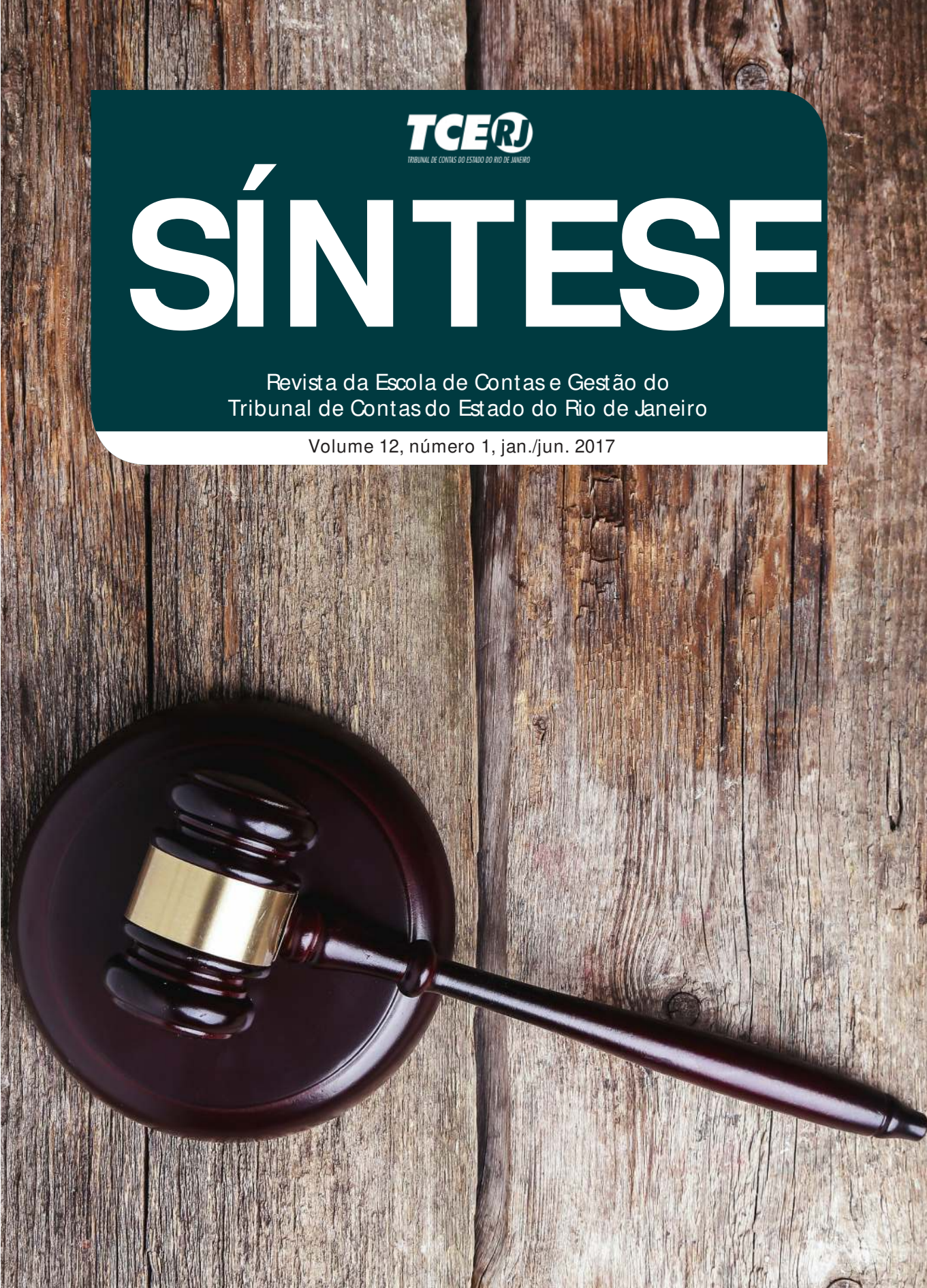
TCERJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SÍNTESE

Revista da Escola de Contas e Gestão do
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Volume 12, número 1, jan./jun. 2017



TCE RJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SÍNTESE

ISSN: 1981-3074

Revista da Escola de Contas e Gestão do
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Volume 12, número 1, jan./jun. 2017

ECG
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ

Rio de Janeiro
2017

Conselho Deliberativo

Presidente interina
Marianna Montebello Willeman

Conselheiros Substitutos
Rodrigo Melo do Nascimento
Marcelo Verdini Maia
Andrea Siqueira Martins

Procurador-Geral do Ministério Público Especial
Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira

Secretário-Geral de Controle Externo
Sergio Ricardo do Sacramento

Secretário-Geral de Planejamento
Nestor Lima de Andrade

Secretário-Geral de Administração
Luciano Penatieri Meira Lima

Secretária-Geral das Sessões
Simone Amorim Couto

Procurador-Geral
Sergio Cavalieri Filho

Chefe de Gabinete da Presidência
Márcia Cristina Barcellos Loyola

Diretor-Geral da Escola de Contas e Gestão
João Paulo Menezes Lourenço

Coordenadora-Geral de Comunicação Social, Imprensa e Editoração
Celia Regina Abend

Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
ISSN: 1981-3074 - volume 12, número 1, jan./jun. 2017

A Síntese é uma publicação organizada pela Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, com periodicidade semestral. Seu objetivo é disseminar trabalhos técnico-científicos – artigos, resenhas e estudos de caso – na área de administração pública, controle externo, tribunal de contas e áreas afins. Foi lançada em novembro de 2006 em substituição à antiga Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Os trabalhos publicados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões neles manifestadas não correspondem, necessariamente, a posições que refletem decisões desta Corte de Contas. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Conselho Editorial: Conselho Superior da ECG

Supervisão Acadêmica: Rosa Maria Chaise

Comissão Científica
Cláudio Martinelli Murta, Elaine Faria de Melo, Jean Marcel de Faria Novo, Jorge Henrique Muniz da Conceição, Marcello Leoni L. de Arrufat Torres, Paula Alexandra C. P. Nazareth, Paulo Cesar Bessa Neves, Sérgio Lino da Silva Carvalho e Sérgio Paulo Vieira Villaça

Editora Executiva: Celia Abend / **Editora Assistente:** Daniela Matta / **Projeto gráfico:** Inês Blanchart / **Diagramação:** Margareth Peçanha **Fotografias:** Jorge Campos, Rosangela Tozzi, Banco de imagens da CCS/TCE-RJ/ **Arte e editoração:** Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração / **Revisão:** Márcia Aguiar, com colaboração de Luiz Henrique de Almeida Pereira (referências)

Periodicidade: Semestral

Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Rua da Constituição, nº 44/46
CEP 20060-010 – Centro – Rio de Janeiro
Tel.: (21) 3916-9544
Contato: pesquisas_ ecg@tce.rj.gov.br

Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas
Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Semestral
ISSN: 1981-3074

Continuação da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

1. Administração Pública. 2. Controle Externo. 3. Tribunal de Contas. I. Título.
CDD 352

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Contas e Gestão/TCE-RJ.

A *Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão* é uma publicação do TCE-RJ e tem o objetivo de incentivar a produção de estudos, análises e pesquisas na área de gestão pública.
Os interessados em submeter trabalhos para publicação devem seguir as normas de edição da *Revista Síntese* disponibilizadas no *site* da ECG (www.ecg.tce.rj.gov.br) e enviá-los para **pesquisas_ecg@tce.rj.gov.br**.
Os textos serão avaliados pelo Conselho Editorial.

MISSÃO

Promover ensino e pesquisa na área de gestão pública, voltados para o desenvolvimento e a difusão de conhecimento, de modelos e de metodologias comprometidas com a inovação, a transparência, a responsabilização e a melhoria do desempenho e do controle governamental, em consonância com as expectativas e necessidades da sociedade.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

8 João Paulo Menezes Lourenço

ESTUDOS

12 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: uma experiência compartilhada
Autor: Renato Cader

32 PROBLEMAS DE COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: desafios para a gestão ambiental no Brasil
Autores: Bianca Scarpeline de Castro, Carlos Eduardo Frickmann Young

54 ESTRATÉGIAS DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E A AGENDA 2030 para o desenvolvimento sustentável: um estudo de caso dos tribunais de contas do Brasil
Autora: Rita de Cássia Cerreira Guedes de Oliveira

72 CONTRATAÇÃO DE GUARDA-PARQUES POR PRAZO DETERMINADO NO ÂMBITO DO INEA: aspectos jurídicos
Autor: Rodrigo Melo do Nascimento

92 SOBRE A LEGITIMIDADE ATIVA NOS PROCESSOS DE CONSULTA perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
Autor: Marcelo Verdini Maia

102 PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA
Autora: Andrea Siqueira

João Paulo Menezes Lourenço

Diretor-Geral da Escola de Contas e Gestão - ECG/TCE-RJ

A **Revista Síntese**, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, vem, desde sua primeira edição, em 2006, empenhando-se por cumprir, com rigor e excelência, sua missão de disseminar e estimular a produção de estudos e pesquisas, técnicas e científicas, relacionadas à gestão pública.

A revista, ao longo dos últimos anos, consolidou-se como importante canal de discussão de ideias acerca da administração pública e dos tribunais de contas, tornando-se importante fonte de consulta para os que desejam aprofundar-se nessa área do conhecimento, verificando-se uma crescente interação entre técnicos do TCE-RJ e os de outras instituições de variadas esferas.

Em suas páginas têm-se registrado, com expressivos desdobramentos, propostas de práticas inovadoras com vistas ao aprimoramento da gestão pública, resultante de acuradas reflexões dos que não se conformam com lugares-comuns e práticas desgastadas e ineficientes.

Esta edição marca significativa mudança para a Revista Síntese, pois a partir de agora teremos somente a sua veiculação em versão *on-line*. Permanece intacto, todavia, o propósito de disseminar e incentivar a produção de estudos, análises e pesquisas científicas, referentes aos temas da gestão pública, nas diversas áreas de governo.

Cumprindo este objetivo, abrimos a revista com os três artigos vencedores, em 2016, do Prêmio Ministro Gama Filho – concurso realizado anualmente pela ECG com a finalidade de estimular a produção de trabalhos científicos – cujo tema foi a "Gestão Pública e o Meio Ambiente".

O primeiro artigo, "Compras públicas sustentáveis: uma experiência compartilhada", de Renato Cader, especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, doutor em Ambiente e Sociedade pela Unicamp e mestre em Administração Pública pela FGV, apresenta uma pesquisa descritiva que revela a efetivação da compra compartilhada sustentável de material de expediente, envolvendo 32 unidades administrativas, que, até então, faziam suas compras de forma individualizada, e, de modo geral, sem a aplicação de critérios de sustentabilidade. Este trabalho, que conquistou o 1º lugar do prêmio, traz resultados que demonstram as vantagens econômica, ambiental e social da contratação do modelo em questão.

"Problemas de coordenação de políticas públicas: desafios para a gestão ambiental no Brasil", de Carlos Eduardo Frickamnn Young, doutor em Economia pela Universidade de Londres (*University College London)* e professor associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ); e de Biancca Scarpeline de Castro, doutora em Ciências Sociais pela USP e professora do curso de graduação em Administração Pública e do mestrado acadêmico em Administração da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, fez jus ao 2º lugar do prêmio. O artigo discute os problemas de coordenação de políticas públicas, com ênfase em questões ambientais no Brasil, e aponta os desafios para se coordenar políticas públicas em várias dimensões, tais como: a sociedade civil, o mercado, os poderes republicanos, os entes federativos, as instituições internacionais e dentro da própria unidade gestora da política.

O artigo seguinte, vencedor do 3º lugar, "Estratégias das entidades de fiscalização superior e a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: um estudo de caso dos tribunais de contas do Brasil", de autoria de Rita de Cássia Cerreia Guedes de Oliveira, técnica de Controle Externo do TCE-RJ e especialista em Gestão Ambiental pela Coppe/Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e em Auditoria Ambiental Pública pela Universidade Federal do Rio de Janeiro/NADC (UFRJ), identifica as estratégias adotadas pelas instituições de fiscalização superior em prol da governança e do desenvolvimento sustentável com base na atuação dos tribunais de contas brasileiros. Aborda a interface dessas estratégias com o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública, o Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Na segunda parte desta edição, apresentamos os trabalhos desenvolvidos pelos conselheiros substitutos do TCE-RJ, como tarefa final do curso de Formação de Novos Servidores promovido pela ECG, cujo objetivo foi o desenvolvimento de competências técnicas necessárias ao início de sua atuação profissional no tribunal, identificando as responsabilidades inerentes ao cargo de conselheiro substituto.

O artigo "Contratações de guarda-parques por prazo determinado no âmbito do Inea: aspectos jurídicos", cujo autor, Rodrigo Melo do Nascimento, bacharel em Direito pela UnB, discorre sobre as contratações de guarda-parques por prazo determinado no âmbito do Instituto Estadual do Meio Ambiente (Inea), com vistas à preservação do meio ambiente em unidades estaduais de proteção integral, no que tange a seus aspectos jurídicos. A partir da análise dos arcabouços constitucional, infraconstitucional e jurisprudencial aplicáveis a tais contratações, expõe-se caso concreto no qual a juridicidade dessas admissões de pessoal é analisada.

"A legitimidade ativa nos processos de consulta perante o TCE-RJ", de autoria de Marcelo Verdini Maia, doutor em Finanças pela *The Wharton School* - UPENN, aborda a legitimidade ativa na propositura de processo de consultas perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Na medida em que cada vez mais o papel preventivo e pedagógico é atribuído aos tribunais de contas, discute-se, no caso concreto, se o titular de entidades da Administração Indireta possui competência nestes processos, diante da recente alteração legislativa que retira expressamente sua competência.

Fechando esta edição, "Preclusão administrativa" de autoria de Andrea Siqueira, pós-graduada em Direito Municipal pela UFF, trata do instituto da preclusão no âmbito do processo administrativo. Embora a preclusão seja um instituto próprio do processo judicial, a sua transposição para o processo administrativo deve levar em conta as peculiaridades e princípios próprios deste último, tais como o da verdade material, do formalismo moderado, da oficialidade e da estrita observância da Administração à legalidade. Examina espécies de preclusão (temporal, lógica e consumativa) na fase recursal do processo de contas, ressaltando o cuidado que se deve ter na sua aplicação, a fim de evitar que formalismos processuais possam levar a Administração a arcar com o ônus de um processo judicial.

Boa leitura!

ESTUDOS



12

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: uma experiência compartilhada

32

PROBLEMAS DE COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: desafios para a gestão ambiental no Brasil





54

ESTRATÉGIAS DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E A AGENDA 2030 para o desenvolvimento sustentável: um estudo de caso dos tribunais de contas do Brasil

72

CONTRATAÇÃO DE GUARDA-PARQUES POR PRAZO DETERMINADO NO ÂMBITO DO INEA: aspectos jurídicos





92

SOBRE A LEGITIMIDADE ATIVA NOS PROCESSOS DE CONSULTA perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

102

PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA



COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: uma experiência compartilhada*



Renato Cader
Doutor em Ambiente e Sociedade pela Unicamp
Subsecretário-Geral do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

RESUMO: O presente trabalho relata a experiência exitosa de compra compartilhada sustentável de uma instituição que implantou recentemente um modelo de governança baseado nas chamadas compras públicas sustentáveis, com o diferencial de serem compartilhadas. Observa-se o processo de construção de um novo paradigma de contratações na instituição estudada, que começa a ser tangibilizado com os primeiros resultados apresentados neste trabalho. Trata-se de uma pesquisa descritiva que revela a efetivação da compra compartilhada sustentável de material de expediente, envolvendo 32 unidades administrativas, que, até então, faziam suas compras de forma individualizada, e, de uma forma geral, sem a aplicação de critérios de sustentabilidade. Foi um processo de construção coletiva, cujos resultados permitem demonstrar as vantagens econômica, ambiental e social da contratação, conferindo a esse novo modelo de governança de compras, um caminho promissor a ser percorrido pelas instituições.

PALAVRAS-CHAVE: Compras compartilhadas; compras públicas sustentáveis; modelo de governança.

ABSTRACT: This paper describes the successful joint sustainable procurement experience of an institution that has recently implemented a governance model based on sustainable public procurement principles. This descriptive research chronicles the execution of joint sustainable purchasing of office supplies for 32 administrative units which, until then, had performed procurement functions independently from each other and without the application of sustainability criteria. The initial results presented herein illustrate the development of a new paradigm for contracting operations at the examined institution. The collective development process yielded results that demonstrate the economic, social and environmental advantages of sustainable procurement, thus conferring upon this new governance model a promising path to be followed by other institutions.

KEYWORDS: Joint procurement; sustainable public procurement; governance model.

* Artigo ganhador do 1º lugar no Prêmio Ministro Gama Filho 2016.

INTRODUÇÃO

As transformações sociais e jurídicas das últimas décadas têm exigido cada vez mais ações efetivas das organizações públicas e privadas no sentido de fomentar um mercado socialmente justo, economicamente eficiente e ambientalmente responsável. Essa perspectiva exige do Estado a adoção de iniciativas que visem ao desenvolvimento sustentável no país, o que requer dos gestores públicos o alinhamento aos novos paradigmas e rumos da administração pública brasileira.

Nesse sentido, é fundamental o desenvolvimento organizacional das unidades que lidam com as atividades relacionadas às contratações, de modo que os gestores tenham uma visão mais estratégica, com pano de fundo multidisciplinar, em um ambiente de diálogo entre as ciências jurídica, administrativa, econômica, ambiental e social, entre outras. No universo das instituições, as atividades administrativas devem ter aderência à missão, aos valores institucionais e ao planejamento estratégico, bem como aos diversos projetos e processos administrativos e finalísticos da instituição. O Planejamento Estratégico da instituição estudada tem como um dos seus objetivos: "Proporcionar uma atuação institucional estratégica, efetiva, célere, transparente e sustentável"[1]. Nessa esteira, a unidade responsável pela gestão tem o desafio de promover instrumentos e ferramentas de gestão que orientem as unidades vinculadas à instituição para atuarem com foco na estratégia, visando à melhoria contínua da qualidade dos processos.

Nessa perspectiva, as compras compartilhadas sustentáveis vêm estabelecer um novo modelo de governança[2] em compras, agregando a noção aplicável do conceito de sustentabilidade em todo ciclo de vida das contratações. Esse modelo é uma espécie de bússola para que servidores e unidades envolvidas nas contratações atuem de forma sistêmica e integrada, com vistas à otimização de recursos humanos, logísticos e orçamentários, entre outros.

O objeto deste estudo é a Compra Compartilhada Sustentável de Material de Expediente de uma instituição de grande relevância nacional, cujos resultados apresentam-se muito tangíveis em termos de economia processual, de escala e de qualidade.

A implantação do modelo de compras compartilhadas sustentáveis da organização estudada começou a ser materializada quando a secretaria responsável pela gestão das compras criou uma coordenação específica, chamada de Coordenadoria de Contratações Nacionais Estratégicas, uma nova unidade em sua estrutura organizacional. A nova coordenadoria tem entre suas atribuições a realização de compras compartilhadas com base em critérios de sustentabilidade, em conjunto com todas as unidades da instituição, padronizando as aquisições de bens e serviços, bem como proporcionando maior economia e qualidade nas contratações.

A compra compartilhada de material de expediente, com seus resultados apresentados neste trabalho, vem revelar a importância da implantação desse novo modelo, que dá um tom estratégico às contratações da instituição, com foco na sustentabilidade, na transparência, na qualidade, na eficiência e na convergência institucional. No decorrer deste trabalho, será possível identificar todos esses elementos, que estão engendrados no processo da compra compartilhada sustentável.

Com esse propósito, o presente trabalho é estruturado em três partes: a introdução, o desenvolvimento (dividido em 4 seções) e as considerações finais. Após essa breve introdução, é apresentada uma abordagem conceitual e histórica sobre as chamadas "Compras Públicas Sustentáveis". Logo após, são detalhadas as seis funções das compras compartilhadas. Na próxima seção, é apresentada a metodologia. Em seguida, são apresentados os resultados da compra compartilhada sustentável de material de expediente. Por fim, são apresentadas as considerações finais do presente estudo.

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

As chamadas compras públicas sustentáveis (CPS) não são mais um novo conceito nos cenários internacional e nacional. A Alemanha, por exemplo, tem sua política de contratações sustentáveis desde a década de 1980[3]. O Brasil começou a assumir os primeiros compromissos com a produção e o consumo sustentáveis no país na ECO-92, quando foi signatário da Agenda 21 Global (UNITED NATIONS DEPARTMENT..., 1992)[4]. Aproximadamente dez anos depois, foi publicada a Agenda 21 Brasileira, reforçando o compromisso do país com o desenvolvimento sustentável, numa perspectiva de participação efetiva do Estado, do mercado e da sociedade civil organizada.

1 Elaborado com base na metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), o mapa estratégico da instituição é composto de 25 objetivos estratégicos divididos em três perspectivas (aprendizado e crescimento; processos internos e sociedade), sua leitura deve ser feita de baixo para cima. Dessa forma, percebe-se a ligação e o impacto de cada objetivo para o alcance da visão de futuro da instituição. Para atuar na defesa das ações necessárias ao alcance dos objetivos estratégicos, foi estabelecida a figura do guardião para cada um dos objetivos, que deverá exercer a função de articulador e de monitoramento de seu desenvolvimento.

2 "Governança do setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" (TCU, 2013).

3 Informação coletada pelo autor em visita técnica decorrente do "Prêmio Inovação na Gestão Pública", realizada na Agência Federal de Meio Ambiente da Alemanha, em Dessau, no dia 7 de junho de 2012.

4 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, que ficou conhecida como ECO-92 ou Rio-92. O evento, que contou com a presença maciça de inúmeros chefes de Estado, fez um balanço tanto dos problemas quanto dos progressos ambientais, elaborando documentos importantes que continuam sendo referência para as discussões nessa área. Entre eles a Agenda 21, um plano de ações com metas para a melhoria das condições ambientais do planeta e desenvolvimento sustentável, assinado por 179 países. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>.



Até então, o tema "compras públicas sustentáveis" sempre fora tratado de forma tímida no universo semântico da produção e do consumo sustentáveis. No ano de 2007, o Brasil começou a dar mais destaque ao tema na esfera internacional, quando aderiu ao chamado Processo de Marrakesh,[5] que tinha "compras públicas sustentáveis" como uma de suas sete forças-tarefa. Na Rio + 20, evento realizado 20 anos após ECO-92, a posição brasileira no documento oficial encaminhado à Organização das Nações Unidas (ONU) reforçou o papel do Estado como indutor do desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas.

O poder público tem um papel fundamental no fomento do desenvolvimento sustentável no país, sendo uma das formas desta contribuição a utilização do seu poder de compra na aquisição de bens e serviços que incluam critérios de sustentabilidade. Estima-se que mais de 15% do Produto Interno Bruto (PIB) sejam oriundos de compras públicas. Logo, o Estado brasileiro pode e deve ser a mola propulsora da construção de um novo paradigma de produção no mercado. Falar em sustentabilidade traz a ideia equivocada de que devemos ter a preocupação apenas com o meio ambiente. A questão, contudo, é mais ampla. Devemos atentar para os aspectos sociais e também econômicos do universo da produção e consumo. Essa perspectiva traz à tona a necessidade da aplicação mais efetiva do conceito de sustentabilidade nas compras públicas.

Muitas vezes adquirimos produtos sem saber, de forma mais aprofundada, como ele foi produzido. Isso acontece não só no nosso dia a dia como cidadãos consumidores, mas também quando fazemos uma licitação.



Até que ponto, por exemplo, aquilo que consumimos teve, em seus processos produtivos, trabalhadores que estavam desenvolvendo suas atividades de acordo com as normas de segurança e medicina do trabalho? Até que ponto eles tinham salários justos ou trabalhavam em condições análogas às de escravo? Ao mesmo tempo, devemos assegurar que os produtos que consumimos sejam fabricados com critérios ambientais adequados. Ou seja, nós, consumidores, devemos ter responsabilidade com aquilo que consumimos. Tal responsabilidade é redobrada quando se trata de gestores públicos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 acolheu o princípio da eficiência, acompanhando a tendência mundial de cada vez mais avançar na aferição do grau de eficiência, eficácia e efetividade da gestão, além de promover o exame da legalidade e da conformidade dos atos administrativos. O contexto vigente exige das organizações públicas a adoção de práticas que envolvam a harmonia das dimensões econômica, social e ambiental nos processos e projetos. Sendo assim, faz-se necessário que servidores, gestores e tomadores de decisão estejam alinhados com os novos rumos a serem tomados pelos governos, pela sociedade e pelo mercado (UNITED NATIONS, 1987).

Nesse sentido, um dos maiores desafios para os gestores é como sair do plano mais teórico-conceitual e ir para o nível prático. É no ambiente prático que as maiores dificuldades são encontradas, onde devem ser realizadas as compras sustentáveis, sem ferir a saúde da competitividade do mercado, que, no caso de bens e serviços sustentáveis é incipiente, imerso no seio de uma matriz produtiva ainda insustentável.

A representação gráfica abaixo define como as diferentes dimensões da sustentabilidade devem interagir e quais elementos podem estar contemplados em cada uma delas.

Figura 1: As diferentes dimensões e os critérios de sustentabilidade



Fonte: Silva, R.C (2014).

5 Assim chamado por ter surgido em reunião realizada na cidade do Marrocos, o Processo Marrakesh teve início, em 2003, para dar aplicabilidade e expressão concreta ao conceito de produção e consumo sustentáveis (PCS). Nesse sentido, solicita e estimula que cada país membro das Nações Unidas e participante do processo desenvolva um plano de ação, que deve ser compartilhado com os demais países, em nível regional e mundial, gerando subsídios para a construção do "Global Framework for Action on SCP". Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional/processo-de-marrakesh>. Acesso em: 23 set. 2015.

Os elementos existentes em cada círculo sinalizam aos gestores públicos o que pode ser cobrado nos editais de aquisição de bens e serviços. São os chamados "critérios de sustentabilidade". Tem-se observado que alguns editais de licitação focam mais na dimensão econômica, outros na social e/ou ambiental. O desafio reside em estabelecer a harmonia entre os diversos elementos cobrados nessas diferentes dimensões. Inclusive, muitas cobranças não são mais voluntárias e inovadoras, e já encontram-se como obrigatórias no ambiente normativo.

De fato, nas compras públicas sustentáveis houve um avanço no arcabouço jurídico nos últimos anos. Um bom exemplo pode ser observado com a aplicação das leis complementares nº 123 (BRASIL, 2006) e nº 147 (BRASIL, 2014a), notadamente no que diz respeito à valorização das microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), bem como das do nível local. Valorizar fornecedores pequenos e locais é critério de sustentabilidade merecedor de destaque.

A aplicação dos critérios sustentáveis nas contratações encontra respaldo jurídico nos diversos diplomas legais e compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. A atual Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 170, inciso VI, estabelece como princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e de seus processos de elaboração e prestação. Além disso, o seu artigo 225 preconiza que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ainda no plano legal, foram publicadas diversas leis ordinárias sobre a matéria. Merecedora de destaque é a Lei nº 12.349 (BRASIL, 2010a), que incluiu como finalidade da licitação a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Esse normativo definiu como não comprometedores ou não restritivos à competitividade nas licitações vários dispositivos incluídos no artigo 3º da Lei nº 8.666 (§§5º ao 12º), muitos voltados à proteção da indústria e produção locais (BRASIL, 1993). De fato, a finalidade do certame é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. A proposta mais vantajosa é aquela proporciona o alcance do interesse público, que deve nortear todas as ações da Administração, cujo dever é de elaborar regras claras, que assegurem aos



licitantes igualdades de condições durante a disputa (PEREIRA JUNIOR, 2007).

Importante ressaltar que a Lei nº 12.187 (BRASIL, 2009), que instituiu a Política Nacional sobre Mudança de Clima (PNMC), recomenda a adoção de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos (art. 6º, XII). A lei expressa a importância do consumo público e sua relação com o aquecimento global. Nessa esteira, o economista Sérgio Besserman (2014) faz um alerta sobre as mudanças climáticas, sugerindo a inserção do custo do aquecimento global nos produtos e serviços. De fato, essa tônica deve partir do Estado, por meio da adoção de políticas e iniciativas voltadas para o consumo sustentável no país.

Menos de um ano após a publicação da PNMC, foi publicada a Lei nº 12.305 (BRASIL, 2010b), que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e em seu artigo 7º, inciso XI, destaca como um dos objetivos a prioridade nas aquisições e contratações governamentais de produtos reciclados e recicláveis, assim como de bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.

No plano infralegal, merece atenção a Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010 (SILVA, 2014), da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG). Essa instrução prevê expressamente que as especificações técnicas para aquisições de bens e contratações de obras e serviços deverão conter critérios ambientais nos processos de extração, fabricação, utilização e descarte de matérias-primas, sem frustrar o caráter competitivo do certame.

Após decorridos mais de dois anos, no mês de realização da Rio +20, especificamente no Dia Mundial do Meio Ambiente, foi publicado o Decreto nº 7.746 (BRASIL, 2012), que regulamenta o artigo 3º da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), estabelecendo critérios, práticas e diretrizes gerais de sustentabilidade nas contratações realizadas pela administração pública federal. O decreto é mais um instrumento legal que baliza as fundamentações jurídicas dos processos de contratações sustentáveis. Em seguida, foi publicada a Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012, da SLTI/MPOG, que estabelece regras para elaboração dos planos de gestão de logística sustentável, incitando práticas de contratações sustentáveis, conforme disposto no artigo 11, inciso VI, e no Anexo II da referida norma (SILVA, 2014). Observa-se claramente, assim, o avanço no arcabouço jurídico orientado para as contratações sustentáveis no Brasil nos últimos anos.

Soma-se a isso o fato de o Tribunal de Contas da União (TCU) ter evidenciado cada vez mais o tema "compras públicas sustentáveis", por meio de acórdãos e recomendações, gerando mais segurança aos gestores em suas contratações. Os acórdãos[6] a seguir demonstram essa perspectiva trazida pelo TCU nas contratações públicas:

a) Acórdão nº 5804/2013 – 2ª Câmara – Recomendação: "[...] ao Órgão que adote critérios de sustentabilidade na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação, bem como na contratação de serviços ou obras";

b) Acórdão 5937/2013 – 1ª Câmara – Relatório: "[...] adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e contratação de serviços e obras."

No nível internacional saliente-se que, na Conferência das Nações Unidas para o

6 Os acórdãos estão disponíveis para consulta na página do TCU, mediante pesquisa: <http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>.

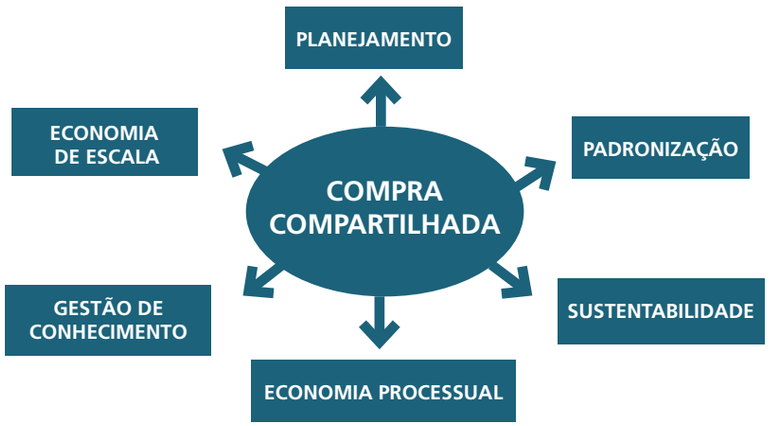
Desenvolvimento Sustentável – Rio+20, o Brasil fez parte da chamada Iniciativa Internacional em Compras Públicas Sustentáveis (SPPI). Contando com representantes de diversos governos, essa iniciativa tem o objetivo de reunir esforços internacionais para a promoção das compras públicas sustentáveis. Ainda, analisa as barreiras existentes para a promoção e implantação das CPS, desenvolvendo ferramentas que possibilitem uma atuação mais eficaz destas no mundo.

Observa-se de fato o avanço do tema "compras públicas sustentáveis" no Brasil e no mundo nos últimos anos. Faz-se necessária a disseminação desse tema nas diversas organizações dos níveis federal, estadual e municipal. As compras compartilhadas sustentáveis são uma forma de multiplicar as compras sustentáveis com maiores ganhos econômicos, sociais e ambientais, dando um rumo mais adequado para o poder de compra do Estado.

AS SEIS FUNÇÕES DAS COMPRAS COMPARTILHADAS

As unidades administrativas da instituição estudada, de forma geral, realizam suas licitações dos mesmos objetos das outras unidades, gerando custos processuais muitas vezes desnecessários, visto que elas poderiam fazer compras compartilhadas, conjugando economia, eficiência organizacional e qualidade nas aquisições. Nessa perspectiva, foram elencadas as seis principais funções das compras compartilhadas, que cumprem seu papel, gerando resultados efetivos para organização. A realização da compra compartilhada de material de expediente, objeto deste estudo, vem tangibilizar o tema "compras compartilhadas sustentáveis" como instrumento econômico capaz de estimular Padrões de consumo que incluam critérios ambientais, sociais e ganhos econômicos nas aquisições da instituição. A figura abaixo demonstra graficamente as seis funções e em seguida é explicitada cada uma delas:

Figura 2: As seis funções das compras compartilhadas



Fonte: elaboração do autor.

PADRONIZAÇÃO

O princípio da padronização, disposto no inciso I, do artigo 15 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), traz a necessidade de observância pela administração, sempre que possível, de compatibilização das especificações técnicas e de desempenho, com os devidos cuidados no sentido de não restringir a competitividade. Tal princípio visa conjugar a otimização dos gastos públicos com a qualidade das aquisições de bens e serviços. Para Marçal Justen Filho (2004), trata-se de um instrumento que racionaliza a atividade administrativa, permitindo a redução de custos e otimizando a aplicação de recursos. Significa dizer, prossegue o autor, que a padronização elimina variações referentes tanto à seleção de produtos, no momento da contratação, como na sua utilização e conservação, entre outros aspectos.

ECONOMIA DE ESCALA

A economia de escala, presente nos estudos das ciências econômicas, indica que a produção em larga escala reduz os custos de matéria-prima e de produção, além de ter forte correlação com a concorrência. De acordo com Kotler (2000), o preço é um elemento flexível que pode ser alterado com rapidez, sendo a concorrência de preços o maior problema com o qual as empresas se deparam. Na abordagem do marketing, a precificação mais simples pode ser feita pelos preços praticados pela concorrência. Kotler (2000) entende que, quando isso acontece, a política da organização é orientada para a concorrência e dependente do comportamento do consumidor.

Tal perspectiva é observada nas compras públicas tendo em vista que a aquisição de bens em maior quantidade aumenta a disposição de as empresas fornecerem menor preço. Se as unidades administrativas da instituição comprarem em conjunto, a probabilidade de se obter maior vantajosidade econômica também será maior. Isso pôde ser constatado já na compra compartilhada realizada pela instituição estudada, o que será demonstrado posteriormente.

PLANEJAMENTO

A fase interna de uma licitação é fator chave para o sucesso da contratação. Muitas vezes os gestores, diante da necessidade de atender às demandas emergenciais da administração, sobejam no planejamento da contratação com falhas de diversos tipos, tais como equívocos nas especificações do objeto, dimensionamento das quantidades que destoam da real necessidade e problemas nas exigências do edital, entre outras questões recorrentes no dia a dia do gestor de compras. É imprescindível que todas as unidades administrativas alinhem seus procedimentos para evitar divergência de processos



ESTUDOS
1 | COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

e entendimentos. Alinhar conceitos e procedimentos significa melhorar o processo de sinergia, de comunicação e de integração das diversas unidades envolvidas. Nesse sentido, configura-se como elemento de indução a um ambiente favorável à integração das equipes e unidades de toda a instituição.

GESTÃO DO CONHECIMENTO

A ideia de que o conhecimento é um processo contínuo cai muito bem ao sistema de compras compartilhadas sustentáveis, uma vez que os seus conteúdos são dinâmicos, imersos num ambiente normativo e num mercado que está em constante transformação. Nesse sentido, é de suma importância que os gestores e servidores envolvidos no tema sejam capacitados e, ao mesmo tempo, se tornem multiplicadores de conhecimento, para que ele seja disseminado entre o maior número possível de servidores da organização.

O novo modelo tem como diretriz a capacitação com periodicidade definida, em uma metodologia que permite cursos presenciais, cursos a distância (EAD), uso de recursos audiovisuais, como videoconferência e a TV da instituição. Nesse processo, é importante evidenciar as unidades administrativas que são candidatas a gerenciar alguma compra compartilhada e também aquelas que serão responsáveis por elaborar os conteúdos mais relevantes para o termo de referência. Já aquelas que não são candidatas devem ser capacitadas para que possam ser no futuro.

ECONOMIA PROCESSUAL

Há 32 unidades administrativas distribuídas pelo Brasil, realizando suas compras de forma individualizada. Ressalte-se que as unidades de cada Estado compram para as unidades dos municípios, que até o final de 2015 já tinham passado de 260 unidades.

Com a realização das contratações sob esse novo modelo, há uma economia significativa de processos, uma vez que para cada compra compartilhada, 31 unidades deixam de fazer uma licitação, o que gera economia de diversos recursos organizacionais. De acordo com o Instituto Negócios Públicos (2014), o custo de um processo licitatório está estimado em R$ 12.849,00. Nas contratações compartilhadas há um órgão gerenciador e vários órgãos participantes, reduzindo assim consideravelmente o custo processual, dependendo da quantidade de unidades envolvidas. Nessa perspectiva, estima-se que, se todas as unidades da instituição participarem dessa modalidade, a economia processual será de R$ 398.319,00 para cada compra compartilhada realizada, além do ganho de escala em cada uma.

A economia processual se traduz na otimização dos diversos recursos organizacionais, envolvendo recursos humanos, logísticos, de tecnologia da informação, processuais, orçamentários, entre outros.



SUSTENTABILIDADE

À medida que a instituição passa a compartilhar suas compras com critérios de sustentabilidade, todas as unidades que não tinham a prática de aplicar tais critérios em seus editais passaram a ter essa perspectiva implícita em seus processos de contratações. Isso ocorre porque elas passam a ser participantes ou gerenciadoras de compras que têm esses critérios como premissa básica de seu modelo.

Os diversos critérios de sustentabilidade que podem ser aplicados em diferentes objetos de contratação já foram inicialmente explicitados no decorrer deste trabalho na seção "Compras Públicas Sustentáveis" e, no caso da compra compartilhada de material de expediente, objeto deste estudo, os critérios de sustentabilidade estão descritos na seção "Metodologia".

METODOLOGIA

Esta é uma pesquisa descritiva que utiliza o método de estudo de caso para responder a questões análogas a este trabalho. O estudo de caso é o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto atual, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos (YIN, 2001). Nela, os pesquisadores estão preocupados com a situação prática (GIL, 1991). De fato, o estudo de caso da compra compartilhada de material de expediente da instituição estudada envolveu uma série de procedimentos que permitiram a análise da compra compartilhada realizada e os efeitos resultantes desse processo, o que pode ser visto como um fenômeno ainda pouco observado nas organizações públicas, considerando o contexto organizacional vigente na administração pública brasileira.

Os documentos foram fontes relevantes de registro das atividades prévias, concomitantes e posteriores à implantação efetiva da compra compartilhada. A observação direta, por sua vez, permitiu a obtenção de informações adicionais – nem sempre documentadas – sobre o tema estudado, possibilitando a análise, sob a ótica da administração pública, das medidas e ações que contribuíram para os resultados obtidos com a realização da compra compartilhada de material expediente, cuja implantação envolveu as etapas descritas a seguir.

1) A criação, por meio da Portaria SG/MP 1.022, de 18 de agosto de 2014, do Grupo Técnico de Compras Compartilhadas (GTCC), integrado pelo secretário de administração e seu adjunto, bem como pelos gestores de todas as unidades administrativas estaduais e regionais e coordenadores de administração, para atuar como instância consultiva e de suporte técnico à realização da compra compartilhada (SILVA, 2014).

2) O encontro presencial com todas as unidades, quando foi apresentada a proposta da compra compartilhada de material de expediente com critérios de sustentabilidade.
3) Debates propositivos e construtivos em meio eletrônico entre os envolvidos com a compra compartilhada. A comunicação durante todo o processo foi fator de sucesso para a construção do edital de pregão.
4) O foco na aplicação dos critérios de sustentabilidade nas licitações é fundamental para o compartilhamento das contratações. A seguir, são apontados alguns exemplos desses critérios e aspectos que foram internalizados no edital da compra compartilhada de material de expediente e no processo como um todo, podendo ser ambientais, sociais e econômicos, a saber:
- exigência do Cadastro Técnico Federal do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama);
- bens constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico e biodegradável, conforme ABNT NBR 15448-1 e 15448-2;
- papel e outros produtos oriundos de madeira (certificação CERFLOR do Inmetro ou FSC, reciclados);
- amostra com relatório/laudo de laboratório acreditado pelo Inmetro;
- bens preferencialmente acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível e que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento;
- possibilidade de diligências;
- cláusula da logística reversa;[7]
- economia de escala e processual embutida na precificação;
- valorização das empresas locais/regionais e de ME/EPP (Lei Complementar nº 147 – BRASIL, 2014).

RESULTADOS ALCANÇADOS

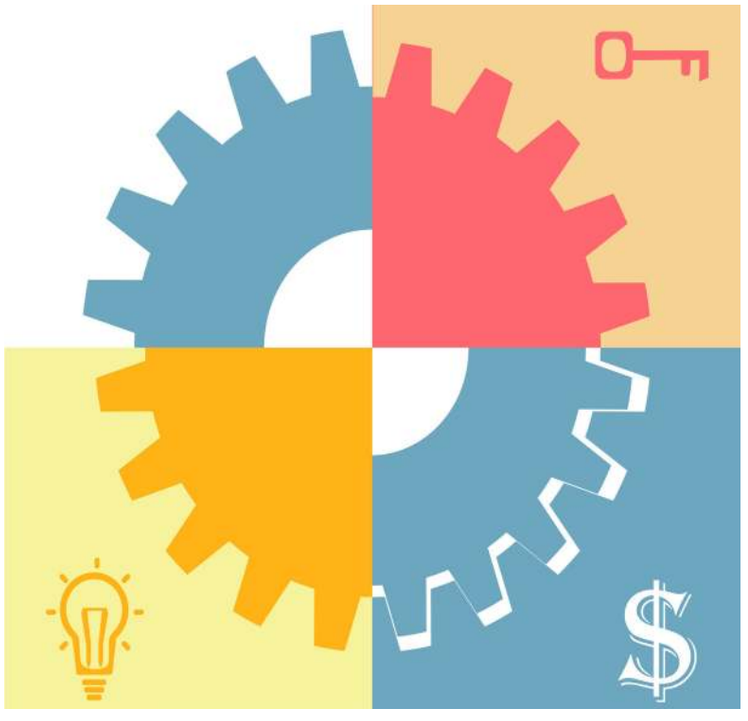
A realização da compra compartilhada de material de expediente, ancorada na metodologia acima citada, apresentou resultados concretos. Com sua efetivação, a compra compartilhada cumpriu todas aquelas funções elencadas na seção "As Seis Funções da Compra Compartilhada", conforme descritas a seguir.

ECONOMIA PROCESSUAL

Conforme já exposto, o custo de um processo licitatório está estimado em R$ 12.849,00 (INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2014). Nas contratações compartilhadas, em que há um órgão gerenciador e vários órgãos participantes, o custo processual é consideravelmente reduzido, dependendo da quantidade de entidades envolvidas. No caso da compra compartilhada de material de expediente, houve uma economia processual de cerca de R$ 398.319,00.

ECONOMIA DE ESCALA

A economia de escala é obtida pelo aumento nos quantitativos dos objetos licitados. O cálculo do ganho de escala em cima do valor estimado antes da sessão pública pode ser um indicador ainda um pouco falacioso, tendo em vista que o mesmo dependerá da qualidade da pesquisa de mercado. Todavia, muitas instituições utilizam esse valor para calcular a economia de suas licitações. No caso da compra compartilhada de material de expediente da instituição estudada, ao comparar o valor estimado da licitação baseado na pesquisa de mercado e o valor efetivamente homologado, observou-se uma economia de R$ 384.605,84. Uma forma de demonstrar com maior acurácia esse ganho em uma compra compartilhada é fazer a análise comparativa entre a última aquisição e a atual. De acordo com a instituição estudada, foi calculada economia real de outras cinco contratações compartilhadas de diferentes objetos, o que gerou uma economia de 11,76%, em relação ao valor da última aquisição, corrigido pelo IGPM dos últimos 12 meses. Tais resultados demonstram o ganho de escala obtido por meio das chamadas compras compartilhadas



PLANEJAMENTO

Todas as unidades administrativas fizeram o planejamento adequado de suas necessidades, uma vez que o planejamento foi elemento crucial para participação da compra. Na medida em que a compra compartilhada fica prevista num calendário de contratações e é construído um cronograma da compra, as unidades precisaram alinhar seus planejamentos individuais ao planejamento da instituição como um todo.

PADRONIZAÇÃO

A instituição estudada tem um sistema que contempla o catálogo de todos os itens adquiridos na licitação, e, com a inclusão dos novos itens sustentáveis da compra compartilhada, as diversas unidades passam a adquirir os produtos existentes no catálogo, padronizando a aquisição desses produtos por meio da aquisição conjunta de todas as unidades administrativas.

GESTÃO DO CONHECIMENTO

A criação do Grupo Técnico da Compra Compartilhada (GTCC) e os dois encontros realizados, com palestras de especialistas na área, possibilitou a capacitação de mais de 100 técnicos e gestores da instituição, que serão futuros multiplicadores em suas unidades. Além disso, a troca de experiências observada durante a realização dos eventos, e na comunicação a distância do grupo, teve um valor intangível agregado à instituição como um todo.

SUSTENTABILIDADE

No âmbito da instituição estudada, a compra compartilhada sustentável de material de expediente (escritório) potencializou a eficiência econômica com ganho de escala

7 De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a logística reversa pode ser definida como "[...] instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada" (BRASIL, 2010b). Essa perspectiva deve estar prevista durante o processo de contratação e após, inclusive no desfazimento de bens. À administração incumbe promover medidas de execução e fiscalização da PNRS, no que couber. Recomenda-se, portanto, que na elaboração dos termos de referência e na execução dos contratos, inclusive após o fim da sua execução, seja adotado o emprego da logística reversa na destinação final de suprimentos de impressão, pilhas e baterias, pneus, lâmpadas, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, bem como produtos eletroeletrônicos e seus componentes.
A instituição estudada já tem cláusula padrão de logística reversa em seus termos de referência. Com essa medida, deve-se ter o cuidado na formação do preço, no conhecimento do mercado, notadamente dos fabricantes que já têm seus "acordos setoriais" implantados, bem como dos fornecedores que já têm estrutura para realização de coleta e descarte. É fundamental que o gestor tenha cuidado no sentido de minimizar os riscos de a licitação ter itens desertos e/ou fracassados. As categorias de bens que não estarão submetidas às cláusulas de logística reversa nos editais de licitação, devidamente justificadas, deverão ter seu descarte responsável.

e economia processual e, ao mesmo tempo, levou em consideração diversos critérios de sustentabilidade, elevando consideravelmente a qualidade dessas contratações.

Na referida contratação, os resultados foram bastante interessantes em relação ao percentual de itens sustentáveis homologados. Houve um aumento do número de produtos sustentáveis adquiridos pela instituição. Além disso, se for comparar o percentual de itens sustentáveis homologados em relação a outras experiências, como a experiência de compras compartilhadas dos órgãos federais do Rio de Janeiro[8], observa-se que houve redução de itens desertos/fracassados, conforme pode ser analisado no quadro abaixo:

Tabela 1: Estatística da licitação de material de expediente

TIPOLOGIAS	TOTAL	SUSTENTÁVEIS	NÃO SUSTENTÁVEIS
GERAL	793	347 (43,76%)	446 (56,24%)
DESERTOS	40 (5,04%)	23 (6,63%)	17 (3,82%)
FRACASSADOS	148 (18,66%)	109 (31,31%)	39 (8,76%)
DESERTOS + FRACASSADOS	188 (23,71%)	132 (38,04%)	56 (12,58%)

FONTE: Unidade responsável pela realização das compras compartilhadas da instituição estudada.

8 Na primeira compra compartilhada entre órgãos federais no Rio de Janeiro, foram homologados apenas 45,86% dos 48 itens sustentáveis. Na segunda, foram homologados 60,60% dos 33 itens sustentáveis. Na terceira compra compartilhada, foram homologados apenas 33,33% dos 54 itens sustentáveis. Essas três compras compartilhadas foram realizadas por órgãos gerenciadores diferentes. Na compra compartilhada - objeto deste estudo de caso - foram homologados 61,96% dos 347 itens sustentáveis.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetivação da compra compartilhada sustentável de material de expediente envolveu o apoio de todas as unidades vinculadas à instituição, um elemento motivacional que fez a diferença para o sucesso do projeto. O modelo de governança proposto, participativo e construído coletivamente, favoreceu a criação de uma atmosfera de colaboração entre os diversos atores envolvidos no tema.

Trata-se de um modelo propulsor do processo de melhoria da qualidade das contratações da instituição. A perspectiva da qualidade está diretamente relacionada à aplicação de critérios de sustentabilidade em todo o ciclo de vida das contratações. Trata-se do processo de construção de um novo paradigma nas contratações realizadas pela organização, que começa a ser materializado com os primeiros resultados apresentados no presente trabalho.

A realização da compra compartilhada de material de expediente, ancorada na metodologia apresentada neste trabalho, apresentou resultados satisfatórios. Com sua efetivação, a compra compartilhada cumpriu todas as funções apresentadas na seção "As Seis Funções da Compra Compartilhada". Houve de fato as economias de escala e processual, melhoria no planejamento da contratação e da perspectiva da padronização, bem como a aplicação da lógica da gestão do conhecimento, e, sobretudo, dos critérios de sustentabilidade.

O novo modelo de governança, baseado nas compras compartilhadas, tem como pano de fundo a sustentabilidade. A diretriz é pensar, planejar, agir e construir em conjunto uma gestão de compras cada vez mais profissionalizada na instituição.

O futuro próximo é desafiador, tendo em vista que os processos de compras compartilhadas sustentáveis estão em fase de maturação, o que exige de servidores e gestores a canalização de esforços para que se possa promover melhorias contínuas a partir da experiência de cada compra compartilhada. A despeito de ter havido nos últimos anos um considerável avanço no arcabouço jurídico brasileiro no tema licitações sustentáveis, é evidente a necessidade de as instituições adquirirem maturidade técnica para lidar com o referido tema. A profissionalização dos gestores e a capacitação são molas propulsoras no processo de aplicação do conceito de sustentabilidade na gestão pública. O grande desafio encontra-se no tabuleiro da gestão. É preciso conhecer e aplicar.

A aplicação do conceito de sustentabilidade na gestão pública exige o alinhamento da linguagem e da comunicação existentes entre os diferentes atores envolvidos nos processos de gestão e de políticas públicas. Técnicos e cientistas de diversas áreas, gestores, burocratas e tomadores de decisão precisam dialogar mais, e, sobretudo, serem tradutores de

suas próprias linguagens. O diálogo é um meio de compreender mais os outros campos de conhecimento e um caminho para a melhor aplicação dos conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável.

Observa-se claramente o avanço do tema "compras públicas sustentáveis" no Brasil e no mundo nos últimos anos. Faz-se necessária a disseminação desse tema nas diversas organizações dos níveis federal, estadual e municipal. As compras compartilhadas sustentáveis são uma forma de multiplicar as compras sustentáveis com maiores ganhos econômicos, sociais e ambientais, dando um rumo mais adequado para o poder de compra do Estado.

Nesse contexto, portanto, pode-se concluir que, por meio dos resultados apresentados neste trabalho, é possível estabelecer uma noção aplicável do conceito de sustentabilidade nas compras públicas. Os resultados apresentados acima são quantitativos e qualitativos, tangíveis e intangíveis, e permitiram demonstrar a vantajosidade econômica, ambiental e social da licitação sustentável e compartilhada de uma instituição de grande relevância nacional, conferindo a esse novo modelo de governança em compras aderência à missão dessa instituição, e, certamente, de todas as organizações que se preocupam com o bem-estar das futuras gerações. É um caminho promissor, que otimiza o uso dos recursos humanos, processuais, orçamentários, logísticos e de tecnologia da informação das instituições, com o foco na qualidade e na sustentabilidade das contratações.

REFERÊNCIAS

BESSERMAN, Sérgio Vianna. Faltam líderes para enfrentar a crise ecológica e ambiental. Ecodebate. Ciência e Meio Ambiente. 01 de agosto de 2014. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Portaria SG/MPF nº 382, de 05 de maio de 2015. Aprova o Regimento Interno Administrativo do Ministério Público Federal. **DMPF-e**, Brasília, 1 jun. 2015. Caderno Administrativo, p. 38. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/123456789/26764/PT_SG_MPF_2015_382.pdf?sequence=5>. Acesso em: 22 set. 2015.

BRASIL. Lei Complementar n. 147, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 ago. 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Decreto n. 8.250, de 25 de maio de 2014a. Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, 26 maio 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 jun. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010a. 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, 3 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 23 set. 2010.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da**

União, Brasília, 30 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL.

Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Decreto n. 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 dez. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10098.htm>. Acesso em: 23 set. 2014.

BRASIL. Lei n. 8.660, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Portaria MTB n. 3.214, de 8 de junho de 1978. Aprova as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas à Segurança e Medicina do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 jul. 1978. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/63/mte/1978/3214.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. **Guia de contratações sustentáveis da Justiça do Trabalho**. 2 ed. Brasília: Conselho Superior da Justiça do Trabalho, 2014. Disponível em: <http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=750deba9-30cc-4ead-a04c-6ff316c9e8e&groupId=955023>. Acesso em: 12 ago. 2015.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS. **Infográfico** – Compras Públicas. Edição 2014. Curitiba, 2014. Disponível em: <http://www.jacoby.pro.br/novo/Infograficos2014.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei das Licitações e Contratos Administrativos**. 10ª ed. São Paulo: Dialética, 2004, p. 144.

KOTLER, P. **Administração de marketing**. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei de Licitações e contratos da Administração Pública**.7.ed. Rio de Janeiro: Renovar,2007.

SILVA, Renato Cader; BARKI, Tereza Villac Pinheiro. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 2, p. 157-169, abr./jun. 2012.

SILVA, Renato Cader. Compras compartilhadas sustentáveis: construindo um novo paradigma. **Revista do 5º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público**, p. 75-84, 2014. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Revista_5_congresso_CNMP_2.PDF>. Acesso em: 29 set. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/home.htm>. Acesso em: 22 set. 2015.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS: DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Agenda 21. Rio de Janeiro. 1992. Disponível em: <www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_04.shtml>. Acesso em: 22 set. 2015.

UNITED WORLD. World Commission on Environment and Development. **Our common future**: report of the world commission on environment and development. Oxford: Oxford University, 1987.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

PROBLEMAS DE COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: desafios para a gestão ambiental no Brasil*



Biancca Scarpeline de Castro
Professora do Departamento de Administração Pública da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp

Carlos Eduardo Frickmann Young
Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro;
Doutor em Economia pela Universidade de Londres

RESUMO: Este artigo discute problemas de coordenação de políticas públicas, com ênfase em questões ambientais no Brasil. Assim, em primeiro lugar é discutido o conceito de coordenação, sendo este termo diferenciado de cooperação, intersetorialidade e competição. A seguir, são apresentados os desafios para se coordenar políticas públicas em seis dimensões: com a sociedade civil, o mercado, os poderes republicanos, os entes federativos, as instituições internacionais e dentro da própria unidade gestora da política. Por fim, exemplos concretos de problemas de coordenação de políticas públicas na área ambiental são apresentados para ilustrar a lacuna entre "o espírito das políticas" e a *realpolitik*.

PALAVRAS-CHAVE: Coordenação de políticas públicas; política ambiental; Brasil.

ABSTRACT: Coordination of public policies: Challenges for environmental management in Brazil. This article discusses problems of coordination of public policies, with an emphasis on environmental issues in Brazil. Thus, in the first place, the concept of coordination is discussed, this term being differentiated from cooperation, inter-sectoriality and competition. Then, coordination challenges are presented in six dimensions, relating the management units with civil society, market, republican powers, Federation entities, international institutions, and within the policy management unit itself. Finally, concrete examples of coordination problems of public policies in the environmental area are presented to illustrate the gap between "the spirit of the policies" and the realpolitik.

KEYWORDS: Coordination of public policies; environmental policy; Brazil.

* Artigo ganhador do 2º lugar do Prêmio Ministro Gama Filho 2016.

INTRODUÇÃO

Políticas de sustentabilidade e meio ambiente são exemplos de políticas públicas que impactam diversos atores, instituições e áreas interdependentes. Questões como mudanças climáticas ou a mitigação da poluição, por exemplo, podem envolver mercado, governo, desenvolvimento científico e sociedade. Assim sendo, as políticas públicas ambientais exigem um alto grau de coordenação.

As falhas de coordenação nas políticas ambientais geram falta de eficiência, celeridade e coerência entre as ações públicas, impactando negativamente a infraestrutura organizacional e institucional que apoia as decisões governamentais. Esses problemas têm permitido o agravamento de eventos como desmatamento e poluição, com grande perda de qualidade de vida (SANTOS, 2004).

O objetivo deste trabalho é apresentar os problemas teóricos e dificuldades relacionadas com a coordenação de políticas públicas, tendo como foco as políticas ambientais no Brasil. Para isso, inicialmente apresenta-se o conceito de coordenação, que deve ser diferenciado de cooperação, parceria, e intersetorialidade. Posteriormente, discutem-se as diferentes dimensões em que a coordenação deve funcionar para que as políticas públicas atinjam seus objetivos. Por fim, são exemplificados os problemas relacionados à falta de coordenação nas políticas públicas ambientais brasileiras em cada uma das dimensões apontadas.

Para a realização deste artigo foram empreendidas pesquisas bibliográficas e documentais referentes aos temas coordenação, gestão governamental e políticas públicas ambientais. Com isso, esperamos sensibilizar o leitor quanto à necessidade de se obter coordenação, seja através da cooperação, competição ou estruturação compartilhada de políticas públicas para que estas funcionem, sem a pretensão de esgotar a vasta literatura sobre o assunto.



COORDENAÇÃO – CONCEITO

Coordenação é um termo complexo, que abarca diferentes definições e é utilizado por várias áreas do conhecimento, sendo muitas vezes confundido com cooperação, intersetorialidade ou parceria. Na análise das políticas públicas, contudo, é importante diferenciar esses conceitos e apontar algumas de suas características.

Em geral, coordenação se refere à disposição ordenada, coerente e metódica de determinado sistema. Através da coordenação busca-se alinhar estruturas e atividades, com o intuito de reduzir sobreposições e duplicações, garantindo que os objetivos da ação sejam atingidos (BAKVIS; JUILLET, 2004).

O número de atores envolvidos no sistema não define a necessidade de coordenação, mas sim as múltiplas atividades interdependentes que são realizadas para alcançar uma meta, mesmo quando realizadas por um único ator. Desta maneira, a definição de coordenação assumida aqui é "gerenciamento de interdependências entre atividades", sendo a interdependência um termo chave, já que ela que torna a coordenação necessária (MALONE; CROWSTON, 1994). Essa definição é interessante pois não oculta a cooperação e a participação, ou o conflito e a concorrência que podem existir em processos desta natureza.

Assim, estudar coordenação é perguntar quais são os tipos de interdependência existentes entre as atividades e como podem ser gerenciados.

No que se refere especificamente às políticas públicas, a coordenação busca a ordenação de prioridades, a minimização de conflitos, e promove a ideia de unidade dentro do governo (PELKONEN et al., 2009).

Outros autores apontam a dimensão da liderança relacionada à coordenação. Essa atividade demandaria um controle central de um sistema ou processo, com o objetivo de organizá-lo ou arranjá-lo. Contudo, a aceitação de uma liderança pode não ser eficiente em regimes caracterizados por uma interdependência organizacional muito grande. Nesses casos Metcalfe (1996) sugere o desenvolvimento das capacidades de coordenação em redes organizacionais, com trabalho em equipe, ao invés de insistir em estabelecer um controle central.

Metcalfe (1996) ainda propõe que se parta do pressuposto de que as organizações desenvolvem uma capacidade de coordenação entre si em resposta ao aumento de sua interdependência. Contudo, o próprio autor admite que um governo altamente coordenado é muito difícil de ser alcançado, pois o Estado, na prática, contém dentro de sua estrutura atores com interesses, competências e habilidades muito heterogêneas (PELKONEN et. al., 2009).

Seja a coordenação realizada com uma liderança ou em rede, é necessário alcançar o alinhamento de atividades interdependentes para atingir um propósito. Entretanto, como já foi dito, esse processo pode abarcar não apenas cooperação e parcerias, mas também conflitos e competições. Sobre essa questão, Bakivis e Juillet (2004) lembram que os ter-

mos coordenação, colaboração e parceria são muitas vezes usados de maneira indistinta.

Esses autores definem "colaboração" como um processo ativo, que envolve acordo (formal ou informal) e implementação de uma estratégia voltada a atingir os objetivos estabelecidos. A colaboração abarca também o compartilhamento de autoridade e geralmente ocorre com esquemas coletivos de responsividade. Já "parceria" refere-se à formalização de mecanismos e acordos de colaboração, envolvendo contratos legais que preveem produtos, serviços e pagamentos.

Em ambas as ações deve existir coordenação para que os objetivos finais sejam alcançados. Entretanto, para que exista coordenação, entendendo-a como o gerenciamento de atividades interdependentes em prol de um objetivo comum, é possível utilizar outras estratégias, como o fomento da competição e/ou do conflito para obter sucesso.

No que se refere aos conflitos, entendidos como oposição de interesses, disputas ou desentendimentos, é possível que sua manifestação produza resultados considerados bons e eficazes. Malone & Crowston (1994) exemplificam essa situação com o mercado, que apesar de possuir atores com interesses opostos, continua a funcionar, com maior ou menor coordenação. Em adição, a literatura recente vem considerando o conflito um fenômeno inevitável, mas que se administrado corretamente é capaz de maximizar os índices de produtividade e de inovação das equipes de trabalho, gerando resultados considerados eficazes (DIMAS; LOURENÇO, 2011).

No que se refere à competição, compreendida como a concorrência ou rivalidade na busca de um mesmo objetivo, Malone & Crowston (1990) destacam que grupos diferentes de uma mesma empresa podem competir por recursos e essa competição pode contribuir para o sucesso da empresa como um todo, com o desenvolvimento de melhores processos e produtos.

Assim, é possível afirmar que existem situações em que há conflitos ou competição entre atores que realizam atividades interdependentes, e que isso contribui para a realização dos objetivos de todos ou de cada um. Ou seja, é possível utilizar o conflito e a competição como estratégias de coordenação para se atingir os objetivos desejados.

Por último, considera-se necessário diferenciar a intersetorialidade da coordenação. De acordo com Grau (2005), a setorialização é um ordenamento da organização com o objetivo de realizar uma divisão técnica do trabalho. A separação entre os setores pode ser realizada a partir das especialidades do conhecimento ou de grandes lógicas de ação coletiva. No primeiro caso a organização é dividida em áreas de trabalho, como o setor administrativo, orçamentário e de recursos humanos. No segundo caso, pode se referir, por exemplo, a políticas sociais, assistência social, educação e saúde.

Já a intersetorialidade se remete à integração de diversos setores com vistas à solução de problemas. Nesta definição estão presentes as ideias de integração e inclusão de todos os envolvidos nos processos de planejamento, implementação e avaliação de uma política pública. Estão presentes também as noções de comunidade e solidariedade à medida que a intersetorialidade supõe o compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações.

Com base no exposto, é possível afirmar que para a intersetorialidade funcionar é necessário coordenação, ou seja, o gerenciamento das atividades interdependentes em prol de um objetivo comum. Porém, lembrando que a coordenação pode ser realizada em atividades desempenhadas por um único ator, ela pode existir mesmo em um ambiente que não comporte a intersetorialidade.

No próximo item serão abordadas as diferentes dimensões que requerem coordenação para que as políticas públicas tenham um melhor desempenho no Brasil. Cada caso é ilustrado com uma situação concreta envolvendo a política ambiental, com o intuito de identificar os problemas relacionados às falhas de coordenação.

COORDENAÇÃO E SUAS DIMENSÕES NO BRASIL

Ao tratar da coordenação dos programas sociais desenvolvidos no Brasil, Silva (2012) idealizou um esquema baseado na relação existente entre os atores envolvidos nas políticas públicas. Nesse esquema, o autor afirma que as unidades gestoras dos programas sociais (pasta governamental responsável pelo programa) têm o desafio de obter a cooperação de quatro grupos de atores para que as políticas sociais sejam bem-sucedidas: 1. os três poderes republicanos; 2. as entidades federativas; 3. a sociedade civil e; 4. grupos distintos dentro da própria unidade gestora.

Apesar do esquema de Silva (2012) se focar no desenho dos programas sociais, acreditamos que é possível ampliá-lo e aplicá-lo à maioria das políticas públicas. Com efeito, antes de fazê-lo, consideramos necessário apontar as principais diferenças do modelo desenvolvido aqui e o sugerido pelo autor.

O modelo de Silva (2012) frisa a necessidade de cooperação entre os atores e aqui buscamos enfatizar a dimensão da coordenação, lembrando que essa última pode se basear em parcerias, mas também em competitividade e conflito.

Além disso, adicionamos duas dimensões ao modelo inicialmente proposto: a dimensão internacional e a dimensão do mercado. O esquema original de Silva (2012) considera o mercado dentro da dimensão da sociedade, mas aqui preferimos realizar uma divisão entre agentes produtivos, incluindo instituições mercantis (empresas), e a sociedade civil, que



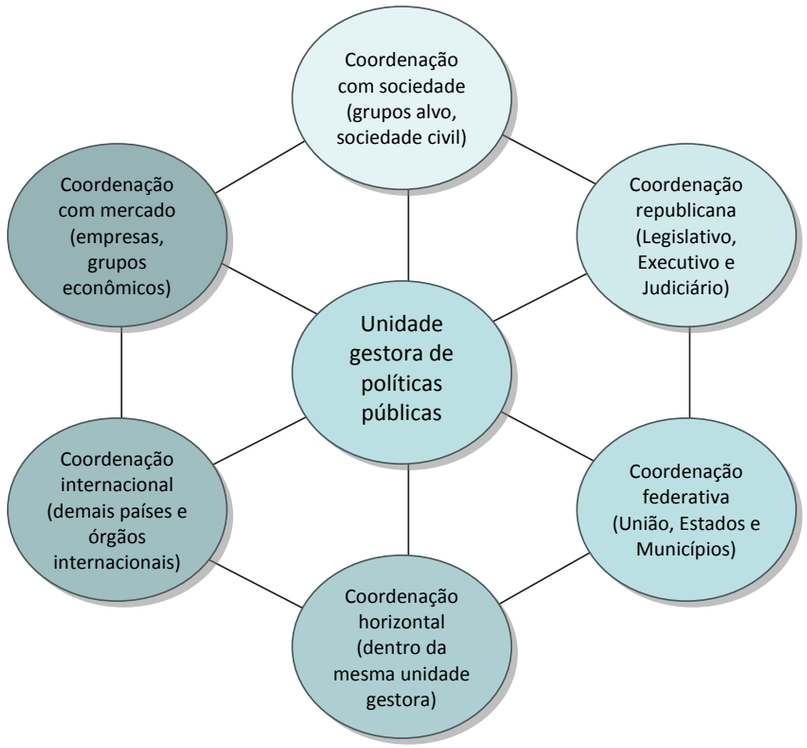
inclui organizações não governamentais. Optamos por essa separação dado as especificidades e características dos atores envolvidos em cada uma das dimensões.

Por fim, visto serem crescentes os acordos internacionais e outras formas de harmonização de políticas públicas em um contexto transfronteiriço, incluímos a coordenação internacional no esquema. As dimensões de coordenação trabalhadas neste texto, e ilustradas na Figura 1, são as seguintes:

1. desafio de coordenação entre unidades gestoras e agentes produtivos (coordenação com o mercado);
2. desafio de coordenação entre unidades gestoras e sociedade civil (coordenação com a sociedade);
3. desafio de coordenação entre unidades gestoras e diferentes poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário (coordenação republicana);
4. desafio de coordenação entre unidades gestoras e distintos níveis federativos - União, Estados e Municípios (coordenação federativa);
5. desafio de coordenação dentro da própria unidade gestora (coordenação horizontal);
6. desafio de coordenação entre unidades gestoras e instituições internacionais (coordenação internacional).

Da mesma maneira que no esquema proposto por Silva (2012), aqui cada uma das dimensões não pode ser tratada isoladamente, mas sim recebe influências das outras – por essa razão há uma ligação entre elas. As próximas seções detalham a análise de cada uma das dimensões propostas, no contexto das políticas públicas ambientais brasileiras.

Figura 1 - Dimensões de coordenação de políticas públicas



Fonte: elaboração dos autores com base em SILVA (2012).

COORDENAÇÃO COM O MERCADO

Os problemas de coordenação de políticas públicas de uma unidade gestora com os agentes produtivos manifestam-se em praticamente todas as áreas da política ambiental.

Desde sua gênese, a política ambiental é baseada em restrições e regulações a partir do que foi convencionado chamar de "mecanismos de comando e controle" (LUSTOSA et al. 2003). Ou seja, o respeito às normas e regras ambientais acaba dependendo da imposição de mecanismos coercitivos, já que os benefícios e custos das políticas ambientais são geralmente difusos e, portanto, difíceis de perceber. Assim, a questão passa da esfera da "política" para a de "polícia".

No Brasil, como o balanço político tende a ser desfavorável para os reguladores ambientais, esse poder de polícia é enfraquecido pela incapacidade de impor sanções e penalidades aos que descumprem as normas. O resultado final é a perda de credibilidade e eficácia da política ambiental.

A razão econômica que dificulta a coordenação entre unidade gestora e setor produtivo é o custo privado da implementação da política: embora haja consenso em torno da importância do meio ambiente, o setor produtivo reage negativamente quando as restrições são estabelecidas na esfera privada e quanto mais altos são os custos privados, maiores as resistências à política.

Um dos exemplos mais notórios desta questão no Brasil refere-se às leis que regem a obrigatoriedade de manter áreas de reserva de vegetação nativa em propriedades rurais privadas, estabelecidas no Código Florestal (art. 12, Lei nº 12.651/12). As restrições no uso do solo dessas áreas são percebidas pela maioria dos agricultores como redução na produção (custos de oportunidade), e por isso reagem negativamente a essas regras.

No que se refere às falhas de coordenação entre unidades gestoras e o setor produtivo, inúmeros outros exemplos podem ser dados,









principalmente relacionados ao descumprimento das políticas pelo setor produtivo e à falta de coerção das unidades gestoras: pendências não cumpridas de licenciamento ambiental; infrações de normas de controle de emissões de poluentes; cotas de extração de recursos naturais extrapoladas; entre outros.

É possível argumentar que a existência desse tipo de conflito é inexorável em um sistema capitalista de produção voltado à maximização do lucro, e não do bem-estar social. Resulta daí a crítica de diversos autores ao conceito de "Economia Verde", que trata da possibilidade de conciliar os interesses da produção e da sustentabilidade ambiental no atual paradigma capitalista de produção (CECHIN; PACINI 2012). Entretanto, os autores que defendem a "Economia Verde" abordam a questão de forma mais pragmática, apontando caminhos para a introdução de instrumentos econômicos de gestão ambiental (princípios do poluidor/usuário-pagador, e do protetor-recebedor), estabelecendo uma nova maneira das unidades gestoras coordenarem ações com as entidades produtivas para corrigir as falhas de mercado (YOUNG, 2013).

Deve-se notar também que, embora esse tipo de problema de coordenação de políticas públicas com o mercado seja o mais referido na agenda ambiental, está longe de ser o único. As próximas seções discutem aspectos igualmente relevantes, mas que costumam ser ignorados no debate.

COORDENAÇÃO COM A SOCIEDADE

A coordenação das unidades gestoras de uma política pública com a sociedade civil deve ser realizada a partir de dois grupos principais: os grupos-alvos das políticas públicas e os atores que participam efetivamente da elaboração ou fiscalização da política pública através de conselhos e outras formas de participação popular no processo decisório.



No que se refere aos grupos-alvos, sujeitos cujo comportamento se espera alterar ou beneficiar com as ações governamentais, Howlett et al. (2012) destacam que a implementação da política pública vai depender dos recursos políticos e econômicos que esses dispõem. Por exemplo, grupos socialmente fragilizados, como indígenas e populações tradicionais, têm pouco poder para influenciar o caráter da política se comparados com produtores rurais, mineradores e o setor elétrico. Contudo, mesmo os grupos-alvos mais desfavorecidos podem obstruir ou dificultar a implementação de uma política, seja através da manifestação contrária ou da não adesão à mesma. Para reduzir essas dificuldades e obter apoio dos grupos-alvos, os reguladores têm feito acordos e mantido negociações com aqueles grupos para tornar mais simples a coordenação de sua ação com os interesses e expectativas dos beneficiários.

A recomendação de trazer os membros da sociedade para discutir com o governo sobre as políticas públicas pôde ser implementada no Brasil a partir da consolidação dos conselhos e conferências de políticas públicas. Os conselhos, materializados pela Constituição de 1988, são espaços institucionalizados de diálogo e negociação entre o Estado e a sociedade, em que essa última é chamada para participar das discussões sobre o planejamento, implementação e fiscalização de uma série de políticas, como de saúde, educação, segurança, mobilidade, etc.

Contudo, para funcionarem como espaços de efetiva participação social e coordenação das políticas governamentais com a sociedade, existem alguns desafios que precisam ser superados. Entre eles é possível mencionar a capacitação dos representantes da sociedade civil que participam do conselho, mas que não necessariamente conhecem os trâmites governamentais relacionados a orçamento e legislação. É necessário também um livre acesso às informações e prestações de contas do governo. Deve-se manter distante dos conselhos interesses pessoais, decisões corporativas e clientelistas. É ainda indispensável aos atores que participam desses espaços contar com o respaldo social de suas bases representativas, capazes de influenciar as decisões do Estado (MARTINS et al., 2008).

O caso da política ambiental brasileira ilustra bem as dificuldades de coordenação nesta dimensão. O Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) prevê, desde sua instituição pela Lei nº 6.938/1982, um elevado grau de participação popular, tanto na representação junto aos Conselhos de Meio Ambiente (organizados em todos os níveis federativos) quanto nas audiências públicas obrigatórias nos casos de licenciamento. Na prática, contudo, o poder efetivo dos Conselhos de Meio Ambiente acaba sendo bastante reduzido, bem como a capacidade da participação popular no processo, devido à subordinação dos temas ambientais aos interesses de crescimento econômico.

Entretanto, existe um esforço para aumentar a participação popular nos Conselhos de Meio Ambiente, que em 2013 estavam presentes em 68% dos municípios (IBGE, 2014). Por exemplo, há estados onde a existência desse Conselho no município é critério para a alocação de recursos do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS). Porém, os problemas previamente mencionados acabam dificultando essas participações e a principal interação das unidades gestoras com a sociedade civil acaba se dando através da atuação de organizações não governamentais (ONGs).

Há uma grande heterogeneidade entre as ONGs, cada uma delas voltada a atender interesses específicos dos grupos que as apoiam. Há ainda um número significativo de políticas ambientais realizadas a partir de parcerias,

como aquelas entre administração pública e ONGs na gestão de unidades de conservação. Mas há também organizações sociais que mantém uma agenda de conflito com as questões ambientais. Como exemplo é possível apontar a disputa entre organizações sociais ligadas à ocupação de terras públicas para moradia ou agricultura e o poder público. Mesmo ícones da conservação da biodiversidade no Brasil, como o Parque Nacional do Iguaçu e o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, sofrem com pressões para reduzir suas áreas: no primeiro caso, a proposta parte dos agricultores pela abertura da Estrada do Colono, o que dividiria em dois a unidade de conservação mais visitada do país; no segundo, existe forte pressão para que a União perca um pedaço significativo do parque para garantir moradias aos atuais ocupantes (ilegais) do terreno.

Assim, a unidade gestora da política pública precisa desenvolver mecanismos de coordenação com esses atores da sociedade civil para que as políticas públicas ambientais sejam realizadas.

COORDENAÇÃO REPUBLICANA

A coordenação republicana se refere à organização dos regimes democráticos e à relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A começar pela relação entre Executivo e Legislativo, muitos autores apontam que o próprio desenho institucional do sistema político brasileiro dificulta a coordenação das ações entre eles. Palermo (2000), por exemplo, afirma que mais que controle, há uma competição entre esses poderes, pois pela Constituição de 1988, ambos têm prerrogativa de criar leis. Além disso, os mandatos do presidente e dos legisladores são fixos e não dependem de confiança mútua, reduzindo a capacidade de negociação entre eles.

Esse mesmo autor destaca que uma das características marcantes desse sistema é o presidencialismo de coalizão. Essa expressão designa a realidade de um país presidencialista em que a fragmentação do poder parlamentar entre vários partidos (em janeiro de 2016, 27 partidos tinham representação no Congresso Nacional) obriga o Executivo a firmar acordos formais e informais com diferentes políticos. Em troca do apoio, o presidente oferece cargos e benefícios aos seus aliados, contudo, o acordo com as lideranças dos partidos não garante que ocorra a cooperação de todos os seus filiados. Além disso, devido a esses acordos, o presidente acaba formando gabinetes extremamente heterogêneos, dificultando a coordenação dentro de sua própria estrutura. Assim, essa maneira de organizar o sistema político é geralmente: (i) contraditória em relação ao programa do partido no poder, pois não se trata de firmar acordos com relação aos objetivos políticos, mas sim com o propósito de obter benefícios; (ii) difusa, do ponto de vista ideológico, já que não é a ideologia que aproxima os envolvidos e sim o interesse; e (iii) problemática no dia a dia, em razão do potencial de conflitos trazidos por uma aliança formada por forças políticas muito distintas entre si (BORGES, 2005).

Por outro lado, as medidas provisórias e a exclusividade para legislar sobre determinados assuntos fazem com que o Executivo tenha condições de controlar a agenda do Legislativo, tanto em termos do *timing* de suas decisões como de sua pauta de trabalho. Já o Legislativo tem força para barrar as propostas do Executivo e, caso não seja cooptado, para fiscalizar suas ações (BORGES, 2005).

Outro ator importante com o qual a unidade gestora precisa coordenar a formulação das políticas públicas é o Judiciário. O papel deste último ator vem sendo enfatizado na literatura devido à "judicialização" da política. Tal fenômeno indicaria os efeitos da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas para domínios antes reservados aos outros poderes (SILVA; FLORÊNCIO, 2011).

Diferentes autores criticam a judicialização, argumentando que não existe nenhuma razão para supor que os direitos estariam melhor protegidos pelo exercício da revisão judicial do que por legislaturas democráticas. Além disso, como os juízes não são eleitos, eles não teriam legitimidade para representar os diferentes setores da sociedade, definindo sobre assuntos como religião, política, ética e outros. Contudo, há também um enaltecimento ao papel desempenhado pelos juízes "ativistas". Alguns autores acreditam que esses são capazes de se comprometer com a solução para os problemas, realizando a justiça social. Um Judiciário ativo favoreceria todo o processo político, bem como o direito das minorias (BARBOZA; KOZICKI, 2012).

Independentemente dos argumentos contrários ou favoráveis a esse fenômeno, é importante destacar que a decisão que emprestou autoridade ao Judiciário a fim de resolver questões anteriormente ao cargo dos outros poderes foi política. Ou seja, os próprios políticos, na dificuldade de tomar decisões, realizar negociações ou implementar ações, têm contado com o espaço do Judiciário para resolver suas questões, utilizando esse mecanismo como um recurso institucional estratégico de governo. Esses atores têm também estimulado os cidadãos a buscarem o Judiciário para garantir os seus direitos e controlar o poder público.

O Poder Judiciário, portanto, tem sido utilizado como outra arena política e ao desenhar uma política pública, deve-se ter em mente que ela estará sujeita a processos jurídicos impetrados por rivais políticos ou distintos membros da sociedade, seja para ampliá-la, cancelá-la ou modificá-la.

A política ambiental é, por excelência, estabelecida no Poder Executivo. Mas no Brasil são crescentes os conflitos com os demais poderes. As falhas de coordenação das unidades gestoras com o Poder Judiciário, por exemplo, resultam, em sua maioria, da incapacidade dos próprios órgãos de proteção ambiental de implementar a legislação estabelecida. A crescente demanda de ações de controle ambiental contrasta com a falta de recursos humanos e técnicos para os órgãos responsáveis por esse controle em todas as esferas de governo (YOUNG 2013, YOUNG et al., 2012). Na incapacidade de atuação do Poder Executivo, o Poder Judiciário tem sido acionado cada vez mais por ambientalistas, grupos sociais (indígenas, atingidos por barragem, etc.) ou Ministério Público, como último recurso em defesa das regras ambientais. Nesse caso, o Ministério Públi-



co atua como "fiscalizador", papel que deveria ser do Executivo, e conflitos sobre temas como licenciamento e delimitação de áreas protegidas tornam-se cada vez mais frequentes.

No que se refere à relação entre Poder Legislativo e Poder Executivo, é possível citar o embate acerca do Código Florestal, que colocou os congressistas em lados opostos, mas teve as propostas ruralistas aprovadas. Entretanto, devido à pressão do Ministério do Meio Ambiente, a presidente da República à época (Dilma Rousseff) vetou diversos itens aprovados no Congresso Nacional. Esses vetos foram questionados pelo Legislativo, e persiste até o momento (Janeiro de 2016) grande incerteza acerca da Lei Florestal.

Esse debate deverá se intensificar nos próximos anos com o aumento das consequências da mudança climática, e a relação de conflitos entre poderes tenderá a se acentuar em função das distintas posições assumidas por cada um com relação às políticas ambientais. Essa situação ampliará a necessidade de coordenação entre a unidade gestora e os atores que compõem essa dimensão.

COORDENAÇÃO FEDERATIVA

O Brasil é um país federalista, no qual há um compartilhamento da soberania no que se refere às decisões e responsabilidades entre três esferas distintas de governos autônomos: União, Estados e Municípios. Isso permite que, apesar das atribuições constitucionais, esses entes federativos estabeleçam suas próprias agendas e prioridades e possam administrar-se. Justamente por essas características, aliadas à competição entre os diferentes níveis de governo, à desigualdade territorial e ao repasse de custos do plano local ao nacional, alguns autores consideram os Estados federativos difíceis de serem coordenados, sendo as políticas públicas nacionais implementadas a partir de mínimos denominadores comuns (ARRETCHE, 2006).

A coordenação federativa se refere ao gerenciamento das atividades interdependentes entre os vários níveis do governo e, para ocorrer, deve-se equilibrar as formas de cooperação e competição existentes entre eles.

Abrucio (2005) destaca que as federações requerem determinados níveis de competição entre os diferentes governos, devido à importância dos controles mútuos como instrumentos contra o domínio de um nível de governo sobre os demais. Além disso, a competição federativa pode favorecer a busca pela inovação e pelo melhor desempenho das gestões locais, já que os eleitores podem comparar os governantes. Entretanto, há uma série de problemas advindos de competições desmedidas, como o excesso de concorrência, que afeta a solidariedade entre os entes, ponto fulcral do equilíbrio federativo.

Esse autor ainda acredita que a coordenação federativa pode realizar-se por meio da legislação que obrigue os atores a compartilhar decisões e tarefas. Sobre o tema, Arretche (2006) defende que as desigualdades no sistema tributário brasileiro não permitem que sejam definidas constitucionalmente competências exclusivas entre os níveis de governo, pois esses não contam com verbas suficientes para abdicar de acordos e parcerias com outras esferas governamentais. Nesse sentido, geralmente a esfera federal possui uma maior capacidade de arrecadação, transferências monetárias e financiamento, o que acaba subjugando as outras unidades governamentais.

Ainda no que se refere à cooperação como fonte de coordenação, Abrucio (2005) destaca que devem existir fóruns federativos, processos decisórios com participação das esferas de poder e redes federativas. Contudo, para que isso ocorra, é necessária a construção de uma cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental, coisa incipiente no país.

A coordenação federativa poderia ocorrer ainda através dos partidos políticos. Porém, o sistema partidário no Brasil é muito fragmentado, com baixa subordinação dos membros às decisões das direções nacionais. Os partidos possuem pouco enraizamento no eleitorado, alta debilidade organizacional e geralmente são clientelistas e fisiologistas (PALERMO, 2000).

Essas características dificultam o seu papel de facilitadores da coordenação entre os entes federativos, pois mesmo que o presidente, governador e prefeitos sejam de um mesmo partido, ou façam parte de uma coalizão, não necessariamente irão negociar ou atuar em conjunto em prol de um objetivo comum.

Devido às dificuldades mencionadas para se coordenar políticas públicas em uma federação, autores como Arretche (2006) destacam as vantagens da concentração de autoridade no governo federal: redução de riscos de conflitos entre as diferentes esferas; redução do custo de implementação das políticas; redução da sobreposição de políticas; e alcance dos resultados redistributivos. Para a autora, a melhor forma de garantir a coordenação das ações entre as esferas federativas é condicionar as transferências monetárias dos estados e municípios à adesão das políticas e objetivos do governo federal ou ainda utilizar a legislação para constitucionalizar encargos, sendo que essas ações só podem ser realizadas de acordo com o arcabouço institucional à disposição do governo, definido historicamente.

Por outro lado, a maior distância do governo federal em relação ao espaço local, onde as questões ambientais se manifestam, torna questionável o argumento da maior eficácia das políticas públicas ambientais através da sua centralização. Pelo contrário, existe uma forte pressão por parte de especialistas e grupos sociais organizados, principalmente ONGs, além dos governos subnacionais, para que haja maior descentralização da gestão ambiental pública.

O sistema de gestão ambiental no Brasil reflete essa ambiguidade entre centralização e descentralização, e por isso a necessidade de coordenação federativa é crucial. A já referida Lei 6.938/81, que instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), definiu como órgão máximo de regulação o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) no âmbito federal. Cabe ao Conama estabelecer as diretrizes gerais e parâmetros técnicos a serem seguidos em todo território nacional. Mas também foi decidido que os gestores subnacionais teriam competência crescente em praticamente todas as áreas de licenciamento e fiscalização, bem como o poder de estipular regulações específicas, desde que não conflitantes com as normas nacionais.

Na prática, no entanto, uma série de problemas de falta de coordenação federativa contribuiu para que os resultados tenham ficado bastante abaixo do desejado. Em primeiro lugar, existe grande heterogeneidade na capacidade técnica de estados e municípios. E essa questão torna-se cada vez mais preocupante porque há nítida tendência de transferência de atividades de licenciamento e fiscalização para as prefeituras, que em geral sofrem pela ausência de recursos humanos, técnicos e financeiros para exercer tais atividades.

Uma segunda questão importante para o caso brasileiro refere-se aos conflitos de competência. Em diversos casos, não há regras claras sobre qual entidade ambiental é responsável por implementar determinada política pública e isso gera sérios problemas, como ocorreu na década de 1990, no debate sobre se a responsabilidade do controle de vetores (especificamente o *Aedes aegypti*, mosquito transmissor da dengue) era federal, estadual ou municipal.

No entanto, também ocorreram avanços importantes. O melhor exemplo foi a criação do ICMS Ecológico, incialmente no Paraná em 1992, mas já estendido para outras 12 unidades da federação. O mecanismo funciona de forma diferente em cada estado, mas obedece ao mesmo princípio: quanto melhor o desempenho ambiental do município nos critérios definidos pela lei estadual, maior a parcela a receber nas transferências de ICMS. Criou-se assim um mecanismo de coordenação entre esses entes federativos com resultados bastante positivos para a política ambiental como, por exemplo, a criação de novas unidades de conservação (MEDEIROS; YOUNG, 2011).

COORDENAÇÃO HORIZONTAL

A coordenação horizontal pode ser caracterizada como a necessidade de se articular atividades interdependentes em uma mesma unidade gestora na efetivação de políticas públicas.

Para compreender os problemas e possibilidades relacionadas à coordenação dentro de uma mesma unidade gestora, destacamos a teoria do agente-principal (EISENHARDT, 1989). Essa teoria se foca na relação existente entre atores, em que o principal (político) delega trabalho para o agente (administrador/burocrata) que deverá realizar a tarefa, sendo que o principal depende da boa vontade do agente para promover seus interesses quando este não tem necessariamente a intenção de fazê-lo (HOWLETT et al., 2012). Seu objetivo é analisar situações e propor soluções que possam reduzir os custos organizacionais gerados pelas diferenças entre os interesses e as expectativas dos atores envolvidos na execução de uma ação.

A maneira como a relação agente-principal se estrutura afeta diretamente a implementação da política pública, pois por mais estruturado que seja o planejamento definido pelos políticos (principais), geralmente há um espaço para a discricionariedade do agente. Ou seja, os executores da política (os agentes) definem a natureza, a quantidade e a qualidade dos serviços e produtos que serão oferecidos pelo Estado ao cidadão (LOTTA, 2012).

No que se refere à discricionariedade, existem argumentos contrários aos agentes tomarem decisões, já que não foram eleitos e, portanto, não teriam legitimidade democrática. Por outro lado, existem argumentos que defendem a autonomia para os implementadores tomarem decisões, pois os sistemas em que atuam são complexos, necessitando de respostas imediatas (LOTTA, 2012).

Ao se tratar dos problemas relatados pela teoria do agente-principal, Lotta (2012) cita uma série de dificuldades enfrentadas pelos envolvidos nesta relação: quando os agentes passam a se identificar mais com os interesses dos seus clientes do que com os objetivos dos políticos; quando os valores individuais dos agentes se tornam tão importantes quanto os institucionais; quando os agentes se utilizam de sua posição para criar alianças verticais com as elites políticas ou quando agem como se fossem os donos da política pública.

No caso das políticas ambientais brasileiras, há dois tipos emblemáticos de problemas de coordenação horizontal: o primeiro é estabelecido pela evidente diferença de perspectiva entre os gestores responsáveis por sua implementação (agentes) e os planejadores (principais); o segundo se refere às incongruências entre órgãos hierarquicamente equivalentes dentro da burocracia, resultando em incertezas, atrasos e ineficiência.



Para ilustrar esses conflitos é possível mencionar as divergências entre os Ministérios do Meio Ambiente (MMA) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), cada qual apoiando diferentes propostas de legislação e oferecendo interpretações conflitantes acerca das normas vigentes. À época do debate sobre o Código Florestal, cada uma dessas entidades apoiava uma versão distinta: o MAPA, mais ligados aos interesses ruralistas, explicitamente colaborava com a proposta de alterações radicais da legislação; enquanto o MMA, aliado aos ambientalistas, lutava para que não ocorressem tais alterações.

Outro caso notório refere-se à aprovação da licença de operação da Usina Hidrelétrica (UHE) Barra Grande durante o primeiro Governo Lula. Os argumentos técnicos do MMA, que demonstraram nitidamente os danos ambientais e as irregularidades do processo, inclusive com o apoio do Ministério Público de Santa Catarina, não foram suficientes para interrompê-lo, sob o argumento de que a geração de energia hidrelétrica era prioritária para o desenvolvimento econômico.

No que se refere à diferença de perspectiva entre os gestores responsáveis pela implementação (agentes) das políticas públicas e os planejadores (principais), é possível citar os conflitos existentes nas Unidades de Conservação (UC) de Proteção Integral, que devem ser desocupadas por eventuais moradores. Na prática, seja porque essas comunidades estão estabelecidas há bastante tempo e as resistências contra a desocupação são grandes, seja porque os recursos financeiros necessários para o pagamento das indenizações não estão disponíveis, os gestores (agentes) acabam aceitando as ocupações dentro das áreas que deveriam ser integralmente protegidas, de forma contrária ao previsto pela legislação (definida pelos principais).

COORDENAÇÃO INTERNACIONAL

O campo das relações internacionais tem produzido uma vasta literatura a respeito das razões que levam os países a cooperarem entre si, chamada de teoria da cooperação internacional. Essa literatura busca identificar os motivos desta cooperação, as maneiras pelas quais o sistema internacional é mantido e transformado, os espaços de liberdade, os tipos de cooperação, entre outros.

Milner (1992), ao fazer uma revisão sobre os estudos realizados nessa área, destacou que havia um consenso sobre o conceito de cooperação. Nessa perspectiva, cooperação seria o ajuste do comportamento dos atores de acordo com as preferências, contemporâneas ou futuras, de outros, através de um processo de coordenação política. Isso implica que as políticas públicas



de cada país devem ser adaptadas para reduzir suas consequências negativas para outros países. Além disso, observa-se que o consenso a respeito do conceito de cooperação, na literatura de relações internacionais, implicava a coordenação de políticas públicas.

Com as mudanças que ocorreram no cenário mundial internacional a partir da década de 1970, essa literatura passou a incorporar as discussões sobre o papel dos novos atores não estatais, as normas transnacionais e a efetividade de regimes internacionais, sendo que o conceito de cooperação continuava a incorporar a noção de coordenação: "processos recorrentes que se estendem além de acordos iniciais e resultam em ordens de governança complexas e duradouras com potenciais mudanças sociais daí decorrentes" (O'NEILL et al., 2004, p.150).

Independentemente de se tratar da cooperação internacional, acredita-se que seja necessário estabelecer caminhos rumo à coordenação entre as políticas e atores domésticos e internacionais. Com a globalização, essa demanda passou a ser premente, não envolvendo apenas fenômenos econômicos, mas também decisões políticas, mediadas pelas instituições e elites responsáveis pelos governos locais, bem como pelas relações assimétricas de poder entre as potências (DINIZ, 2004).

Assim, os governos nacionais não podem ser tratados como vítimas passivas, sem responsabilidade pelos erros e acertos das políticas realizadas. Eles devem administrar com maior ou menor autonomia a inserção do país no sistema internacional, o que não requer apenas capacidade técnica. Depende igualmente das decisões comprometidas com a soberania e o fortalecimento do poder de negociação dos governos nacionais. De acordo com Diniz (2004), essas ações requerem uma alta capacidade de gestão do Estado, o que o habilitaria a definir e executar políticas estratégicas voltadas ao interesse nacional, que dialogassem e estivessem coordenadas com as instituições e regulamentações internacionais.

No âmbito dos temas ambientais, a percepção de que os problemas são globais e interdependentes (por exemplo, o desmatamento causa simultaneamente perda de biodiversidade e agravamento das mudanças climáticas) levou aos grandes acordos internacionais, entre eles a Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (mais conhecida como Convenção do Clima) e a Convenção da Diversidade Biológica, assinadas em 1992 no Rio de Janeiro. O intuito era estabelecer normas e objetivos consensuais entre todos os países, de modo a prevalecer o interesse em preservar os bens comuns globais. A implementação desses acordos exige a validação de protocolos definidos com consenso entre todos os países signatários, mas as regras de votação tornam extremamente difíceis a validação desses acordos. Por razões econômicas, geopolíticas, ou mesmo culturais, as partes buscam impor os temas de suas agendas específicas, o que, em alguns casos, significa justamente a não ratificação ou esvaziamento de acordos ambientais internacionais.

Na maioria das situações, a falta de coordenação pode ter explicações econômicas. O exemplo mais notório é o fracasso do Protocolo de Kyoto em estabelecer regras compulsórias para os países signatários da Convenção do Clima. Esse protocolo propunha estipular limites máximos de emissões e criar mecanismos de flexibilização para tal, como o mercado dos direitos transacionáveis de emissões. Porém, os países consideraram mais viável continuar emitindo gases de efeito estufa do que pagar o preço pela sua redução. A consequência foi o aumento na concentração de gases muito acima do inicialmente entendido como limite seguro para o planeta, com graves implicações para todos (o custo dos desastres climáticos é bastante elevado, e vem aumentando ano a ano – IPCC 2014).

Mas há também problemas de coordenação por fatores não econômicos. Um caso ilustrativo é a impossibilidade, até o momento, de declarar o Oceano Atlântico Sul um santuário para baleias, onde sua caça para qualquer fim seria proibida. Essa iniciativa não consegue ser implementada por causa da resistência de países nórdicos e asiáticos que buscam manter a caça da baleia por razões culturais, e conseguem aliciar votos de pequenos países com pouca relação com o tema (inclusive alguns sem acesso direto a oceanos), mas que têm direito a voto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se apresentar nesse artigo as diferentes dimensões que uma unidade gestora de políticas públicas deve considerar para que suas ações sejam bem-sucedidas. Essa unidade precisa coordenar suas ações tendo em vista as especificidades institucionais (Brasil é uma república, federativa, burocratizada), econômicas (as características do setor produtivo), sociais e internacionais, sendo que cada uma das dimensões pode influenciar o desempenho da política pública.

Para tal, foi realizada uma revisão teórica do termo coordenação, o diferenciando de cooperação e intersetorialidade, para que fosse possível identificar as suas particularidades. Em seguida, foram apresentadas as diferentes dimensões com as quais uma unidade gestora de políticas públicas precisa coordenar suas ações para que elas possam ser realizadas com êxito. Por fim, foram apontados, a partir de pesquisas documentais, exemplos de falhas causadas pela falta de coordenação das políticas ambientais no Brasil.

Nesta primeira aproximação com a temática ainda não foi possível incluir a discussão sobre a coordenação entre políticas diferentes como, por exemplo, a contradição entre a política (municipal) de restrição ao uso veicular na cidade de São Paulo ("rodízio") e as políticas do Governo Federal de incentivo à aquisição de automóveis via redução do Imposto sobre Produtos Industrializados. É evidente que esse tipo de assunto é de suma importância, e deverá ser tema de trabalho futuro.

Outra área para o desenvolvimento de futuros trabalhos diz respeito ao detalhamento de como coordenar políticas públicas, indo além das falhas que a falta de coordenação gera. Devem-se estabelecer métodos, procedimentos, cadeias de punições e premiações para que seja possível gerenciar atividades interdependentes com vistas a alcançar um objetivo único, diferenciando as estratégias para cada uma das dimensões, quando há um único ator envolvido, uma rede de atores sem liderança estruturada ou quando há uma liderança. Neste último caso, inclusive, deve-se vislumbrar que o alcance da coordenação não precisa se limitar a metodologias de cooperação e parceria, mas é possível também estruturar ações que levam à competição ou ao conflito entre os envolvidos, definindo aquela estratégia que seja menos custosa.

Por fim, destaca-se que as políticas ambientais enfrentam resistências consideráveis na sua implementação dado que, em geral, são vistas como empecilhos ao crescimento econômico. Desta maneira, a *realpolitik* tende a utilizar as falhas comuns da coordenação como desculpa para ignorar a crescente demanda popular por melhoria na gestão dos recursos naturais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, June 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. In: SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

BAKVIS, Herman & JUILLET, Luc. O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança. **Cadernos ENAP**, Brasília: ENAP, nº 27, 2004. 94 p.

BARBOZA, E. M. de Q.; KOZICKI, K. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 8, n. 1, Jun. 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 25 maio 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acessado em nov. 2016.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 31 ago. 1981. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=313>. Acessado em nov. 2016.

BORGES, Arleth Santos. Papel do Poder Legislativo na Produção de Políticas Públicas no Maranhão. In: II Jornada Internacional de Políticas Públicas. **Anais**... São Luís, MA, 23 a 26 de agosto 2005.

CECHIN, Andrei; PACINI, Henrique. Economia verde: por que o otimismo deve ser aliado ao ceticismo da razão. **Estud. av.**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 121-136, 2012 .

DIMAS, Isabel Dórdio; LOURENÇO, Paulo Renato. Conflitos e gestão de conflitos em contexto grupal. In: GOMES, A. D. **Psicologia das organizações do trabalho e dos recursos humanos**: contributos para a investigação e intervenção. Coimbra: Imprensa Da Universidade De Coimbra, 2011, p. 195-232.

DINIZ, E. **Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais**. Rio de Janeiro: FGV, 2004 (2ª edição).

EISENHARDT, K. M. Agency Theory: An Assessment and Review. **The Academy of Management Review**, vol. 14, n°. 1, p. 57-74. Jan. 1989.

GRAU, Nuria Cunill. La intersectorialidade del gobierno y gestión de la política social. In: X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Santiago,

Chile, 18-21 Oct. 2005. **Anais eletrônicos**... Santiago, Chile, 2005. Disponível em: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20intersectorialidad%20en%20el%20gobierno%20y%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20social.pdf>. Acessado em nov. 2016.

HOWLETT, Michael; PERL, Anthony; RAMESH, M. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier. 3ª. Edição, 2012.

IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais**: Perfil dos municípios brasileiros 2013. Rio de Janeiro, 2014.

IPCC, Summary for policymakers. In: **Climate Change 2014**: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, p. 1-32. 2014.

SANTOS, Jorge Jatobá B. dos. A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais. **Medio Ambiente y Desarrollo**. Santiago de Chile, CEPAL/ Nações Unidas, Serie 92, novembro de 2004. 61p.

LOTTA, G. S. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, C. A. P. de (org.). **Implementação de políticas públicas**. Belo Horizonte, MG: Editora PUC Minas, 2012.

LUSTOSA, M. C. J.; CÁNEPA, E. M.; YOUNG, C. E. F. Política ambiental. In: MAY, P. H. (Org.) **Economia do meio ambiente**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, p. 135-153.

MALONE, Thomas W.; CROWSTON, Kevin. The Interdisciplinary Study of Coordination. **ACM Computing Surveys**, vol. 26, nº 1, p. 87-119, March 1994.

_____. What is Coordination Theory and How Can It Help Design Cooperative Work Systems. Proceedings of the **Conference on Computer-Supported Cooperative Work**, Los Angeles, Calif., out. 1990. Disponível em: <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/2396/SWP-3402-23946901-CCSTR-112.pdf?sequence=1>. Acessado em nov. 2016.

MARTINS, M. F.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A. R.; SOARES, J. B. Conselhos municipais de políticas públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 2, p. 151-185, 2008.

MEDEIROS, R.; YOUNG; C.E.F. **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional**: Relatório Final. Brasília: UNEP WCMC, 120p., 2011.

METCALFE, L. **Building Capacities for Integration**: The Future Role of the Commission. Lecture given at the Schuman-Seminar: 'Maastricht in Maastricht, the Treaty Revisited', held at the Provincial Government House, Maastricht (NL), 13 May 1996. Disponível em: <http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop96_2_1(2).pdf>. Acessado em nov. 2016.

MILNER, Helen. International theories of cooperation Among Nations: Strengths and weaknesses. **World Politics**. Volume 44, Issue 03, p. 466-496, Abr. 1992.

O`NEILL, K.; BALSIGER, J.; VANDEVEER, S. D. Actors, Norms, and Impact: Recent International Cooperation Theory and the influence of the agent-structure debate. **Annu. Rev. Polit. Sci.** Vol. 07, p. 140-175. Jun., 2004.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PELKONEN, A.; TERÄVÄINEN, T.; WALTARI, S.T. Assessing Policy coordination capacity: higher education, science, and technology policies in Finland. In: NIOERAR. **Education in Finland**. Taipei: National Institute of Educational Resources and Research (NIOERAR), 2009.

SILVA, J. A. da; FLORÊNCIO, P. de A. e L. Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF, 62 (2), p. 119-136, Abr/Jun 2011.

SILVA, Lucas Ambrozio Lopes da. Gestão de políticas sociais: desafios contemporâneos de cooperação e coordenação. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, SP, v. 4, n. 7, 18 p., 2012.

YOUNG, C.E.F. Green economy policies in Brazil: challenges and opportunities. **Revista del CESLA**, UniwersytetWarszawski, n. 16, p. 261-277, 2013.

YOUNG, C. E. F.; ROCHA, E. R. P.; BAKKER, L.; SANTORO, A. F. How green is my budget? Public environmental expenditures in Brazil (2002-2010). In: XII Biennial Conference of the International Society for Ecological Economics (ISEE), **Anais**… Rio de Janeiro, 2012.

ESTRATÉGIAS DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E A AGENDA 2030 para o desenvolvimento sustentável: um estudo de caso dos tribunais de contas do Brasil*



Rita de Cássia Cerreia Guedes de Oliveira
Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
Pós-graduação executiva em Gestão Ambiental, Coppe/UFRJ
Pós-graduação em Auditoria Ambiental Pública, UFRJ

RESUMO: O presente trabalho apresenta as estratégias adotadas pelas instituições de fiscalização superior em prol da governança e do desenvolvimento sustentável com base na atuação dos tribunais de contas brasileiros. Aborda a interface destas estratégias com o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública, o Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, uma agenda acordada entre países de todo mundo. Descreve a participação do governo brasileiro neste processo através de políticas públicas que promovem a proteção das florestas, bem como a adaptação e mitigação das alterações climáticas, com ênfase nas comunidades mais vulneráveis. Por fim, demonstra alguns dos trabalhos desenvolvidos por tribunais de contas no Brasil que abordam estes temas.

PALAVRAS-CHAVE: Governança; Estratégias; Entidades de Fiscalização Superior; Desenvolvimento Sustentável; Mudanças Climáticas.

ABSTRACT: This paper presents the strategies adopted by the Supreme Audit Institutions for Governance and sustainable development on the basis of the performance of the Brazilian Audit Courts. It addresses the interface of these strategies with the Environmental Agenda Program in Public Administration, the National Plan for Sustainable Production and Consumption and Sustainable Development Goals, an agenda agreed by countries around the world. It describes the participation of the Brazilian government in this process through public policies that promote forest protection and adaptation and mitigation of climate change, with emphasis on the most vulnerable communities. Finally demonstrates some of the work of audit offices in Brazil that address these issues.

KEYWORDS: Governance; Strategies; Supreme Audit Institutions; Sustainable Development; Climate Change.

* Artigo ganhador do 3º lugar do Prêmio Ministro Gama Filho 2016.

INTRODUÇÃO

ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E GOVERNANÇA

As Entidades de Fiscalização Superior - EFS[1] vêm adotando um modelo de governança baseado no controle que ultrapassa os requisitos de legalidade e se apoia sobre a gestão de resultado dos serviços públicos, que avalia, dirige e monitora o atendimento das demandas da sociedade, cada vez mais atingida pelas questões sociais, ambientais e econômicas que afetam sua qualidade de vida.

É uma tendência a ser perseguida pelas EFS em todos os países, considerando que governos de todo o mundo passam pelo estresse da crise financeira ao mesmo tempo em que enfrentam a escassez e degradação dos recursos naturais que colocam em risco a vida da população. Neste cenário, os cidadãos cobram da administração pública atitudes que inibam as práticas abusivas do desperdício, em todas as suas formas, e que avance no combate das desigualdades e da corrupção.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE elaborou estudo sobre o papel das EFS na promoção da boa governança pública (OCDE, 2015), que deve atender aos princípios da equidade (justiça e igualdade), transparência, responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e obediência às leis do país (*compliance*). Participaram desta pesquisa dez importantes EFS, que representam países membros da OCDE e parceiros chaves dos cinco continentes líderes e membros de vários grupos e comitês da Intosai (*International Organization of Supreme Audit Institutions*), que reúne 192 EFS em países que pertencem à Organização das Nações Unidas ou a suas agências especializadas.

O estudo ressalta que há um potencial inexplorado no papel atual das EFS que as permite ir além da tradicional função de supervisão e fornecer insumos, por meio de seus trabalhos, para a elaboração de políticas públicas e as decisões sobre tais políticas. Nesta perspectiva, as EFS do século XXI devem fornecer informações prospectivas que considerem o custo-benefício das intervenções governamentais.

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE DO PATRIMÔNIO PÚBLICO AMBIENTAL

Os tribunais de contas (TCs) brasileiros passaram, ao longo dos últimos 25 anos, por uma série de transformações em razão da reforma do Estado. Os TCs, quando criados no final do século XIX (1891), tinham uma função exclusivamente voltada para análise da aplicação da legalidade dos gastos e recursos de natureza pública. As demais cartas magnas proporcionaram mais atribuições, porém o controle centrava-se no aspecto da legalidade. A partir da Constituição de 1988, surge um novo disciplinamento para tratamento das contas públicas, onde se atribui a essas instituições a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade.

A gestão do patrimônio público ambiental se insere dentre das competências dos 34 TCs brasileiros, a partir do tratamento dado às contas públicas nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal/88, tendo em vista a competência destas cortes para fiscalização patrimonial e a condição de bem público atribuída ao meio ambiente no art. 225 da carta magna, *in verbis*:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

1 Entidades de Fiscalização Superior (EFS) são instituições de controle responsáveis pela avaliação do funcionamento administrativo dos órgãos do Estado, fornecendo informações necessárias para que os governos prestem contas de suas ações. As EFS desempenham papéis com características diferentes nos países que adotam sistemas diversos como Controladoria, Auditoria Geral ou Tribunal de Contas (TC), a exemplo do Brasil que dispõe de 34 cortes de contas.

A tutela constitucional sobre meio ambiente inclui o meio natural ou físico, constituído dos recursos naturais como água, ar, solo, fauna e flora; meio ambiente cultural, que é o conjunto dos bens intangíveis como o patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico; meio ambiente artificial, que compreende o espaço urbano conjunto edificações e equipamentos públicos e o meio ambiente do trabalho, que considera a saúde do trabalhador condicionada ao meio ambiente equilibrado essencial à sadia qualidade de vida.

O meio ambiente funciona como um conjunto de elementos que se inter-relacionam e interagem, sistematicamente, com pessoas e organizações. Desta sinergia surge o termo gestão ambiental, amplamente utilizado pelo setor privado desde o início da década de 70, que se associa, na maioria das vezes, às normas e certificações voltadas para o aprimoramento das práticas organizacionais.

A atuação do Estado na gestão ambiental assume o papel estratégico de planejamento e desenvolvimento de longo prazo. É o processo de articulação que media interesses e conflitos entre os diversos atores sociais que impactam o meio ambiente (LANNA, 1995) e como estes alteram a qualidade do meio ambiente e distribuem na sociedade os custos e os benefícios decorrentes destas ações.

A partir deste arcabouço legal e da visão sistêmica da gestão ambiental pública, os tribunais de contas passaram a ampliar e considerar em sua missão institucional aspectos ambientais, no rol da sua fiscalização através de inspeções e auditorias, análise de atos e contratos administrativos, emissão de pareceres prévios nas prestações de contas de governos estaduais e municipais[2].

Os tribunais de contas também realizam auditorias ambientais, que incluem tanto as auditorias de conformidade, que analisam o cumprimento de políticas, diretrizes, regras e

2 Prestações de contas anuais do presidente da República, governadores, prefeitos, presidentes dos Legislativos, que são submetidas às respectivas casas legislativas (câmara dos vereadores, câmara dos deputados estaduais/federais).



procedimentos como as auditorias de natureza operacional (Anops)[3], que são instrumentos utilizados pelas EFS com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

O Programa de Modernização do Controle Externo - Promoex[4] definiu parâmetros consensuais sobre a atuação dos tribunais de contas em áreas específicas, impulsionando as Anops em nível nacional. Em pesquisa realizada pelo IRB (Promoex, 2012) junto aos tribunais de contas brasileiros, pertinente às práticas adotadas sobre o tema de auditoria operacional, evidenciou-se que 19 tribunais nunca tinham realizado esta modalidade de auditoria antes da implantação deste programa, em 2005. Os temas, inicialmente auditados através deste programa, foram educação (2008), saúde (2009) e meio ambiente (2010).

As pesquisas também são procedimentos importantes que podem subsidiar as auditorias ambientais, a exemplo da que foi realizada em meio eletrônico (portal) pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) junto ao Poder Executivo dos 497 municípios do estado. O resultado, quanto à elaboração dos planos municipais de saneamento básico e dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos destes municípios, colaborou para definição do escopo das auditorias realizadas pelo TCE-RS.

A seguir, são elencadas algumas decisões dos TCs em relação à temática ambiental.

Quadro 3: Decisões dos tribunais de contas na questão ambiental

Natureza do processo/ Ementa	Decisão (Acórdão/Voto)
Edital de Licitação: *Critérios de sustentabilidade*	Acórdão nº 1.305/2013. O Tribunal de Contas da União manifestou-se na representação apresentada por licitante participante do Pregão Eletrônico 12/2013 promovido pela Fundação Universidade Federal do Maranhão - UFMA, para aquisição de condicionadores de ar tipo *split*, quanto à exigência do selo Procel dos equipamentos no Edital, reclamada como restritiva ao caráter competitivo do certame. O Voto do Relator considerou "louvável a intenção da universidade de adquirir condicionadores de ar com melhores níveis de eficiência energética, encontrados nos equipamentos certificados com o tal selo de garantia, fato que se coaduna com o objetivo da licitação de promover o desenvolvimento nacional sustentável previsto no art. 3º da Lei de Licitações... Esclareço que esse selo... tem por objetivo indicar aos consumidores os produtos que apresentam os melhores níveis de eficiência energética, estimulando a fabricação e a comercialização desses bens de consumo... Seguindo a jurisprudência citada, a unidade considerou cabível a exigência do referido selo como critério classificatório e não como eliminatório... Nesse sentido, propõe apenas expedir ciência à UFMA uma vez que não restou comprovado qualquer prejuízo ao caráter competitivo da legislação". A conclusão do Relator foi pela ciência à UFMA para que nas licitações futuras especifiquem os equipamentos a serem adquiridos com as características de eficiência pretendida, sem vinculá-los a certificações específicas, a exemplo do selo Procel.
Prestação de Contas de Governo: *Passivo ambiental*	Processo TCE-RJ nº 101.885-1/15 que trata da prestação de contas do governo estadual do ano de 2014. O relatório contempla a análise da gestão ambiental com ênfase no passivo ambiental, aspecto inicialmente contemplado nas Contas de Governo do ano 1999. Observou-se a melhora quantitativa e qualitativa dos dados em comparação a anos anteriores. Constatou-se que o Estado do Rio de Janeiro enfrentou menos problemas ambientais em 2014 do que em 2013, quando foram registrados grandes vazamentos de petróleo, chorume e enchentes de grande porte.
Auditoria Operacional: *Programa Agenda Ambiental na Administração Pública*	Acórdão 1.752/2011. Auditoria operacional no programa A3P realizada pelo Tribunal de Contas da União em 77 órgãos públicos federais para avaliar em que medida as ações voltadas no programa A3P podem colaborar na redução de consumo de papel, energia elétrica e água. Dentre os achados de auditoria constam as poucas ações de sustentabilidade realizadas pelas instituições públicas brasileiras e que estas eram marcadas pela heterogeneidade, por ausência de diagnóstico organizacional, bem como de acompanhamento sistemático das medidas e do alcance dos resultados. Nesta decisão o TCU considerou o potencial do programa tão grande e os impactos tão positivos que sugeriu ao MMA que fizesse uma ferramenta para a sua divulgação e ampliação.

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados obtidos nos portais do TCU e TCE-RJ.

3 Auditoria de Natureza Operacional abrange duas modalidades: a auditoria de desempenho operacional, que examina a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia, e a auditoria de avaliação de programa que examina a eficiência, eficácia e efetividade dos programas e projetos governamentais.

4 Este programa teve por objetivo o fortalecimento institucional e a modernização do sistema de controle externo e contribuir para a efetiva, transparente e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.



CONTROLE PREVENTIVO DO MEIO AMBIENTE

O I Simpósio Internacional de Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas representa um marco para a discussão da atuação dos TCs no Brasil aos temas pautados na agenda internacional. Este encontro resultou na Carta da Amazônia, onde os representantes das cortes de contas ali presentes afirmaram seis compromissos, dentre eles o de orientarem sua atuação no sentido de agregar valor à gestão ambiental, produzindo conhecimento e perspectivas, impulsionando os governos a agirem com prevenção e precaução a fim de obterem maior efetividade na aplicação das normas internacionais, constitucionais e legais de proteção do meio ambiente.

O controle administrativo do Estado vem se apoiando nesta abordagem, de prevenção, que se integra ao melhor meio de tutela do ambiente. Os tribunais de contas brasileiros vêm seguindo esta tendência e, nas últimas décadas, temos visto em suas atuações um controle preventivo, pedagógico e orientador da gestão pública, substituindo o tradicional modelo de controle formalista e *a posteriori.*

São várias formas deste exercício, a exemplo das recomendações nas auditorias de natureza operacional para que os gestores públicos adotem providências e melhorem as práticas de gestão.

Outra forma de atuação preventiva é o estímulo ao controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública. É um importante instrumento de fortalecimento da cidadania que amplia a participação popular nas decisões do Estado, promovendo mecanismos de redução, eliminação ou prevenção de desperdícios, desvios e malversações na aplicação dos recursos públicos e na guarda dos bens públicos.

A Declaração de Vitória - ES[5] estabeleceu, dentre outras ações, o fortalecimento institucional dos tribunais de contas na condição de instrumentos indispensáveis à cidadania. E, para se alcançar o pleno exercício da cidadania, é imperioso que a sociedade conheça o que se pretende controlar.

Esta atribuição incumbe ao poder público que tem o dever de promover a educação e conscientização pública visando à preservação ambiental consoante o inciso VI do § 1° do artigo 225 da CF/88. A legislação infraconstitucional, Lei Federal n° 9.795/1999 repisa esta missão, estabelecendo a Política Nacional de Educação Ambiental.

Neste contexto, cabe destacar a iniciativa do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas com o programa itinerante "Ouvidoria Ambiental"[6] que aproxima a sociedade civil, ao mesmo tempo que utiliza uma ferramenta preventiva do dano ambiental.

A produção do conhecimento é outra forma de os tribunais de contas promoverem a governança em benefício da sociedade, quando propiciam a seus servidores e jurisdicionados participarem de atividades de capacitação e formação (cursos, encontros, congressos, seminários, reuniões etc.) e disseminarem a informação através dos concursos de monografias e elaboração de projetos de pesquisas.

5 Decisão plenária dos membros dos tribunais de contas durante o XXVII Congresso realizado em Vitória - ES, nos dias 3 a 6 de dezembro de 2013.

6 É uma instância vinculada à Ouvidoria Geral do TCE-AM que realiza palestras voltadas para educação ambiental, em câmaras municipais e escolas do estado, nas quais o cidadão formula denúncias, tanto sobre a questão ambiental quanto sobre irregularidades inerentes à má aplicação dos recursos públicos.

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O estabelecimento de estratégias de desenvolvimento sustentável (EDS) segue a tendência de Entidades de Fiscalização Superior como a do Reino Unido (*National Audit Office* - NAO) e do Canadá (*Office of the Auditor General* - OAG). As EDS visam garantir a sustentabilidade financeira, social e ambiental das instituições de controle e incidem tanto em suas ações administrativas, quanto aquelas relativas à sua missão finalística, demonstradas no capítulo anterior.

Adotar EDS nas suas rotinas administrativas é uma forma de os tribunais de contas exercerem a liderança pelo exemplo. Como expressa o eminente voto do ministro do TCU Vital do Rêgo: "(...) ao cobrar ações efetivas dos órgãos e entidades jurisdicionados, com vistas ao aumento da sustentabilidade e eficiência do uso dos recursos naturais, o TCU não deixou de olhar para si mesmo" (BRASIL, 2015). Esta decisão embasou a aprovação do projeto de resolução que cria a Política Institucional de Sustentabilidade da corte, cujo objetivo é nortear as ações internas quanto à promoção do desenvolvimento sustentável contemplada em duas dimensões: gestão de pessoas e logística sustentável.

A primeira dimensão visa satisfazer às necessidades dos servidores e demais colaboradores do TCU no que se refere à acessibilidade, à qualidade de vida no ambiente de trabalho e ao desenvolvimento pessoal e profissional, de modo a aumentar a produtividade e o bem-estar no trabalho. Já as iniciativas referentes à dimensão logística sustentável objetivam introduzir critérios ambientais, sociais e econômicos nas aquisições de bens e serviços.



AGENDA AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Agenda Ambiental na Administração Pública, conhecida pela sigla A3P, é um programa de caráter voluntário, instituído pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA, pautado no princípio de que o setor público deve dar o exemplo na mudança desde os investimentos, compras e contratações de serviços pelo governo, passando pela sensibilização e capacitação dos servidores, pela gestão adequada dos recursos naturais utilizados e resíduos gerados, até a promoção da melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho. Essas ações estruturam os eixos temáticos do programa.

Este programa pode ser desenvolvido em todos os níveis da administração pública, nas esferas municipal, estadual e federal, que, através da assinatura do termo de adesão junto ao Ministério do Meio Ambiente, passam a contar com o apoio técnico do MMA. Em 2015 o ministério divulgou um total de 545 instituições que firmaram estes termos. Incluem órgãos como o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, além de tribunais de justiça, tribunais de contas[7] e prefeituras municipais.

A A3P nasceu com o propósito de cumprir o capítulo nº 4 da Agenda 21, que funciona como instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis e estimula o desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais visando mudanças nos padrões inadequados de produção e consumo, indo ao encontro do que propõe o Plano de Ação para Produção e o Consumo Sustentáveis - PPCS.

O PPCS é um plano de ação do governo federal constituído por 17 temas prioritários, dentre eles a A3P e as compras públicas sustentáveis (CPS), onde os tribunais de contas exercem papel fundamental como agentes indutores deste novo padrão de eficiência no desempenho



ambiental das instituições públicas. Algumas ações elencadas no plano preveem o fortalecimento das CPS, tais como o estímulo aos órgãos da administração pública em introduzir o plano de compras sustentáveis anual no Plano de Logística Sustentável, a implementação de um modelo eletrônico de pesquisa (anual) sobre o tema e capacitação dos responsáveis envolvidos (áreas de compras, fiscalização e fornecedores).

7 Tribunal de Contas da União e outros estaduais: Goiás, Mato Grosso, Pernambuco, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Ceará, Rio Grande do Sul e Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

Licitações e Construções Sustentáveis

As licitações e construções sustentáveis fazem parte de eixos do programa A3P dos quais os tribunais de contas podem atuar nas duas vertentes das EDS; em suas atividades administrativas e no controle que exercem junto aos órgãos sujeitos a sua fiscalização.

A administração pública dispõe de um arcabouço legal que garante a prática da inserção de critérios socioambientais nas licitações públicas (MANUAL, 2015). Observa-se que os gestores que não as aplicam consideram a matéria muito complexa, já que desconhecem os parâmetros de sustentabilidade que podem justificar a escolha da melhor proposta para administração, como determina o artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais publicou pesquisa (AZEVEDO, 2014) em que participaram quinze cortes de contas brasileiras, para avaliar se os TCs determinavam aos seus jurisdicionados que realizassem licitações sustentáveis e quais cortes adotavam critérios de sustentabilidade nas suas licitações.

Em relação aos TCs que adotam esta prática, a pesquisa destaca iniciativas a exemplo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina que, através da resolução 090/2014, estabeleceu práticas e critérios sustentáveis nas licitações daquela Corte, instituindo o Guia de Compras Sustentáveis que especifica as providências a serem tomadas para fim de assegurar o cumprimento da legislação e a redução ou anulação do impacto ambiental de cada objeto licitado.

Um fato relevante, destacado na pesquisa, é a informação apontada por diversos tribunais de contas de que os jurisdicionados municipais ainda descumprem regras básicas da lei de licitações públicas, por desconhecimento da norma e por isto precisam primeiramente orientá-los neste sentido antes de avançarem na abordagem de inserção dos critérios socioambientais.

Esta questão diz respeito à falta de continuidade administrativa, frequente nas mudanças de governo, quando servidores com funções estratégicas são substituídos por outros que desconhecem rotinas e práticas basilares no contexto da administração pública. Trata-se de grande desafio para gestão pública em prol da sustentabilidade; conciliar a diversidade de fatores: ambientais, sociais e econômicos e ainda os que dizem respeito à cultura organizacional, como os afetos à descontinuidade administrativa, que comprometem a boa operacionalidade da máquina pública.

Os governos e órgãos que os compõem têm um papel fundamental na promoção do desenvolvimento nacional sustentável através da prática das licitações sustentáveis, devido ao poder de compra do setor público que resulta em participação expressiva no PIB; 20,2% foi a parcela estimada no ano de 2014.

Os tribunais de contas reconhecem a relevância do tema e sua competência como agente indutor junto aos órgãos da administração pública, ao assumirem o compromisso de priorizar o uso de licitações verdes (inserção de critérios socioambientais) em suas aquisições e contratações, bem como estimular a sua adoção pelos jurisdicionados, com posterior fiscalização, com vistas à promoção e ao desenvolvimento nacional sustentável (Princípio 13 da Carta de Campo Grande).

Neste sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul tem sido protagonista no fomento da aplicação da Lei Complementar 123/2006, que estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas (ME) e às empresas de pequeno porte (EPP), proporcionando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional mediante a ampliação da eficiência das políticas públicas e incentivo à inovação tecnológica.



Licitações e construções sustentáveis têm interferências com a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, que define o princípio da responsabilidade compartilhada onde todos os geradores de resíduos (indústrias, importadores, comerciantes, empresários, poder público, órgãos ambientais e consumidores) têm responsabilidade e devem cooperar tanto na diminuição dos resíduos gerados na fonte (produção), quanto na fase intermediária (distribuição e comercialização) e nas atividades diárias de consumo e destinação final.

Os temas também têm interface com a Política Nacional sobre Mudanças do Clima - PNMC, já que, na escolha do produto ou serviço mais vantajoso à administração pública, o governo busca firmar negócios com mercados que tenham uma produção mais limpa (P+L), considerada a aplicação contínua de uma estratégia econômica, ambiental e tecnológica integrada aos processos e produtos, a fim de aumentar a eficiência no uso de matérias-primas, água e energia, através da não geração, minimização ou reciclagem de resíduos gerados e utilização de fontes de energia mais limpas como a eólica, solar e biomassa.

Em nível global, o princípio 12 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável aborda a produção e o consumo sustentáveis, com foco em ações globais e locais, destacando na meta 12.7 a promoção de práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais.

OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS): A AGENDA PÓS-2015 DO GOVERNO BRASILEIRO

A Organização das Nações Unidas, em 2000, estabeleceu oito objetivos do milênio (ODM) que deveriam ser atingidos por todos os países até 2015. Findo este período, procurando obter avanços nas metas não alcançadas nos ODM, foram fixados os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) que guiarão as ações globais por mais 15 anos.

Os ODS foram descritos no documento "Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", que contou com a participação do Brasil em todas as sessões da negociação intergovernamental. Este acordo contempla 17 objetivos expressos em 169 metas, envolvendo temáticas diversificadas, como erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo e governança.

Trata-se de um plano de ação global e universalmente aplicável que dialoga com as políticas e ações nos âmbitos regional e local. Dentro desta concepção, o governo brasileiro estabeleceu sua agenda pós-2015, fundamentada no combate à mudança do clima como essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável e para a erradicação da pobreza. A agenda brasileira pretende, dentre outras ações, promover políticas públicas que aumentem a resiliência das comunidades mais vulneráveis às mudanças climáticas.

A pauta de ações inclui ainda o apoio à transferência de tecnologia entre os países e a inovação tecnológica, na infraestrutura e indústria, para processos de soluções de baixo carbono, tratados como elementos fundamentais rumo à economia global que busca padrões de produção e consumo mais sustentáveis. Para o atingimento desta finalidade, a agenda pós-2015 brasileira expõe um conjunto de ações, algumas delas diretamente relacionadas à atuação do poder público, como: (I) promoção de agendas de sustentabilidade na administração pública que contemplem, no mínimo, a redução de 30% no consumo de energia; 40% no consumo de água; e 100% de destinação adequada dos resíduos sólidos até 2020; (II) atingimento, até o ano de 2040, de 100% dos contratos públicos com critérios sustentáveis e (III) aumento da quota dos atores do setor privado incorporando os princípios do desenvolvimento sustentável em suas práticas de negócios, incluindo cadeias de fornecimento sustentáveis, tendo em conta as circunstâncias e as necessidades de capacitação de micro e pequenas empresas.

AGENDA 2030 E ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Boa governança e desenvolvimento são dois elementos fundamentais para nortear as ações globais, consoante o 16º princípio das ODS, conhecido como objetivo da governança, ao prever a necessidade de promover sociedades pacíficas e participativas, que proporcionem o acesso à justiça para todos e construam instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Neste sentido, os tribunais de contas têm uma atuação efetiva quando realizam auditorias de avaliação que preparam o governo para resolver os desafios de longo prazo das políticas públicas, como mudanças climáticas e demográficas. A Organização das Nações Unidas - ONU, através da resolução A/66/209, de 2011,

ESTUDOS
ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E A AGENDA 2030
3



reconheceu o importante papel da Intosai e das EFS na promoção de eficácia, *accountability*, efetividade e transparência da administração pública, que conduz ao alcance dos objetivos para o desenvolvimento nacional, bem como dos objetivos internacionalmente acordados.

As EFS unem-se, através da Intosai, em prol de auditorias coordenadas[8] cujos resultados dessas auditorias mostram aos governos nacionais quais são os aspectos essenciais da boa governança, para se implementar objetivos e metas definidos nos acordos internacionais firmados, a exemplo da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, marco jurídico internacional para lidar com a mudança do clima.

Neste sentido, cabe ressaltar a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que teve por escopo avaliar a existência das condições normativas, institucionais e operacionais das 247 unidades de conservação (UC) federais e estaduais localizadas na Amazônia[9] e como os resultados deste trabalho podem subsidiar debates globais como o ocorrido no ano de 2015, quando da 21ª Conferência do Clima, que atribuiu importância da gestão das florestas, em especial, no manejo de áreas protegidas, para redução de emissão de gases do efeito estufa.

Dentre os achados de auditoria, o TCU aponta que, apesar do alcance da meta de criação de UCs continentais pelo governo brasileiro (entre 2003 e 2008, o Brasil foi responsável pela criação de 74% das áreas protegidas em todo mundo) e os resultados positivos advindos dessa iniciativa, a política de áreas protegidas não veio acompanhada das condições necessárias à efetiva implementação e adequada gestão das unidades de conservação.

Outra perspectiva de atuação dos TCs que vai ao encontro do debate global, diz respeito ao desenvolvimento de políticas públicas para reforço da capacidade de adaptação, de avaliação de riscos climáticos e de gestão de vulnerabilidades. É matéria tratada no 13º ODS, cujo foco central é o combate das mudanças climáticas e seus impactos.

O Tribunal de Contas da União realizou auditoria global em mudanças climáticas juntamente com instituições de controle de 14 países[10], onde cada uma destas EFS apontou as necessidades e preferências nacionais. O TCU considerou como Tema de Maior Significância (TMS) as mudanças climáticas com os seguintes escopos: (I) políticas públicas destinadas à Amazônia e voltadas a mudanças climáticas (área de mitigação); (II) ações governamentais destinadas a garantir a segurança hídrica na região do semi-árido brasileiro (área de adaptação); (III) ações governamentais destinadas às zonas costeiras, frente aos impactos das mudanças climáticas (área de adaptação) e (IV) ações governamentais destinadas à agropecuária, frente aos cenários de mudanças climáticas (área de adaptação).

Essas auditorias geraram medidas efetivas como, por exemplo, a incorporação pelos órgãos do governo da variável "Mudanças Climáticas" ao planejamento das políticas para o setor hídrico, por ocasião da revisão do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), e a criação do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden), que tem por finalidade elaborar alertas de desastres naturais relevantes para ações de proteção e de defesa civil no território nacional e desenvolver e implementar sistemas de observação para o monitoramento de desastres naturais.

8 Em nível nacional, as auditorias coordenadas atuam nas três esferas de governo, unindo os tribunais de contas brasileiros em torno de um mesmo tema. Essas parcerias oferecem uma visão sistêmica de temas que ultrapassam fronteiras, a exemplo das questões ambientais, que atingem união, estados e municípios.

9 A Amazônia tem um papel fundamental na manutenção do equilíbrio climático do planeta e na função de estoque e sumidouro de carbono, detendo 1/3 das florestas tropicais do planeta, de 1/5 da disponibilidade mundial de água potável e do maior banco genético do mundo.

10 Grupo de auditoria ambiental da Intosai (WGEA), do qual fazem parte 14 países, quais sejam: África do Sul, Austrália, Áustria, Brasil, Canadá, Eslovênia, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, Grécia, Indonésia, Noruega, Polônia e Reino Unido.

Em âmbito regional, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ[11] elaborou estudo que demonstra a vulnerabilidade dos municípios fluminenses às mudanças do clima, afetados sobremaneira pelo maior desastre climático da história do país, ocorrido na região serrana do estado do Rio de Janeiro em 2011, que resultou em 900 mortes e prejuízos que superaram R$ 1,5 bilhão. Deste montante, R$ 269 milhões foi o total estimado para as perdas nas atividades da agricultura e pecuária. Somente em desalojados, foram contabilizadas 17 mil famílias, que tinham na agricultura familiar a base do seu sustento.

O estudo aponta para necessidade de serem implementadas políticas públicas de ordenamento territorial, sobretudo nos municípios mais vulneráveis aos desastres naturais, que devem priorizar uma regulação técnica adequada ao crescimento populacional, controlando o processo de urbanização. Corrobora tal fato a inspeção[12] realizada pelo Ministério do Meio Ambiente, evidenciando que em 92% de uma das áreas mais atingidas, situada no município de Nova Friburgo, onde foram detectados 657 deslizamentos, houve intervenções antrópicas associadas a construção de estradas ou edificações.

A partir de dados estatísticos oficiais, foi observado que, na série histórica nos últimos 20 anos (1991-2010), o estado do Rio de Janeiro foi mais afetado por eventos relacionados a inundações e movimentos de massa. Subsidiariamente, foram apresentados os dados do relatório da auditoria operacional realizada pelo TCU nos municípios atingidos por esta catástrofe. Dentre os achados da auditoria, consta que foram alocados mais recursos federais para respostas a desastres do que para a prevenção.

É importante que os gestores municipais apliquem recursos públicos promovendo políticas públicas de prevenção de riscos e adaptativas às alterações climáticas, que compreendem os extremos, que vão das inundações às secas e estiagens. Neste contexto, em edição posterior, no ano de 2015, os Estudos Socioeconômicos do TCE-RJ tiveram como tema especial o planejamento e gestão dos recursos hídricos dos municípios fluminenses, que sofreram com uma grave crise hídrica e estiagem em vários municípios.

A situação foi tão crítica que 1.265 municípios, de 13 estados do Nordeste e do Sudeste brasileiros, decretaram situação de emergência. Este cenário demonstra como as mudanças do clima tendem a afetar o Brasil nos próximos anos, com impacto no regime de chuvas, de maneira que a redução dos riscos e dos fatores subjacentes a ele, por meio do planejamento do uso e ocupação do solo e medidas ambientais, sociais e econômicas, são estratégias efetivas para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

O TCU, usando por base os dados do Painel Intergovernamental de Mudanças do Clima, orienta as entidades fiscalizadoras a atentarem para os impactos das mudanças climáticas que resultam tanto nos eventos extremos, mas sobre recursos e atividades essenciais à sobrevivência humana, como a qualidade e quantidade dos mananciais de água, atividade agrícola e o abastecimento de alimentos, biodiversidade e a saúde humana, considerando ainda o aumento das taxas de mortalidade relacionadas a doenças decorrentes de condições climáticas, quando não pelos efeitos adversos dos acidentes naturais (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES, 2010).

11 Estudos Socioeconômicos dos Municípios Fluminenses, uma série anual com indicadores sociais e econômicos dos 91 municípios do estado a ele jurisdicionados, exceto a capital. A edição de 2012 trouxe um capítulo especial que trata da vulnerabilidade municipal às mudanças climáticas.

12 Relatório de inspeção sobre a área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro. Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente. Fevereiro/2011. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/relatoriotragediarj_182.pdf>. Acesso em 11.11.2016.

ESTUDOS
3 ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E A AGENDA 2030

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão ambiental no âmbito dos tribunais de contas otimiza seu processo de governança, aprimorando seus mecanismos de controle de forma a prevenir e mitigar eventuais impactos ambientais negativos e fornecer aos gestores públicos informações prospectivas sobre a análise custo-benefício das externalidades causadas pela atividade humana sobre o meio ambiente.

O estudo aponta que, dentre os diversos instrumentos utilizados pelos tribunais de contas sob a ótica do controle e gestão ambiental, a prática das licitações sustentáveis tem papel expressivo tanto pelo impacto desta atividade na economia nacional devido ao poder de compra do governo, como pelo potencial multiplicador que os tribunais detêm para estimular o uso racional dos recursos naturais e inovação tecnológica junto aos fornecedores de bens e serviços para a administração pública.

Os membros dos tribunais de contas, em consenso, definiram tratar-se de tema relevante a ser incluído na pauta dos TCs, dentro da perspectiva de estimular esta prática junto aos seus jurisdicionados, começando pelo seu próprio exemplo.

Considera-se importante que sejam instituídos parâmetros consensuais entre as cortes brasileiras para alavancar as licitações sustentáveis, a exemplo do que foi realizado no âmbito das auditorias de natureza operacional em todos tribunais de contas do Brasil, através do Programa de Modernização do Controle Externo - Promoex.

Ao instituir em suas atividades, estratégias de sustentabilidade, os tribunais de contas vão ao encontro dos objetivos traçados na agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável no Brasil e no mundo, contribuindo em especial para o alcance das metas instituídas no 12º Objetivo do Desenvolvimento Sustentável, que estimula setores público, privado e sociedade a alcançarem patamares mais sustentáveis de produção e consumo.







REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Os Tribunais de Contas brasileiros e as licitações sustentáveis**. Revista do TCE/MG, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, out./dez. 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P**. 5. ed. Brasília, 2009.

_____. **Plano de ação para produção e consumo sustentáveis**: diretrizes para implementação do 2º ciclo 2016-2020. Brasília, 2016. Disponível em: <http://consultaspublicappcs.mma.gov.br>. Acesso em: 19 abr. 2016.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Pretendida Contribuição Nacional Determinada para Consecução do Objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL iNDC portugues.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 329/2015, de 04.03.2015**. Disponível em: <https://portal3.tcu.gov.br/portal/ontas.tcu.gov.br>. Acesso em: 07 maio 2016.

ENCONTRO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 3., 2012, Campo Grande. **Carta de Campo Grande**. Disponível em: <www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2012/11/Carta-Campo-Grande_final.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2016.

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL SOBRE A AGENDA PÓS-2015 (Brasil). **Negociações da Agenda de Desenvolvimento pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira**. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/OD-pos-bras.pdf>. Acesso em: 15 maio 2016.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Pesquisa sobre Tribunais de Contas no Brasil: percepção do Corpo Deliberativo**. Disponível em: <http://inst-rui-barbosa.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 21 abr. 2016.

LANNA, Antonio Eduardo Leão. **Gerenciamento de bacia hidrográfica: aspectos conceituais e metodológicos**. Brasília: IBAMA, 1995.

MANUAL. Workshop. **Contratação sustentável**. Novembro/2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/ecocamara/areas-tematicas/licitacao-sustentavel/livro-do-workshop-de-contratacao-sustentavel>. Acesso em: 20 de mai. 2016.

NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Entidades Fiscalizadoras Superiores e boa governança: avaliações da OCDE sobre governança pública**. 2015. Disponível em: <www.oecd.org/gov/ethics/SAIs and Good Governance Highlights_Preliminary-PT.pdf>. Acesso em: 07 maio 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Guia para instituições superiores de auditoria: auditando as ações do governo relativas às mudanças climáticas**. 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057506.PDF>. Acesso em: 20 abr. 2016.

PEREIRA. Romilson Rodrigues. **Uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Tribunal de Contas da União**. 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBAAA21FB3909>. Acesso em: 02 abr. 2016.

PROMOEX: **Grupo de Auditoria Operacional realiza capacitação na área de meio ambiente no TCU**. 2012. Disponível em: <http://inst-rui-barbosa.jusbrasil.com.br/noticias/2896984/promoex-grupo-de-auditoria-operacional-realiza-capacitacao-na-area-de-meio-ambiente-no-tcu>. Acesso em 31 mar. 2016.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios**. 2012. Disponível em: <www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos socioeconomicos1>. Acesso em: 16 maio 2016.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Resolução TC 0090/2014**. Dispõe sobre práticas e critérios destinados a defesa do meio ambiente e promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações de bens, serviços e obras, no âmbito do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/resolucao_n_90-2014_consolidada.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2016.

ESTUDOS
3 | ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E A AGENDA 2030

CONTRATAÇÃO DE GUARDA-PARQUES POR PRAZO DETERMINADO NO ÂMBITO DO INEA: aspectos jurídicos *



Rodrigo Melo do Nascimento
Conselheiro Substituto do TCE-RJ
Bacharel em Direito pela UnB

PALAVRAS-CHAVE:
Contratações temporárias; Contratações por prazo determinado; Guarda-parques; Inconstitucionalidade; Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ.

KEYWORDS: Temporary contracts; Fixed-term contracts; Park guards; Inconstitucionality; Court of Accounts of State of Rio de Janeiro.

RESUMO: Este artigo trata das contratações de guarda-parques por prazo determinado no âmbito do Instituto Estadual do Meio Ambiente (Inea), com vistas à preservação do meio ambiente em unidades estaduais de proteção integral, no que tange a seus aspectos jurídicos. A partir da análise dos arcabouços constitucional, infraconstitucional e jurisprudencial aplicáveis a tais contratações, apresenta-se caso concreto no qual a juridicidade dessas admissões de pessoal é apreciada.

ABSTRACT: This article relates to fixed-term contracts of park guards in the Environmental State Institute (Inea), for the environment preservation of integral protection state units, regarding to its legal aspects. From the analysis of constitucional, infraconstitucional and jurisprudencial frames applicable to these contracts, it is presented a concrete case in which the juridicity of these personal admissions is analysed.

*Este artigo teve por mote os votos proferidos pelo autor nos autos do processo TCE-RJ nº 104.521-0/2016, sob sua relatoria, aprovados pela Segunda Câmara Julgadora em sessão de 11/10/2016.

INTRODUÇÃO

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, é consagrado constitucionalmente no art. 225, *caput*, da Carta de 1988, correspondendo a tal direito o dever – imposto ao Poder Público e à coletividade – de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações.[1]

Nos termos do § 1º do referido artigo, a efetividade desse direito é assegurada por intermédio de medidas de competência do Poder Público, entre as quais se destaca aquela prevista no inciso III do citado parágrafo, concernente à necessidade de se definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos, sendo a alteração desses espaços permitida somente por meio de lei, conforme adiante transcrito, *in verbis*:

> Art. 225.....
> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
> [...]
> III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)

Regulamentando o supratranscrito inciso III, do § 1º, do art. 225 da Constituição Federal, a Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), constituídos pelo conjunto das unidades de conservação instituídas em níveis federal, estadual e municipal, as quais se dividem em dois grupos, com características específicas, nos termos do art. 7º da referida lei: as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável.

A partir das definições contidas nos §§ 1º e 2º do supracitado artigo, é possível inferir que, enquanto as Unidades de Proteção Integral[2] têm por objetivo básico a preservação da natureza sem a utilização direta de seus recursos naturais, à exceção dos casos previstos na citada lei, as Unidades de Uso Sustentável têm por objetivo a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos naturais.

Considerando a necessidade de melhor organização na atuação da Administração Pública fluminense em matéria ambiental – inclusive no tocante à gestão das unidades estaduais de conservação da natureza[3], que se afiguram fundamentais para a preservação do bioma Mata Atlântica, constitucionalmente protegido pelo art. 225, § 4º, da Carta de 1988 –, e tendo em vista que a proteção do meio ambiente é matéria de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal, o Estado do Rio de Janeiro criou, por meio da Lei Estadual nº 5.101, de 4 de outubro de 2007, o Instituto Estadual do Ambiente (Inea), entidade autárquica vinculada à Secretaria de Estado de Ambiente, com a função de executar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais.

Para a execução de atividades inerentes a tais políticas – e tendo-se em conta a necessidade

1 Referido direito é reconhecido, em termos bastante similares, pelo art. 261, *caput*, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.
2 Nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 9.985/2000, o grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação, cada qual com objetivos específicos: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.
3 Nos termos do art. 5º, inciso VII, da Lei Estadual nº 5.101/2007, ao Inea compete, entre outras atribuições, "gerir as unidades estaduais de conservação da natureza e outros espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, incluindo aqueles não previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC".


Rio Sahy - Eduardo Antunes

de pessoal especializado para a implementação de medidas, pelo Poder Público, que assegurem a conservação das Unidades de Proteção Integral sob tutela estadual, com vistas à preservação da biodiversidade, dos ecossistemas e das paisagens naturais notáveis –, o Decreto Estadual nº 42.471, de 25 de maio de 2010, instituiu o serviço de guarda-parques no âmbito do Inea.

Após detida análise dos autos do processo TCE-RJ nº 104.521-0/16, o autor deste artigo constatou que a Administração Pública estadual, no que se refere à admissão dos guarda-parques, optou pelo modelo dos contratos por prazo determinado (ou contratos temporários) – muitas vezes prorrogados por intermédio da formalização de termos aditivos –, cabendo perquirir sobre a juridicidade dessas contratações, considerando que o princípio da legalidade, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, deve pautar a atuação do gestor público, e tendo em vista que compete ao Tribunal de Contas do Estado apreciar, para fins de registro, os atos de admissão de pessoal praticados no âmbito da Administração Pública fluminense, nos termos do art. 123, inciso III, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 4.599/2005 E PRESUNÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 13 DA LEI ESTADUAL Nº 6.901/2014

Nos termos do art. 2º do Decreto Estadual nº 42.471/2010, o Inea deveria organizar a carreira de guarda-parques no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de publicação do decreto[4]. Transcreve-se, a seguir, o aludido dispositivo:

> Art. 2º- O Inea deverá organizar a carreira de Guarda-Parque no prazo de 1 (um) ano, a contar da publicação do presente Decreto.

Em razão de não ter sido criada a carreira de guarda-parques, o Decreto Estadual nº 43.208, de 26 de setembro de 2011, autorizou e regulamentou, no âmbito do Inea, a aplicação da Lei Estadual nº 4.599, de 27 de setembro de 2005, que "dispõe sobre a contratação de pessoal por prazo determinado pela Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Estado do Rio de Janeiro".

Neste particular, faz-se oportuno asseverar que o instituto da contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público é uma das exceções à regra de investidura em cargo ou emprego público por meio de concurso público (art. 37, inciso II, da Constituição Federal), tendo previsão constitucional no inciso IX do art. 37 da Carta de 1988, adiante transcrito, *in verbis*:

> IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Nos termos do art. 2º, *caput* e parágrafo único, da citada Lei nº 4.599/2005 (com nova redação dada pela Lei Estadual nº 5.490/2009), as contratações por prazo determinado em âmbito estadual poderiam ser celebradas pelo prazo de até 3 (três) anos, admitindo-se a prorrogação pelo prazo adicional de até 2 (dois) anos. Reproduzo, a seguir, o teor dos aludidos dispositivos legais:

> Art. 2º As contratações de que trata o art. 1º desta Lei serão feitas por tempo determinado, até o prazo de 03 (três) anos.
> Parágrafo único. É admitida a prorrogação dos contratos pelo prazo máximo de até 02 (dois) anos, desde que o prazo total seja de 05 (cinco) anos.

Sucede que a Lei Estadual n° 4.599/2005 foi declarada inconstitucional, na íntegra, pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos autos da ADI 3.649/RJ[5], com modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para preservar os contratos celebrados até a data da sessão de julgamento (28/05/2014), improrrogáveis após 12 (doze) meses a partir do referido termo *a quo*.

A decisão do STF baseou-se no caráter genérico da norma, diante da ausência de uma delimitação precisa das hipóteses de necessidade de contratação, bem como no desproporcional prazo legal de 3 (três) anos de duração dos contratos temporários, prorrogável por mais 2 (dois) anos, conforme o seguinte trecho, extraído da ementa do julgado, *ipsis litteris* (grifamos):

> Ementa: 1) A contratação temporária prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição da República não pode servir à burla da regra constitucional que obriga a realização de concurso público para o provimento de cargo efetivo e de emprego público.
> [...]
> 6) É inconstitucional a lei que, de forma vaga, admite a contratação temporária para as atividades de educação pública, saúde pública, sistema penitenciário e assistência à infância e à adolescência, sem que haja demonstração da necessidade temporária subjacente.
> 7) A realização de contratação temporária pela Administração Pública nem sempre é ofensiva à salutar exigência constitucional do concurso público, máxime porque ela poderá ocorrer em hipóteses em que não há qualquer vacância de cargo efetivo e com o escopo, *verbi gratia*, de atendimento de necessidades temporárias até que o ocupante do cargo efetivo a ele retor-

4 Publicado em 26/05/2010 no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

5 Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3.649, julgada em 28/05/2014: "O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.599, de 27 de setembro de 2005, do Estado do Rio de Janeiro (...). Em seguida, o Tribunal modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para preservar os contratos celebrados até a data desta sessão, não podendo os referidos contratos excederem a 12 (doze) meses de duração (...)". Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2349665>. Acesso em 19/09/2016.



> ne. Contudo, a contratação destinada a suprir uma necessidade temporária que exsurge da vacância do cargo efetivo há de durar apenas o tempo necessário para a realização do próximo concurso público, ressoando como razoável o prazo de 12 meses.
> [...]
> 10) Reconhecida a necessidade de modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para preservar os contratos celebrados até a data desta sessão (28/05/2014), improrrogáveis após 12 (doze) meses a partir do termo *a quo* acima.
> (ADI 3649, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)

Como não bastasse a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 4.599/2005, houve a edição da Lei Estadual nº 6.901, de 2 de outubro de 2014 – promulgada após o termo *a quo* fixado pelo STF no julgamento da ADI 3.649/RJ, qual seja, 28/05/2014 –, dispondo sobre a "contratação de pessoal por prazo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público". Tal objeto, como se percebe, coincide com aquele de que tratava a Lei nº 4.599/2005, que já havia sido declarada inconstitucional à época da aprovação da nova lei.

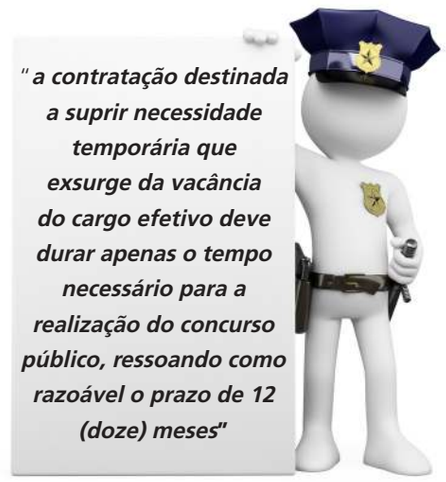
A Lei nº 6.901/2014 parece ter sanado a vagueza da lei anterior – objeto do supratranscrito item 6 da ementa do julgado do STF na ADI 3.649/RJ – no que concerne às hipóteses ensejadoras da contratação por prazo determinado, haja vista o maior detalhamento dessas situações, nos termos do art. 2º, § 1º, incisos I a VIIII (este último com nove alíneas).

Ressalta-se que, entre as situações caracterizadas legalmente como de "necessidade temporária de excepcional interesse público", a ensejar a contratação temporária, a Lei nº 6.901/2014 elenca, no inciso V de seu art. 2º, a *hipótese em que não haja servidores efetivos em número suficiente* para a prestação de serviços públicos essenciais, limitando a duração dos contratos temporários ao prazo necessário ao provimento dos cargos mediante concurso público, conforme se constata a seguir, *in verbis* (grifamos):

> Art. 2º - Para os efeitos desta Lei, considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público aquela que, tendo duração determinada ou previsível, não possa ser satisfeita pela Administração Pública com os recursos de pessoal disponíveis no momento de sua ocorrência, ou que não justifique a criação ou provimento de cargos.
> § 1º Caracterizam-se como de necessidade temporária de excepcional interesse público as seguintes hipóteses:
> [...]
> V - *número de servidores efetivos insuficiente para a continuidade dos serviços* públicos essenciais, desde que não haja candidatos aprovados em concurso público aptos à nomeação, ficando a *duração dos contratos limitada ao provimento dos cargos mediante concurso público;*

Sucede que a Lei nº 6.901/2014 passou a prever que as contratações por prazo determinado poderiam ser celebradas pelo prazo de até 2 (dois) anos, admitida a prorrogação dos contratos pelo prazo adicional de 1 (um) ano, com um prazo total de vigência contratual de 3 (três) anos, conforme se depreende de seu art. 5º, *caput* [6], inclusive para a necessidade temporária decorrente da insuficiência de servidores efetivos (art. 2º, § 1º, inciso V, acima transcrito). Quanto ao prazo de duração dos contratos, a regulação da matéria, em âmbito estadual, permanece eivada de inconstitucionalidade.

Isso porque, nos termos do supratranscrito item 7 da ementa do *decisum* proferido pelo STF, "*a contratação destinada a suprir necessidade temporária que exsurge da vacância do cargo efetivo deve durar apenas o tempo necessário para a realização do concurso público, ressoando como razoável o prazo de 12 (doze) meses*" (grifamos). Tal entendimento foi esposado pelo Supremo em razão do prazo estabelecido pelo diploma legal anterior, que era de 3 (três) anos, prorrogáveis por mais 2 (dois), com prazo total de vigência contratual de 5 (cinco) anos.



É bem verdade que a Lei nº 6.901/2014 melhor obrou que a Lei nº 4.599/2005 no que tange ao prazo máximo das contratações por prazo determinado – haja vista a redução do prazo total de vigência contratual de 5 (cinco) para 3 (três) anos (incluídas eventuais prorrogações) –, mas o novo prazo legal de 2 (dois) anos, prorrogável por mais 1 (um), ainda se afigura excessivo em face do recente entendimento do STF, expressamente manifestado no julgamento da ADI 3649/RJ, no sentido de que as contratações temporárias em situações de carência de servidores efetivos devem durar apenas o prazo necessário para a realização do concurso público, afigurando-se razoável para tanto o interregno de 12 (doze) meses.

Assim sendo, afigurar-se-ia recomendável que o governador do Estado do Rio de Janeiro e a Assembleia Legislativa envidassem esforços no sentido de adequar a redação do aludido art. 5º da Lei Estadual nº 6.901/2014 ao entendimento do STF mencionado nos dois parágrafos anteriores.

Agravando ainda mais a pecha de inconstitucionalidade relativa ao prazo de duração dos contratos temporários, o art. 13 da Lei nº 6.901/2014[7] estabelece que, às contratações por prazo determinado em vigor por ocasião da edição dessa lei, seria assegurado o prazo total de vigência de 5 (cinco) anos, contados da respectiva celebração do contrato. Neste ponto, a nova regulação da matéria encontra-se em frontal contrariedade à decisão do STF, posto que a lei declarada inconstitucional nos autos da ADI 3.649/RJ previa exatamente esse prazo total de vigência quinquenal e o Supremo assentou, por ocasião do respectivo julgamento (cf. retrotranscrito item 10 da ementa do julgado), que os contratos em vigor seriam improrrogáveis após 12 (doze) meses contados a partir de 28/05/2014 (data da sessão).

6 Art. 5º - As contratações de que trata esta lei serão feitas popr tempo determinado, até o prazo de 02 (dois) anos, admitida a prorrogação dos contratos pelo prazo máximo de até 01 (um) ano.
7 Art. 13 - As contratações temporárias em vigor serão regidas pelas disposições desta Lei, assegurando-se, quanto ao prazo total de vigência, o prazo de 5 (cinco) anos contados da respectiva celebração do contrato.

Assim sendo, pelas razões acima aduzidas, o art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014 nasceu com presunção relativa de inconstitucionalidade, haja vista ter ocorrido uma reação legislativa (ou superação legislativa ou, ainda, reversão jurisprudencial), por parte do legislador estadual, a um então recentíssimo julgamento do STF dotado de efeitos vinculantes em caráter *erga omnes*, uma situação típica do que se convencionou denominar de "leis *in your face*".

Foi exatamente nesse sentido que o venerando STF, ao apreciar a constitucionalidade da Lei Federal nº 12.875, de 30 de outubro de 2013, que alterou dispositivo da Lei Federal nº 9.504/1997 – ao qual o Supremo conferira, pouco tempo antes da aprovação da nova lei, interpretação conforme a Constituição Federal nas ADIs 4.430/DF (DJe de 19/09/2013) e 4.795/DF (DJe de 30/10/2013) –, proferiu decisão pela inconstitucionalidade da nova lei, posto que esta afrontava diretamente a decisão proferida pelo próprio STF no bojo das citadas ADIs, conforme o trecho a seguir, extraído da ementa do julgado proferido nos autos da ADI 5105/DF, *in verbis*:

> Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. DIREITO DE ANTENA E DE ACESSO AOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO ÀS NOVAS AGREMIAÇÕES PARTIDÁRIAS CRIADAS APÓS A REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES. *REVERSÃO LEGISLATIVA À EXEGESE ESPECÍFICA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL* NAS ADIs 4490 E 4795, REL. MIN. DIAS TOFFOLI. INTERPRETAÇÃO CONFORME DO ART. 47, § 2º, II, DA LEI DAS ELEIÇÕES, A FIM DE SALVAGUARDAR AOS PARTIDOS NOVOS, CRIADOS APÓS A REALIZAÇÃO DO PLEITO PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS, O DIREITO DE ACESSO PROPORCIONAL AOS DOIS TERÇOS DO TEMPO DESTINADO À PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO. LEI Nº 12.875/2013. TEORIA DOS DIÁLOGOS CONSTITUCIONAIS. ARRANJO CONSTITUCIONAL PÁTRIO CONFERIU AO STF A ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA (VIÉS FORMAL) ACERCA DAS CONTROVÉRSIAS CONSTITUCIONAIS. AUSÊNCIA DE SUPREMACIA JUDICIAL EM SENTIDO MATERIAL. JUSTIFICATIVAS DESCRITIVAS E NORMATIVAS. PRECEDENTES DA CORTE CHANCELANDO REVERSÕES JURISPRUDENCIAIS (ANÁLISE DESCRITIVA). AUSÊNCIA DE INSTITUIÇÃO QUE DETENHA O MONOPÓLIO DO SENTIDO E DO ALCANCE DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. RECONHECIMENTO *PRIMA FACIE* DE SUPERAÇÃO LEGISLATIVA DA JURISPRUDÊNCIA PELO CONSTITUINTE REFORMADOR OU PELO LEGISLADOR ORDINÁRIO. POSSIBILIDADE DE AS INSTÂNCIAS POLÍTICAS AUTOCORRIGIREM-SE. NECESSIDADE DE A CORTE ENFRENTAR A DISCUSSÃO JURÍDICA *SUB JUDICE* À LUZ DE NOVOS FUNDAMENTOS. PLURALISMO DOS INTÉRPRETES DA LEI FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL FORA DAS CORTES. ESTÍMULO À ADOÇÃO DE POSTURAS RESPONSÁVEIS PELOS LEGISLADORES. STANDARDS DE ATUAÇÃO DA CORTE. EMENDAS CONSTITUCIONAIS DESAFIADORAS DA JURISPRUDÊNCIA RECLAMAM MAIOR DEFERÊNCIA POR PARTE DO TRIBUNAL, PODENDO SER INVALIDADAS SOMENTE NAS HIPÓTESES DE ULTRAJE AOS LIMITES INSCULPIDOS NO ART. 60, CRFB/88. *LEIS ORDINÁRIAS QUE COLIDAM FRONTALMENTE COM A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE (LEIS IN YOUR FACE) NASCEM PRESUNÇÃO IURIS TANTUM DE INCONSTITUCIONALIDADE*, NOTADAMENTE QUANDO A DECISÃO ANCORAR-SE EM CLÁUSULAS SUPERCONSTITUCIONAIS (CLÁUSULAS PÉTREAS). ESCRUTÍNIO MAIS RIGOROSO DE CONSTITUCIONALIDADE. ÔNUS IMPOSTO AO LEGISLADOR PARA DEMONSTRAR A NECESSIDADE DE CORREÇÃO DO PRECEDENTE OU QUE OS PRESSUPOSTOS FÁTICOS E AXIOLÓGICOS QUE LASTREARAM O POSICIONAMENTO NÃO MAIS SUBSISTEM (HIPÓTESE DE MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL PELA VIA LEGISLATIVA).
> [...]
> 5. Consectariamente, a reversão legislativa da jurisprudência da Corte se revela legítima em linha de princípio, seja pela atuação do constituinte reformador (i.e., promulgação de emendas constitucionais), seja por inovação do legislador infraconstitucional (i.e., edição de leis ordinárias e complementares), circunstância que demanda providências distintas por parte deste Supremo Tribunal Federal. 5.1. A emenda constitucional corretiva da jurisprudência modifica formalmente o texto magno, bem como o fundamento de validade último da legislação ordinária, razão pela qual a sua invalidação deve ocorrer nas hipóteses de descumprimento do art. 60 da CRFB/88 (i.e., limites formais, circunstanciais, temporais e materiais), encampando, neste particular, exegese estrita das cláusulas superconstitucionais. 5.2. *A legislação infraconstitucional que colida frontalmente com a jurisprudência (leis in your face) nasce com presunção iuris tantum de inconstitucionalidade, de forma que caberá ao legislador ordinário o ônus de demonstrar, argumentativamente, que a correção do precedente faz-se necessária, ou, ainda, comprovar, lançando mão de novos argumentos, que as premissas fáticas e axiológicas sobre as quais se fundou o posicionamento jurisprudencial não mais subsistem, em exemplo acadêmico de mutação constitucional pela via legislativa. Nesse caso, a novel legislação se submete a um escrutínio de constitucionalidade mais rigoroso*, nomeadamente quando o precedente superado amparar-se em cláusulas pétreas.
> [...]
> 9. No caso *sub examine*, a justificação do projeto de lei limitou-se a afirmar, em termos genéricos, que a regulamentação da matéria, excluindo dos partidos criados o direito de antena e o fundo partidário, fortaleceria as



ESTUDOS
4 | INEA: CONTRATAÇÃO DE GUARDA-PARQUES

> agremiações partidárias, sem enfrentar os densos fundamentos aduzidos pelo voto do relator e corroborado pelo Plenário.
> [...]
> 12. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º, da Lei nº 12.875/2013.
> (ADI 5105, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 15-03-2016 PUBLIC 16-03-2016)

A respeito da presunção de inconstitucionalidade de leis contrárias à jurisprudência do STF, traz-se à baila entendimento doutrinário sobre o tema, esposado por BRANDÃO (2012, p. 279), nos seguintes termos (grifamos):

> Já no caso de o Congresso Nacional ter aprovado lei ordinária superadora de interpretação constitucional do STF, competirá ao primeiro trazer novas razões que convençam o STF do equívoco da sua orientação anterior ou da sua inadequação a um novo contexto fático, à luz do mesmo texto constitucional. A bem da verdade, *lei contrária à jurisprudência constitucional do STF nasce com presunção relativa de inconstitucionalidade*, já que o ônus de demonstrar, argumentativamente, que tal com norma constitui a melhor forma de concretizar a Constituição pesa sobre os ombros do legislador, por ela conflitar com o entendimento atual da Suprema Corte, a quem compete, segundo a Constituição de 1988, atuar como Guardiã da Constituição, e apresenta, a princípio, maior capacidade institucional para fazê-lo com independência da política partidária. Somente na hipótese de o STF se convencer da pertinência dos novos argumentos trazidos pelo legislador haverá mutação constitucional por iniciativa do legislador, implementando-se a alteração informal da Constituição.

Assim sendo, paira pecha de inconstitucionalidade, atinente ao prazo das contratações por prazo determinado, sobre o art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014.
Feitas tais necessárias considerações, passa-se à análise de caso concreto apreciado pela Segunda Câmara Julgadora do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

CASO CONCRETO

Nos autos do processo TCE-RJ nº 104.521-0/16, tendo por objeto contratações de pessoal por prazo determinado, celebradas pelo Inea para a função de guarda-parques, sob a relatoria do autor deste artigo, a Segunda Câmara Julgadora apreciou 226 (duzentos e vinte e seis) contratos temporários celebrados no período de 01/11/2012 a 07/01/2014, sob a égide da Lei Estadual nº 4.599/2005, e 181 (cento e oitenta e um) termos aditivos de prorrogação contratual, formalizados no período de 01/11/2015 a 18/07/2016, com fundamento no art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014.

Efeitos da Decisão da ADI 3649/RJ sobre os Contratos Temporários de Guarda-Parques e sobre os Termos Aditivos de Prorrogação Contratual

No que concerne aos contratos temporários formalizados de 01/11/2012 a 07/01/2014, sua celebração ocorreu com fundamento na Lei Estadual nº 4.599/2005, a qual foi, *a posteriori,* declarada inconstitucional pelo STF, com efeitos a partir de 28/05/2014, data de julgamento da ADI 3.649/RJ, conforme já explanado neste artigo.
Já no que tange aos termos aditivos de prorrogação contratual celebrados de 01/11/2015 a 18/07/2016 – os quais prorrogaram contratos temporários pelo prazo de 12 (doze) meses a partir da formalização de cada aditivo –, sua celebração deu-se com esteio no art. 13 da Lei Estadual nº 6.901, de 02/10/2014, que assegurou um prazo total de vigência de 5 (cinco) anos aos contratos em vigor por ocasião do advento dessa lei.
Embora o art. 13 da Lei nº 6.901/2014 se encontrasse em plena vigência, pelas razões já esposadas neste artigo, seu advento é inquinado de presunção relativa de inconstitucionalidade, em razão de afrontar diretamente o julgamento proferido no bojo da citada ADI 3.649/RJ, na qual o STF havia fixado que os contratos temporários vigentes em 28/05/2014 seriam improrrogáveis após 12 (doze) meses contados a partir desta mesma data.
Assim sendo, no que concerne aos aludidos termos aditivos, a Segunda Câmara Julgadora considerou necessário que fosse apreciado, como prejudicial de mérito, incidente de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014, para fins de afastar, se for o caso, sua incidência ao caso concreto, nos termos do Verbete nº 347 da Súmula do STF, *in verbis:*

> Súmula 347 do STF
> O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

A apreciação da constitucionalidade de lei ou de ato normativo do Poder Público há de ser feita, necessariamente, pelo Plenário dos tribunais, em razão da denominada cláusula de reserva de Plenário, prevista no art. 97 da Constituição Federal, segundo o qual (grifamos):

> Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais *declarar a inconstitucionalidade* de lei ou ato normativo do Poder Público.

In casu, muito embora não se estivesse a tratar propriamente de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 6.901/2014, mas sim do afastamento de sua incidência ao caso concreto, com base na Súmula nº 347 do STF, a Segunda Câmara Julgadora, na qualidade de órgão fracionário do TCE-RJ, carecia de competência para tal afastamento, em razão do que estabelece a Súmula Vinculante nº 10 do STF, *in verbis*:



> Súmula Vinculante 10 do STF
> Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.

Nesse sentido, a Segunda Câmara Julgadora do TCE-RJ reputou imperioso o desmembramento dos autos em dois conjuntos de processos, na forma a seguir explicitada:

• primeiro conjunto processual, tendo por objeto os contratos temporários celebrados de 01/11/2012 a 07/01/2014, regidos pela Lei Estadual nº 4.599/2005; os contratos temporários de que trata esse conjunto processual foram apreciados, na mesma toada, pela Segunda Câmara Julgadora do TCE-RJ;

• segundo conjunto processual, tendo por objeto os termos aditivos de prorrogação contratual formalizados de 01/11/2015 a 18/07/2016, regidos pelo art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014. Previamente ao exame desse conjunto processual, a Segunda Câmara Julgadora considerou necessária a apreciação, pelo Plenário do TCE-RJ, do incidente de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014.

Referido desmembramento dos autos em apreço propiciou a apreciação mais célere dos contratos temporários celebrados de 01/11/2012 a 07/01/2014 (primeiro conjunto processual acima descrito), sem que fosse necessário aguardar o julgamento do incidente de inconstitucionalidade pelo Plenário do TCE-RJ, posto que tal incidente se afigurava relevante apenas à prolação de decisão meritória concernente aos termos aditivos de prorrogação contratual (segundo conjunto processual acima descrito).



Após o deslinde, pelo Plenário do TCE-RJ, do incidente de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014, a Segunda Câmara Julgadora estará em condições de apreciar os termos aditivos de prorrogação contratual celebrados com base no art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014, à luz do que restar decidido pelo Plenário no referido incidente.
Por ora, o referido órgão fracionário do TCE-RJ, considerando o *fumus boni iuris* – consistente na presunção de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014 – e o *periculum in mora* de que se formalizem novos termos aditivos de prorrogação contratual antes da apreciação do referido incidente de inconstitucionalidade pelo Plenário, determinou ao Inea que se abstivesse de celebrar novos termos aditivos de prorrogação contratual relativos à função de guarda-parques.
Determinou ainda a Segunda Câmara Julgadora que o Inea promovesse a organização da carreira de guarda-parques, em respeito ao que estabelece o art. 2º do Decreto nº 42.471/2010.

Ausência de Necessidade Temporária que Justificasse os Contratos Temporários de Guarda-Parques sob a égide da Lei nº 4.599/2005: Necessidade de Criação do Cargo Efetivo e do Respectivo Provimento por Concurso Público

Constava dos autos a seguinte justificativa quanto à necessidade temporária de excepcional interesse público, supostamente apta a ensejar a contratação dos guarda-parques, nos exatos termos do preâmbulo do Decreto nº 42.471/2010:

> - necessidade da existência de pessoal especializado e capacitado na prevenção, fiscalização e combate a incêndios florestais, bem como em operações de busca e salvamento em áreas naturais, na realização de manutenção rotineira de trilhas e demais equipamentos de uso público, e garantia do fiel cumprimento da legislação ambiental e demais normas de funcionamento das unidades de conservação estaduais no âmbito administrativo.



Em que pese a supratranscrita justificativa, *o autor deste artigo, em seu voto, não considerou presente, in concreto, a temporariedade dessa necessidade*, em razão das próprias atribuições dos guarda-parques no âmbito do Inea, nos exatos termos estabelecidos pelos arts. 4º e 5º do Decreto nº 42.471/2010 (fl. 05), a seguir reproduzidos:

> Art. 4º - São atribuições dos guarda-parques:
> I - prevenir, fiscalizar e combater incêndios florestais e queimadas no interior das unidades de conservação de proteção integral estaduais e em seu entorno imediato;
> II - garantir a segurança dos visitantes e funcionários das unidades de conservação de proteção integral estaduais;
> III - empreender ações de busca e salvamento no interior das unidades de conservação de proteção integral estaduais;
> IV - zelar pelo cumprimento da legislação ambiental e dos atos normativos específicos das unidades de conservação de proteção integral estaduais e em seu entorno imediato;
> V - promover atividades de educação ambiental e interpretação natural, cultural e histórica relacionadas às unidades de conservação de proteção integral estaduais;
> VI - promover ações de caráter sócio-ambiental voltadas para as comunidades do entorno das unidades de conservação de proteção integral estaduais ou ainda residentes em seu interior;
> VII - zelar pelo patrimônio físico das unidades de conservação;
> VIII - apoiar, quando possível, as pesquisas científicas desenvolvidas no interior das unidades de conservação estaduais.
>
> Art. 5º - Os guarda-parques serão considerados autoridades competentes para:
> I - a lavratura de autos de constatação ambiental na forma do art. 12 da Lei Estadual nº 3.467/00 e do inciso II do art. 5º da Lei Estadual nº 5.101/07;
> II - a adoção de providências acauteladoras previstas na Lei Estadual nº 3.467/00, em especial em seu art. 23.

Afigurou-se cristalino, por ocasião do julgamento, que as atribuições previstas no retrotranscrito art. 4º do decreto diziam respeito a atividades permanentes desenvolvidas pelo Inea, concernentes à necessidade de preservação do meio ambiente nas Unidades de Proteção Integral instituídas em âmbito estadual.

De fato, atividades como o combate a incêndios, a garantia da segurança de visitantes e funcionários, o cumprimento da legislação ambiental e o desenvolvimento de atividades de educação em matéria ambiental são dotadas de caráter de perenidade, posto não ser possível conceber que o meio ambiente, em Unidades de Proteção Integral – justamente o grupo de unidades de conservação às quais foi assegurado maior grau de proteção pelo legislador federal, nos termos da Lei nº 9.985/2000 –, seja preservado apenas em caráter temporário ou por prazo determinado.

Ademais, o supratranscrito art. 5º qualifica os guarda-parques como autoridades competentes para a lavratura de autos de constatação ambiental e para a adoção de providências acauteladoras, que são atividades inerentes ao exercício do poder de polícia em matéria ambiental.

Considerando a natureza das atribuições desempenhadas pelos guarda-parques, tramita na Assembleia Legislativa (Alerj) o Projeto de Lei nº 3163/2014 – dispondo sobre a criação da carreira de guarda-parque no âmbito do Inea –, que prevê a criação de 400 (quatrocentos) cargos efetivos de guarda-parques, não havendo notícia acerca da aprovação desse projeto de lei ou de outro similar pela Alerj.

Identifica-se ainda a apresentação da Indicação Legislativa nº 93/2015 no âmbito da Alerj, solicitando ao governador do Estado o envio de Mensagem à Assembleia e encaminhando-lhe anteprojeto de lei, no sentido da incorporação, ao quadro do Inea, por meio de investidura em cargo público, dos guarda-parques contratados temporariamente por meio do "Processo Seletivo Público para Provimento de Vagas por Tempo Determinado", objeto do Edital nº 001/2012 (fls. 07/28).[8] De igual sorte, não há notícia sobre a apresentação, pelo Poder Executivo, de projeto de lei nesse sentido.

No tocante ao mérito das referidas iniciativas legislativas, a Segunda Câmara Julgadora deixou de se pronunciar, em razão de não integrarem o objeto de que tratavam os autos. Nada obstante isto, constata-se a inconveniência, para se dizer o mínimo, de ainda não terem sido criados cargos efetivos de guarda-parques, mediante lei, no quadro permanente do Inea.

Nesse sentido, afigurar-se-ia recomendável que o governador do Estado do Rio de Janeiro e a Assembleia Legislativa envidassem esforços no sentido de que fosse iniciado processo legislativo com vistas à criação, mediante lei, de cargos efetivos de guarda-parques no quantitativo necessário à proteção das unidades ambientais de conservação instituídas em âmbito estadual, a serem providos exclusivamente mediante futuro concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, certame este cuja realização dependeria, obviamente, do exclusivo juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

8 O Projeto de Lei nº 3.163/2014, mencionado no parágrafo anterior, contém previsão similar, no sentido do aproveitamento dos guardas-parques aprovados no "concurso" regido pelo Edital nº 001/2012.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após as considerações expendidas no decorrer deste artigo, pode-se aduzir as seguintes conclusões:

a) afigura-se recomendável a adequação de redação do art. 5º da Lei Estadual nº 6.901/2014 ao entendimento do STF expressamente manifestado no julgamento da ADI 3.649/RJ, no sentido de que o prazo de contratos por prazo determinado para hipótese de insuficiência de servidores efetivos seja de, no máximo, 12 (doze) meses;

b) a partir do julgamento proferido pelo STF nos autos da ADI 3.649/RJ, que declarou inconstitucional a Lei Estadual nº 4.599/2005, constata-se a presunção de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Estadual nº 6.901/2014, editada pela Alerj em autêntica reação legislativa a tal julgamento, presunção esta a suscitar a necessidade de apreciação, no caso concreto trazido à baila neste artigo, de incidente de inconstitucionalidade pelo TCE-RJ, nos termos do Verbete nº 347 da Súmula do STF;

c) o supracitado incidente de inconstitucionalidade deve ser apreciado pelo Plenário do TCE-RJ, em observância à cláusula de reserva de Plenário prevista no art. 97 da Constituição Federal, nos termos da Súmula Vinculante nº 10 do STF;

d) considerando a ausência de temporariedade na necessidade de admissão dos guarda-parques, e a partir das atribuições normativamente a estes outorgadas – a indicar a perenidade dessa necessidade, reforçada pelo exercício do poder de polícia em matéria ambiental por tais profissionais –, constata-se a necessidade de que seja iniciado processo legislativo estadual com vistas à criação, mediante lei, de cargos efetivos de guarda-parques no quantitativo necessário à proteção das unidades ambientais de conservação instituídas em âmbito estadual, a serem providos exclusivamente mediante futuro concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal;

e) não se mostra juridicamente adequada a opção da Administração Pública fluminense pela admissão de guarda-parques por meio de contratos temporários.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais. A quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012 apud BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Acórdão em ação direta de inconstitucionalidade nº 5105/DF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5105&processo=5105>. Acesso em 07 out. 2016

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Lei Federal nº 12.875, de 30 de outubro de 2013**. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, nos termos que especifica. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12875.htm>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão em ação direta de inconstitucionalidade nº 3649/RJ. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3649&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão em ação direta de inconstitucionalidade nº 4430/DF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4430&processo=4430>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão em ação direta de inconstitucionalidade nº 4795/DF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4795&processo=4795>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão em ação direta de inconstitucionalidade nº 5105/DF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5105&processo=5105>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula nº 347 do STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.

asp?s1=347.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula Vinculante nº 10 do STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=10.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>. Acesso em 07 out. 2016.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Decreto Estadual nº 42.471, de 25 de maio de 2010**. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/@inter_dibap/documents/document/zwew/mte5/~edisp/inea0119968.pdf>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Decreto Estadual nº 43.208, de 26 de setembro de 2011**. Disponível em <http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_swf.php?ie=MTI5MzA>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Indicação Legislativa nº 93/2015**. Solicita ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando de Souza, o envio de mensagem dispondo sobre a incorporação dos guarda-parques aprovados no concurso público de 2012, regido pelo edital nº 01/2012 para o Instituto Estadual do Ambiente - INEA - e que permanecem em serviço exercendo suas funções. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1519.nsf/b6d41cbe40ad05e2832566ec0018d81b/bc85d5ad9aff086783257ece00638cc2?OpenDocument>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Lei Estadual nº 4.599, de 27 de setembro de 2005**. Dispõe sobre a contratação de pessoal, por prazo determinado, pela administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/c1a8fb69151e10318325708a00755b12?OpenDocument>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Lei Estadual nº 5.101, de 04 de outubro de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto Estadual do Ambiente - Inea e sobre outras providências para maior eficiência na execução das políticas estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e florestais. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/674aaff783d4df6b8325736e005c4dab?OpenDocument>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Lei Estadual nº 5.490, de 25 de junho de 2009**. Altera o artigo 2º e parágrafo único da Lei nº 4.599, de 27 de setembro de 2005, que regula a contratação de pessoal, por prazo determinado, pela administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/36d465adfac503f4832575e50067a42e?OpenDocument>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Lei Estadual nº 6.901, de 02 de outubro de 2014**. Dispõe sobre a contratação de pessoal por prazo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/0480c14a0f05c36b83257d6d005bc52b?OpenDocument>. Acesso em 07 out. 2016.

___. **Projeto de Lei nº 3163/2014**. Dispõe sobre a criação da carreira de Guarda-Parque, no âmbito do Instituto Estadual do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro - INEA, previsto no art. 2º do Decreto Estadual nº 42.471 de 25 de maio de 2010, e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1115.nsf/1e1be0e779adab27832566ec0018d838/e587c79213f0dfb483257d410069690e?OpenDocument>. Acesso em 07 out. 2016.

ESTUDOS
4 | INEA: CONTRATAÇÃO DE GUARDA-PARQUES

SOBRE A LEGITIMIDADE ATIVA NOS PROCESSOS DE CONSULTA perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*



Marcelo Verdini Maia
Conselheiro Substituto do TCE-RJ
Doutor. em Finanças na The Wharton School – UPENN

PALAVRAS-CHAVE: Consulta; Legitimidade Ativa; Administração Indireta; Função Pedagógica; Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ.

KEYWORDS: Consulting; Party of interest; Indirect Administration; Pedagogical role; Court of Accounts of State of Rio de Janeiro.

RESUMO: Este artigo trata da legitimidade ativa na propositura de processo de consultas perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Na medida em que cada vez mais o papel preventivo e pedagógico é atribuído aos tribunais de contas, discute-se, no caso concreto, se o titular de entidades da Administração Indireta possui competência nestes processos, diante da recente alteração legislativa que retira expressamente sua competência.

ABSTRACT: This paper deals with the active legitimacy (party of interest) within consulting procedure in the Court of Accounts of State of Rio de Janeiro. To the extent that more preventive and educational role is assigned to the Court of Accounts, it is argued, based on a real case, if the head of entities of indirect administration could be considered party of interest in these procedures, in special after the recent legislative amendment that expressly draws its legitimacy.

*Este artigo é baseado no voto 189, constante do processo TCE nº 105370-6/2016 de relatoria do autor, aprovado por unanimidade na sessão plenária de 13 de setembro de 2016.

INTRODUÇÃO

As funções dos tribunais de contas estão delineadas no art. 73 da Constituição Federal que, de forma agrupada, a doutrina costuma sistematizá-las nas seguintes: fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e de ouvidoria (Lima, 2015). Durante muito tempo, estas funções se revestiam eminentemente de um caráter repressivo, sendo este o papel fundamental atribuído às cortes de contas.

Entretanto, há um crescente entendimento dos membros das cortes de contas e de doutrinadores do direito administrativo em direção ao aumento de importância do papel preventivo atribuído aos tribunais de contas. Em especial, destaca-se atitude revestida de caráter pedagógico, com o objetivo de proporcionar maior orientação ao jurisdicionado, e não simplesmente puni-lo. Entende-se que antes de punir, é necessário que o jurisdicionado tenha o mínimo de entendimento sobre o ordenamento que regra suas funções, ordenamento este de interpretação densa e divergente.

Dentre os consectários de tal atitude, encontram-se os votos analítico-didáticos, proferidos pelos conselheiros e conselheiros substitutos, o amplo acesso do jurisdicionado por meio de processos de consulta e o desenvolvimento de uma Escola de Contas robusta e capilar, que atenda em vários quesitos às demandas dos jurisdicionados, e de seus servidores.

O presente artigo pretende discutir, dentro deste contexto, e a partir da análise de um caso concreto, a legitimidade ativa para a propositura de processo de consulta no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Este tema ganha importância no debate, em virtude da recente alteração na Lei Complementar 63, de 1 de agosto de 1990 (LC 63/90). Como esta alteração não prevê explicitamente que titulares de entidades da administração indireta sejam competentes para a proposição de consulta perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, indaga-se se, ao se deparar com um processo de consulta proposto pelo titular de uma estatal, a corte de contas deve simplesmente não conhecer do processo em virtude da ilegitimidade ativa.

Por outro lado, prestigiando a função pedagógica das cortes de contas e com base em uma interpretação extensiva e sistemática do ordenamento vigente, deve o tribunal acolher a consulta e manifestar posicionamento em tese sobre a questão suscitada?



DA LEGITIMIDADE ATIVA PARA A PROPOSITURA EM PROCESSOS DE CONSULTA

Requisitos de Admissibilidade

Antes de adentrar especificamente na discussão das diferentes correntes interpretativas diante da alteração da LC 63/90, teço uma breve digressão sobre o que fundamentalmente pretende a legislação ao permitir a consulta de um jurisdicionado ao Tribunal de Contas, ou seja, quais os fundamentos subjacentes aos requisitos de admissibilidade da consulta.

Os requisitos de admissibilidade trazidos pela legislação são a legitimidade ativa e a não referência à solução de caso concreto, o que denominaremos de questões em abstrato.

A legitimidade ativa visa conferir competência para que determinadas autoridades demandem suas questões previamente ao entendimento do Tribunal de Contas. Entende-se que a determinação do rol de legitimados se dê basicamente em função da atividade precípua do Tribunal, que é a apreciação e julgamento das prestações de contas. Isto é, dado que algumas autoridades estão sujeitas à apreciação ou julgamento de suas contas, nada mais justo permitir que estas pessoas possam diligenciar previamente o Tribunal caso se encontrem em dúvida na aplicação ou interpretação de algum dispositivo legal pertinente às matérias em questão.

Já as questões em abstrato visam proteger o próprio jurisdicionado de eventual controle prévio pela corte de contas, a fim de evitar interferências indevidas na atuação do administrador. De fato, ao submeter um caso concreto à consulta, o jurisdicionado favoreceria um julgamento prévio pelo tribunal, já que matéria que seria certamente analisada no futuro é submetida à análise prévia, antes da prestação de contas propriamente dita. Assim, este requisito reveste-se de uma norma de cunho garantista, a ser respeitado pelas cortes de contas. Ademais, o próprio Regimento Interno (Deliberação TCE/RJ nº 167/92), em seu art. 68, §3º, ressalta que a resposta à consulta formulada tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

(...) dado que algumas autoridades estão sujeitas à apreciação ou julgamento de suas contas, nada mais justo permitir que estas pessoas possam diligenciar previamente o Tribunal caso se encontrem em dúvida na aplicação ou interpretação de algum dispositivo legal pertinente às matérias em questão.

Evolução legislativa

Em relação à evolução legislativa sobre o tema, a redação originária do inciso VII do art. 3º da LC nº 63/90 incluía como competência do Tribunal de Contas:

> decidir sobre consulta que lhe seja formulada pelos titulares dos Três Poderes, *ou por outras autoridades, na forma estabelecida no Regimento Interno*, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, sendo que a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto. (grifo nosso)

Em complementação a tal dispositivo legal, o art. 68, §2º, do Regimento Interno deste Tribunal, estabeleceu que "São competentes para formular consultas os titulares dos Poderes do Estado e dos Municípios e de suas Administrações Indiretas, incluídas as Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público".

Mais adiante, com a alteração produzida pela Lei Complementar nº 124, de 15 de janeiro de 2009 (LC nº 124/09), o inciso VII do art. 3º da LC nº 63/90 passou a prever como competência desta Corte "responder a consulta formulada pelos titulares dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário".

Contudo, em que pese alteração literal dos termos da LC nº 63/90, o § 2º, do art. 68, do Regimento Interno e o art. 1º da Deliberação TCE nº 216/00, não foram modificados. Em especial, o art. 1º prevê o seguinte:

> O Tribunal responderá a consultas que lhe forem formuladas pelos titulares dos Poderes do Estado e dos Municípios e de suas Administrações Indiretas, desde que se refiram a dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais concernentes a matéria de sua competência.

Interpretações sobre o tema

Diante destes fatos, instalou-se divergência quando, no caso concreto, o titular de uma entidade da administração indireta provoca o Tribunal de Contas em processo de consulta sobre questão em abstrato[1]. Por exemplo, seja uma consulta subscrita pelo presidente de uma estatal do Estado do Rio de Janeiro, cujo objeto consista na busca de um posicionamento da Corte de Contas acerca da possibilidade de aquisição, por meio de licitação, de equipamentos de marca específica. Tendo em vista o ordenamento legal e regimental vigente, o presidente desta estatal é parte legítima ativa para propor tal processo de consulta?

O que de fato ocorre é que as instâncias instrutivas entendem pela literalidade da aplicação da lei complementar, o que implica a eventual sugestão do não conhecimento dos processos de consulta análogos ao caso concreto narrado acima.

A resolução desta divergência é importante, pois impacta no pronunciamento do tribunal sobre dúvidas suscitadas por autoridades que estão diretamente, e independentemente dos titulares dos Poderes, sujeitas à jurisdição do tribunal, em especial no julgamento de processos de prestação de contas.

Para aqueles que advogam em favor da ilegitimidade ativa, a questão é analisada sob a ótica da alteração produzida pela LC nº 124/09, que expressamente excluiu as entidades da administração indireta do rol enunciado no inciso VII do art. 3º da LC nº 63/90. O que de fato ocorre é que a disciplina da matéria, prevista tanto no Regimento Interno quanto na Deliberação nº 216/09, no tocante ao tema em questão, não foi modificada por ato normativo posterior, o que provoca uma aparente antinomia legal, cuja solução encontra-se na aplicação dos critérios cronológico e hierárquico, respectivamente.

Entretanto, do confronto entre a redação originária do inciso VII do art. 3º da LC nº 63/90 e aquela vigente, entendo que a intenção do legislador, ao promover a alteração do dispositivo, não foi excluir a possibilidade de titulares da Administração Pública Indireta de formularem consultas, mas tão somente de afastar a possibilidade de manejo de tal instrumento por pessoa que não ostente a qualidade de titular da Administração Pública Direta ou Indireta.

1 É comum os processos perante o TCE-RJ serem instruídos com questões específicas propostas pelos jurisdicionados, visando solução de casos concretos de seus órgãos/entidades. Neste caso, o tribunal tem a prerrogativa de não responder à consulta, como forma de evitar prejulgamento de questão que será certamente submetida à análise dos órgãos deliberativos.



Quatro fundamentos em favor da tese pela legitimidade ativa dos titulares da Administração Indireta podem ser expostos. Primeiramente, a interpretação extensiva do art. 3º da LC nº 63/90, com a nova redação dada pela LC 124/09, nos permite concluir que, como "titulares do Poder Executivo", na forma expressa pela legislação, há de se compreender não apenas os titulares da Administração Direta, mas também os da Indireta. Excluídos, portanto, apenas aqueles que não exercem a chefia, seja da Administração Direta, seja de entidade da Administração Indireta, tais como Procuradores ou Coordenadores de órgãos públicos, por exemplo.

Considerar que, no âmbito do Executivo estadual, apenas prefeitos e governador possam formular consultas implica, ou a vedação de entidades da Administração Pública Indireta de fazê-lo, ou a necessidade de que tais entidades solicitem ao chefe do Executivo que este apresente a consulta, soluções que a meu ver são desprovidas de razão.

De fato, é pacífico o entendimento de que entre as pessoas jurídicas da Administração Direta e as entidades da Administração Indireta há apenas uma relação de vinculação, e não relação de subordinação, que é apropriada para o controle entre órgãos internos das pessoas administrativas (Filho, 2014).

Em seguida, não faria qualquer sentido vedar à Administração Indireta a possibilidade de consulta, na medida em que, estando sujeita à fiscalização e controle do Tribunal de Contas, é imprescindível que ela possa requerer esclarecimentos sobre determinadas teses. Entender de forma diversa importa em desprestígio ao importante papel pedagógico e preventivo deste Tribunal. Reputo descabido condicionar a consulta de uma entidade da Administração Indireta à vontade do chefe do Executivo respectivo. Entender de forma diversa, a meu sentir, representaria um completo desvirtuamento da própria finalidade da descentralização, ao impor uma subordinação hierárquica da entidade da Administração Indireta à vontade do chefe do Executivo respectivo.

É ainda importante observar que nada impede que o Tribunal de Contas acate, de ofício, processos de consultas, mesmo que não seja proposto pelos legitimados explicitados na Lei e no regimento interno. O que a Lei Orgânica, e por conseguinte o Regimento Interno, estatuem é a obrigatoriedade de conhecimento em virtude de proposta pelos legitimados ativos.

Em terceiro lugar, há de se ressaltar também que as respostas às consultas servem de norte aos jurisdicionados e evitam que sejam praticados atos eivados de ilegalidade. Despir as entidades da Administração Indireta da possibilidade de consulta importa, em última análise, em reconhecer que elas, em caso de dúvida, devam atuar às cegas, mas que podem vir a ser responsabilizadas por essas dúvidas, caso o tribunal posteriormente venha a entender que a interpretação adotada não foi a adequada.

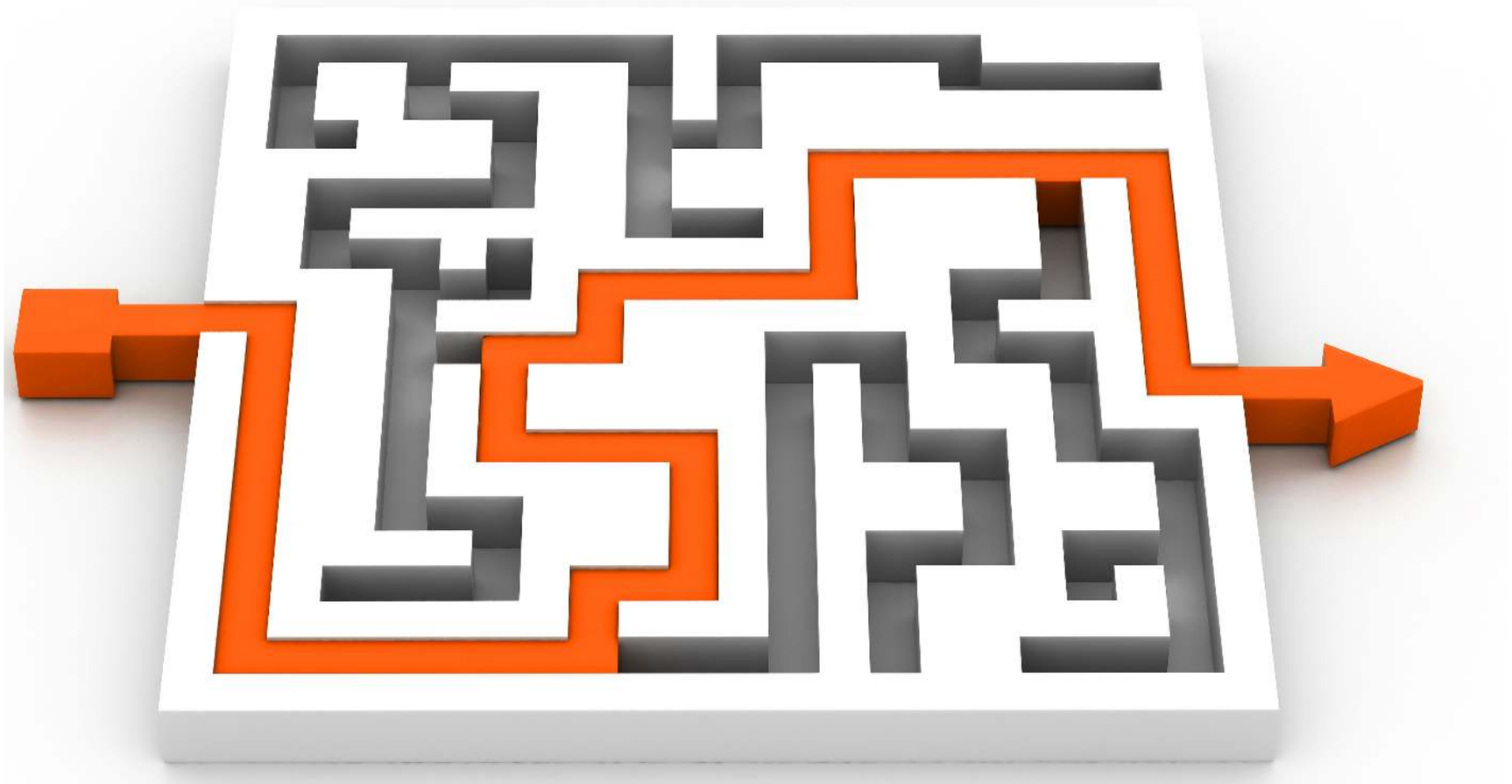
Adota-se aqui, portanto, uma interpretação teleológica e sistemática da qual se depreende que a mudança legislativa promovida visa tão somente excluir a possibilidade de o Regimento Interno deste Tribunal ampliar o rol de legitimados para a consulta para além dos titulares da Administração Direta e da Administração Indireta. Novamente destaca-se que é oportuno conferir relevo à função pedagógica para evitar que seja necessário o emprego da função punitiva.

Por fim, impende ressaltar, outrossim, que foi suscitada, por meio de ADI 4191/RJ, a inconstitucionalidade (formal e material) da alteração promovida pela LC nº 124/09 no inciso VII do art. 3º da LC nº 63/90. A análise de tal ação está pendente de julgamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, discutiu-se se o titular de entidade da Administração Indireta é titular do direito de submeter processos de consulta perante o tribunal de contas do Estado do Rio de Janeiro. Este tema torna-se relevante, pois, além de enriquecer o papel pedagógico atribuído aos tribunais de contas, permite que estes jurisdicionados tenham preventivamente respostas a dúvidas que possam impactar futuramente o julgamento de suas contas.

A par de questionamentos acerca dos aspectos formais e materiais da referida norma, entendo, particularmente com relação à consulta, que é possível conferir interpretação que não restrinja a legitimidade do instrumento aos titulares da Administração Indireta.



ESTUDOS
5 | LEGITIMIDADE ATIVA NOS PROCESSOS DE CONSULTA

REFERÊNCIAS

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. São Paulo: Editora Método, 2015.

RIO DE JANEIRO. **Deliberação TCE/RJ nº 167, de 10 de dezembro de 1992**. Aprova o regimento interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/regimento-interno>. Acesso em 13 set. 2016.

___. **Deliberação TCE/RJ nº 216, de 26 de abril de 2000**. Estabelece normas relativamente à formulação de consultas previstas na Lei Complementar nº 63, de 1º de agosto de 1990. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/deliberacao-por-assunto>. Acesso em 13 set. 2016.

___. **Lei Complementar nº 63, de 01 de agosto de 1990**. Dispõe sobre a lei orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/4b2972bdc563e76603256652006b849b?OpenDocument>. Acesso em 13 set. 2016.

___. **Lei Complementar nº 124, de 15 de janeiro de 2009**. Altera a redação da lei orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/10348033358c05b10325681f0062ca30/7010acfe109b44a58325754600703fad?OpenDocument>. Acesso em 13 set. 2016.



ESTUDOS
5 | LEGITIMIDADE ATIVA NOS PROCESSOS DE CONSULTA

PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA



Andrea Siqueira
Conselheira Substituta do TCE-RJ.
Póps graduada em Direito Municipal pela UFF

RESUMO: Este artigo trata do instituto da preclusão no âmbito do processo administrativo. Muito embora a preclusão seja um instituto próprio do processo judicial, a sua transposição para o processo administrativo deve levar em conta as peculiaridades e princípios próprios deste último, tais como o da verdade material, do formalismo moderado, da oficialidade e da estrita observância da Administração à legalidade. Examina as 3 (três) espécies de preclusão (temporal, lógica e consumativa) na fase recursal do processo de contas, ressaltando o cuidado que se deve ter na sua aplicação, a fim de evitar que formalismos processuais possam levar a Administração a arcar com o ônus de um processo judicial.

PALAVRAS-CHAVE: Preclusão; Processo administrativo; Verdade material; Formalismo moderado; Processo de contas.

ABSTRACT: This article deals with the estoppel institute in the scope of the administrative process. Although estoppel is an institute of judicial process, its transposition into the administrative process must take into account the peculiarities and principles proper to the judicial process, such as that of material truth, moderate formalism, officiality and strict observance of to legality. It examines the 3 (three) species of preclusion (temporal, logical and consumative) in the recursal phase of the accounts process, highlighting the care that must be taken in its application in order to avoid that procedural formalities can lead to Administration to bear the burden of a judicial process.

KEYWORDS: Preclusion; Administrative process; Truth material; Moderate formalism; Account process.

INTRODUÇÃO

Há vários aspectos de similitude entre os processos judicial e administrativo, já que ambos compreendem uma série de atos coordenados para a realização de um fim estatal que é a aplicação da lei. Nota-se, de antemão, a essência estritamente instrumental das duas espécies de processo, não constituindo este um fim em si mesmo considerado, mas sim, um meio para a realização do direito material no caso concreto.

Apesar das semelhanças entre ambos, há diferenças sensíveis entre as esferas judicial e administrativa, a começar por princípios específicos desta última seara, tais como: o da verdade material, do formalismo moderado, da oficialidade e da estrita observância da Administração à legalidade.

Mesmo sendo salutar a transposição de institutos processuais típicos dos processos judiciais para o processo administrativo, não se pode olvidar que se devem considerar as peculiaridades e os princípios próprios deste último. Neste sentido:

> "Existe pelo menos uma razão aceitável para que se faça a transposição de institutos como a coisa julgada, a prescrição e a preclusão: quer-se evitar que os litígios que se instauram na esfera administrativa se prolonguem indefinidamente no tempo, em prejuízo da segurança jurídica, em seu duplo aspecto: objetivo, que designa a necessária estabilidade das relações jurídicas; e subjetivo, que significa a confiabilidade que o administrado deve ter quanto à licitude das decisões administrativas. Este último equivale ao princípio da confiança legítima ou princípio da proteção da confiança.[1]

Sendo assim, deve haver muita cautela na transposição de institutos próprios do processo judicial, sendo recomendado um certo abrandamento na aplicação do princípio do formalismo e nos conceitos de coisa julgada, de prescrição e de preclusão, em especial porque as decisões administrativas são sempre passíveis de revisão pelos órgãos de controle dos Poderes Legislativo e Judiciário, em face da adoção, em nosso ordenamento, do sistema de jurisdição única.

Há, no âmbito federal, uma lei que rege os processos administrativos em geral, a Lei nº 9.784, de 29.1.1999. Da mesma forma, no Estado do Rio de Janeiro, tem-se a Lei nº 5.427, de 1.4.2009. Esta, em seu artigo 75, dispõe que "os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por legislação própria, aplicando-se-lhes os princípios e, subsidiariamente, os preceitos desta Lei". Assim, os processos instaurados nas Cortes de Contas possuem legislação

1 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo. Fórum Administrativo - FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 147, maio 2013.



específica que, no entanto, podem ter aplicação subsidiária da lei dos processos administrativos em geral.[2]

Com previsão na lei do processo administrativo estadual, em seu artigo 62, a preclusão pode ser conceituada como:

> "A contraface do prazo processual é a preclusão processual, como tal, se entendendo a perda de uma faculdade processual pela inércia ou intempestividade de seu exercício por parte de quem a podia fazer atuar.
> A toda evidência, a preclusão (qualquer que seja sua feição, a consumativa e a lógica) é uma decorrência inevitável da própria ideia de processo: curso em frente, mediante o cumprimento de etapas sequenciadas e concatenadas – por isso mesmo, estanques e sem retorno."[3]

A conceituação acima, de aplicação plena no processo judicial, deve sofrer temperamentos na esfera administrativa, em face, como visto alhures, dos princípios específicos que regem o processo administrativo, os quais serão considerados a seguir.

Do princípio do formalismo moderado

Um dos princípios que regem tanto o processo judicial, como o administrativo, é o da obediência às formas impostas por lei. No entanto, na esfera administrativa, ele não pode ter o mesmo rigor que no processo judicial, sob pena de, em determinadas situações concretas, infringir direitos individuais, assim como o próprio interesse público.

Ao contrário do processo judicial, em que prevalecem direitos disponíveis das partes, no âmbito do processo administrativo, em regra, encontram-se em jogo interesses que afetam a toda coletividade.

Assim, quando em confronto a segurança jurídica (alcançada com a solução do litígio) e a verdade material (em que se busca a solução justa para o caso concreto), em um juízo de razoabilidade e ponderação de interesses, deve prevalecer o direito material em detrimento do processual, mesmo que, para isso, seja necessário um menor rigor na aplicação das normas que regem o processo.

Ao fazer alusão a este princípio, Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece:

> "No processo administrativo, se for dada preferência ao cumprimento da norma processual em detrimento do direito material, chegar-se-á ao fim da instância administrativa (também em nome da segurança jurídica), mas não se impedirá a instauração da instância judicial, com maiores ônus, não só para o particular, como também para a própria Administração Pública e para o erário.
> Por isso mesmo, ao tratar do tema do processo administrativo, tenho preferido falar em princípio do informalismo. Isto não significa ausência de formas, já que estas são essenciais para permitir o controle dos atos administrativos; mas significa a adoção de formas menos rígidas do que no processo judicial."[4]

2 Ressalte-se entendimento, ainda não consolidado do TCU, quanto à inaplicabilidade da lei do processo administrativo no processo de contas. "Representação. Processual. Decadência. A não-incidência da Lei nº 9.784/1999 e, portanto, o prazo decadencial previsto em seu art. 54, sobre os atos de controle externo a cargo do TCU repousa no entendimento de que a natureza desses atos não é tipicamente administrativa, mas especial, porquanto inerente à jurisdição constitucional de controle externo. Conhecimento. Julgamento de mérito prejudicado, AC 3256-49/12, Sessão 28/11/2012, Relator Ministro Augusto Nardes."
3 FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo. São Paulo, Malheiros, 1ª edição, 3ª tiragem, 2003, p. 43.
4 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo. Fórum Administrativo - FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 147, maio 2013.

Do princípio da verdade material

No processo civil prevalece o princípio da verdade formal, não podendo o juiz ir além da instrução probatória que consta dos autos. No entanto, no processo administrativo, em face do interesse público em jogo, deve-se fazer uso de raciocínio diverso. Assim, a doutrina adverte:

> "Em oposição ao princípio da verdade formal, inerente aos processos judiciais, no processo administrativo se impõe o princípio da verdade material. O significado deste princípio pode ser melhor compreendido por comparação: no processo judicial normalmente tem-se entendido que aquilo que não consta dos autos não pode ser considerado pelo juiz, cuja decisão fica adstrita às provas produzidas nos autos; no processo administrativo o julgador deve sempre buscar a verdade, ainda que, para isso, tenha que se valer de outros elementos além daqueles trazidos aos autos pelos interessados.
> A autoridade administrativa competente para decidir não fica na dependência da iniciativa da parte ou das partes interessadas, nem fica obrigada a restringir seu exame ao que foi alegado, trazido ou provado pelas partes, podendo e devendo buscar todos os elementos que possam influir no seu convencimento.
> [...]
> Isso se deve, por sua vez, ao princípio da indisponibilidade dos interesses públicos. Não pode o julgador cingir-se ao que pareceu conveniente ao interessado, ou aos interessados, trazer ao processo; seu dever é sempre o de assegurar a melhor satisfação possível ao interesse público."[5]

Do princípio da oficialidade

Por força do princípio da oficialidade, no processo administrativo, diferentemente do que ocorre no processo judicial, a autoridade competente para decidir tem também o poder/dever de inaugurar e impulsionar o processo, até que se obtenha um resultado final conclusivo. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

> "O princípio da oficialidade autoriza a Administração a requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos e informações, bem como rever os próprios atos e praticar tudo o que for necessário à apuração dos fatos e à correta aplicação da lei. A oficialidade está presente: (i) no poder de iniciativa para instaurar o processo; (ii) na instrução do processo; e (iii) na revisão de suas decisões."[6]

Da preclusão

Trata-se de instituto inserido na categoria genérica dos "prazos extintivos", a qual inclui, ainda, a prescrição e a decadência, cujos conceitos não devem ser confundidos.
A preclusão é a perda de uma faculdade processual, em face da inércia do interessado, que deixa de praticar determinado ato dentro do prazo legal. Na decadência opera-se o fenômeno da extinção do próprio direito, na prescrição, da pretensão, e, na preclusão, da faculdade processual.
Deve-se ter em mente, no entanto, que a preclusão deve ser utilizada com menos rigor no processo administrativo. Tal a *mens legis* do § 2º do artigo 62 da Lei Estadual do Processo Administrativo:

> "Art. 62. [...]
> § 2º. O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida a preclusão administrativa."

Referindo-se ao dispositivo legal acima, Maria Sylvia Zanella Di Pietro dispõe:

> "Quanto à preclusão, é possível ocorrer nos processos administrativos, nas três modalidades já assinalas (temporal, lógica e consumativa), porém com maiores limitações do que no processo judicial. Isto porque, estando a Administração Pública sujeita à observância do princípio da legalidade, sempre se reconhece a ela o poder-dever de rever os próprios atos, para anulá-los, convalidá-los ou revogá-los. Mesmo que o interessado tenha perdido o prazo para adotar as providências que lhe cabem, como o de produzir a prova dos fatos que tenha alegado ou o de recorrer da decisão que lhe é desfavorável, a Administração pode rever a sua decisão, não só em decorrência do respeito à legalidade, como também pela aplicação dos princípios da oficialidade, da verdade material e da indisponibilidade do interesse público."[7]

Das espécies de preclusão

A doutrina faz alusão a 3 (três) tipos de preclusão, a saber:

> "a) temporal – quando resulta do esgotamento do prazo para exercício de determinada prerrogativa processual, como ocorre, por exemplo, com a perda do prazo para recorrer ou a perda do prazo para a Administração invalidar os atos nulos;

5 FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo. São Paulo, Malheiros, 1ª edição, 3ª tiragem, 2003, p. 86/87.
6 Obra já referida.
7 Obra já referida.





> b) lógica – quando resulta da incompatibilidade de uma conduta com outra já exercida; por exemplo, a impossibilidade de aplicação de penalidade depois que a autoridade decidiu pela inexistência de infração;
> c) consumativa – quando resulta do exaurimento de uma prerrogativa, porque já foi exercida; por exemplo, a Administração já decidiu favoravelmente ao interessado, em última instância; não poderá alterar essa decisão, a menos que instaure novo processo administrativo em que se assegure o direito de defesa e o contraditório."[8]

Dos limites à preclusão no processo administrativo

No capítulo que trata da "comunicação dos atos", o artigo 22 da Lei Estadual nº 5.427/2009 exige que o órgão competente determine a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.
Logo a seguir, o artigo 23 dispõe que o desatendimento da intimação não importa no reconhecimento da verdade dos fatos, nem na renúncia a direito material pelo administrado. Em comentário aos artigos acima, Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece:

> "Vê-se claramente que no Processo Administrativo, permeado que é pelo interesse público, não se admite a verdade formal, predominante no Processo Civil, onde, de regra, prevalecem interesses particulares. Portanto, a revelia, que no Processo Civil acerca de direitos disponíveis torna o fato incontroverso, a teor do art. 319 do CPC, no processo administrativo não acarreta tal efeito.
> Portanto, a inércia do interessado ou o seu atraso em atender às intimações do Poder Público não acarretam a revelia, não impedem a participação do interessado nos atos posteriores do processo, não obstam o seu direito de defesa e contraditório e não acarretam a preclusão, para a Administração Pública, do dever de adotar as providências necessárias para buscar a verdade material."[9]

Depreende-se da leitura do excerto doutrinário acima que não há que se falar no fenômeno da revelia nos processos administrativos em geral. No processo das cortes de contas, há previsão legal expressa da revelia, conforme Lei Orgânica desta Casa:

> "Art. 17. [...]
> § 3º. O responsável que não atender à citação ou à notificação será considerada revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo."

Apesar da previsão legal, não se pode olvidar que tal instituto deve ser visto com extrema cautela no processo de contas, já que seus efeitos não podem autorizar a conclusão no sentido da presunção da veracidade dos fatos, em face dos princípios específicos que regem a instância administrativa. Nesse diapasão:

> "Significativa que a evolução do pensamento jurídico vem impondo restrições aos efeitos da revelia, no que se refere especialmente à confissão, restringindo o seu alcance. [...]
> A propósito, cabe lembrar que ser revel é um direito do acusado, o qual não pode ser penalizado apenas por exercer essa faculdade."[10]

8 Idem.
9 Idem.
10 JACOBY FERNANDES, J.U. Tribunais de Contas do Brasil, volume 3. Belo Horizonte: Fórum, 3ª edição, 2012, p. 762/763.

Da aplicação das espécies de preclusão na fase recursal do processo de contas

Da preclusão temporal

Dispõe a Lei Estadual do Processo Administrativo, em seu artigo 62, inciso I, que:

> "O recurso não será conhecido quando interposto:
> I - fora do prazo; [...]"

Trata-se a tempestividade de um dos pressupostos de admissibilidade dos recursos, que, se ausente, não permite o conhecimento da respectiva espécie recursal.

Sendo tal afirmativa uma verdade absoluta no processo civil, o mesmo não pode ser afirmado no âmbito do processo administrativo. Assim, apesar do reconhecimento da preclusão temporal no recurso intempestivo, há que se considerar os princípios específicos que regem o processo administrativo, de modo a, em determinadas situações concretas, possibilitar à autoridade administrativa a desconsideração do juízo negativo de admissibilidade e a consequente análise do mérito recursal. Nesse diapasão, entendimento doutrinário a seguir:

> "Embora o processo administrativo seja formalizado por escrito e em obediência ao rito previsto na lei, não são exigidas solenidades rígidas, salvo aquelas essenciais à garantia dos administrados (arts. 2º, § único, VIII e IX, e 22 da Lei nº 9.784/1999). O processo possui caráter instrumental (instrumentalidade das formas) e não pode ser considerado um fim em si mesmo, admitindo-se, portanto, a superação de formalidades excessivas.
>
> A Administração Pública deve buscar a verdade real sobre os fatos subjacentes ao processo administrativo, não se restringindo às versões e às provas apresentadas pelos interessados. Há uma forte ligação entre a busca da verdade real e o princípio da oficialidade, uma vez que a Administração deve produzir, de ofício, provas necessárias ao conhecimento dos fatos."[11]

Especificamente em relação ao andamento processual nas cortes de contas, J.U. Jacoby Fernandes dispõe:

> "As leis orgânicas estabelecem um prazo para cada recurso. A inobservância do prazo implica o não conhecimento do recurso, tornando definitiva a decisão contrária ao recorrente.
> Esse pressuposto merece ser suavizado, frente aos princípios do informalismo moderado e da verdade material, que devem reger a maioria dos processos administrativos, e deveriam também reger os processos nos Tribunais de Contas. Como ficou estabelecido anteriormente, esse abrandamento não justifica a inobservância geral de prazos ou autoriza o descaso e a desordem processual, mas apenas admite que, em restritíssimas hipóteses, devidamente justificadas, para fazer prevalecer a verdade material, seja moderado o rigor formal do processo."[12]

Registre-se que o Tribunal de Contas da União, em casos excepcionais, aplica os princípios acima a fim de relevar o atendimento de requisitos de admissibilidade de recursos, conforme julgado a seguir:

11 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Método, 2013, p.323.
12 JACOBY FERNANDES, J.U. Tribunais de Contas do Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 3ª Edição, p.612.



> "Com tanto mais razão, o processo de controle externo possui considerados os princípios do formalismo moderado e da verdade material, mecanismos mais flexíveis de ponderação de formalidades e valoração de fatos, facilitados até mesmo pela ausência de impedimento de iniciativa própria do Tribunal em aduzir provas e outros elementos de convicção para decidir sobre a matéria. Aqui nos remetemos especificamente aos balizamentos adotados em julgados em que o TCU assentiu, excepcionalmente, em relevar o atendimento de requisitos de admissibilidade de recursos, pedidos de reexame e embargos de declaração interpostos a suas decisões, por reconhecer a materialidade ou gravidade dos fatos ou em razão da potencialidade de incidir prejuízos ao interesse de agentes jurisdicionados por excesso ou rigor das formas, a exemplo das seguintes ementas de decisões:
> '1. Com base nos princípios da verdade material e do formalismo moderado, é possível, em caráter excepcional, conhecer de Recurso Revisão quando ausentes os requisitos do art. 35 da Lei nº 8.443/92.' (Acórdão nº 37/2007-Plenário, TC-015.141/1999-3, Ata 4).
> '2. É possível, em caráter excepcional, relevar a ausência de preenchimento dos pressupostos de admissibilidade contidos no art. 35 da Lei 8.443/92, com fundamento no princípio do [formalismo moderado] e da verdade material, sobretudo se detectado rigor excessivo no julgamento pela irregularidade das contas."[13]

Conclui-se, por conseguinte, que a preclusão temporal, em regra, é aplicável aos processos das Cortes de Contas, principalmente quando o interessado se limita a repetir as razões já trazidas aos autos. No entanto, caso o interessado junte novas razões ou documentos novos, surge a possibilidade, em caráter excepcional, de se relevar o pressuposto processual da tempestividade.

Da preclusão consumativa

A Lei Estadual do Processo Administrativo também reconhece a preclusão consumativa, conforme dispositivo a seguir:

> "Art. 62. O recurso não será conhecido quando interposto:
> [...]
> IV - após exaurida a esfera administrativa."

A preclusão consumativa decorre do exaurimento do processo administrativo, com o término da possibilidade do direito de recorrer, em face da extinção de uma prerrogativa, porque já fora exercida.

13 Acórdão nº 324/2007-Plenário, TC-575.582/1996-0.

Também aqui há temperamentos quanto a essa espécie de extinção do direito de recorrer, quando se está a tratar de processos administrativos, até porque a revisão de ofício de ato ilegal não constitui decisão discricionária da Administração, mas sim, o poder-dever de revisão do ato quando constatada a existência de vício que o invalide ou em busca da verdade real.

Assim, há julgados do Tribunal de Contas que aplicam a preclusão consumativa, como regra:

> "Pedido de reexame. Processual. Não é possível a interposição de petição com informações complementares, devido à ocorrência de preclusão consumativa. Negado provimento.
> [VOTO]
> 7. Registro, finalmente, que a Recorrente, em 17/9/2007, por meio do expediente protocolado sob o nº 428024992, reiterou suas razões de recorrer, já externas no presente Pedido de Reexame, protocolizado em 13/11/2006. Nos termos do art. 278, §3º, do Regimento Interno/TCU, com a interposição do recurso em 13/11/2006, ocorreu a preclusão consumativa, não sendo possível a interposição de petição com informações complementares. Assim, determinei, por meio do despacho [...] a restituição do documento à Recorrente, esclarecendo que naquela etapa processual somente caberia a apresentação de memorial e a realização de sustentação oral.
> [ACÓRDÃO]
> 9.1. conhecer do Pedido de Reexame [...], para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo em seus exatos termos o Acórdão 957/2006 - 2ª Câmara (Ata 12/2006);"[14]

| 14 AC-0028-01/08-2. Sessão: 29/01/2008, Grupo: I, Classe: I, Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.



> "Pedido de Reexame. Processual. Não se conhece de pedido de reexame interposto pela segunda vez, por estar materializada a hipótese da preclusão consumativa. Não conhecimento.
> [ACÓRDÃO]
> 9.1. não conhecer do pedido de reexame interposto por [ex-Coordenador-Geral de Exames para Certificação do INEP], ante a ocorrência de preclusão consumativa;
> 9.2. notificar o recorrente.
> [VOTO]
> Em apreciação, nesta fase processual, recurso inominado interposto por [*omissis*] (ex-Coordenador-Geral de Exames para Certificação do INEP) contra o Acórdão 374/2011 - Plenário.
> 2. Tal decisão foi prolatada em sede de processo de representação sobre a identificação dos custos adicionais provocados pelo vazamento das provas do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM/2009, bem como dos motivos que ensejaram a não realização do exame.
> 3. No mencionado acórdão, o Tribunal resolveu aplicar ao responsável, ora recorrente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em razão de pagamentos por serviços não prestados.
> 4. Contra tal acórdão o recorrente, em peça inominada, interpôs recurso, que, acolhido como pedido de reexame, não foi conhecido por ser intempestivo e não ter apresentado fatos novos, nos termos do Acórdão 1654/2011- Plenário.
> 5. Mais uma vez, o mencionado ex-gestor do INEP se insurge contra o que foi decidido no Acórdão 374/2011 - Plenário.
> 6. A Secretaria de Recursos, ao examinar o pedido, conforme excertos da instrução que transcrevi no relatório precedente, propõe, em suma, não conhecer do recurso, em razão de ter ocorrido preclusão consumativa.
> 7. De fato, neste processo, esta é a segunda vez que o recorrente interpõe pedido de reexame. Em que pese o não conhecimento do primeiro recurso, verifico que o instituto da preclusão está presente.
> 8. Neste caso, está materializada a hipótese da preclusão consumativa, ou seja, extinguiu-se a faculdade de praticar determinado ato processual.
> 9. O instituto da preclusão consumativa, que tem por pressuposto a impossibilidade de se realizar um ato processual já praticado anteriormente, não sendo importante se esse ato logrou alcançar êxito, tem origem nos princípios do Direito e está presente no Código de Processo Civil (art. 473), sendo que nesta Corte encontra-se positivado no § 3º do art. 278 do Regimento Interno.
> 10. Com efeito, é direito dos interessados e partes se insurgir contra as decisões prolatadas por esta Corte. Os recursos, previstos nos artigos 31 a 35 da Lei 8.443/1992 e 277 a 289 do RI/TCU, são os mecanismos processuais viáveis para que os legítimos interessados exerçam tal faculdade.
> 11. É aceitável que se apresentem os mais variados argumentos para tentar impugnar as decisões do TCU. As altercações irão variar conforme as vicissitudes de cada caso, bem como de cada agente envolvido. Portanto, em tese, a qualquer tempo haverá ensejo para apresentação de novas considerações contrárias aos acórdãos do Tribunal.
> 12. Todavia, o instituto da preclusão está presente na processualística desta Corte de Contas para tornar o processo mais célere, ou seja, levá-lo adiante,

impedindo eternos retornos no curso do procedimento.
Por tais razões acolho a proposta da Serur [...]."[15]

No entanto, em face dos princípios que regem a atividade administrativa, plenamente possível, em uma dada hipótese concreta, que esses prevaleçam em face da segurança jurídica protegida pela preclusão. Neste sentido, julgado do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

"PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL Nº 781.887. Ementa: Prestação de Contas Municipal — Prefeitura Municipal —Verificação de impropriedades passíveis de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas — Apresentação extemporânea de documentos — Alegação de erro material e solicitação de correção de dados — Preclusão consumativa afastada pelo princípio da verdade material — Possibilidade de saneamento dos vícios apontados em qualquer fase processual — Acolhimento da defesa — Regularização das falhas descritas no exame inicial — Emissão de parecer prévio pela aprovação das contas.
[...] a apreciação das contas anuais oferecidas compreende a gestão como um todo, e não o exame individual de cada ato praticado pelo administrador no período. Dessa forma, a emissão de parecer prévio nestes autos não impede que se proceda a novo exame, em razão de falhas verificadas em inspeção ou denunciadas, tendo em vista os princípios da verdade material e da prevalência e indisponibilidade do interesse público, e diante da indeclinável competência desta Corte de Contas na busca da máxima efetividade no controle do cumprimento das normas constitucionais aplicáveis à espécie."[16]

Logo, em hipóteses especiais, é possível que se releve a preclusão consumativa em face de outros valores protegidos pela Constituição, em especial os direitos fundamentais individuais e em face do interesse público.

Da preclusão lógica

Conforme visto no presente texto, a preclusão lógica acarreta a perda da faculdade processual, em face da incompatibilidade de uma conduta com outra anterior.
Da mesma forma que nas demais espécies de preclusão, também cabível que esta ceda em prol do interesse público que rege a atividade administrativa. Neste sentido:

"[...] A informação superveniente apresentada pelo Departamento de Polícia Federal importa em verdadeira preclusão lógica do Pedido de Reexame inicialmente intentado, porquanto evidencia a prática de ato incompatível com o interesse de recorrer.
Contudo, se adotada essa postura, este Tribunal deverá não conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo interessado e remeter ao juízo *a quo* o exame do novo ato de aposentação, escoimado da irregularidade impugnada pelo Acórdão nº 4.740/2009 – Primeira Câmara.
Entretanto, em nome da racionalidade administrativa, da economia processual e do formalismo moderado, julgo mais adequado encaminhamento proposto pela Unidade Técnica e albergado pelo Ministério Público.
[...]".[17]
"Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Milton Mateus de Brito Lobão, ex-Prefeito de Augusto Corrêa/PA, contra o Acórdão 144/2002-2ª Câmara, que julgou irregulares as contas especiais abertas em nome do referido responsável tratadas neste processo, condenando-o ao pagamento do débito de R$ 27.839,70, em virtude de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados pelo Termo de Responsabilidade 3221/1998, firmado entre o Município de Augusto Corrêa e o Ministério da Previdência e Assistência Social. O compromisso visava à aquisição de matéria-prima para o Centro de Geração de Emprego e Renda daquele município.
[...]
6. Ao pedir parcelamento e recolher o débito, o recorrente 'inadvertidamente' praticou ato incompatível com intuito de recorrer – renúncia tácita. Esse ato poderia ter ocasionado o não conhecimento do presente recurso, por preclusão lógica.
7. Entretanto, esta unidade ao proceder ao exame preliminar de admissibilidade, considerando as particularidades do processo nesta Corte de Contas; e tendo em vista que o responsável não adotou comportamento incompatível com o desejo de reverter o mérito do julgamento, propôs o conhecimento do Recurso de Revisão. O Ministro-Relator ratificou esse exame e determinou a análise do mérito. [...]".[18]

Conforme se observa nos julgados acima, o Tribunal de Contas da União, em casos excepcionais, em um juízo de ponderação, releva a preclusão lógica, a depender da situação concreta em análise.

15 AC-2624-40/11-P, Sessão: 28/09/2011, Grupo: I, Classe: I, Relator: Ministro José Muúcio Monteiro – Fiscalização.
16 Relator Ministro Hamilton Coelho, 2ª Câmara, Sessão 05/08/2010, Revista Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 77, n. 4, ano XXVIII.
17 Acórdão nº 3.079/2011, 1ª Câmara, Proc. 014.565/2008-0, Nat.: pedido de reexame em processo de aposentadoria, Sessão: 17/05/2011, DOU 23/05/2011.
18 Acórdão 25/2008, Plenário, Processo 012.790/2001-7.



Não se olvide, no entanto, que, em regra, principalmente em face da ausência de novos elementos nos autos, a preclusão lógica deve ser reconhecida. Nesse diapasão:

> "Recursos de Reconsideração. Processual. A posterior solicitação de parcelamento do débito é ato incompatível com a continuidade do recurso, pois demonstra a aceitação tácita do acórdão. Dessa forma, opera-se a preclusão lógica. Recurso não conhecido.
> [VOTO]
> 10. No que se refere ao recurso interposto pelo Município de Itaquaquecetuba/SP, observo que, após a admissão da peça recursal, o ente solicitou o parcelamento do débito (fl. 592). Trata-se, portanto, de ocorrência da preclusão lógica, que se configura na 'impossibilidade em que se encontra a parte de praticar determinado ato ou postular certa providência judicial em razão da incompatibilidade existente entre aquilo que agora a parte pretende e sua própria conduta processual anterior' (SILVIO, Ovídio Batista. Curso de Processual Civil. 5ª ed. São Paulo: RT, 2000, v. 1, p. 209).
> 11. A posterior solicitação de parcelamento do débito é ato incompatível com a continuidade do recurso, pois demonstra a aceitação tácita do Acórdão 7.354/2010 – 1ª Câmara. Por essa razão, o recurso não deve ser conhecido."[19]

| 19 AC – 0875-05/12-1. Sessão: 28/02/12. Ministro-Relator: Valmir Campelo.



ESTUDOS
6 | PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preclusão, em detrimento do administrado, é muito mais limitada no processo administrativo do que no judicial, até mesmo porque a aplicação rígida dos prazos e formalismos processuais poderá levar a Administração a arcar com o ônus de um processo judicial.

É certo que os jurisdicionados também possuem deveres e ônus dentro do processo administrativo, dentre eles o dever de colaboração com a Administração, a fim de alcançar a decisão que melhor se adeque aos interesses da coletividade. Evidente, portanto, que o administrado tem que cumprir as normas procedimentais previstas em lei.

As regras procedimentais, no entanto, cedem espaço aos princípios do formalismo moderado, da oficialidade, da verdade material e do interesse público. A consequência é que o desrespeito aos prazos processuais pelo administrado não impede a Administração de rever os seus atos, se reconhecer a procedência das alegações ou provas, ainda que extemporâneas ou exaurida a oportunidade de sua apresentação.

REFERÊNCIAS

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 147, maio 2013.

FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. São Paulo, Malheiros, 1ª edição, 3ª tiragem, 2003.

JACOBY FERNANDES, J.U. **Tribunais de Contas do Brasil**, volume 3. Belo Horizonte: Fórum, 3ª edição, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Método, 2013.