU, 2020a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2389955. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1327/2020-Plenário.** Auditoria operacional realizada com o objetivo os obstáculos ao desenvolvimento da integração multimodal de transportes no Brasil. Relator: Min. Vital do Rêgo, 27 maio 2020. Brasília, DF: TCU, 2020b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2406153. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 4032/2020-Plenário.** Auditoria com análise das operações de crédito externo realizadas para obras de infraestrutura urbana. Relator: Min. Augusto Sherman, 8 dez. 2020. Brasília, DF: TCU, 2020c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2381800. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 4037/2020-Plenário.** Processo de desestatização para acompanhar a concessão das rodovias BR-163/MT/PA e BR-230/PA. Relator: Min. Benjamin Zymler, 8 dez. 2020. Brasília, DF: TCU, 2020d. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2437227. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 498/2021-Plenário**. Processo de desestatização para acompanhar a outorga de concessão para exploração de serviços de apoio à visitação, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza nas Unidades de Conservação federais. Relator: Min. Vital do Rêgo, 10 mar. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2453630. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 933/2021-Plenário**. Relatório de levantamento com o objetivo de obter informações acerca da atuação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) na indução de participação do capital privado no setor de infraestrutura. Relator: Min. Bruno Dantas, 28 abr. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2471262. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1311/2021-Plenário.** Pedido de reexame interposto contra determinação constante de acórdão que tratou de auditoria realizada com o objetivo de avaliar as políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira. Relator: Min. Benjamin Zymler, 2 jun. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2456691. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1683/2021-Plenário**. Auditoria operacional na governança de políticas e processos do setor elétrico brasileiro. Relator: Min. Jorge Oliveira, 14 jul. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2471920. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1766/2021-Plenário.** Processo de desestatização do sistema rodoviário de São Paulo ao Rio de Janeiro, compreendido pela BR-116/SP/RJ, e do Rio de Janeiro a Ubatuba, compreendido pela BR-101/SP/RJ. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, 28 jul. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021e. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2491453. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 2301/2021-Plenário.** Relatório de acompanhamento para identificar riscos e oportunidades de melhoria na condução da política pública do Novo Mercado de Gás, que visa à abertura do mercado de gás natural. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, 29 set. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021f. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2486561. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 2804/2021-Plenário.** Acompanhamento do processo de desestatização, referente à concessão destinada à prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional do Iguaçu/PR, incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão. Relator: Min. Vital do Rêgo, 24 nov.

2021. Brasília, DF: TCU, 2021g. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2517079. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 836/2022-Plenário.** Acompanhamento com vistas a acompanhar as iniciativas do governo federal para a melhoria do ambiente regulatório com impacto na competitividade nacional, tendo foco na implementação do Decreto 10.139/2019, no período de 2020/2021. Relator: Min. Vital do Rêgo, 13 abr. 2022. Brasília, DF: TCU, 2022a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2517423. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 999/2022-Plenário.** Processo de desestatização referente ao acompanhamento da promessa de cessão de direitos minerários, com obrigação de realização de pesquisa complementar, relativos ao Projeto Caulim Rio Capim – PA. Relator: Min. Augusto Nardes, 11 maio 2022. Brasília, DF: TCU, 2022b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2534028. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1579/2022-Plenário.** Processo de desestatização referente aos atos e procedimentos preparatórios para a cessão onerosa de uso da Ferrovia Interna do Porto de Santos (Fips), localizada no interior da área poligonal do Porto de Santos. Relator: Min. Antônio Anastasia, 6 jul. 2022. Brasília, DF: TCU, 2022c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2537119. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1613/2022-Plenário.** Proposta de autorização de fiscalização do tipo acompanhamento (ACOM), com o objetivo de consolidar os resultados do Fiscobras 2022, nos termos da nova estratégia aprovada pelo Acórdão-TCU-Plenário 716/2022. Relator: Min. Aroldo Cedraz, 13 jul. 2022. Brasília, DF: TCU, 2022d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2537470. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1966/2022-Plenário.** Embargos de declaração contra acórdão referente a processo de desestatização para acompanhamento da promessa de cessão de direitos minerários, com obrigação de realização de pesquisa complementar como condição para efetuar a cessão definitiva relativa ao projeto Caulim Rio Capim, localizado no estado do Pará. Relator: Min. Augusto Nardes, 24 ago. 2022. Brasília, DF: TCU, 2022e. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2544763. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 2695/2022-Plenário.** Acompanhamento com o objetivo de consolidar e examinar os resultados dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Fiscobras 2022. Relator: Min. Aroldo Cedraz, 7 dez. 2022. Brasília, DF: TCU, 2022f. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2564907. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 251/2023-Plenário.** Auditoria de Natureza Operacional realizada com o objetivo de verificar se as políticas públicas federais de

biocombustíveis estão atingindo os objetivos principais e acessórios e se possuem alinhamento entre si e com outras iniciativas públicas transversais. Relator: Min. Augusto Nardes, 15 fev. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2532815. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 252/2023-Plenário.** Acompanhamento de processo de desestatização relativo a concessões florestais, pelo prazo de 35 anos, para a prática do manejo florestal e silvicultura de espécies nativas, envolvendo a exploração de produtos madeireiros e não madeireiros, para três florestas nacionais (Flonas): Três Barras e Chapecó, localizadas no Estado do Santa Catarina, e Irati, localizada no Estado do Paraná. Relator: Min. Antônio Anastasia, 15 fev. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2573880. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 325/2023-Plenário.** Monitoramento de acórdão que julgou processo de desestatização dos atos e procedimentos para a cessão onerosa de uso da Ferrovia Interna do Porto de Santos (Fips). Relator: Min. Antônio Anastasia, 1º mar. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2574827. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1142/2023-Plenário.** Acompanhamento do processo de desestatização da rodovia federal BR-381/MG, no trecho compreendido entre Belo Horizonte/MG e Governador Valadares/MG. Relator: Min. Antônio Anastasia, 4 jun. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2594131. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1549/2023-Plenário.** Acompanhamento dos procedimentos preparatórios para as concessões de dez unidades de manejo florestal (UMF) localizadas na Floresta Nacional de Jatuarana, situada no município de Apuí/AM, na Floresta Nacional de Pau Rosa, situada no município de Maués/AM, e na Gleba Castanho, situada nos municípios de Manaquiri/AM e Careiro/AM. Relator: Min. Jorge Oliveira, 26 jul. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023e. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2584535. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1593/2023-Plenário.** Consulta acerca interpretação de dispositivos da Lei 13.448/2017, que estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos na Lei 13.334/2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal. Relator: Min. Vital do Rêgo, 2 ago. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023f. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2592868. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1617/2023-Plenário.** Acompanhamento da implantação de política pública de autorizações ferroviárias estabelecida por meio da Medida Provisória 1.065/2021 e, posteriormente, pela Lei 14.273/2021. Relator: Min.

Jhonatan de Jesus, 9 ago. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023g. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2608565. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF: TCU, Secretaria Geral da Presidência, 2023. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/5A/54/AE/28/EE157810ED256058E18818A8/RITCU.pdf. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília, DF: TCU, 2020. 2020e. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm. Acesso em: 11 nov. 2024.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Nota técnica sobre a atuação dos tribunais de contas na fiscalização de projetos de desestatizações**. Brasília, DF: IRB, 2022. Disponível em: https://irbcontas.org.br/nota-tecnica-publicada-pelo-comite-de-concessoes-e-ppps-do-irb-apresenta-diretrizes-gerais-para-fiscalizacao-de-projetos-de-desestatizacao/. Acesso em: 5 nov. 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 12**: the value and benefits of Supreme Audit Institutions: making a difference to the lives of citizens. *S. l.*: INTOSAI, 2019. https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/.

MOSQUEIRA, Edgardo; ALESSANDRO, Martín. ~~BID~~. **Capacidades estatales y problemas complejos de políticas públicas:** cómo abordar vulnerabilidades que afectan el desarrollo humano. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2023. Disponível em: https://publications.iadb.org/es/capacidades-estatales-y-problemas-complejos-de-politicas-publicas-como-abordar-vulnerabilidades-que. Acesso em: 11 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Government at a Glance 2023**. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2023_3d5c5d31-en.html. Acesso em: 11 nov. 2024.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dosAgenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. *In:* COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho. (org.). **Governança Orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2022. p. 105-132. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10967/4/Agenda_Formal_Cap4.pdf. Acesso em: 11 nov. 2024.

SHOSTAK, Ray *et al.* **The Center of Government revisited:** a decade of global reforms. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2023. Disponível em https://publications.iadb.org/en/center-government-revisited-decade-global-reforms.

ZYMLER, Benjamin; ALVES, Francisco Sérgio Maia; FERNANDES, Thais da Matta Machado. A atuação do tribunal de contas da união em face das mudanças

estruturais provocadas pela pandemia. *In:* LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 121-149. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/11/os-tribunais-de-contas_a-pandemia-e-o-futuro-do-controle-final.pdf. Acesso em: 5 nov. 2024.

Sobre o autor

Igor Pereira Oliveira | e-mail: igor.oliveira@yahoo.com.br
Pesquisador sobre o Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas.
Mestre em Engenharia Civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP). Auditor no Tribunal de Contas da União (TCU), foi especialista em regulação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

https://orcid.org/0009-0002-7139-9760
https://www.linkedin.com/in/igor-oliveira-3256a1212