

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

RAPHAEL SOARES RAINHA

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS EM
FISCALIZAÇÕES REALIZADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO
FEDERAL**

**BRASÍLIA,
NOVEMBRO 2015**

RAPHAEL SOARES RAINHA

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS EM
FISCALIZAÇÕES REALIZADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO
FEDERAL**

Trabalho de Monografia apresentado ao
Curso de Graduação em Direito como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Marilda de Paula Silveira

**BRASÍLIA,
NOVEMBRO 2015**

Dedico este trabalho ao meu pai pelo apoio incondicional.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a importância do princípio da eficiência no âmbito do Poder Público e o seu relacionamento com os demais princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade). Essa análise foi realizada levando-se em conta a opinião de vários doutrinadores brasileiros e os estudos de situações reais relatadas em auditorias operacionais promovidas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, nas áreas de ensino, transporte públicos e saúde as quais comprovam as consequências graves, e muitas vezes trágicas, que uma gestão ineficiente pode causar nas ações e políticas públicas destinadas as mais relevantes necessidades da sociedade. Os casos concretos estudados demonstram a correção da decisão do legislador constituinte derivado de, nos termos da Emenda Constitucional nº 19/98, introduziu a eficiência como finalidade básica e essencial do gestor público. Todavia, os estudos informam que, de regra, as entidades e órgãos públicos ainda são geridos por alguns servidores despreparados, o que contribui decisivamente para a péssima qualidade de alguns serviços públicos ofertados pelo Estado à população.

Palavras-chave: Princípio da eficiência. Auditoria. Gestão Pública.

ABSTRACT

This work's aim is to analyse the importance of the principle of efficiency in the Public Power scope and its relationship with the other principles that govern public administration (loyalty, morality, publicity and impersonality). This analysis was carried out taking into account the opinion of many Brazilian scholars and real situations studies reported in audits promoted by TCDF (Court of the Federal District accounts) in the areas of health, education and public transport. Such things prove the actions and public policies designed to meet the most relevant society needs. The concrete cases studied show the correctness of the decision of the constitutional legislator which comes from the accordance with Constitutional Amendment number 19/98. Such cases introduce efficiency as basic and essential purpose of the public manager. However, the reality informs that the authorities and public bodies are still managed by unprepared servers, which contributes decisively to the worst quality of service offered by the state to society.

Keywords: Efficiency principle. Auditing. Public Administration.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	8
2. TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL E SUAS AUDITORIAS.....	17
2.1 Histórico.....	17
2.2 Composição e Competência	19
2.3 Auditorias	22
3. ANÁLISE DE CASOS OBJETO DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL	24
3.1 Auditoria Operacional na área de Ensino Público Médio Distrital	24
3.2 Auditoria Operacional no Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal.....	33
3.3 Auditoria Operacional nas Unidades de Tratamento Intensivo da Rede Pública de Saúde do Distrito Federal.....	40
CONCLUSÃO.....	48

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a aplicação do princípio da eficiência nas ações e políticas públicas, especialmente após a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que lhe atribuiu *status* constitucional.

É certo que, mesmo antes da EC nº 19/98 a eficiência já fazia parte do texto constitucional no tocante às apurações da qualidade da gestão pública pelas unidades de controle interno dos diversos órgãos dos poderes constituídos, bem como da legislação infraconstitucional, como por exemplo o Decreto-lei 200/67. Todavia, ao constar explicitamente como princípio orientador da Administração Pública, impôs ao gestor a busca de melhores resultados com menores dispêndios de gastos públicos possíveis.

Certamente que a perseguição pela eficiência na gestão pública não está desassociada do atendimento dos demais princípios previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência são princípios que devem sempre caminhar juntos e em harmonia para que os meios e os recursos públicos sejam utilizados da melhor maneira com vistas a para atender os interesses e as necessidades mais relevantes da população.

Importante também se faz conhecer as lições e os entendimentos de juristas renomados sobre a noção do princípio da eficiência, a sua importância no âmbito da Administração Pública, até mesmo antes da EC nº 19/98, bem como o modo como se relaciona com os demais princípios constitucionais balizadores das ações estatais.

Como o princípio da eficiência no presente trabalho será analisado, sobretudo, em casos concretos fiscalizados em auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, necessário se faz apresentar um breve histórico sobre as ações de controle externo no Brasil até a criação dos tribunais de

contas.

Outrossim, a competência e a composição dos tribunais de contas, bem como os tipos de auditorias utilizados na aferição da gestão pública serão analisados e descritos sucintamente no presente trabalho.

Tendo em conta a importância para a sociedade e para o Estado, foram escolhidas como objeto central de análise as auditorias operacionais realizadas no Sistema de Transporte Público Coletivo do DF, na área de Ensino Médio Público distrital e nas Unidades de Tratamento Intensivo da Rede Pública de Saúde do Distrito Federal.

Os estudos realizados pelo presente trabalho tem por objetivo identificar qual é o principal aspecto realizado pela gestão pública que causa ofensa ao princípio da eficiência, causando assim, diversos prejuízos a população.

1. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na sua redação original, previu expressamente no seu artigo 37, *caput*¹, os seguintes princípios constitucionais orientadores da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Note-se que o princípio da eficiência só foi inserido expressamente no artigo 37 do texto constitucional com a Emenda Constitucional nº 19², de 4 de Junho de 1998, que “modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outra providências”, sendo fruto das medidas adotadas pela Reforma Administrativa do Estado levada a efeito na década de 90 do século passado.

Anteriormente alguns instrumentos legais já trataram do princípio da eficiência, com destaque para o Decreto-Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967, que “dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”.

Referido normativo federal estabeleceu regras para a descentralização, no âmbito da Administração Indireta³, bem como para o planejamento, fiscalização, avaliação e controle da Administração Pública, visando a prática de ações administrativas e políticas públicas eficientes, nos termos do seu artigo 26, inciso III⁴.

¹ Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também ao seguinte:

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e também ao seguinte:

³ NOHARA, Irene Patrícia. Reforma Administrativa e Burocracia. Impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012. p. 43.

⁴ Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

III – A eficiência administrativa

A importância do Decreto-Lei 200/67 para a eficiência da gestão é tão destacada que levou Paulo Roberto de Almeida a afirmar que ele “efetou uma reforma gerencial nos modos de gestão do setor público”⁵.

Outra legislação de interesse do Poder Público, a Lei nº 9.784, de 29 de Janeiro de 1999, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”, também tratou do tema ao prever, no seu art. 2º, *caput*,⁶ que a Administração Pública deverá atuar em consonância com o princípio da eficiência.

No artigo “O princípio da eficiência na Administração Pública”, Rosimeire Ventura Leite leciona que a eficiência, mesmo antes de constar do artigo 37 da Constituição Federal por força da Emenda Constitucional nº 19/98, já consistia em obrigação da Administração Pública referentemente às ações de controle interno (inciso II do artigo 74 da Constituição Federal) e no tocante ao controle sobre os resultados da gestão (Decreto-Lei 200/67 e jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ)⁷.

O que então informa ou significa o termo eficiência? Apresentando inicialmente o significado morfológico da palavra, segundo o dicionário Aurélio que trás a seguinte definição:

1. Que funciona, produzindo o efeito esperado; 2. Que tem competência ou reúne as condições e características apropriadas para a consecução de algo; 3. Que tem um desempenho conforme as normas; 4. Que obtém resultados ou tem funcionamento esperado com uma maior economia de recursos e/ou tempo⁸.

Visto a compreensão comum do termo, passa-se a análise do seu significado jurídico.

⁵ ALMEIDA, Paulo Roberto de. Planejamento Econômico do Brasil: Uma visão de longo prazo, 1934-2006 In: João Paulo Peixoto (organizador): Governando o Governo: modernização da administração pública do Brasil. São Paulo – SP: Atlas Editora S.A., 2008. p. 20.

⁶ Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outro, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

⁷ LEITE, Rosimeire Ventura. O Princípio da Eficiência na Administração Pública. Revista de Direito Administrativo RDA 226. Rio de Janeiro: Renovar, out/dez. 2001. p. 251-263.

⁸ <http://www.dicionariodoaurelio.com/eficiente>

Salientando que o princípio da eficiência é o mais moderno princípio que rege a Administração Pública, Hely Lopes Meirelles destaca que na atualidade não basta que os atos de governança e gestão sejam praticados apenas com obediência a legalidade, mas, também, que sejam executados “com presteza, perfeição e rendimento funcional”⁹.

Outrossim, Hely Lopes Meirelles ressalta que a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de Dezembro de 2004, denominada de Reforma do Judiciário, elevou o princípio da eficiência a um direito protegido constitucionalmente ao dispor, no inciso LXXVIII, do art. 5º, da Constituição Federal¹⁰, no Título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, que todos tem direito à duração razoável dos processos judiciais e administrativos. Assim, os servidores e agentes políticos responsáveis por referidos processos devem agir com presteza, celeridade*(art. 5, LXXVIII) e competência¹¹.

Além do mais, a eficiência no desempenho das funções passou a ser, com a Emenda Constitucional nº 45/2004, critério para aferição de merecimento para promoção de magistrado, nos termos do artigo 93, II, “c” e “e”¹². Tal situação também é aplicada aos membros do Ministério Público, conforme artigo 129, § 4º, da Constituição Federal¹³.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. ALEIXO, Délcio Balestero. BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito Administrativo Brasileiro. 38ª ed., atualizada até a Emenda Constitucional 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. p. 100-101.

¹⁰ Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguinte:
LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. ALEIXO, Délcio Balestero. BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito Administrativo Brasileiro. 38ª ed., atualizada até a Emenda Constitucional 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012. p. 101.

¹² Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observando os seguintes princípios:

II – promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antiguidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:

c) aferição do merecimento conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento;

e) não será promovido juiz que, injustificadamente, retiver autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão;

¹³ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

§ 4º. Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93.

Por sua vez, José dos Santos Carvalho Filho coloca como núcleo do princípio da eficiência a busca constante da “produtividade e economicidade”¹⁴. A produtividade refere-se a capacidade da Administração Pública de gerar atos e serviços de qualidade para bem atender as exigências e necessidades sociais. Já a economicidade está ligada a opção pela solução menos dispendiosa para os cofres públicos e que possa atender a contento as aspirações da sociedade e os objetivos do Poder Público.

Agindo com observância ao binômio produtividade-economicidade, o agente do Estado evitará desperdício de recursos públicos e contribuirá decisivamente para elevar a qualidade dos serviços públicos, tornando-os cada vez mais céleres, confiáveis e satisfatórios.

Além de exigir ações eficientes dos agentes e servidores públicos, a Emenda Constitucional nº 19/1998 também conferiu aos usuários desses serviços um importante instrumento de reclamação e transparência para fazerem valer seus direitos frente à Administração Pública.

Com a nova redação dada ao § 3º, do artigo 37, da Constituição Federal¹⁵, e a inclusão de seus três incisos, os usuários, nos termos da legislação, passaram a participar de forma efetiva da fiscalização e do controle dos atos da Administração Pública mediante os seguintes instrumentos, entre outros:

- a) reclamações, no caso de serviços ineficientes;
- b) acesso a serviços de atendimento ao usuário, bem como aos registros e informações sobre os atos do Governo;

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28ª ed., revista, ampliada e atualizada até 31-12-2014. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015. p. 31.

¹⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observados o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função pública.

- c) representação em face de negligência ou abuso cometidos por ocupantes de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

Outro aspecto importante realçado por Carvalho Filho diz respeito ao alcance do princípio da eficiência, ou seja, qualidade, produtividade, celeridade e economicidade não devem ser exigidos tão somente em relação aos serviços oferecidos a sociedade, mas, também, nos procedimentos de gerenciamento interno da Administração Pública, que deve ter uma estrutura enxuta, ágil e com profissionais muito bem capacitados¹⁶.

Na busca da exata compreensão do termo eficiência, necessário se faz diferencia-lo de eficácia e de efetividade. Sobre o assunto preciosa é a seguinte lição de Carvalho Filho:

A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos.¹⁷

Ressaltando que eficiência não significa apenas a obtenção do maior lucro possível, mas, sobretudo, a realização, do melhor modo, das missões do Estado em proveito do interesse coletivo, Alexandre Santos de Aragão ensina que, no caso do princípio da eficiência:

O Direito deixa de ser aquela ciência preocupada apenas com a realização lógica dos seus preceitos, desce do seu pedestal para aferir se esta realização lógica está sendo apta a realizar os seus desígnios na realidade da vida em sociedade¹⁸.

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28ª ed., revista, ampliada e atualizada até 31-12-2014. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015. p. 31-32.

¹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28ª ed., revista, ampliada e atualizada até 31-12-2014. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015. p. 33

¹⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. Rio de Janeiro: Revista Forense, vol. 386, ano 102, julho-agosto de 2006. p. 475-476

Lembrando que o termo “eficiência”, antes mesmo da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, já era utilizado pelo inciso II do artigo 74¹⁹ da Constituição Federal de 1998 ao disciplinar a forma de atuação do controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, Paulo Soares Bugarin defende a importância de sua inclusão no artigo 37 do texto constitucional entre os princípios explícitos que regem a atuação estatal, até porque representa consolidação normativa superior da transição da Administração Pública burocrática para o modelo gerencial, nos termos previstos pela Reforma Administrativa do Estado de 1995²⁰.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello o princípio da eficiência está umbilicalmente ligado ao princípio da legalidade, vez que não se pode conceber aquele sem a observância deste. Assim, o administrador público, na busca da celeridade, da qualidade e da produtividade deve sempre obedecer aos limites traçados pela legislação.

Eficiência, então, seria uma espécie da qual o princípio da “boa administração” seria o gênero. Citando o entendimento e as lições do jurista italiano Guido Falzone sobre o princípio da “boa administração”, Bandeira de Mello afirma que o administrador público, no exercício do seu poder discricionário, deve sempre escolher a melhor opção entre as que também possam atender o interesse público.²¹

A harmonia entre os princípios que regem a Administração Pública é ponto essencial para satisfação das relevantes necessidades sociais e para a proteção e satisfação dos direitos fundamentais previstos no Título II da Constituição de 1988. Sobre esse entendimento pede-se licença para reproduzir a seguinte lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

¹⁹ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – (...);

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

²⁰ BUGARIN, Paulo Soares. Os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade. Breves notas doutrinárias e da jurisprudência do TCU. In: Luiz Guerra (coordenação). Temas contemporâneos do Direito. Homenagem ao bicentenário do Supremo Tribunal Federal. Brasília-DF: Guerra Editora, 2011. p. 752-753.

²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed., revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014, São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2015. p. 126.

A satisfação do resultado é, por isso mesmo, hoje alçada a tema sensível de legalidade finalística e objeto da atenção de legisladores em vários países, entrelaçando-se os princípios da legalidade, da legitimidade, da finalidade, da economicidade e da eficiência com vistas a que os direitos fundamentais que requeiram prestações do Estado não sejam desatendidos ou o sejam apenas atendidos limitadamente ou postergados, segundo os humores dos gestores públicos de plantão²².

Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca dois aspectos inerentes ao princípio da eficiência. O primeiro diz respeito ao agente público, que deve sempre atuar com zelo e competência no desempenho de suas funções. O segundo refere-se a estrutura organizacional da Administração Pública, que deve ser moderna, objetiva e ágil.²³

Tais aspectos salientados por Di Pietro estão em total harmonia com os objetivos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (Reforma Administrativa do Estado da década de 90 do século passado), que preconizou a transição de uma Administração Pública arcaica, pesada e ineficiente para uma Administração Pública “gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão”²⁴.

Dos objetivos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE destacamos os seguintes por se relacionarem estritamente com o princípio da eficiência:

Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;

(...)

Fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas;

(...)

²² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Quatro paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno: Legitimidade, Finalidade, Eficiência, Resultados. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. p. 112.

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 28ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015. p. 117.

²⁴ NOHARA, Irene Patrícia. Reforma Administrativa e Burocracia. Impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012. p. 79-80.

Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços atendendo melhor o cidadão–cliente a um custo menor.²⁵

Ao comentar as consequências trazidas pela Reforma Administrativa ocorrida entre 1995 e 2002 e as transformações normativas geradas pela Emenda Constitucional nº 19/1998, Gilberto Bercovici destaca que o modelo de Estado Interventor cedeu lugar para uma “Administração Gerencial, cuja preocupação se dá em termos de eficiência e resultados”²⁶.

Ao tratar da relação do princípio da eficiência com os demais princípios que orientam a Administração Pública, Di Pietro associa-se a Celso Antônio Bandeira de Mello ao afirmar que:

a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos a Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito²⁷.

Para Marçal Justen Filho o princípio da eficiência, que já constava como dever do princípio da República, determina que o administrador público procure alcançar os melhores resultados com menores gastos possíveis de recursos públicos. Todavia, Justen Filho assevera que o princípio da eficiência não deve buscar atingir apenas resultados econômicos, mas também realizar outros valores adotados como fundamento do Estado Democrático de Direito e essenciais à promoção do indivíduo e da sociedade, como é o caso da dignidade da pessoa humana.²⁸

Diante de todo o exposto, podemos concluir que o princípio da eficiência, incluído expressamente no texto constitucional pela EC nº 19/1998, é o mais moderno princípio da Administração Pública brasileira, tendo como origem os princípios da “boa administração” e da República.

²⁵ <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. p. 45-47.

²⁶ BERCOVICI, Gilberto. Concepção Material de Serviço Público e Estado Brasileiro. In: Serviços Públicos e Direito Tributário. Heleno Taveira Tôres (coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 63.

²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 28ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015. p. 118.

²⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 11ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 2015. p. 205

Importante salientar que o princípio da eficiência esta intrinsecamente ligado ao princípio da legalidade, tendo este como limite para o seu exercício. Além do mais, os princípios constitucionais que regem a Administração Pública devem ser interpretados harmonicamente na busca do atingimento do interesse público.

Gerir com eficiência significa alcançar os melhores resultados com os menores esforços e recursos possíveis. Dessa forma, presteza, celeridade, produtividade, agilidade, perfeição, economia, etc são objetivos que devem sempre ser buscados pelo gestor eficiente.

2. TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL E SUAS AUDITORIAS

Os tribunais de contas são uma das instituições responsáveis pelo controle externo da gestão e dos gastos públicos dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Dentre as diversas competências pertinentes aos tribunais de contas estão a de sustar atos ou contratos que violem os princípios e as regras que orientam a Administração Pública. Objeto de análise do atual trabalho, verificar em específico se há ofensa ao princípio da eficiência, as consequências causadas e suas soluções.

No desempenho de suas funções, os tribunais de contas valem-se de diversos instrumentos, com destaque para as auditorias, especialmente as operacionais que avaliam o resultado da gestão.

Como o presente trabalho tem por escopo a análise do resultado de auditorias operacionais nas áreas de saúde, educação e transporte, com destaque para a eficiência da gestão, importante se faz tecer breves comentários sobre a criação, composição e competência dos tribunais de contas e sobre os diversos tipos de auditorias que realiza.

2.1 Histórico

O site do Tribunal de Contas da União – TCU, no link “Breve histórico”, traz informações importantes sobre a história do controle e fiscalização dos gastos do Estado, com destaque para os seguintes acontecimentos²⁹:

- a) a preocupação com a fiscalização dos recursos do Estado no Brasil começou ainda no período colonial. Em 1680

²⁹ www.tcu.gov.br

foram instaladas as Juntas das Capitanias e as Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, todas vinculadas e subordinadas a Portugal. Essas juntas tinham por missão maior garantir que as riquezas da colônia (Brasil) fossem exploradas em benefício da Metrópole;

- b) em 1808, com a invasão de Portugal pelas tropas de Napoleão Bonaparte, Dom João VI foi obrigado a fugir para o Brasil e instalar aqui toda a estrutura administrativa do Estado português. Dessa forma, foi instalado no Brasil o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, cuja atribuição era fiscalizar os gastos dos recursos públicos. Ocorre que nenhum desses órgãos tinha independência e autonomia para fiscalizar os gastos do Erário, uma vez que seus representantes eram subordinados exatamente a quem competia ordenar as despesas, ou seja, o Rei;
- c) a iniciativa para a criação de uma instituição com independência e autonomia para fiscalizar os gastos públicos somente ocorreu em 1826, quando os senadores Felisberto Caldeira Brand, Visconde de Barbacena e José Inácio Borges apresentaram no Senado do Império um projeto de lei para criação de um tribunal de contas. Esse projeto de lei não foi aprovado, haja vista a grande resistência dos senadores que eram contra a criação de um órgão com independência e autonomia para fiscalizar as despesas públicas;
- d) somente com a proclamação da República é que se conseguiu aprovar a criação do Tribunal de Contas da União, o que ocorreu nos termos do Decreto nº 966 – A, de 7 de novembro de 1890, de iniciativa do então Ministro de Estado da Fazenda Rui Barbosa;
- e) apesar de ter sido criado em 1890, a instalação do Tribunal de Contas da União somente ocorreu em 1893, na gestão do Tenente-Coronel Serzedello Corrêa como Ministro de

Estado da Fazenda do Governo do Presidente Floriano Peixoto;

- f) no ato de criação foram estabelecidos os seguintes princípios norteadores das ações do Tribunal de Contas da União: autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

Hoje, além do Tribunal de Contas da União, temos tribunais de contas em todos os Estados, no Distrito Federal e em alguns municípios, como é o caso de São Paulo e Rio de Janeiro por exemplo.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal foi criado em 13 de abril de 1960, nos termos da Lei nº 3.751/60, sancionada pelo então Presidente da República Juscelino Kubitschek de Oliveira.

A partir de 1934 todas as constituições brasileira previram e disciplinaram a organização e as principais competências dos tribunais de contas, especialmente no tocante ao Tribunal de Contas da União, sendo que a Carta de 1988 foi a que mais aquinhoou tais instituições de controle externo com competências.

2.2 Composição e Competência

O Tribunal de Contas da União é composto por nove ministros³⁰ e os tribunais de contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios por sete

³⁰ Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º. Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

conselheiros³¹ os quais devem satisfazer, no mínimo, os seguintes requisitos técnicos e pessoais:

- a) ter mais de 35 anos e menos de 65 de idade no ato da posse;
- b) ter idoneidade moral e reputação ilibada;
- c) ter mais de 10 anos de experiência profissional e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública.

Ao tratar das competências dos tribunais de contas, analisando as referentes ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, haja vista que o presente trabalho tem como escopo a análise de casos decididos pelo TCDF envolvendo o princípio da eficiência na gestão pública distrital. Todavia, as competências dos demais tribunais de contas, inclusive o da União, são simétricas à do TCDF.

A Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, no seu artigo 77³², estabelece que a fiscalização contábil, orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal é realizada pelas unidades de controle interno de cada órgão ou entidade, e pelas instituições responsáveis pelo controle externo dos atos de gestão e dos gastos públicos, entre elas o Tribunal de Contas do Distrito Federal.

As principais competências do Tribunal de Contas do Distrito Federal estão elencadas no artigo 78 da Lei Orgânica do Distrito Federal e podem ser assim sintetizadas:

- a) apreciar as contas anuais do Governador do Distrito Federal e emitir relatório analítico e parecer prévio. As contas

³¹ Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

³² Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente.

anuais do Governo são julgadas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal após a emissão de parecer pelo TCDF recomendando a aprovação ou a rejeição das contas. Portanto, esse julgamento das contas anuais de governo tem duas fases, uma de natureza técnica, realizada no âmbito do Tribunal de Contas, e outra de natureza política, exercida pelo Poder Legislativo;

- b) apreciar e julgar as demais contas dos gestores públicos e de todos aqueles (pessoas físicas ou jurídicas) que utilizarem recursos públicos;
- c) apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal na Administração Pública, bem como dos atos de aposentadoria e pensão referentes aos servidores públicos distritais;
- d) sustar atos ou contratos que violem os princípios e as regras que orientam a Administração Pública;
- e) realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em todas as unidades administrativas dos Poderes Executivo e Legislativo.

Além da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Distrito Federal, outras leis trataram das competências dos tribunais de contas, como por exemplo a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratações no âmbito da Administração Pública).

No Distrito Federal merece destaque a Lei Complementar nº 01/94 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal), que atribui ao TCDF, dentre outras, competência para analisar e julgar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão e de execução de despesas³³, bem como avaliar

³³ § 1º do art. 1º da lei orgânica do TCDF (nao o caput)

a execução das metas previstas nas leis orçamentárias distritais (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentaria Anual)³⁴.

2.3 Auditorias

Entre as diversas competências instituídas pela Constituição Federal, pelas constituições estaduais, pela Lei Orgânica do Distrito Federal e pela legislação infraconstitucional aos tribunais de contas, está a de realizar auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas de todos os Poderes³⁵.

Conforme a lição de Luiz dos Santos Lins, as auditorias podem ser divididas em dois tipos: interna e externa. A auditoria interna é realizada por servidor(es) ou unidade do próprio órgão ou entidade auditado. Já as auditorias externas são realizadas por entidades independentes e autônomas, alheias à estrutura do órgão auditado³⁶.

As auditorias analisadas no bojo do presente trabalho são do tipo externa, uma vez que foram realizadas por uma instituição de controle externo, isto é, o Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Além da divisão entre interna e externa, as auditorias ainda podem ser classificadas tendo em conta seu escopo em: auditoria das demonstrações contábeis, auditoria de conformidade ou de *compliance* e auditoria operacional ou de gestão³⁷.

³⁴ caput art. 1º e IV da lei orgânica do TCDF

³⁵ Art. 71. IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

³⁶ LINS, Luiz dos Santos. Auditoria. Uma abordagem prática com ênfase na auditoria externa. 3ª ed., atualizada e revisada. São Paulo – SP: Editora Atlas S.A., 2014. p. 4-10.

³⁷ BARRETO, Davi. GRAEFF, Fernando. Auditoria – Teoria e exercícios comentados. 3ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo – SP: Editora Método, 2014. p. 25-27.

Auditorias de demonstrações contábeis são aquelas que analisam e avaliam se as informações contábeis de uma empresa privada ou de uma entidade ou órgão público realmente expressam a situação dos seus créditos, débitos, direitos e obrigações, de acordo com as práticas e as normas de contabilidade³⁸.

Auditorias de conformidade ou *compliance* tem por escopo verificar se as ações financeiras ou operacionais do auditado estão em conformidade com as regras vigentes³⁹.

As auditorias operacionais ou de gestão tem por finalidade avaliar o desempenho e o resultado alcançado pelo auditado. Ou na lição de Davi Barreto e Fernando Graeff, são aquelas que:

Tem como objetivo avaliar a economia, a eficiência, a eficácia e a efetividade das atividades operacionais de uma entidade, ou seja, trata-se de uma avaliação do desempenho da entidade⁴⁰.

J. U. Jacoby Fernandes, após apresentar os traços distintivos da inspeção e da auditoria operacional, ensina que esta última:

Visa avaliar o conjunto de operações e indicar os procedimentos que devem ser revistos, objetivando o aperfeiçoamento das atividades para a consecução da missão institucional, servindo muito mais à Administração que pretenda uma radiografia da sua performance (...)⁴¹.

Vê-se, então, que os casos analisados no presente trabalho tratam-se de auditorias operacionais, haja vista que tiveram por objetivo identificar falhas e irregularidades capazes de macular o bom desempenho e o atingimento dos objetivos das entidades e dos órgãos auditados, bem como apontar o caminho para uma gestão eficiente e em conformidade com a legislação vigente e os demais princípios constitucionais que orientam a Administração Pública.

³⁸ BARRETO, Davi. GRAEFF, Fernando. Auditoria – Teoria e exercícios comentados. 3ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo – SP: Editora Método, 2014. p. 25-26.

³⁹ BARRETO, Davi. GRAEFF, Fernando. Auditoria – Teoria e exercícios comentados. 3ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo – SP: Editora Método, 2014. p. 26-27.

⁴⁰ BARRETO, Davi. GRAEFF, Fernando. Auditoria – Teoria e exercícios comentados. 3ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo – SP: Editora Método, 2014. p. 27

⁴¹ JACOBY FERNANDES, J. U.. Tribunais de Contas do Brasil: jurisprudência e competência. 3ª ed., rev., atual, e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum. p. 366-367.

3. ANÁLISE DE CASOS OBJETO DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Os casos a seguir apresentados foram escolhidos em razão da relevância dos temas para a sociedade (saúde, educação e transporte) e por serem objetos de auditorias operacionais em que a gestão é analisada principalmente em razão dos resultados alcançados.

Foram escolhidos as seguintes auditorias juntamente com funcionários do TCDF, levando-se em conta que se tratam de temas (saúde, educação e transporte) fundamentais para a população, e auditorias que tiveram grande importância sendo inclusive objeto de reportagens.

O objetivo é identificar qual ou quais são os principais aspectos nas auditorias que ferem o princípio da eficiência, causando prejuízos assim para a população.

3.1 Auditoria Operacional na área de Ensino Público Médio Distrital

Nos autos do Processo nº 14.320/2013⁴² do Tribunal de Contas do Distrito Federal, constam todos os documentos e informações referentes à Auditoria realizada na Secretaria de Estado de Educação com o escopo de avaliar as ações desenvolvidas pelo Governo do Distrito Federal na promoção do Ensino Médio.

A auditoria realizada é de natureza operacional, ou seja, visa, sobretudo, avaliar os resultados das ações governamentais referentes a qualidade do serviço público do ensino médio ofertado à população do Distrito Federal, e foi executada no período de 15/07/2013 à 11/10/2013.

O objeto da referida auditoria foi decidido em reunião envolvendo 25 Tribunais de Contas das diversas unidades da Federação e o Tribunal de Contas da União, tudo sobre a coordenação do Instituto Ruy Barbosa, que é uma instituição

⁴² Processo nº 14.320/2013 do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Relatório de Auditoria Operacional sobre a qualidade do Ensino Médio do DF. p. 318-498.

responsável, entre outras coisas, por altos estudos e capacitação no âmbito do controle externo nacional.

A equipe responsável pela auditoria operacional nas ações de governo referentes ao ensino público médio foi composta dos seguintes auditores de controle externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal: Davi Assunção S. N. de Castro e Cinthia T. C. Luz Thomazi.

Os auditores responsáveis pelo trabalho procuraram reunir documentos e informações para dar respostas as seguintes questões:

- a) em que medida a infraestrutura das escolas proporciona condições necessárias para o atendimento das demandas do ensino médio?
- b) em que medida o apoio e as ações da Secretaria de Educação contribuí para a melhoria do ensino médio no DF?
- c) as ações planejadas pela Secretaria de Educação tem contribuído para a melhoria de qualidade e de cobertura do Ensino do DF?

Dos trabalhos desenvolvidos pela equipe de auditoria foi possível constatar o seguinte:

- a) não há um diagnostico das condições de infraestrutura das unidades escolares de nível médio do DF, haja vista que a Secretaria de Estado de Educação não realiza inspeções periódicas para analisar a situação das escolas públicas;
- b) A Secretaria de Estado de Educação não conhece as necessidades e as demandas da infraestrutura das unidades de ensino público distrital;
- c) inexistente um planejamento para a execução de manutenção e reforma das edificações, equipamentos e mobiliário das escolas de nível médio do DF.

No levantamento de dados para a conclusão de auditoria, foram realizados pesquisas, em forma de respostas à questionários aplicados eletronicamente, em 86 escolas de ensino médio do DF.

Responderam os questionários os seguintes profissionais da área de educação, entre outros: diretores, vice-diretores, supervisores, coordenadores pedagógicos e professores.

Além dos questionários, os auditores de controle externo do Tribunal realizaram visitas (inspeções) nos seguintes centros de ensino médio:

- a) CEM 02 de Ceilândia (1.524 alunos);
- b) CEM 03 de Ceilândia (2.077 alunos);
- c) CEM 01 do Gama (2.277 alunos);
- d) CEM 03 do Gama (1.290 alunos);
- e) CED 02 do Guará (1.235 alunos);
- f) CED 01 do Guará (1.201 alunos);
- g) CEM 01 do Núcleo Bandeirante (1.464 alunos);
- h) CEM 304 de Samambaia (1.900 alunos);
- i) CEF Myriam Ervilha (539 alunos);
- j) CED São Francisco (1.319 alunos);
- k) CEM 01 do Paranoá (2.012 alunos);
- l) CED Pompílio Marques de Souza (419 alunos);
- m) CEM 02 de Planaltina (2.200 alunos);
- n) CEM 01 de Sobradinho (1.968 alunos);
- o) CEM Elefante Branco (1.665 alunos);
- p) CED 01 do Cruzeiro (344 alunos);
- q) CEM 111 do Recanto das Emas (1.800 alunos);
- r) CEM 804 do Recanto das Emas (1.624 alunos);
- s) CEM 404 de Santa Maria (1.494 alunos);
- t) CEM 417 de Santa Maria (1.509 alunos);
- u) CEM Ave Branca (3.000 alunos);
- v) CEM EIT (1.539 alunos).

Coletadas as informações verificou-se que as escolas públicas de ensino médio do DF não possuem instalações físicas adequadas, sendo que muitas delas estão sem receber reparos, manutenções e adaptações há anos.

Pisos esburacados, isolamentos térmico e acústico ineficiente, mobiliário antigo e inadequado e falta de acessibilidade foram algumas das irregularidades constatadas pelos técnicos do Tribunal.

Muitos centros de ensino não dispõem de auditórios, quadras de esportes e bibliotecas, ou esses equipamentos apresentam muitos defeitos em razão da falta de atividades planejadas de manutenção.

Sobre a segurança dos usuários das escolas públicas a situação também é muito ruim 66%, ou seja, aproximadamente 7 em cada 10 pessoas ouvidas sentem-se inseguras nas unidades de ensino médio do Distrito Federal. No tocante a segurança patrimonial a situação é parecida, isto é, 68% dos ouvidos em questionários entendem que ela é deficiente.

Referente aos sistemas e medidas para prevenção e combate à incêndios, a avaliação foi ainda pior, haja vista que 100% das escolas avaliaram como ruim ou no máximo como regular esse importante equipamento. Além do mais nenhuma escola pública ou seus servidores receberam qualquer curso ou treinamento sobre ações para combate e evacuação nos casos de incêndio.

Outra constatação da auditoria que compromete decisivamente a qualidade do ensino médio distrital e por consequência a aprendizagem dos alunos, é a enorme carência de qualidade dos Projetos Políticos Pedagógicos e dos mecanismos de planejamento das ações de ensino.

Cada unidade escolar deve elaborar o seu projeto pedagógico. Além disso, deve elaborar também um plano de gestão e um plano administrativo, Esses instrumentos são fundamentais para o planejamento e as ações de gestão administrativa e de ensino das escolas públicas distritais.

Tanto o projeto político pedagógico como os planos administrativos

e de gestão das escolas devem estar sintonizados e em harmonia com os planos nacional e distrital de educação, bem como como as normas e diretrizes da Rede Pública de Ensino do DF.

Uma gestão eficiente, onde os recursos públicos sejam aplicados de forma a produzir melhores resultados com menores custos, atacando e dando soluções aos problemas e questões prioritárias em cada área, depende de um planejamento bem feito, baseado em diagnóstico confiável de situação e elaborado com ampla participação de todos os segmentos envolvidos.

Outrossim, para a obtenção de resultados positivos de gestão necessário se faz um constante acompanhamento e uma rotineira avaliação para checar se as ações adotadas estão sendo suficientes para de atingir os resultados previstos e esperados ou se algumas alterações e correções de curso devem ser adotadas.

Quanto aos instrumentos de planejamento e avaliação da gestão de ensino (administrativa e pedagógica) a auditoria apurou as seguintes falhas:

- a) orientação ineficiente da Secretaria de Estado de Educação para que as unidades de ensino possam elaborar um projeto político pedagógico de qualidade e em sintonia com as normas e diretrizes nacionais e distritais de educação;
- b) os projetos políticos pedagógicos das escolas estão desatualizados e não são utilizados na gestão das unidades de ensino;
- c) não realização de acompanhamento e de avaliação das ações referentes aos projetos políticos pedagógicos das escolas públicas distritais, o que impede ou dificulta a correção de ações ineficientes e a constatação se a metas foram ou não atingidas;
- d) pouca utilização de ferramentas informatizadas de gestão;
- e) as equipes das coordenações regionais de ensino, que deveriam monitorar e acompanhar o planejamento, as

ações de gestão e os resultados alcançados são deficientes na quantidade e na qualificação de seus componentes.

Mais uma falha gravíssima detectada pela equipe de auditoria esta relacionada com a avaliação de desempenho da aprendizagem dos alunos e dos gestores das escolas. Além do mais, a esmagadora maioria dos gestores das unidades de ensino não possuem capacitação específica para gerência administrativa dos centros de ensino. Apenas 15% dos gerentes fizeram curso específico de capacitação, sendo que 87% dos que participaram apontaram a baixa qualidade de tais cursos (conteúdo superficial, modelo inapropriado, pouca aplicação do que foi ensinado na pratica do dia-a-dia das escolas, etc).

A gestão democrática das escolas públicas do Distrito Federal também padece de graves irregularidades. Não são realizados esclarecimentos e comunicações aos interessados e não há qualquer ação de estímulo aos seguimentos pertinentes, o que tem contribuído para baixa participação de pais ou responsáveis e alunos nos assuntos relacionados com a gestão das escolas.

Um exemplo de falha na gestão democrática das escolas é a composição dos conselhos escolares, que não atende os quantitativos mínimos estabelecidos na legislação, especialmente no tocante à composição dos pais ou responsáveis, alunos e servidores da carreira assistência de educação. Some-se a isso o fato de que em mais da metade das escolas foi realizada apenas uma das cinco reuniões previstas em lei, muitas delas com *quórum* deliberativo insuficiente.

De forte impacto negativo na qualidade do ensino médio distrital é a completa ausência de planejamento das políticas governamentais de educação propriamente ditas. Não há no Distrito Federal um Plano Distrital de Educação que contemplem metas e ações para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem dos alunos.

As poucas metas previstas no Plano Plurianual⁴³ de 2012/2015 referentes à educação não contemplam metas e ações capazes de provocar melhorias na qualidade do ensino público distrital.

Essa ineficiência no planejamento e na gestão das ações educacionais produziram resultados críticos na qualidade do ensino no Distrito Federal, com destaque para as seguintes constatações:

- a) abandono escolar de 11,14% dos alunos matriculados em 2012;
- b) 35% de distorção de idade-série em 2012;
- c) reprovação de 22,28% dos alunos matriculados em 2012;
- d) diminuição de 6,8% na média geral de proficiências no Exame Nacional de Ensino Médio – ENEM dos alunos das escolas públicas do Distrito Federal no período compreendido entre 2010 a 2012.

Para orientar na solução dos problemas levantados na auditoria operacional, o Tribunal de Contas do Distrito Federal exarou, na Sessão Ordinária nº 4734, de 11/11/2014, a Decisão nº 5.677/2014, determinando, entre outras coisas, as seguintes providências à Secretaria de Estado de Educação do DF:

- a) realização de diagnóstico completo da infraestrutura das unidades de ensino do Distrito Federal, de forma a orientar as ações de planejamento, manutenção, recuperação e construção das escolas públicas;
- b) acompanhamento, por meio de inspeções periódicas, da situação da infraestrutura das escolas públicas, de modo a manter o diagnóstico das unidades escolares sempre atualizado;

⁴³ Plano Plurianual é o instrumento de planejamento estratégico que estabelece diretrizes, objetivos e metas para a Administração Pública orientando as grandes ações governamentais para um período de quatro anos. www.senado.gov.br/senado/portaldoservidor/jornal/jornal116/proceso_legislativo.

- c) com esteio no diagnóstico realizado, adoção de ações para manter e recuperar a estrutura física das escolas públicas, corrigindo especialmente os seguintes defeitos:
- I) baixo conforto térmico;
 - II) insuficiente isolamento acústico;
 - III) pisos danificados, com rachaduras e buracos;
 - IV) banheiros com defeitos;
 - V) mobiliários inadequados e com péssima conservação;
 - VI) internet lenta e instável;
 - VII) falta de acessibilidade para as pessoas com deficiência;
 - VIII) insegurança da comunidade escolar e dos equipamentos e instalações das escolas;
 - IX) ausência de sistema de prevenção e combate a incêndios;
- d) elaboração do Plano Distrital de Educação;
- e) realização de constante monitoramento e avaliação da gestão escolar com vistas à implantação de projetos políticos pedagógicos e dos planos de ação das escolas, de modo a proporcionar o acompanhamento das ações e projetos executados pelas unidades de ensino;
- f) aprovação de normativo orientando a elaboração dos projetos políticos pedagógicos pelas unidades de ensino, com o objetivo de induzir o planejamento, monitoração e avaliação das ações pedagógicas e administrativas da unidades escolares;
- g) regularização dos conselhos escolares para que atendam o que determina o artigo 24⁴⁴ da Lei nº 4.751, de 7 de

⁴⁴ Art. 24. Em cada instituição pública de ensino do Distrito Federal, funcionará um Conselho Escolar, órgão de natureza consultiva, fiscalizatória, mobilizadora, deliberativa e representativa da comunidade escolar, regulamentado pela SEDF.

Parágrafo único. O Conselho Escolar será composto por no mínimo, cinco e, no máximo, vinte e um conselheiros, conforme a quantidade de estudantes da unidade escolar, de acordo com o Anexo Único desta lei.

fevereiro de 2012, que dispõem sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática no Distrito Federal.

- h) inclusão, no planejamento estratégico, de objetivos, metas, ações e indicadores referentes à recuperação e melhoria da infraestrutura das escolas;
- i) lotação de quantitativo suficiente de servidores nas Regionais de Ensino para orientação e acompanhamento de todo o processo de planejamento e ações voltadas para a melhoria da qualidade do ensino das escolas do DF;
- j) capacitação permanente dos gestores escolares visando maior eficiência e eficácia nos resultados das ações administrativas e pedagógicas;
- k) implantação de sistemas que melhorem a segurança e as ações de prevenção e combate à incêndio nas escolas;
- l) reorganização dos espaços das escolas, com o objetivo de disponibilizar aos alunos e professores equipamentos importantes para o aprendizado, como por exemplo auditórios, bibliotecas, quadras esportivas, etc;
- m) aquisição de sistema informatizado de gestão escolar;
- n) inclusão, no Plano Plurianual, de objetivos, metas e indicadores relacionados a melhoria da qualidade do ensino público.

A referida Decisão nº 5.677/2014 – TCDF (item X da Decisão) ainda determinou a cientificação do Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal de que:

A inadequação das instalações físicas das escolas atenta contra os princípios da eficiência e da eficácia que devem nortear a Administração Pública e contribuem para a redução da qualidade do ensino na rede pública

Como se pode notar, nos termos dos resultados da auditoria operacional que avaliou as condições e a qualidade do ensino público médio distrital, o princípio da eficiência foi praticamente ignorado pela Secretaria de Estado de

Educação do Distrito Federal – SEDF.

Ausência completa de planejamento de monitoramento das ações pedagógicas e administrativas, falta de programas de capacitação constante dos gestores, instalações danificadas e inapropriadas ao ensino, desarmonia total entre os diversos normativos e inexistência de Plano Distrital de Educação que contemple metas e ações para melhoria da qualidade do ensino público são algumas das graves deficiências encontradas pela auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Essas falhas comprometeram e ainda comprometem decisivamente a qualidade do ensino, gerando índices que demonstram um retrocesso da área de educação pública do Distrito Federal, o que fere de morte o princípio da eficiência e impacta negativamente os resultados que a sociedade espera de uma gestão pública eficiente, especialmente em área essencial do governo que é o ensino público médio.

3.2 Auditoria Operacional no Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal

Outra auditoria importante realizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal foi a do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, que foi formalizada nos autos do processo 11.488/2013⁴⁵.

A auditoria buscou avaliar a qualidade e a regularidade da prestação de serviços à população atendida pelo Sistema de Transporte Público Coletivo distrital e compreendeu o período de julho a novembro de 2014.

A gestão do transporte público coletivo é realizada, no âmbito do Distrito Federal, pelas seguintes entidades gestoras: Transporte Urbano do DF – DF Trans e Companhia do Metropolitano do DF – Metro DF, ambas vinculadas à

⁴⁵ Processo nº 11.488/2013 do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Relatório de Auditoria Operacional sobre o Sistema de Transporte Público e Coletivo do Distrito Federal. p. 318-496.

Secretaria de Estado de Transporte do DF – ST/DF, atualmente renomeada como Secretaria de Mobilidade, nos termos do Decreto distrital nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015.

Na busca da avaliação da qualidade e regularidade do transporte público coletivo do Distrito Federal, os auditores responsáveis pelos trabalhos propuseram as seguintes questões:

- a) o serviço de transporte público coletivo de DF é confiável e regular e atende a população satisfatoriamente?
- b) os investimentos realizados pelo Governo do Distrito Federal no Sistema de Transporte Público Coletivo distrital, no período de 2009 a 2014, garantiram a prestação de serviços adequados para atender as necessidades e as aspirações dos usuários?

O Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal possui as seguintes características:

- a) atua nas áreas urbanas e rurais do Distrito Federal;
- b) o serviço básico de transporte público coletivo compreende os modos rodoviário e ferroviário, que podem e devem funcionar mediante integração tarifária e operacional;
- c) o sistema complementar, que como o próprio nome indica, funciona em complemento ao serviço básico, compreende linhas apenas do modo rodoviário;
- d) o serviço básico no modo rodoviário transporta diariamente 1.103.000 (um milhão e cento e três mil) passageiros, o que representa 87% de toda a demanda do sistema;
- e) são realizadas pelo modo rodoviário aproximadamente 22.000 (vinte e duas mil) viagens diariamente, com os veículos percorrendo por volta de 886.000 (oitocentos e oitenta e seis mil) quilômetros por dia;
- f) já o modo ferroviário, que é executado pelo metrô, possui

32 (trinta e dois) trens, 24 (vinte e quatro) estações e atende por volta de 130.000 (cento e trinta mil) usuários por dia;

- g) as linhas do metrô vão da Estação Central situada na Rodoviária do Plano Piloto até Aguas Claras, perfazendo 19,19 quilômetros de trilhos, e depois bifurcam em “Y” para Taguatinga Centro e Ceilândia, com mais 14,31 quilômetros de trilhos, e para Taguatinga Sul e Samambaia, com mais 8,8 quilômetros de trilhos. No total o metro possui 42,38 quilômetros de vias metroviárias.

Uma informação importante constante do relatório de auditoria é que o sistema metroviário “foi concebido para se tornar o principal meio de transporte público coletivo da capital federal”⁴⁶. Todavia, desde o início de sua implantação em janeiro de 1997 até os dias atuais ainda não conseguiu atingir esse objetivo, haja vista que transporta diariamente apenas um pouco mais de 10% (dez por cento) dos passageiros usuários do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF.

Dentre as várias falhas e irregularidades encontradas pela equipe de auditoria no Sistema de Transporte Público Coletivo do DF, que comprometem decisivamente a eficiência e a qualidade dos serviços oferecidos à população, estão as seguintes:

- a) desconformidade com as políticas definidas para o transporte público coletivo distrital, pois não foi concluída a implantação do sistema tronco alimentado⁴⁷, quer no modelo operacional quer no modelo financeiro (tarifário), que está em execução apenas parcialmente no corredor Eixo – Sul;

⁴⁶ Item 15 do relatório de auditoria do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF, Processo nº 11.488/2013. p. 334.

⁴⁷ O sistema tronco-alimentado é o modelo básico de integração do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF e “ baseia-se no pagamento de uma única tarifa nas viagens com até duas integrações (sendo apenas uma viagem de metro), além da adoção de tarifas diferenciadas por tipo de serviço (urbano 1, 2 e 3, metropolitano 1, 2 e 3)” – item 16, p. 334-335, do Relatório de Auditoria Operacional do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF (Processo nº 11.488/2013).

- b) em razão da não implantação do sistema tronco-alimentado, não ocorre a compensação, para as empresas concessionárias, das linhas deficitárias com as linhas superavitárias, prejudicando consideravelmente o equilíbrio econômico-financeiro das operações;
- c) além das receitas obtidas pelas tarifas, as operadoras auferem receitas acessórias, como por exemplo as oriundas das publicidades e propagandas feitas nos ônibus. Ocorre que tais receitas não tem sido levadas para uma conta única ou uma câmara única de compensação para o rateio entre as empresas operadoras, conforme define o contrato, ficando, exclusivamente, com a empresa proprietária do veículo em que a propaganda foi afixada;
- d) os sistemas informatizados existentes não comportam a extensão e a complexidade de todas as operações;
- e) o DF Trans, responsável pelo modo rodoviário, não possui um centro de controle operacional para receber, analisar e gerir os dados produzidos pelos aparelhos de GPSs instalados nos ônibus. Esses dados se perdem completamente e o sistema fica completamente sem fiscalização nas suas operações e nas receitas auferidas;
- f) como não ocorre integração tarifária com cobrança proporcione à distância percorrida pelo passageiro, o usuário paga, na maioria das vezes, tarifa cheia, e constantemente mais de uma vez quando necessita fazer utilização de outro veículo de transporte público coletivo;
- g) ausência de normatização sobre a integração tarifária;
- h) não há um plano definido para atender os usuários no caso de paralização das atividades das empresas operadoras do Sistema de Transporte Público Coletivo. No período de julho a dezembro de 2014 foram anotadas treze paralizações das atividades dos ônibus e do metrô no Distrito Federal. Dessa forma, em razão da omissão do

Estado, os usuários do sistema tiveram que valer-se de transporte irregular para o necessário deslocamento;

- i) a legislação pertinente⁴⁸ e os contratos de concessão de serviços públicos exigem a avaliação constante das atividades prestadas pelas empresas concessionárias. Ocorre que isso não tem ocorrido no serviço de transporte público coletivo distrital. Os serviços oferecidos à população não são submetidos à medição periódica de desempenho, dessa forma, não há possibilidade de identificação e de correção das falhas decorrentes da execução contratual;
- j) o poder público não exerce fiscalização eficiente sobre o serviços prestados e em relação aos meios utilizados no serviço de transporte público coletivo (veículos, garagens, pessoal etc);
- k) no tocante as paradas de ônibus foram detectadas as seguintes deficiências entre outras:
 - I) as paradas são alocadas e construídas aleatoriamente ou por definição baseada em indicações meramente políticas. Não há estudo ou pesquisa sobre a demanda da utilização pelos usuários para a definição da construção ou reforma das paradas de ônibus;
 - II) 42% das paradas não estão bem conservadas e 43% possuem obstáculos ou defeitos que dificultam ou impedem a circulação dos passageiros;
- l) a falta de acessibilidade também é uma regra nas paradas de ônibus. Nos locais visitados (inspecionados) pela equipe de auditoria foram detectadas as seguintes falhas no tocante as paradas de ônibus:

⁴⁸ Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e da outras providências

- I) 25% não possuiu espaço apropriado para receber as cadeiras de rodas;
 - II) 85% não permite a circulação dos cadeirantes com segurança e conforto;
 - III) 96% não dispõe de piso tátil para demarcar e permitir o embarque e desembarque com segurança dos deficientes visuais;
- m) ausência completa de informações nos locais de embarque e desembarque de passageiros. Das 197 paradas de ônibus visitadas pela equipe de auditoria nenhuma delas possuía a relação das linhas de ônibus, muito menos o horário e o itinerário das viagens. Essa situação também foi detectada no interior dos ônibus, que não dispõem de qualquer informação aos passageiros no tocante as formas de integração, itinerários e horários.

Visando sanar essas deficiências graves que tantos transtornos causam a população usuária do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF e procurando dotar as operações de eficiência, segurança, conforto e confiabilidade, estimulando, assim, o uso do transporte coletivo em detrimento do transporte individual, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, na Sessão Ordinária nº 4779, de 28 de maio de 2015, exarou a Decisão nº 2.150/2015, determinando ao Poder Público, entre outras providências, as seguintes:

- a) elaboração e implantação de planejamento estratégico-operacional para adequação e conclusão da infraestrutura física e tecnológica necessária à plena e eficiente fiscalização e operação do modelo tronco-alimentado no Sistema de Transporte Público Coletivo do DF;
- b) implantação da Conta de Compensação e da Câmara de Compensação para receber e gerir com eficiência os valores arrecadados de forma a proporcionar o equilíbrio econômico-financeiro do sistema;

- c) elaboração de plano diretor de tecnologia da informação para gerenciamento do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF;
- d) aferição periódica do desempenho das empresas concessionárias, levando-se em conta a qualidade, pontualidade, segurança e confiabilidade dos serviços prestados a população e o grau de satisfação dos usuários;
- e) implantação da integração operacional e tarifária, tornando o sistema mais ágil e econômico para os usuários;
- f) realização de constante fiscalização nos veículos de transporte, garagens e locais de locais de embarque e desembarque de passageiros para checar e garantir que estão em condições de atender eficientemente a população usuária do sistema;
- g) elaboração de um plano diretor de informações aos usuários, melhorando a comunicação entre o sistema e os passageiros;
- h) execução de obras e reformas para dotar as paradas de ônibus de informações claras e objetivas sobre as linhas que recebem, bem como para garantir a plena acessibilidade às pessoas com deficiência;
- i) definição de um plano de ação para manter o sistema atendendo a população no caso de paralização das atividades pelas empresas concessionárias.

Pelo o que restou comprovado pelo resultado da auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, mais uma vez o principio da eficiência foi alvitrado no âmbito da Administração Pública distrital.

O Sistema de Transporte Público Coletivo do DF é gerido de forma amadora e ineficiente pelo Estado, ficando nas mãos das empresas concessionárias todas as informações sobre as operações realizadas e todos os valores arrecadados.

Não há um sistema informatizado que funcione a contento e que permita ao Estado o acompanhamento e a fiscalização das operações. Os serviços prestados aos usuários não são aferidos e avaliados regularmente conforme determina a legislação e os termos contratuais.

Parece que tudo é feito para o sistema não funcionar, ou então, para funcionar sem qualquer fiscalização por parte do Poder Público e para atender tão somente os interesses das empresas concessionárias. Cada dia que passa, e isso é notório, o serviço de transporte público coletivo tem piorado consideravelmente no Distrito Federal, causando transtornos e perdas à população usuária.

Planejamento, fiscalização, normatização, pessoal capacitado e suficiente, programas e instrumentos de informática e melhor comunicação com os usuários são ações e instrumentos que o Poder Público deve providenciar e realizar com eficiência se quiser prestar serviço público de transporte com qualidade à população.

3.3 Auditoria Operacional nas Unidades de Tratamento Intensivo da Rede Pública de Saúde do Distrito Federal

Registre-se, de início, que nos termos do artigo 196 da Constituição Federal, a saúde é um direito de todos os brasileiros e o Estado tem o dever constitucional de garantir acesso universal aos serviços de proteção e recuperação da saúde⁴⁹.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, no seu artigo 204⁵⁰, praticamente reforça a garantia prevista na Constituição Federal de acesso universal às ações de

⁴⁹ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

⁵⁰ Art. 204. A saúde é direito de todos e dever do Estado, assegurado mediante políticas sociais, econômicas e ambientais que visem:

I - ao bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade, a redução do risco de doenças e outros agravos;

saúde. Além do mais, reconhece a relevância dos serviços de saúde pública e atribui preferencialmente ao Estado a sua execução.

Antes mesmo da realização da Auditoria Operacional nas Unidades de Tratamento Intensivo da Rede Pública de Saúde do Distrito Federal, o Tribunal de Contas do Distrito Federal encontrou, em outras fiscalizações que realizou, as seguintes falhas graves no tocante aos leitos de UTIs:

- a) carência de leitos hospitalares, inclusive de UTI, em relação a demanda da população (Processo número 2.948/99);
- b) insuficiência de leitos de UTI na rede pública de saúde (Processo nº 7.768/05);
- c) planejamento ineficiente e desconhecimento da demanda no tocante aos serviços de UTIs (Processo nº 26.145/07);
- d) carência de leitos públicos de UTIs em relação a demanda da população (Processo nº 4.129/08);
- e) permanência de pacientes em leitos de UTIs mesmo após a alta médica, como consequência da falta de leitos mais simples para a remoção e complementação da recuperação da saúde dos pacientes (Processo nº 4.129/08).

O próprio controle interno da Gerência de Regulação de Internação Hospitalar (GERIH), em avaliação realizada nas UTIs dos hospitais públicos do Distrito Federal, já havia constatado as seguintes ineficiências:

- a) demora da alta administrativa do paciente após a alta hospitalar, gerando uma ocupação desnecessária do leito de UTI por quem não mais necessitava de tratamento intensivo e complexo de saúde;

II - ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde, para sua promoção, prevenção, recuperação e reabilitação:

§ 1º A saúde expressa a organização social e econômica, e tem como condicionante e determinantes, entre outros, o trabalho, a renda, a alimentação, o saneamento, o meio ambiente, a habitação, o transporte, o lazer, a liberdade, a educação, o acesso e a utilização agroecológica da terra.

§ 2º As ações e serviços de saúde são de relevância pública e cabe ao Poder Público sua normatização, regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita, preferencialmente, por meio de serviços públicos e, complementarmente, por intermédio de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, nos termos da lei.

- b) demora no transporte de pacientes graves do ponto de origem até o leito de UTI;
- c) demora pelos responsáveis pela regulação da classificação de prioridade dos pacientes que necessitavam de leitos de UTI;
- d) os responsáveis pela regulação não possuíam qualificação específica e adequada para identificar corretamente o grau de prioridade do paciente.

Em cumprimento ao Plano Geral de Auditorias para o exercício de 2013 foi realizada auditoria nas Unidades de Tratamento Intensivo – UTIs da rede pública de saúde distrital, conforme consta dos autos do Processo nº 31.900/2013.

A equipe responsável pela auditoria operacional realizada nas unidades de tratamento intensivo da Rede Pública de Saúde distrital foi composta pelos seguintes auditores de controle externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal: Helder Silvério Borba, Alexandre Pochyly da Costa, Marcelo Magalhães Silva de Souza, Joana D’Arc Lázaro e Fabrício Bianco Abreu.

A Unidade de Tratamento Intensivo – UTI é:

uma área crítica destinada à internação de pacientes graves, que requerem atenção profissional especializada de forma contínua, materiais específicos e tecnologias necessárias ao diagnóstico, monitoração e terapia⁵¹

Ou seja, é uma espécie de serviço público de saúde essencial, cujo oferecimento irregular ou ineficiente é capaz de causar graves danos a saúde e a morte de pacientes.

No final de 2013 a quantidade de leitos de UTIs colocados a disposição da população do Distrito Federal foi de 432 unidades, o que representou um déficit de 54 (11%) em relação ao previsto no Plano Plurianual para o exercício de 2013 (486 leitos). Todavia, esse número é significativamente superior aos 323 leitos de UTIs colocados a disposição da população no ano de 2010.

⁵¹ Item 2 da Introdução do Relatório de Auditoria Operacional nas Unidades de Tratamento Intensivo da Rede Pública de Saúde do DF. Processo nº 31.900/2013 – TCDF. p. 188.

Dos leitos de UTIs colocados à disposição da população em 2013, 346 eram da própria Secretaria de Estado de Saúde, 10 eram da rede conveniada e 76 da rede contratada.

A auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal teve por escopo analisar e avaliar o acesso da população às unidades de tratamento intensivo disponibilizadas pela área pública de saúde pública distrital.

Para atingir o objetivo da auditoria foram analisados documentos produzidos pelas áreas administrativas responsáveis pelas UTIs da Secretaria de Estado de Saúde e pela Subsecretaria de Tecnologia e Informação em Saúde. Além disso, foram realizadas entrevistas com os gestores responsáveis pelos seguintes setores: Central de Regulação de Internação Hospitalar, Diretoria de Regulação e Subsecretaria de Planejamento, Regulação, Avaliação e Controle da rede pública de saúde do Distrito Federal.

Os objetivos da auditoria operacional limitaram-se a apurar os seguintes questionamentos:⁵²

- a) o acesso dos pacientes aos leitos de UTI na rede pública de saúde distrital tem observado os ditames da universalidade e da tempestividade?
- b) a Secretaria do Estado de Saúde administra equanimemente e com eficiência a fila para acesso às unidades de tratamento intensivo?

Em matéria de acesso às UTIs a regulação é uma regra essencial e deve ser observada com rigor, de forma a priorizar os casos segundo critérios de riscos analisados tecnicamente, impedindo, com isso, o atendimento prioritário de pacientes menos graves em detrimento dos mais graves e urgentes. Dessa forma, tendo em conta a escassez dos leitos de UTIs em relação a demanda social *“foi instituída no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) a política de regulação, processo pelo qual o Estado disponibiliza serviços de saúde com a garantia do*

⁵² Item 1.3 – “Objetivos e Escopos da Auditoria”, do Relatório de Auditoria Operacional realizada nas Unidades de Tratamento Intensivo da Rede Pública de Saúde do DF. Processo nº 31.900/2013 – TCDF. p. 202.

*acesso baseada em protocolos, classificação de risco e demais critérios de priorização*⁵³.

Na rede pública de saúde distrital são os seguintes os critérios de priorização para acesso às UTIs⁵⁴:

- a) prioridade 1: pacientes criticamente enfermos, em coma ou não, e instáveis que necessitem de cuidados de terapia intensiva e monitoração que não podem ser providos fora do ambiente de UTI;
- b) prioridade 2: pacientes que necessitam de monitoração intensiva e podem potencialmente necessitar de intervenção imediata;
- c) prioridade 3: pacientes criticamente enfermos, mas que tem uma probabilidade reduzida de sobrevivida.

Varias irregularidades e falhas graves foram constatadas na referida auditoria operacional que demonstram absurda ineficiência na gestão dos leitos de UTIs pela rede pública de saúde do DF, destacando-se as seguintes:

- a) 64% das solicitações de internação não foram atendidas. Isso significa que 2 em cada 3 pacientes graves não conseguiram acesso à UTI, o que certamente provocou agravamento da saúde dos pacientes e muitas vezes mortes por falta de atendimento médico adequado;
- b) dos pacientes que conseguiram acesso às UTIs – 1/3 apenas dos que necessitavam de tratamento intensivo – 65% foram internados tardiamente. O período razoável e aceitável entre o pedido de uma UTI e o acesso a ela é de no máximo 6 horas, sob pena de comprometimento grave da saúde do paciente. No ano de 2013, para os pacientes que tiveram acesso as UTIs, o tempo médio de espera

⁵³ Relatório de Auditoria Operacional nas Unidades de Tratamento Intensivo da Rede Pública de Saúde do Distrito Federal, Processo nº 31.900/2013 – TCDF. p. 193.

⁵⁴ Portaria nº 42, de 31 de agosto de 2006, da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

entre o pedido e a internação foi de 52 horas, ou seja, 8 vezes maior do que o tempo máximo recomendado. Segundo pesquisadores do Hospital Universitário de Londrina – PR, o tempo médio de espera de 52 horas até à internação eleva em quase 70% o risco de morte do paciente⁵⁵;

- c) o fluxo da Central de Regulação, necessário para garantir acesso equânime e mais rápido às UTIs dos pacientes mais graves segundo critérios técnicos e objetivos estabelecidos previamente, não foi respeitado em muitos casos no exercício de 2013. De 710 internações em leitos de UTIs, 150 foram consideradas fora do fluxo da Central de Regulação, o que demonstra inaceitável ofensa aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência. É inadmissível que, na Capital Federal, 21% das internações dos leitos de UTIs tenha ocorrido em razão de favorecimentos pessoais, possivelmente escusos, com total desrespeito à vida humana e as regras vigentes;
- d) no período de janeiro a dezembro de 2013, em razão de ineficiência administrativa, foram desperdiçados 9.697 diárias-leito de UTIs. Isso porque os pacientes que estavam internados recebiam alta médica e ficavam, em média, 8,9 dias ocupando o leito de UTI (dado de janeiro a setembro de 2013), haja vista que não havia disponível leito mais simples, menos complexo e menos dispendioso para a respectiva transferência. Contando apenas o prejuízo financeiro, já que vidas perdidas não podem ser mensuradas economicamente, a ocupação indevida de leitos de UTIs por pacientes que necessitavam de internação em leitos mais simples para concluir a recuperação da saúde, somou um prejuízo de

⁵⁵ Item 94 do Relatório de Auditoria Operacional nas Unidades de Tratamento Intensivo da Rede Pública de Saúde do Distrito Federal. Processo nº 31.900/2013 – TCDF. p. 210-211.

aproximadamente R\$ 13.000.000,00 (treze milhões de reais) somente no exercício de 2013.

Em consequência das falhas administrativas das UTIs, com desperdício de muitos leitos em razão de ineficiência da gestão, bem como pela falta de aplicação de critério técnico e rigoroso de regulação das vagas, muitos pacientes tiveram que recorrer ao poder judiciário para conseguir internação em uma unidade de tratamento intensivo de saúde.

Ocorre que o juiz, ao prolatar uma decisão liminar obrigando a rede pública de saúde à oferecer uma vaga em UTI para alguém que manejou um mandado de segurança, não leva em conta os critérios de regulação, até porque, de regra, não os conhece, ocorrendo assim, muitas vezes, o desentendimento da ordem de prioridades em razão de decisões judiciais.

E o número de decisões judiciais garantindo a imediata internação em leitos de UTIs na rede pública de saúde distrital não foi pequeno. Segundo dados obtidos pela equipe de auditoria do TCDF, 13% das 6.988 internações realizadas nas UTIs em 2013 ocorreram em razão de decisão judicial.

A não observância dos critérios de regulação, quer em razão de despreparo ou de ação com ofensa ao princípio da impessoalidade realizada pelo regulador, quer em razão de decisão judicial, levou a equipe de auditoria a anotar a seguinte observação no relatório constante do Processo nº 31.900/2013:

A internação em leitos de UTI fora do fluxo da Central de Regulação gera possibilidade de um paciente em situação menos grave ocupar a vaga de outro com maior risco e que está na fila de leitos de UTI respeitando a prioridade de acesso.

A gestão do acesso aos leitos de UTIs pela Secretaria de Estado de Saúde do DF, no ano de 2013, desrespeitou vários princípios norteadores da Administração Pública, entre eles o da eficiência, o da economicidade, o da moralidade e o da impessoalidade.

Para ficar apenas no princípio da eficiência, objeto deste trabalho, caso o gerenciamento das UTIs tivesse ocorrido com competência,

aproximadamente 10.000 leitos-dia de UTIs tinham sido ofertados aos pacientes, salvando, assim, muitas vidas.

É inaceitável que pacientes ficassem internados na UTI após alta médica, ocupando leitos de alta complexidade e muitos caros, quando poderiam ser removidos, caso o gestor tivesse atuado com eficiência, para um leito mais simples e de menor custo. Muitas vagas a mais de UTIs teriam sido ofertadas à população e quantas vidas teriam sido salvas.

O desrespeito ao princípio da eficiência em áreas essenciais a sociedade, como é o caso da saúde pública, além de causar prejuízos financeiros enormes aos cofres públicos em detrimento do princípio da economicidade, ainda fere de morte o princípio da eficiência, causando, muitas vezes, danos irreparáveis aos pacientes.

CONCLUSÃO

O princípio da eficiência – mais moderno dentre os princípios explícitos constantes do artigo 37 da Constituição Federal – ganha importância na Administração Pública com a reforma do aparelho do Estado promovida no Governo Fernando Henrique Cardoso na segunda metade dos anos 90 do século passado.

Por força de regramento constitucional, o gestor público não deve e não pode mais contentar-se com ações públicas que homenageiem apenas os princípios da legalidade, da publicidade, da moralidade e da impessoalidade, devendo, também, atuar na busca dos melhores resultados para a sociedade e para o Poder Público.

Assim, desde a Emenda Constitucional nº 19/98 o princípio da eficiência passou a ter importância central para o Poder Público. Não que ele não tivesse relevância anteriormente. Até porque, mesmo antes de 1998 ele já estava previsto na Constituição quando da avaliação da gestão pelo controle interno dos diversos Poderes e como objetivo da Administração Pública em várias legislações. Todavia, passou a ter status de princípio constitucional dada a sua relevância e as consequências que uma gestão pública eficiente pode gerar para a sociedade.

Nos casos analisados neste trabalho, objetos de auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, pode-se perceber como uma gestão ineficiente dos meios e recursos públicos pode gerar consequências graves para a sociedade. Ou, reversamente, como uma gestão eficiente pode garantir ações e políticas públicas que atendam as mais relevantes necessidades da sociedade.

A ineficiência administrativa no Sistema de Transporte Público Coletivo do DF faz com que seus usuários tenham que pagar tarifas caras em troca de um serviço público de péssima qualidade, o que obriga várias pessoas, que poderiam deslocar-se de ônibus ou de metrô, a usarem seus veículos particulares, causando, entre outras consequências, grandes engarrafamentos como os

verificados atualmente em praticamente todo o Distrito Federal. Isso sem contar o prejuízo experimentado pelo erário em razão da desorganização e da ausência de fiscalização em relação aos valores arrecadados pelas empresas concessionárias dos serviços de transporte público coletivo do DF.

Na área educacional o menosprezo pelo princípio da eficiência gerou péssimos resultados no ensino público distrital e na qualidade do aprendizado dos alunos. Os elevados índices de reprovação, desconformidade da idade com a série escolar e abandono escolar refletem a ineficiência da gestão em área tão essencial para a sociedade. O pior é que educação pública sem qualidade gera indivíduos desqualificados para atividades profissionais e para o exercício da cidadania, contribuindo, assim, para todas as espécies de ações em prejuízo da Administração Pública e do interesse da sociedade.

Em relação a saúde pública, especialmente nas Unidades de Tratamento Intensivo – UTIs a falta de qualidade de gestão comprovadamente causou danos graves à saúde e a morte de muitos pacientes. A continuação da ocupação das UTIs por pacientes que não mais necessitavam de tratamento intensivo, enquanto pessoas em estado grave não conseguiram acesso a essas unidades especiais e complexas de saúde. É a ineficiência da gestão causando a sua consequência mais grave, ou seja, a morte de pessoas.

A ineficiência de gestão causa desperdícios e/ou desvios criminosos de recursos públicos. O gestor público deve ser qualificado para enfrentar e solucionar as dificuldades e os diversos problemas que lhe são apresentados, de modo a permitir que ações e políticas públicas resultem no atendimento das demandas mais relevantes da sociedade. A busca por melhores resultados com menores dispêndios de recursos públicos, alcançados com atos praticados em conformidade com a legislação e com os princípios éticos e morais, passou a ser obrigação constitucional do gestor público e da Administração Pública após a Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

Com isso o Tribunal de Contas do Distrito Federal criou a Escola de Contas com o intuito de oferecer cursos profissionalizantes para seus servidores,

aumentando assim, a capacitação técnica dos seus servidores oferecendo um melhor desempenho dos serviços oferecidos gerando uma maior eficiência.

Portanto, pode-se concluir que gestão eficiente ou que observa o princípio da eficiência é aquela que, baseada em um diagnóstico confiável, apura suas carências, seus meios e as prioridades da sociedade, desenvolve planejamento sério e, sem descuidar da legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade, obtém, com suas ações, políticas e serviços públicos os resultados que da melhor maneira possível e com os menores gastos atendam as reais necessidades dos cidadãos e realize o interesse público.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Planejamento Econômico do Brasil: Uma visão de longo prazo, 1934-2006** In: João Paulo Peixoto (organizador): Governando o Governo: modernização da administração pública do Brasil. São Paulo – SP: Atlas Editora S.A., 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O princípio da eficiência**. Rio de Janeiro: Revista Forense, vol. 386, ano 102, julho-agosto de 2006.

BARRETO, Davi. GRAEFF, Fernando. Auditoria – **Teoria e exercícios comentados**. 3ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo – SP: Editora Método, 2014.

BERCOVICI, Gilberto. **Concepção Material de Serviço Público e Estado Brasileiro**. In: Serviços Públicos e Direito Tributário. Heleno Taveira Tôrres (coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BUGARIN, Paulo Soares. **Os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade**. Breves notas doutrinárias e da jurisprudência do TCU. In: Luiz Guerra (coordenação). Temas contemporâneos do Direito. Homenagem ao bicentenário do Supremo Tribunal Federal. Brasília-DF: Guerra Editora, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª ed., revista, ampliada e atualizada até 31-12-2014. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015.

<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>

<http://www.dicionariodoaurelio.com/eficiente>

http://www.senado.gov.br/senado/portaldoservidor/jornal/jornal116/proceso_legislativ

o

[http:// www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

JACOBY FERNANDES, J. U.. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisprudência e competência**. 3ª ed., rev., atual, e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 2015.

LEITE, Rosimeire Ventura. **O Princípio da Eficiência na Administração Pública**. Revista de Direito Administrativo RDA 226. Rio de Janeiro: Renovar, out/dez. 2001.

LINS, Luiz dos Santos. Auditoria. **Uma abordagem prática com ênfase na auditoria externa**. 3ª ed., atualizada e revisada. São Paulo – SP: Editora Atlas S.A., 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. ALEIXO, Délcio Balestero. BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed., atualizada até a Emenda Constitucional 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed., revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014, São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno: Legitimidade, Finalidade, Eficiência, Resultados**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. p. 112.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e Burocracia**. Impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012.