



III CONGRESSO
INTERNACIONAL
DE CONTROLE E
POLÍTICAS PÚBLICAS

E S P A Ç O

*Arthur
José Nísio*



INSTITUTO RUI BARBOSA
COORDENADOR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
APOIO

ESPAÇO ARTHUR JOSÉ NÍSIO

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS

BELO HORIZONTE
2018

COMPOSIÇÃO ATUAL IRB
DIRETORIA IRB 2016-2017

PRESIDENTE

Sebastião Helvecio Ramos de Castro (TCEMG)

VICE-PRESIDENTE DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Cezar Miola (TCERS)

VICE-PRESIDENTE DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Cristiana de Castro Moraes (TCESP)

VICE-PRESIDENTE DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

Edilberto Carlos Pontes Lima (TCECE)

VICE-PRESIDENTE DE AUDITORIA

Inaldo da Paixão Santos Araújo (TCEBA)

VICE-PRESIDENTE DE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Domingos Augusto Taufner (TCEES)

PRIMEIRO SECRETÁRIO

Marcos Coelho Loreto (TCEPE)

SEGUNDO SECRETÁRIO

Jonas Lopes de Carvalho Júnior (TCERJ)

TESOUREIRO

Gilberto Pinto Monteiro Diniz (TCEMG)

SUPLENTE DA VICE-PRESIDÊNCIA

1 - Manoel Pires dos Santos (TCETO)

2 - Ivan Lelis Bonilha (TCEPR)

3 - Maria Elizabeth Cavalcante de Azevedo Picanço (TCEAP)

4 - Waldir Júlio Teis (TCEMT)

5 - Fernando Rodrigues Catão (TCEPB)

CONSELHO FISCAL

Antônio Carlos Flores de Moraes (TCMRJ)

José Alves Viana (TCEMG)

Maurício Faria Pinto (TCMSP)

Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins (TCEPI)

José de Ribamar Caldas Furtado (TCEMA)

SUPLENTE DO CONSELHO FISCAL

Hamilton Antônio Coelho (TCEMG)

Francisco de Souza Andrade Netto (TCMBA)

Carlos Thompson Costa Fernandes (TCERN)

Arthur Paredes Cunha Lima (TCEPB)

Érico Xavier Desterro e Silva (TCEAM)

EQUIPE DO IRB

Coordenação Geral

Marília Gonçalves de Carvalho

Assessoria de Comunicação:

Luiz Gustavo Ribeiro da Silva

Assessoria Administrativa Financeira:

Marli Pereira Costa

Apoio Administrativo

Luciene Helena da Conceição, Andreia C. Damasceno
Barbosa, Liliâne Aparecida da Silva Barros

Colaboradora Institucional

Esmeralda Madureira

EXPEDIENTE

Realização

Escola de Gestão Pública do TCEPR

Produção Editorial e Diagramação

Núcleo de Imagem | Diretoria de Comunicação Social
do TCEPR

Belo Horizonte, janeiro de 2018

SEDE DO INSTITUTO RUI BARBOSA

Av. Raja Gabaglia 1.315 - 1º andar (Edifício Anexo)
Luxemburgo, Belo Horizonte - Minas Gerais | CEP: 30380-435
TEL.: (31) 3348- 2682 | 2679 / 2639
E-mail: irb@irbcontas.org.br

Ficha Catalográfica

C749e Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas (3. : 2017 : Curitiba)
Espaço Arthur José Nísio : Anais do III Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas / coordenado por Instituto Rui Barbosa. - Belo Horizonte : IRB, 2018.
167 p.
Evento realizado pelo Instituto Rui Barbosa, em parceria com o TCEPR, de 17 a 19 de outubro de 2017.
ISBN 9788565283083
1. Controle externo 2. Tribunal de Contas 3. Congresso I. Título
II. Instituto Rui Barbosa

CDU 336.126.55.1

SUMÁRIO

EFEITOS DA RESTRIÇÃO DE PROPOSTAS EM LICITAÇÕES SOBRE CUSTOS E EXPECTATIVA DE CONCLUSÃO DOS PROJETOS PÚBLICOS.....**5**

ESTRATÉGIAS DO CONTROLE EXTERNO RUMO À AGENDA 2030: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PODER EXECUTIVO E IMPLEMENTAÇÃO REGIONAL DOS ODS**23**

O MONITORAMENTO ELETRÔNICO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA SEGURANÇA PÚBLICA..... **38**

LEI ROUANET: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DA POLÍTICA PÚBLICA **63**

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS À LUZ DA AGENDA 2030, DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL BRASILEIRO **80**

A EFETIVIDADE DO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO NOS RESULTADOS DA GESTÃO FISCAL - ENFOQUE NO MUNICÍPIO DE BARROSO – MINAS GERAIS - BRASIL **106**

FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO NA CRIAÇÃO E FORTALECIMENTO DAS OUVIDORIAS MUNICIPAIS **125**

ATENÇÃO ONCOLÓGICA ESPECIALIZADA HOSPITALAR NAS LENTES DO TCE SERGIPE **146**

EFEITOS DA RESTRIÇÃO DE PROPOSTAS EM LICITAÇÕES SOBRE CUSTOS E EXPECTATIVA DE CONCLUSÃO DOS PROJETOS PÚBLICOS

*Adriana Portugal**

*Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF
Economics and Politics Research Group – EPRG*

Maurício Bugarin

*Universidade de Brasília – UnB
Economics and Politics Research Group – EPRG*

Resumo

Esse artigo analisa o efeito de uma restrição específica no processo de licitação de um projeto público, que visa reduzir a probabilidade de o projeto ser abandonado inconcluso. É avaliado, a partir de um arcabouço de leilão selado de primeiro preço, se o governo tem ganho efetivo na licitação caso estabeleça, já na realização do certame, que não irá firmar contratos com uma mesma empresa para a realização de todos os lotes (partes) do projeto. Fica evidenciado que há situações em que é preciso ponderar essa possibilidade de abandono do projeto para se definir a melhor estratégia de licitação, uma vez que não é inequívoco que esta condição no edital gere benefício para o governo.

Código JEL: D44, D81, D82.

Palavras-chave: leilão, licitação, informação incompleta, leilão selado.

Abstract

This article analyzes the effect of a specific constraint on a bidding process of a public project. It is evaluated, based on a first-price sealed auction framework, if the government has an effective gain if it establishes, in the course of the event, that it will not contract only one company to carry out all parts of the project. There are situations in which it is necessary to evaluate this possibility of abandoning the project in order to define the best bidding strategy, since it is not unequivocal that this condition in the bidding process generates benefit for the government.

JEL cod classification: D44, D81, D82.

Keywords: auction, bidding, incomplete information, sealed auction.

1. Introdução

A Administração Pública possui o encargo de prestar bons serviços públicos de maneira continuada, ou seja, sem interrupções maléficas ao bem-estar social, a partir de contratações de terceiros ao menor preço possível. Essa obrigação, por vezes, causa dúvidas quanto aos elementos restritivos nesse processo de contratação que possam garantir minimamente a gestão quanto a essas interrupções.

Neste contexto é que se insere a discussão contida neste *paper*, isso porque se analisa uma situação de licitação da prestação de um serviço público em que há uma restrição da quantidade de contratos que uma mesma empresa pode realizar com o governo. Essa restrição se daria para evitar que todo um conjunto de serviços, ou parte significativa dele, ficasse no domínio de uma única empresa que eventualmente viesse a suspender a prestação dos serviços públicos por questões relativas ao seu negócio (falência, exigência unilateral de revisão dos preços contratados para aumento da margem de lucro, etc.). Uma estratégia que tem sido utilizada para atingir esse objetivo seria a de restringir a quantidade de lotes (partes) de uma licitação em que uma empresa possa apresentar propostas de preços vencedoras, ou seja, que representem o menor preço de contratação para a Administração, a qual esperaria, com isso, não se tornar refém das prestadoras de serviços públicos quando da efetiva contratação dos serviços.

A adoção dessa estratégia tem sido muito frequente nos últimos anos em licitações relevantes no Distrito Federal, mesmo na ausência de suporte legal nas normas brasileiras referentes a contratações públicas. A experiência do governo em contratações de serviços que podem ocorrer por toda a região do DF, como, por exemplo, a roçagem, a limpeza de bocas de lobo, a manutenção das redes de água e esgoto, o “tapa-buraco”¹, a própria reabilitação de vias urbanas e a manutenção do sistema de iluminação pública têm apresentado esse tipo de restrição.

Um argumento que foi utilizado como justificativa para tal previsão editalícia foi uma contratação malsucedida, ocorrida em 2008, da empresa GHF Comercial Internacional Trading Ltda., para o corte de grama e poda de árvores em todo o DF². Ao longo do período de execução do contrato,

1 Serviço de engenharia para o preenchimento de um buraco em via urbana.

2 Vide: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/6717214/pg-30-secao-03-diario-oficial-do-distrito-federal-dodf-de-30-01-2008?ref=previous_button

a empresa perdeu a sua capacidade operativa, gerando a posterior descontinuidade dos serviços e, em última instância, um risco para a saúde pública com o contínuo crescimento da grama e a demora para a realização de nova contratação³. Em 2012, essa problemática voltou a ocorrer na contratação dos serviços de limpeza das bocas de lobo, com a empresa Quattro Construtora Ltda., o que, em conjunto com o caso da GHF, passou a nortear a definição desse critério mais restritivo nos contratos administrativos do GDF, hoje atingindo uma enorme gama de contratações, englobando não só os certames nas áreas de urbanização, mas também os de saneamento e iluminação pública.

Com essa linha de argumentação, em 2013 foram lançados no DF certames para a reabilitação de vias urbanas no âmbito do então denominado "Programa Asfalto Novo"⁴. Foram três etapas de licitação que representavam a realização de diferentes serviços de pavimentação urbana em todo o DF⁵. Cada etapa possuía a restrição de não ser permitido à Administração Pública firmar mais do que três contratos com uma mesma empresa, sendo previsto no edital que:

"Caso uma licitante seja julgada vencedora em 03 (três) lotes, as propostas apresentadas para os demais lotes será(ão) devolvida(s) devidamente lacrada(s). Os envelopes das propostas serão abertos sequencialmente."

O resultado da licitação referente à primeira etapa do programa demonstra a influência desta solução sobre a competição entre as empresas do mercado da construção civil no DF. Num universo em que mais de 60 (sessenta) empresas manifestaram interesse no edital, um percentual expressivo de empresas licitantes (82%) apresentou proposta para apenas 4 (quatro) dos 14 (quatorze) lotes e os 4 (quatro) últimos lotes (11, 12, 13 e 14), licitados em sequência, foram os que receberam o maior número de propostas. Ademais, dos 14 lotes da licitação, 50% teve disputa de, no máximo, 3 (três) empresas, indicando um possível cerceamento da concorrência nos primeiros lotes, um receio das empresas em ficar precocemente fora do processo licitatório e uma drástica redução do grau de competitividade do certame.

3 Vide: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/01/28/interna_cidadesdf,234675/gdf-contratara-mais-empresas-para-reforcar-poda-do-mato.shtml.

4 <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2013/02/07/primeiro-edital-do-programa-asfalto-novo/>

5 Concorrências Públicas nºs 02, 22 e 45/2013 da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP.

Uma curiosidade chama a atenção nesse conjunto de licitações. Embora a primeira e a segunda etapas do programa tivessem sido lançadas com uma divisão em lotes relativamente similar na área do DF, uma vez que contavam com 14 e 16 lotes, respectivamente, a terceira etapa foi licitada com a área do DF dividida em 29 lotes, sem, no entanto, ser afetada a restrição referente à contratação das empresas, uma vez que se manteve a condição de que somente três contratos poderiam ser firmados com uma mesma empresa também nesta última etapa de licitação.

O Tribunal de Contas do DF – TCDF aprovou a primeira etapa do programa com essa restrição de contratos sob a perspectiva de os serviços serem feitos antes da realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil, em que Brasília/DF foi uma das sub-sedes, conferindo urgência na prestação dos serviços. As demais etapas acabaram sendo aprovadas pela Corte com a mesma característica restritiva, uma vez que a primeira etapa foi utilizada como jurisprudência prévia. Destarte, essa previsão, que vinha sendo tolerada pelo Tribunal de Contas apenas em casos excepcionais, onde aquela Corte entendia que estavam demonstradas situações de urgência e essencialidade, passou a constar também de licitações em que não se identificavam quaisquer excepcionalidades, como a licitação da prestação de serviço de leitura de hidrômetros para a emissão das respectivas faturas aos consumidores⁶, demonstrando que uma ariscada jurisprudência acerca do tema tem efetivamente se firmado com o tempo.

Sob o ponto de vista da teoria dos jogos, essa estratégia parece ter um forte potencial de interferir na competição entre as empresas, uma vez que, estando restrita a uma quantidade limite de contratos, há uma tendência de revisão na forma como suas propostas serão apresentadas na licitação, podendo comprometer a competitividade e, por consequência, a vantajosidade do certame.

Se, por um lado, evita-se que o governo firme contratos com apenas um prestador de serviços para que a sua eventual sucumbência não comprometa a continuidade da prestação do serviço para a sociedade, por outro lado, há uma potencial contratação por valor desvantajoso para a Administração. Estabelece-se, então, um possível *trade-off* entre o risco da paralisação na prestação de um serviço público para a sociedade e uma eventual perda de competitividade no certame e, portanto, do benefício esperado para o governo na contratação pública.

6 Concorrência Pública nº 03/2016 da Companhia de Saneamento Ambiental do DF – CAESB.

Para tratar do assunto, será estabelecido um jogo entre duas empresas idênticas e independentes que concorrem em uma licitação de um projeto público dividido em duas partes iguais, licitados em ordem sequencial. No primeiro cenário, o certame pode resultar na prestação de serviços a cargo de uma única empresa vencedora, desde que sua proposta de preços, apresentada simultaneamente entre os participantes, represente o menor preço para a execução deste serviço, atingindo, portanto, a única condição necessária e suficiente para a assinatura do contrato de prestação com a Administração Pública.

Na sequência, um segundo cenário é analisado em que é estabelecido que se uma empresa propuser o menor preço para prestar o serviço de um lote, adquirindo a condição para a assinatura de um contrato, essa mesma empresa não poderá apresentar proposta para o outro lote, ou, caso apresente outra proposta e seja a de menor valor também no outro lote, o contrato não poderá ser assinado para se evitar que toda a prestação do serviço fique a cargo de uma mesma empresa.

Nesse último caso, é de se esperar que haja uma redução do risco da Administração, mas, por outro lado, com uma menor concorrência no certame. Assim, o primeiro certame representaria gastos públicos menores, na medida em que os valores propostos pelas empresas seriam também menores devido à concorrência, tornando discutível a vantajosidade da medida de restrição.

2. O modelo básico

Trata-se de um jogo bayesiano na forma normal (ou estratégica), estático e com informação incompleta, entre duas empresas que concorrem para realizar um projeto público, dividido em duas partes iguais e independentes denominadas lotes. No jogo, as empresas fazem seus lances pelas duas partes do projeto simultaneamente e o governo implementa a licitação na forma sequencial, licitando um lote depois o outro, e pode eventualmente estabelecer uma restrição quanto à contratação das empresas no sentido de que, se uma empresa ganhar a licitação do primeiro lote, essa mesma empresa não poderá contratar também o segundo.

No modelo básico inicialmente analisado, não existia essa restrição, de forma que as empresas consideram cada lote como uma licitação

independente. Ademais, não há restrição de capacidade das empresas, de forma que uma mesma empresa tem condições técnicas de executar as duas partes (os dois lotes) do projeto.

Em um período inicial, para que as empresas possam avaliar os respectivos custos de realização dos lotes dos projetos, elas tomam conhecimento do projeto, dos lotes e da estimativa de gastos feita pelo governo para a realização de cada lote. Considerando a hipótese de que os dois lotes são idênticos, uma empresa terá o mesmo custo para executar cada parte do projeto. Em seguida, cada empresa define o quanto cobrará para a realização de cada lote do projeto, apresentando propostas sigilosas ao governo. Finalmente, o governo avalia as propostas e concede o direito à realização de cada lote do projeto à empresa que tiver proposto o menor valor para a execução dos lotes (o que representa o maior desconto em relação ao valor estimado pelo governo), de forma que a empresa vencedora irá cobrar pela realização de um dos lotes do projeto exatamente esse valor proposto.

Caso as duas empresas façam a mesma oferta para um lote do projeto, o governo faz um sorteio entre as empresas, lançando uma moeda. Se for par, o governo atribui a realização daquele lote do projeto para a empresa 1, ao passo que, se for ímpar, o faz para a empresa 2.

Postula-se, que as empresas *ex-ante* são idênticas, assim como os lotes e a respectiva estimativa de custos realizada pelo governo. Cada empresa i , para $i = 1, 2$, consegue executar cada lote do projeto do governo a um custo que lhe é próprio, independente uma da outra. Ademais, não há qualquer tipo de sinergia quando uma mesma empresa adquire os dois lotes. Assim, uma empresa i executa cada lote ao custo c_i . Esse custo privado de cada empresa representa o respectivo tipo do agente, estabelecendo-se que esse valor será no mínimo 1 e no máximo 2, e adotando-se que o mesmo está uniformemente distribuído no intervalo $[1, 2]$, portanto, de acordo com a função distribuição de probabilidades $F_i(c_i) = c_i - 1$ e a densidade de probabilidades $f_i(c_i) = 1$, para $i = 1, 2$.

Assim, os conjuntos de tipos dos agentes são dados por:

$$T_1 = T_2 = C_1 = C_2 = [1, 2]$$

em que $c_i \in C_i$ é o custo real de realização de cada lote do projeto para a empresa $i = 1, 2$.

Cada licitante $i = 1, 2$ sabe o respectivo custo real de executar o serviço que o governo está licitando, mas, em relação ao concorrente $-i$, conhece apenas a distribuição de probabilidades *ex-ante* de seu tipo, $F_{-i}(\cdot)$. Como, por hipótese, considera-se que os custos de cada empresa são privados e independentes, a probabilidade conjunta de os tipos serem c_i , para $i = 1, 2$, é dada pela função densidade de probabilidade $f(c_1, c_2) = f_1(c_1)f_2(c_2)$, de forma que a função de distribuição de probabilidades F_i para $i = 1, 2$, $F_i: C_i \rightarrow [0, 1]$, é dada por:

$$F_i(k) = \text{Prob}(c_i \leq k) = k - 1$$

$$f_i(k) = F'_i(k) = 1$$

Considerando a independência entre as duas licitações, bem como o fato de os dois lotes serem idênticos, a resolução desse jogo equivale à resolução da licitação de um único lote (replicada duas vezes).

Analisando essa licitação de um lote, uma ação de uma empresa é a demanda de pagamento que ela faz, no processo licitatório, para aceitar executar o projeto. O conjunto de possíveis ações de cada empresa é dado por A_i , para $i = 1, 2$ em que:

$$A_1 = A_2 = [1, 2]$$

As empresas demandam na licitação um pagamento $l_i(c_i)$ para $i = 1, 2$, a receber do governo pela realização de cada lote do projeto. Essa demanda l_i da empresa i é uma função (lance) do conjunto de possíveis tipos das empresas no conjunto de lances (ações) possíveis. Como os tipos correspondem aos possíveis custos que as empresas efetivamente terão que arcar para a execução do projeto em licitação, pode-se escrever:

$$l_i: C_i \rightarrow A_i$$

$$c_i \rightarrow l_i(c_i)$$

Portanto, a utilidade *ex-post* da empresa i quando ela é do tipo c_i e escolhe fazer o lance y_i e a outra empresa, $-i$, é do tipo c_{-i} e escolhe a estratégia l_{-i} é dada por:

$$u_i(y_i; l_{-i}(\cdot); c_i) = \begin{cases} y_i - c_i & \text{se } y_i < l_{-i}(c_{-i}) \\ \frac{y_i - c_i}{2} & \text{se } y_i = l_{-i}(c_{-i}) \\ 0 & \text{se } y_i > l_{-i}(c_{-i}) \end{cases}$$

Conhecendo o seu tipo, ou seja, o real custo de realizar um lote do projeto do governo, a empresa 1 vai procurar maximizar a sua utilidade esperada no estágio ínterim, atualizando a respectiva crença sobre a empresa 2, de maneira que se obtenha um equilíbrio de Nash bayesiano, que é um par de estratégias (l_1, l_2) satisfazendo:

- (i) para a realização c_1 do custo da empresa 1, $l_1(c_1)$ é a solução (y_1) do seguinte problema de maximização:

$$\max_{y_1} (y_1 - c_1) \Pr\{y_1 < l_2(c_2)\} + \frac{1}{2} (y_1 - c_1) \Pr\{y_1 = l_2(c_2)\}$$

- (ii) para a realização c_2 do custo da empresa 2, $l_2(c_2)$ é a solução (y_2) do seguinte problema de maximização:

$$\max_{y_2} (y_2 - c_2) \Pr\{y_2 < l_1(c_1)\} + \frac{1}{2} (y_2 - c_2) \Pr\{y_2 = l_1(c_1)\}$$

Para resolver o problema, foi considerado que, pela simetria do jogo com relação às empresas, o equilíbrio buscado deve ser também simétrico, de forma que as duas empresas escolhem a mesma função estratégia: $l_1 = l_2 = l$. Além disso, há a suposição de que quanto maior for o valor c_i , ou seja, quanto mais valor a empresa i atribuir a um lote do projeto do governo, maior será seu lance em equilíbrio, ou seja, a função l é estritamente crescente. Por fim, também foi considerado que l é diferenciável.

Como o lance l é estritamente crescente, dado o valor y_i , para $i = 1, 2$, têm-se que $\Pr\{l_2(c_2) = y_1\} = \Pr\{l_1(c_1) = y_2\} = 0$, para qualquer que seja a realização de c_i . Isso acontece porque essa igualdade ocorre em no máximo um ponto, um conjunto de medida (de probabilidade) zero.

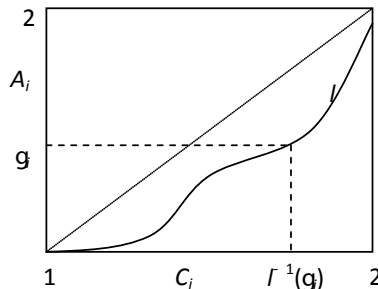


Figura 1: Estratégia l estritamente crescente, em que $j=i$

Portanto, os problemas de maximização anteriores podem ser reduzidos a:

$$\max_{\gamma_1} (\gamma_1 - c_1) \Pr\{\gamma_1 < l_2(c_2)\}$$

$$\max_{\gamma_2} (\gamma_2 - c_2) \Pr\{\gamma_2 < l_1(c_1)\}$$

Sendo a função $l: [1,2] \rightarrow [1,2]$ e focando na solução do problema da empresa 1, para um dado valor de proposta y_1 , a empresa ganhará um lote do projeto se propuser um valor para o lote tal que $\gamma_1 < l(c_2)$, em que $l(c_2)$ é o valor proposto pela empresa 2. Assim, tem-se que:

$$\gamma_1 < l(c_2) \Leftrightarrow l^{-1}(\gamma_1) < c_2 \Leftrightarrow c_2 > l^{-1}(\gamma_1)$$

O problema da empresa 1 é, então, maximizar a respectiva utilidade ao propor para um lote o valor y_1 , dado $l(c_2)$ e o custo real c_1 desse mesmo lote para a empresa 1. Representa-se da seguinte forma o problema:

$$\max_{\gamma_1} U_1(\gamma_1, l(c_2); c_1) = \max_{\gamma_1} \int_1^{l^{-1}(\gamma_1)} 0 \cdot f_2(c_2) \cdot dc_2 + \int_{l^{-1}(\gamma_1)}^2 (\gamma_1 - c_1) \cdot f_2(c_2) \cdot dc_2$$

Considerando que $f_2(c_2) = 1$, como apresentado anteriormente, obtém-se o seguinte problema de maximização da empresa 1:

$$\max_{\gamma_1} (\gamma_1 - c_1)(2 - l^{-1}(\gamma_1))$$

Pela suposição de que a função $l(\cdot)$ é côncava, e sabendo-se que $l^{-1}(\gamma_1) = l^{-1}(l(c_1)) = c_1$, pela aplicação da regra da cadeia, a solução deste problema será:

$$l(c_1) = 1 + \frac{c_1}{2}$$

Sendo esse o mesmo resultado para a empresa 2, ou seja:

$$l(c_2) = 1 + \frac{c_2}{2}$$

Essa solução indica que a empresa que tiver menor custo real c_i será a vencedora em cada lote da licitação na situação em que não ocorra qualquer restrição relativa à contratação no segundo lote da licitação, mostrando-se, portanto, como um resultado eficiente. É importante ressaltar que, nessa situação, o resultado é eficiente nos dois lotes porque se supôs que ambos os lotes são idênticos e não há sinergias na execução dos lotes por uma mesma

empresa. Também é de se destacar que há livre concorrência entre as licitantes pelo fato de não haver restrição na apresentação das propostas de preço.

No entanto, há uma perda econômica decorrente da informação incompleta acerca dos tipos das empresas, o que pode ser estimado por meio do cálculo do custo do projeto para o governo. De fato, se o governo pudesse observar o custo real para cada firma, e oferecer o projeto à firma de menor custo pagando por ele exatamente esse custo, então, os gastos decorrentes da implantação dos dois lotes do projeto para o governo, quando não há restrição de contratação das empresas, G_{sr} , seriam:

$$G_{sr} = 2 \left[2 \int_1^2 \int_{c_1}^2 c_1 dc_2 dc_1 \right] = 2 \left[2 \int_1^2 c_1 \int_{c_1}^2 dc_2 dc_1 \right] = 2 \left[2 \int_1^2 c_1 (2 - c_1) dc_1 \right] = 4 \left(c_1^2 - \frac{c_1^3}{3} \right) \Big|_1^2$$

$$G_{sr} = \frac{8}{3}$$

Porém, o governo não conhece os custos reais. Então, os gastos para a implantação do projeto, ainda sem restrição de contratação no segundo lote, g_{sr} , serão os definidos a partir dos lances estratégicos dos jogadores:

$$g_{sr} = 2 \left[2 \int_1^2 \int_{c_1}^2 l(c_1) dc_2 dc_1 \right] = 2 \left[2 \int_1^2 \int_{c_1}^2 \left(1 + \frac{c_1}{2} \right) dc_2 dc_1 \right] = 2 \int_1^2 (2 + c_1)(2 - c_1) dc_1 = 2 \left(4c_1 - \frac{c_1^3}{3} \right) \Big|_1^2$$

$$g_{sr} = \frac{10}{3}$$

Portanto, os gastos do governo serão maiores, $g_{sr} > G_{sr}$, devido à ausência de informação sobre as empresas envolvidas no certame, sendo de 2/3 o custo adicional desta ausência.

Os resultados do jogo são totalmente alterados, no entanto, caso haja restrição de contratação na licitação do segundo lote. Se o governo impuser uma restrição no sentido de a empresa vencedora do primeiro lote não poder ser contratada para o segundo lote, de antemão se verifica que as empresas irão se comportar diferentemente no que tange aos valores propostos.

Isso porque, o que se espera é que as licitantes, sabendo que não concorrerão livremente no segundo lote, antecipem essa perspectiva e apresentem propostas no valor máximo já no primeiro lote, o que se verificará também no segundo lote. Assim, é uma estratégia dominante para as empresas propor o valor máximo

para a execução de cada lote, ou seja, $l_i = y_i = 2$, para $i = 1, 2$, garantindo um lote para cada ao máximo preço e resultando em uma situação em que parece haver uma institucionalização do conluio entre empresas.

Assim, se houver a restrição de propostas para o segundo lote, o gasto total (dos dois lotes) esperado para a implantação do projeto, G_{cr} , aumentará de $10/3$ para $4 = 12/3$, ampliando o custo do governo em mais $2/3$, dado por $G_{cr} - g_{sr}$.

Portanto, do ponto de vista do custo do projeto, é clara a perda para o governo associada à restrição. Essa perda, no entanto, poderia se justificar caso houvesse um ganho com um aumento na probabilidade de conclusão do projeto.

Analisa-se, pois, essa questão a seguir.

Para tanto, supõe-se que exista uma probabilidade π_i de a empresa licitante $i = 1, 2$ descontinuar a realização do projeto nos lotes para os quais foi contratada, seja por falência ou por qualquer outro impedimento. Caso a empresa tenha sido contratada para um único lote, então existe uma probabilidade π_i de a empresa abandonar esse projeto. Caso tenha sido contratada para os dois lotes, então a probabilidade π_i se aplica ao abandono desses dois lotes conjuntamente. Em outras palavras, não se admite a possibilidade de que uma mesma empresa conclua um lote e abandone o outro.

Por simplicidade, mas sem perda de generalidade, supõe-se que um lote abandonado tem seu benefício social inteiramente perdido, devido à necessidade de novo processo licitatório. Já quanto aos custos, estima-se que uma proporção α do custo total é paga antes do abandono, de forma que, mesmo que o lote não seja finalizado, haverá um custo correspondendo à proporção do custo inicial contratado. Ademais, também por simplicidade, supõe-se simetria nessas probabilidades entre os licitantes, i.e., $\pi_1 = \pi_2 = \pi$.

Assim, sendo b o benefício para o governo de ter o projeto como um todo (os dois lotes) finalizado e, sendo dado $g_{sr} = \frac{10}{3}$, pode-se obter o benefício esperado total do projeto no caso de a licitação não conter nenhuma restrição, B_{sr} , qual seja:

$$B_{sr} = (1 - \pi) \left(b - \frac{10}{3} \right) + \pi \left(0 - \alpha \frac{10}{3} \right)$$

$$B_{sr} = (1 - \pi) \left(b - \frac{10}{3} \right) - \frac{10}{3} \pi \alpha$$

Na situação de haver a restrição de contratação na licitação do segundo lote, em que $G_{cr} = 4$, cada empresa fica com uma parte do projeto, ou seja, com um lote. Como as probabilidades de abandono são independentes, têm-se a seguinte distribuição de probabilidade para o abandono dos lotes:

- (i) probabilidade de ambas as empresas abandonarem o projeto, ou seja, os dois lotes não serem concluídos: π^2 ;
- (i) probabilidade de apenas uma empresa abandonar o projeto, ou seja, uma empresa conclui seu lote e a outra abandona seu lote: $2(1 - \pi)\pi$, com o benefício de implantação do projeto atingindo apenas $b/2$; e
- (i) probabilidade de nenhuma empresa abandonar o projeto, ou seja, os dois lotes serem concluídos: $(1 - \pi)^2$.

Com relação ao benefício da conclusão do projeto, a conclusão dos dois lotes gera um benefício b , enquanto inexistente benefício social se os dois lotes forem abandonados. No caso em que apenas um lote é concluído, postula-se linearidade no benefício, de forma que a conclusão de apenas um lote gera o benefício social $b/2$.

Assim, o benefício esperado total do projeto no caso de a licitação conter restrição na contratação do segundo lote, B_{cr} , será dado por:

$$B_{cr} = (1 - \pi)^2 (b - 4) + 2(1 - \pi)\pi \left[\frac{b}{2} - 2 - 2\alpha \right] + \pi^2 (0 - 2\alpha)$$

$$B_{cr} = (1 - \pi) \left(b - \frac{12}{3} \right) - 2\pi\alpha(2 - \pi)$$

A partir dessas expressões, algumas análises podem ser feitas considerando os valores limites de α , que no intervalo de $[0,1]$ pode representar a total ausência de custo por um projeto inacabado ($\alpha = 0$) ou o valor do gasto total de implantação do projeto ($\alpha = 1$), bem como tendo em conta os valores limites da probabilidade de o projeto ser abandonado, π , também variante no intervalo $[0,1]$.

Na ausência de custos para o governo quando o projeto resta inacabado, $\alpha = 0$, o benefício esperado de implantação de um projeto público quando o governo faz a sua licitação sem restringir a contratação referente ao segundo lote, b_{sr} , é dado por $(1 - \pi) g_{sr} = \frac{10}{3}$. No caso de o governo estabelecer alguma restrição na licitação, ainda para $\alpha = 0$, tem-se b_{cr} dado por $(1 - \pi)(b - 4)$, ou seja, não haveria benefício a mais para o governo o estabelecimento de restrição no processo licitatório, já que $b_{sr} > b_{cr}$ para qualquer probabilidade π de o projeto ser parcial ou totalmente abandonado.

No entanto, como essa hipótese de ausência de custo de um projeto inacabado ($\alpha = 0$) é muito forte, considera-se o caso em que $\alpha > 0$ e parte-se para a análise das situações limite em relação à probabilidade de abandono π . Quando essa probabilidade tende a zero, as expressões tornam-se $b_{sr} = b - \frac{10}{3}$ e $b_{cr} = b - \frac{12}{3}$, sendo naturalmente menos benéfico para a Administração Pública restringir a licitação. Já se essa probabilidade tende a um, as expressões passam a ser $b_{sr} = -\frac{10}{3}\alpha$ e $b_{cr} = -2\alpha$, situação em que se verifica adequada a adoção desta restrição para evitar que o projeto reste inacabado.

Há, portanto, um valor intermediário de π , dado por $\pi_{int} = \pi_{int}(\alpha) = \frac{\sqrt{(\alpha+5)^2 - 24} - (1-\alpha)}{6\alpha}$, tal que:

- (i) se $\pi > \pi_{int}$, então há efetivo benefício em se restringir a licitação e minimizar o malefício de se ter um projeto público inacabado; e
- (ii) se $\pi < \pi_{int}$, então não há efetivo benefício em se restringir a licitação e minimizar o malefício de se ter um projeto público inacabado.

A Figura 2 abaixo apresenta os valores limites da probabilidade de descontinuidade do projeto a partir da qual é vantajoso para o governo incluir a restrição de propostas, π_{int} , para cada valor do percentual de pagamento do projeto em caso de descontinuidade, α . A simulação mostra claramente que quanto maior for o percentual de pagamento, maiores serão as situações em que é preferível se exigir que um licitante não possa vencer mais de um lote, apesar do consequente aumento de custo do projeto.

α	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1
π_{int}	0,86	0,78	0,73	0,69	0,66	0,64	0,62	0,60	0,59	0,57

Fonte: Elaboração própria.

Figura 2. Probabilidade limite de descontinuidade do projeto, a partir da qual é vantajosa a inclusão da restrição de propostas.

Esse resultado sugere, então, que é preciso avaliar para qual tipo de projeto, em que tipo de mercado estão inseridas as empresas licitantes e o momento econômico vivenciado para se decidir pelo uso desse mecanismo de restrição de contratos. Em contratações de empreitada na construção civil, onde as falências e pedidos de recuperação fiscal têm crescido em vários estados⁷, este mecanismo pode, de fato, ser benéfico para a Administração.

Porém, essa análise não leva em conta uma eventual estratégia das empresas em continuar ou abandonar um projeto público. Caso a opção pelo abandono levasse em conta uma penalização mais severa das empresas, cuja consequência efetiva fosse não mais contratar com a Administração Pública, poder-se-ia verificar de maneira mais contundente ainda que não há benefícios em restringir a licitação na forma aqui tratada, já que essa penalização poderia se materializar numa considerável redução da probabilidade de abandono dos projetos, sugerindo novamente que esse mecanismo de restringir o número de contratos firmados com uma empresa não gera necessariamente os incentivos e os benefícios esperados.

3. Conclusão

A situação analisada neste artigo **é muito comum na atual Administração Pública, que promove constantes licitações para firmar contratos em que terceiros realizam o projeto público.** Nesse contexto, além da tradicional preocupação com os custos resultantes para o governo, há uma crescente preocupação também com os custos sociais resultantes do abandono do projeto pela empresa contratada sem a conclusão do mesmo.

O jogo que representa esse processo é similar ao leilão selado de primeiro preço, em que os agentes são empresas públicas detentoras da informação secreta sobre os reais custos que incorrem na concretização do projeto.

A solução do jogo proposto se mostra eficiente, uma vez que a licitante de menor custo terá condições de propor o menor valor para o projeto, permitindo contratos melhores para o governo. No entanto, sob o ponto de vista público, o gasto referente ao projeto não é, naturalmente, o menor possível, pois há uma perda informacional pelo fato de o governo não conhecer os custos efetivos das empresas.

7 <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2017/04/em-tres-anos-numero-de-pedidos-de-falencia-e-recuperacao-judicial-dobra-na-construcao-civil-de-sc-9782822.html>;
<http://fenacon.org.br/noticias/recuperacao-judicial-e-falencia-em-construtoras-avancam-25-1142/>

Neste contexto, a análise de uma eventual restrição no processo licitatório demonstra vários resultados interessantes. Se o governo, para se proteger da possibilidade de abandono do projeto pelas empresas contratadas, resolve que irá restringir a contratação de tal sorte que uma mesma empresa não poderá firmar os contratos de todos os lotes daquele projeto, aquele resultado eficiente desaparece e as empresas tendem a propor os maiores valores possíveis para a realização do projeto (usualmente o valor estimado pelo governo, tido como “teto” para as propostas), garantindo que cada uma ficará com uma parte do projeto ao maior custo possível. Essa situação acaba por se assemelhar a um conluio cujas bases são as próprias definições das regras do certame, o que conferiria a essa negociação um caráter institucional indesejado.

A análise desta restrição quanto à garantia para se evitar o abandono dos projetos permitiu apurar ainda que não há uma inequívoca vantagem nesta previsão editalícia. Em condições mercadológicas favoráveis, resta claro que é mais benéfico para a Administração Pública não restringir a licitação e minimizar os gastos públicos. Caso haja maior possibilidade de abandono do projeto pelas empresas contratadas, no entanto, pode se tornar mais benéfico para o governo estabelecer a restrição de contratação de uma mesma empresa para todas as partes do projeto, se o custo com o qual arca o governo, mesmo no caso de abandono, for suficientemente elevado.

O estudo mostra, portanto, ser necessário cuidadosa avaliação concreta dessa possibilidade de abandono, uma vez que somente em mercados mais voláteis (muito suscetíveis a falências em crises econômicas, por exemplo) é que se deveria dar importância a este efeito.

Como futuras extensões do trabalho, vislumbra-se a consideração no modelo de uma externalidade associada à não-finalização de um projeto público, ou seja, caso um lote do projeto ou o projeto todo fosse inacabado, poder-se-ia supor que a sociedade teria uma perda adicional sob o ponto de vista social, como na suspensão de um serviço na área de saneamento público causando problemas de saúde na população.

Uma outra variação válida do modelo seria haver uma assimetria entre os lotes e/ou entre as empresas. Isso tornaria a sequência de licitação mais importante e, provavelmente, resultaria em propostas diferentes entre um lote e outro, dado que os participantes avaliariam diferentemente de cada lote em licitação.

Por fim, também se poderia verificar uma proposta de ordem de licitação dos lotes caso fossem assimétricos. Numa primeira análise, o certame se daria na sequência numérica dos lotes, ou seja, inicialmente seria licitado o lote 1 e, posteriormente, o lote 2. Numa outra, a ordem de licitação dos lotes não seria conhecido das empresas. Elas dariam lances simultâneos para cada lote, os quais seriam submetidos à licitação na ordem estabelecida pela Administração por sorteio. Essa variação passou a ser bastante importante, uma vez que tem sido essa a argumentação da Administração Pública para utilizar o mecanismo de restrição de contratação que está em estudo neste *paper*⁸.

Essas propostas visariam tornar mais realista a modelagem, permitindo verificar se os efeitos decorrentes justificariam melhor ou não a preocupação do governo em prever restrições de contratação nos processos licitatórios.

Bibliografia

Ashenfelter, O. **How Auctions Work for Wine and Art.** *Journal of Economic Perspectives*, 3(3), p. 23-36, 1989.

Ausubel, L. M. **An Efficient Ascending-Bid Auction for Multiple Objects.** *American Economic Review*, 94(5), p. 1452-1475, 2004.

Ausubel, L. M. e Cramton, P. **Demand Reduction and Inefficiency in Multi-Unit Auctions.** *Working Paper*. University of Maryland, 2002.

Ausubel, L. M., Cramton, P. e McAfee, P.. **Synergy in Wireless Telephony: Evidence from the Broadband PCS Auctions.** *Journal of Economics and Management Strategy*, nº 06, p. 497-527, 1997.

Back, K. e Zender, J. F. **Auctions of divisible goods: on the rationale for the Treasury experiment.** *Review of Financial Studies* 6, p. 733-764, 1993.

Clarke, Edward H. **Multipart Pricing of Public Goods.** *Public Choice*, 2, p. 19- 33, 1971. Disponível em: <http://bbs.cenet.org.cn/UploadImages/200642020355785817.pdf>.

Colnago Jr., Esteves P. **PROES: Um modelo de leilão híbrido.** Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia, Universidade de Brasília, 2004.

8 Concorrência nº 18/2015 – NOVACAP e Concorrência nº 03/2016 – CAESB.

Dasgupta, P. S. e Maskin, E. **Efficient Auctions**. *Quartely Journal of Economics*, 115, p. 341-388, 2000.

Groves, T. **Incentives in Teams**. *Econometrica*, 41, p. 617-631, 1973.

Jehiel, P., B. Moldovanu and E. Stacchetti (1996). **How (not) to Sell Nuclear Weapons**, *American Economic Review* 86, 814-829.

Jehiel, P., B. Moldovanu and E. Stacchetti (1999). **Multidimensional Mechanism Design for Auctions with Externalities**, *Journal of Economic Theory* 85, 258-293.

Katzman, B. A **Two Stage Sequential Auction with Multi-unit Demands**. *Journal of Economic Theory*, 86(1), p. 77-99, 1999.

Klemperer, Paul. **What Really Matters in Auction Design**. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, Nº 1, p. 169-189, 2002a.

Klemperer, P. **Using and Abusing Auction Theory**. *Working Paper*, University of Oxford, 2002b. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=379242.

Krishna, V. **Auction Theory**. 2ª Ed., Pennsylvania State University, Ed. Elsevier, 2010.

Krishna, V. e Perry, M. **Efficient Mechanism Design**. The Hebrew University of Jerusalem, 2000. Disponível em: <http://econ.la.psu.edu/~vkrishna/papers/vcg20.pdf>.

Maskin, E. and J. Riley. **Optimal Multi-unit Auctions. The Economics of Missing Markets, Information and Games**, Oxford University Press, p. 312-335, 1990.

McAfee, P. e Vincent, D. **The Declining Price Anomaly**. *Journal of Economic Theory*, 60(1), p. 191-212, 1993.

Menezes, F. M. e Monteiro, P. K. **An Introduction to Auction Theory**. Oxford University Press, 2005.

Menezes, F. M. e Dutra, J. C. **Hybrid auctions I: theory**. *The Australian National University, Working Paper N° 393*, 25p, abr, 2001.

Milgrom, P., and R. Weber. **A Theory of Auctions and Competitive Bidding**. *Econometrica*, 50, p. 1089-1122, 1982.

Milgrom, P., and R. Weber. **A Theory of Auctions and Competitive Bidding, II**, em *The Economic Theory of Auctions*, ed. por P. Klemperer. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar, 1999.

Myerson, R. B. **Optimal Auction Design**. *Mathematics of Operations Research*, Vol. 6, N°. 1. p. 58-73, 1981

Palfrey, T. R. **Bundling Decisions by a Multiproduct Monopolist with Incomplete Information**. *Econometrica*, Vol. 51, n° 2. P. 463-483, 1983.

Riley, J.G. e Samuelson, William F. **Optimal Auctions**. *The American Economic Review*, Vol. 71, N° 3, p. 381-392, 1981.

Sotomayor, M. e Bugarin, M. **Lições de Teoria dos Jogos**, 2007. Monografia não publicada.

Vickrey, W. **Counterspeculation, Auctions and Competitive Sealed Tenders**. *Journal of Finance*, 16(1), p. 8-37, 1961.

Vickrey, W. (1962). **Auctions and Bidding in Games**, em *Recent Advances in Game Theory*, Princeton Conference Series 29, 15-27. Princeton: Princeton University Press.

Weber, R. J. **Multiple-object Auctions**. *Working Paper*, Northwestern University, 1981.

Xu, X.; Levin, D. e Ye, L. **Auctions with Synergy and Resale**. The Ohio State University, Maio, 2010.

Zhan, R. L. **Optimality and efficiency in auctions design: a survey**. (English) Chinchuluun, Altannar (ed.) et al., Pareto optimality, game theory and equilibria. New York, NY: Springer. Springer Optimization and Its Applications 17, p. 437-459, 2008.

ESTRATÉGIAS DO CONTROLE EXTERNO RUMO À AGENDA 2030: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PODER EXECUTIVO E IMPLEMENTAÇÃO REGIONAL DOS ODS

Adriana Lima Domingos⁹

Resumo

Com a finalidade mais geral de inscrever uma experiência concreta de abordagem das políticas públicas alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no debate mais amplo dos limites normativos, oportunidades e desafios do controle externo na implementação da Agenda 2030 das Nações Unidas, o artigo descreve componente do programa de trabalho da equipe responsável pela apreciação das contas de 2017 do Governo do Estado do Paraná, que contempla a identificação das políticas governamentais que convergem com os ODS e a avaliação dos correspondentes indicadores e sistemas de monitoramento. O trabalho integra o Projeto *Paraná de Olho nos ODS*, promovido pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES). O trabalho do TCE se desdobrará em pelo menos dois produtos a serem conhecidos em 2018: a identificação de ações alinhadas aos ODS na Lei Orçamentária paranaense de 2018 e relatório estadual voluntário, encartado no Relatório e Parecer Prévio da Prestação de Contas do Governador do Estado do Paraná – exercício de 2017. O esforço tem representado o estabelecimento de parceria regional, colocado o TCEPR como agente indutor do planejamento das políticas públicas com base em ODS, além de atender diretamente ao ODS 17, na medida em que contribui para o aumento da coerência das políticas de desenvolvimento sustentável e para o incremento na disponibilidade de dados de qualidade para o monitoramento de ações e *accountability*.

Palavras-chave: Agenda 2030. ODS 17. Planejamento de políticas públicas. Tribunais de Contas. Prestação de Contas do Governador.

9 Técnica de Controle, Coordenadora de Fiscalização da 3ª Inspeção de Controle Externo do TCEPR. Mestranda em Ciência Política do PPGCP-UFPR. Responsável Técnica pelo Projeto Paraná de Olho nos ODS. Contato ald@tce.pr.gov.br

1. Introdução

O Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas promovido pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) não ignorou, desde a sua primeira edição, em outubro de 2015, a ideia de que há uma relação direta entre as atividades exercidas pelo controle externo e o desenvolvimento sustentável multidimensional¹⁰ da sociedade brasileira.

Antes mesmo da entrada em vigor da Agenda 2030, o que só aconteceu em janeiro de 2016, mas a par do longo debate instaurado na Conferência de Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em junho de 2012, sobre os resultados dos Objetivos do Milênio e sobre o desenho das diretrizes que os sucederiam no sentido da superação de desafios planetários envolvendo as comunidades humanas, e considerando, ainda, o nascimento da discussão em torno das contribuições das Entidades Fiscalizadoras Superiores na persecução dos resultados esperados da agenda de desenvolvimento pós-2015¹¹, o I Congresso promovido pelo IRB incorporou o eixo temático 'Compras Públicas e Desenvolvimento Sustentável'.

De fato, por várias razões que são do conhecimento da maioria dos operadores do controle externo, as compras públicas – dos entes públicos em geral e de nossos próprios Tribunais de Contas, são reconhecidas como vetores de desperdício, malversação e outros riscos, o que as tornam objeto especial de fiscalização e controle. Como ficou demonstrado naquele encontro, o *custo social* das aquisições constitui externalidade a ser incluída na equação da vantajosidade das licitações e contratos do 1º setor. O I Congresso deixou claro que a coleção de critérios para a fiscalização de compras públicas, em particular, e da gestão de materiais em geral, por si só, representa uma oportunidade de revisão dos padrões de consumo (utilização e descarte) do setor público, e que há interessantes experiências em curso, materializadas

10 As dimensões do desenvolvimento sustentável promovido pela Agenda 2030 envolvem, no mínimo, sustentabilidade ambiental, econômica, social e institucional, e estão ilustradas nos “5 Ps” do Desenvolvimento Sustentável: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias. Para uma discussão teórica do conceito pluridimensional de sustentabilidade, v. FREITAS, J. Sustentabilidade: Direito ao Futuro. Ed. Forum, 3ª edição, 2016.

11 INTOSAI. Report on the 23rd UN/INTOSAI Symposium - UN Post-2015 Development Agenda: The Role of SAIs and Means of Implementation for Sustainable Development, Viena, março de 2015. Disponível em http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/symposia/reports/EN_23_UN_INT_SympReport_Final.pdf Acesso em 07-08-2017.

em planos de logística sustentável¹². O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de nº 12 (ODS 12), vale lembrar, é “assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis” e, entre as metas pactuadas pelos países-membro da ONU, encontra-se especificamente: “12.7 - Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades [nacionais]”.

Em maio de 2016, durante o 3º Global Audit Leadership Forum (GALF), na Áustria, a Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores - INTOSAI discutiu o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e o Tribunal de Contas da União (TCU) se comprometeu a coordenar trabalho conjunto, no âmbito da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades de Fiscalização Superior (OLACEFS), visando à produção de diagnóstico sistêmico sobre os ODS em nível regional e ao desenvolvimento de metodologia de avaliação da preparação dos governos nacionais para implementação dos ODS, com ênfase na vinculação das atividades de controle e na comunicação aos diferentes atores, da evolução da Agenda 2030. Em outubro de 2016, durante a XXVI Assembleia Geral da OLACEFS, foram recomendadas algumas abordagens, que serão tratadas mais à frente, neste artigo.

No II Congresso Internacional Controle e Políticas Públicas, em fins de 2016, os ODS constituíram um eixo de discussão autônomo, e avanços conceituais e normativos vieram à luz, tais como a centralidade das ações sistêmicas envolvendo a coerência de dados e prestação de contas (ODS 17), papel quase exclusivo da fiscalização técnica atribuída aos TCs.

Particularmente interessante para os objetivos deste paper foi a participação, na II edição do Congresso, dos representantes do Fórum Regional de Desenvolvimento Sustentável da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e do Grupo Banco Mundial, que pontuaram desafios estruturais próprios das sociedades latino-americanas¹³, além de reconhecerem a importância dos Tribunais de Contas na continuidade das políticas públicas e no aprimoramento das informações sobre a prestação de

12 Entre outros, menciona-se os casos da SOF-MPOG, STJ, e Acórdãos do TCE-MG sobre recompra e descarte de pneus.

13 O documento da CEPAL “Horizontes 2030” pretende complementar analiticamente a Agenda, propondo uma mudança estrutural progressiva que garanta a igualdade social e combata os efeitos negativos da produção e do consumo sobre o meio ambiente. Para a CEPAL, a criação de bens públicos globais e seus correlatos a nível regional é o núcleo desde o qual se expande a visão estruturalista em estratégia de desenvolvimento. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/40159> Acesso em 03-09-2017.

serviços públicos. Dificuldades próprias do Brasil na medição dos sucessos, custos e responsabilidades dos entes federativos na promoção do bem-estar dos cidadãos também foram discutidas naquela ocasião, quando ficou peremptoriamente demonstrado que as soluções de incorporação dos ODS são locais, assim como deverão ser o seu monitoramento e avaliação.

Na edição 2017 deste Congresso são inquestionáveis as relações entre o controle externo e a implementação da Agenda 2030 mundo afora. Internamente, é preciso reforçar mais uma vez o *framework* que sustenta as ações em prol dos ODS nos Tribunais de Contas, debater o potencial e as limitações de iniciativas concretas que estejam em curso, propor ações e avançar.

Este trabalho revisa brevemente a fundamentação conceitual e normativa das ações de controle externo com base em ODS e discorre sobre os métodos de construção de componente do programa de trabalho da equipe responsável pela apreciação das contas de 2017 do Governo do Estado do Paraná, que contempla a identificação das políticas governamentais que convergem com os ODS, além da avaliação dos indicadores e dos sistemas de monitoramento correspondentes, e se insere no Projeto *Paraná de Olho nos ODS*¹⁴. Entre os resultados esperados do trabalho constam Informação juntada ao Projeto de Lei Orçamentária 2018, Relatório Voluntário Estadual ODS, a ser encartado no Relatório da Prestação de Contas do Governador do Estado do Paraná – exercício de 2017 e o desenvolvimento de metodologia de internalização subnacional e interiorização dos ODS.

Assim, procuramos destacar estratégia inédita de contribuição dos TCs para a Agenda 2030, em linha com as diretrizes estratégicas da INTOSAI e com as orientações da Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas (UNSD)¹⁵, entre outras.

14 O Projeto Paraná de Olho nos ODS representa uma iniciativa inédita de modelagem dos meios de implementação dos ODS de forma integrada nos níveis subnacional e local, a partir de parcerias multiinteressadas (multistakeholder partnership) para a formação de capacidades na qualificação do planejamento, na execução e no monitoramento e avaliação das políticas públicas alinhadas aos ODS. De natureza replicável, a experiência piloto está em curso no Paraná desde fins de 2016, e foi reconhecida pela Organização Mundial da Família (WFO), em seu encontro anual, realizado em dezembro de 2017 na sede da Organização das Nações Unidas (ONU) em Genebra, na Suíça, oportunidade na qual a equipe paranaense logrou incluir recomendações em Declaração final do encontro, a ser encaminhada a outras instâncias da ONU. A autora é Responsável Técnica do Projeto.

15 A Divisão de Estatística das Nações Unidas (UNSD), ligada ao Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, é o setor responsável pelo estudo dos indicadores de acompanhamento da Agenda 2030. Website: <https://unstats.un.org/sdgs/>

O *case* tem representado o estabelecimento de profícua integração institucional, que coloca o TCEPR como agente indutor do planejamento regional e local das políticas públicas com base em ODS. Além disso, tendo em conta que uma característica central da Agenda 2030 é a ênfase nos meios de implementação (mobilização de recursos, desenvolvimento de capacidades, geração de dados de qualidade e fortalecimento de instituições) e nas parcerias, a experiência do TCEPR corresponde diretamente às questões sistêmicas referentes ao ODS 17, em especial às metas de aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável (17.4), incentivar e promover parcerias eficazes (17.17) e aprimorar os mecanismos de geração de dados, monitoramento e prestação de contas (17.18 e 17.19).¹⁶

2. Marcos conceituais do controle externo dos ODS

A presente seção é dedicada a revisar não apenas as principais diretrizes elaboradas visando à operacionalização da fiscalização dos TCs sobre as ações de governo que impactam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, mas também aquelas que constituem critério principiológico e constitucional para que as metas dos ODS se sedimentem entre as políticas públicas brasileiras.

2.1. Correspondência entre os ODS e a estrutura normativa nacional

Especialistas têm alertado para a necessidade de releitura da responsabilidade do Estado, de modo a “Garantir a eficácia direta à rede complexa dos princípios fundamentais, entre os quais a sustentabilidade com a tutela individual e coletiva dos direitos associados.” (FREITAS, 2016, p. 282)¹⁷.

Nas palavras de FREITAS (2016, p. 288), que vão acompanhadas de jurisprudência do STF, sob a ótica da sustentabilidade

16 Vale mencionar que as questões que abordam parcerias institucionais públicas na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente naqueles relativos à *accountability*, foram objeto de análise da XV sessão do Comitê de Experts em Administração Pública, ligado ao Conselho Econômico e Social, órgão de primeira instância da ONU, em maio de 2016. V. Challenges for institutions in ensuring that no one is left behind. Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10196Cmtt%20of%20Experts%20on%20Public%20Admin%20contribution%20to%20HLPF%20recd%202016-May-5.pdf> Acesso em 01-09-2017.

17 FREITAS, J. Sustentabilidade: Direito ao Futuro. Ed. Forum, 3ª edição, 2016.

a responsabilidade do Estado merece ser reconceituada como o dever das pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras de serviço público *latu sensu* de prevenir danos incidentes sobre as atuais e futuras gerações e indenizar e compensar, independentemente de considerações sobre culpa ou dolo, todos os prejuízos materiais ou imateriais, individuais ou transindividuais, causados desproporcionalmente a terceiros por seus agentes, nessa qualidade, por ação ou omissão.

Desse modo, em que pese o caráter não vinculante dos ODS, vale reforçar os argumentos da palestra de abertura do VI Congresso Internacional de Direito e Sustentabilidade, apresentado pelo professor Juarez Freitas, segundo o qual os objetivos fundamentais da República Brasileira e a estrutura normativa nacional *coincidem* com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Além disso, nota o professor que o art. 225 da CF-88 exige novo modo de controle de políticas públicas baseado na sustentabilidade, e a reorientação da avaliação de políticas em bases científicas, exames empíricos, ou, em outras palavras, no controle da eficácia e do custo-benefício, para além da regularidade das operações. Ainda, que o controle de constitucionalidade não deve ser monopólio do Judiciário, sendo que os TCs podem e devem fazê-lo, pelo meio da eficácia dos princípios.¹⁸

As relações primárias entre os ODS e os dispositivos constitucionais e normativos brasileiros podem ser claramente observadas, conforme listado, preliminarmente, no quadro a seguir:

Quadro 1 - Correspondência entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a estrutura normativa nacional*

ODS		CF/88 e legislação federal
1	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares	art. 3º, III
2	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável	art. 186 Lei 8.629/93

18 FREITAS, Juarez. Avaliação de Sustentabilidade dos Impactos de Políticas Públicas. Palestra inaugural do VI CONGRESSO INTERNACIONAL de Direito e Sustentabilidade – O Estado Brasileiro e a Agenda 2030 – Os Objetivos do Desenvolvimento. Outubro de 2016, Belo Horizonte – MG.

ODS		CF/88 e legislação federal
3	Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades	art. 3º arts. 196 c/c 230
4	Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos	art. 208 art. 206 art. 205 art. 6º
5	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas	art. 5º, I art. 226 art. 7º
6	Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos	art. 20 art. 26 Lei 11.445/2007
7	Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos (energia limpa e acessível)	art. 21 art. 170, VI art. 225
8	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos	art. 6º EC 243 (decisões da Justiça do Trabalho)
9	Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação	art. 218 art. 219 EC 85 Lei 13.243 /16
10	Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles	art. 3º art. 4º
11	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis	art. 182 art. 183 Estatuto das Cidades, art. 2º, I
12	Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis	art. 170, VI, c/c 174 Lei 12.305/10
13	Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos	art. 225
14	Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável (vida na água)	art. 14 art. 20

ODS		CF/88 e legislação federal
15	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade (vida terrestre)	art. 225 Lei 12.213/15 Lei 12.727/2012
16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis	art. 5º art. 135 art. 6º art. 3º
17	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável	art. 4º art. 225

Fonte: elaboração própria a partir da Palestra Inaugural do VI CONGRESSO INTERNACIONAL de Direito e Sustentabilidade – O Estado Brasileiro e a Agenda 2030 – Os Objetivos do Desenvolvimento, 05 a 07 de outubro de 2016, Belo Horizonte – MG, proferida pelo Prof. Juarez Freitas (Inst. Bras. Altos Estudos Direito Público; PUC-RS e UFRGS)

*NOTA: a lista constitui exercício preliminar e certamente não esgota as correspondências entre os ODS e a Constituição Federal ou legislação federal, ilustrando, antes, as possibilidades de correlação pretendidas.

Vale notar que, uma vez que essa mesma lógica pode ser aplicada a critérios normativos regional e localmente válidos, a ótica da sustentabilidade deve ser observada na fiscalização¹⁹, seja qual for o alcance jurisdicional do ente fiscalizador.

Assim, no que se refere ao ODS 6 – “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos”, a título de ilustração, observa-se a concepção da água como bem público garantida pela CF/1988²⁰ e a solidez das diretrizes nacionais para o gerenciamento adequado dos recursos hídricos²¹ e do saneamento²², em contraposição às realidades dramáticas vividas por várias cidades brasileiras, evidenciadas por índices

19 A elaboração de um rol de correspondência entre ODS e legislação regional-local, como matriz de critérios para o controle, é altamente recomendável, nesse sentido.

20 Arts 20 e 26.

21 Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 - Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

22 Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 - Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

sistematicamente desconsiderados nos processos de planejamento e controle, tais como a mortalidade infantil, por exemplo. Seguindo a lógica do Projeto que ora se apresenta, e uma vez tendo sido considerados prioritários localmente, a intersecção dos ODS 6 e ODS 3 (relações entre o saneamento e a saúde, no exemplo) oferece oportunidade do manejo das normas sob a ótica de critério de avaliação, potencialmente conferindo eficácia àqueles direitos²³.

Considera-se que esse exercício exige o incremento informacional sobre as políticas públicas e a construção de sistemas de M&A que possam subsidiar (i) o processo decisório acerca dos objetivos reconhecidos localmente, e (ii) a construção de capacidades amplas na avaliação das políticas para o desenvolvimento sustentável, por parte dos diferentes atores sociais (controle interno, controle externo e controle social). Valoriza-se, ainda, o efeito potencial positivo que o processo tem sobre a democracia.

2.2. Abordagens propostas pela INTOSAI

Em dezembro de 2016, a INTOSAI comprometeu-se com o Secretariado-Geral da ONU a trabalhar para o atendimento dos ODS, entre outros, por meio de iniciativas que conduzam à melhoria da governança pública e da disseminação de boas práticas de fiscalização e controle.

São basicamente quatro as formas de aproximação das Entidades de Fiscalização Superiores aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sugeridas pela INTOSAI:

- Ser modelo de transparência e accountability em suas próprias atividades, incluindo auditorias e relatórios
- Avaliar e apoiar a implementação do ODS 16 – instituições transparentes, eficientes e responsáveis
- Realizar auditorias de desempenho nos programas que contribuem mais diretamente para os ODS
- Avaliar o grau de preparação dos sistemas (nacionais) para reportar sobre o progresso no alcance dos ODS e, posteriormente, auditar seu funcionamento e confiabilidade dos dados produzidos

²³ Normativos e diretrizes locais e/ou microrregionais oferecem, do mesmo modo, oportunidades de evidenciação e critérios de avaliação dos efeitos das políticas públicas, além de potencial aproximação dos diversos atores sociais com o processo legislativo e executivo local.

2.3. Referenciais metodológicos

No que toca às orientações conceituais e procedimentais para a operacionalização da fiscalização com base em ODS, vale notar, no mínimo:

- **Relatório do 23º Simpósio UN/INTOSAI - UN Post-2015 Development Agenda: The Role of SAIs and Means of Implementation for Sustainable Development**²⁴ - conclusões e recomendações do encontro, em torno das seguintes questões: • que expectativas os diferentes *stakeholders* (Parlamentos, cidadãos, governos, organismos de apoio ao desenvolvimento e Nações Unidas) tem, em relação às EFS, quanto ao desenvolvimento sustentável? • quais os pré-requisitos que as EFS devem ter para participar efetivamente do apoio à implementação do desenvolvimento sustentável? • quais as possibilidades concretas e experiências das EFS para sua participação efetiva na Agenda de Desenvolvimento Pós-2015?
- **Referencial de Avaliação de Governança do Centro de Governo (TCU)**²⁵ – guia de fiscalização da realização das prioridades nacionais, a partir de abordagem governamental como um todo (*whole-of-government approach*), que enfatiza a transversalidade das políticas públicas e a necessidade de uma estratégia comum coordenada por instância superior.
- **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas (TCU)**²⁶ - orienta as ações de controle externo e de controle interno com vistas a contribuir para a formação de um ambiente mais seguro e favorável para que as políticas públicas apresentem resultados efetivos.
- **Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide (U.S. Government Accountability Office - GAO)**²⁷ – guia para a identificação e avaliação de instâncias de fragmentação, superposição e duplicação de políticas públicas, bem como opções de redução ou melhoria na gestão associada aos efeitos negativos desses fenômenos.

24 Disponível em http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/symposia/reports/EN_23_UN_INT_SympReport_Final.pdf acesso em 20-ago-2017

25 Disponível em [file:///tcprofiles/usersprofiles\\$/tc502707/Downloads/Referencial%20para%20Avalia_o%20da%20Governan_a%20do%20Centro%20de%20Governo%20\(2\).pdf](file:///tcprofiles/usersprofiles$/tc502707/Downloads/Referencial%20para%20Avalia_o%20da%20Governan_a%20do%20Centro%20de%20Governo%20(2).pdf) Acesso em 30-ago-17

26 Disponível em [file:///tcprofiles/usersprofiles\\$/tc502707/Downloads/2686056.PDF](file:///tcprofiles/usersprofiles$/tc502707/Downloads/2686056.PDF) Acesso em 04-set-17

27 Disponível em https://www.gao.gov/framework_duplication/overview Acesso em 30-ago-17

- **Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID)**²⁸ – apresenta quadro conceitual formado a partir da experiência do organismo de financiamento, abordando tendências de Centro de Governo América latina, bem como 2 cases inovadores, um no Chile e um em Pernambuco.
- **IN 01/2016 MPOG CGU**²⁹ - dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.
- **RESOLUÇÃO A/RES/69/228 (Assembleia Geral da ONU)**³⁰ – pela promoção da eficiência, accountability, efetividade e transparência da administração pública, por meio do fortalecimento das instituições de controle

3. Relatório voluntário estadual ODS em sede de Prestação de Contas do Poder Executivo – exercício de 2017

No Paraná, o Decreto 4.583, de 13/07/16, reestruturou o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Paraná – CEDES, órgão colegiado governamental e não governamental, com atribuições legais de propor medidas que visem à otimização da atuação do Governo no desenvolvimento econômico e social sustentável, bem como a elaboração e acompanhamento de Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado, com estratégias de alinhamento à Agenda 2030 da ONU.

Na mesma época, o governador do Paraná e o presidente do TCEPR assinaram termo de adesão ao Movimento Nós Podemos Paraná, braço regional do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, que atua na mobilização dos setores público, privado e 3º setor para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O TCE/PR aprecia anualmente as contas prestadas pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que subsidia tecnicamente o julgamento

28 Disponível em <https://publications.iadb.org/handle/11319/6674?locale-attribute=en#sthash.PbAmeVgH.dpuf> acesso em 07-set-2017

29 Disponível em http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf acesso em 04-set-17

30 Disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/228 acesso em 02-ago-2017

das contas pelo Poder Legislativo. Em 2017, o orçamento total do Estado do Paraná foi de R\$ 59.564.230.908,00 (cinquenta e nove bilhões, quinhentos e sessenta e quatro milhões, duzentos e trinta mil, novecentos e oito reais), incluindo o orçamento de seguridade social dos servidores públicos.

Como agente indutor da implementação da agenda global de desenvolvimento sustentável proposta pela ONU, e acompanhando o movimento de outras Entidades de Fiscalização Superiores no Brasil e no mundo, a equipe do relator das Contas do Governador – exercício de 2017 programou ações inovadoras de apoio e acompanhamento dos esforços do setor público paranaense convergentes com os ODS.

Nesse sentido, visando auxiliar o planejamento anual das ações do Governo do Estado do Paraná com base nos ODS, procedeu-se à revisão da LOA 2017, com o apoio da Secretaria da Fazenda (SEFA), do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES), da Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (CELEPAR) e do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), entre outros parceiros, sob os seguintes aspectos:

1. Correspondência ampla das ações da LOA com os ODS e metas
2. Correspondência estreita das ações da LOA com as metas dos ODS
3. Internalização dos ODS e seleção dos ODS prioritários a serem trabalhados no Paraná
4. Priorização das ações sob a ótica de *clusters*: ODS vinculados
5. Redução de risco: análise de *trade-offs* (ações que impactam negativamente outras ações) e fragmentação, superposição ou duplicidade na execução
6. Priorização das ações cujos indicadores são mais consistentes para o acompanhamento
7. Análise dos indicadores disponíveis, construção e validação de indicadores
8. Preparação de dados para desenvolvimento de *BI* (codificação das ações e dos indicadores)

O produto primário desse trabalho é uma seleção das ações da LOA 2017 mais fortemente conectadas com os ODS considerados prioritários pelo GT-ODS e mais propícios ao acompanhamento pelo TCEPR, assim como pelo controle social.

Essa análise orientou a elaboração de Informação sobre as ações previstas no projeto de Lei Orçamentária 2018 que coincidem com os ODS, de modo que foi possível à SEFA afirmar que, do total de R\$ 50.178.466.576,00 dos Orçamentos Fiscal e de Investimentos do estado do Paraná constantes do PLOA 2018, o correspondente a 35%, ou R\$ 17.401.662.244,00, foram relacionados como valores de produtos de ações e obras que contribuem com os ODS.

Os produtos que estão em curso e deverão ser apresentados em 2018 consistem em:

- Relatório voluntário sobre os ODS no Estado do Paraná, caderno anexo ao Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governador do Paraná – exercício de 2017, contendo informações sobre a estrutura de governança para o desenvolvimento sustentável no Executivo estadual, a convergência entre a Agenda 2030 e as políticas públicas previstas na Lei Orçamentária Anual do estado – 2017, avaliação dos indicadores, dados e sistemas de monitoramento, entre outras.
- *Business Intelligence* para acompanhamento institucional e social das políticas públicas alinhadas aos ODS, além de banco de iniciativas dos 2º e 3º setores.

Importante destacar o papel do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), que tem se empenhado na análise e levantamento da disponibilidade de dados estatísticos, o mais próximo possível dos indicadores oficiais internacionais, seguindo os graus de desagregação recomendáveis e testando-os incansavelmente na construção de mecanismos para a sistematização de dados e validação dos indicadores para monitoramento de ações oficiais alinhadas aos ODS no Estado e nos municípios paranaenses.

4. Considerações finais

Como já disse no ambiente deste Congresso o professor Fernando Resende, a ineficiência do Estado é unanimemente associada à falta de recursos, mas pouco de fato se avança na medição da parcela de responsabilidade da gestão na ineficiência das nossas políticas; nesse processo, o orçamento de qualidade é requisito, função básica do Executivo, e sua fiscalização e garantia uma responsabilidade dos Tribunais de Contas.

Vale lembrar também a valiosa contribuição do professor Michael Barzelay, no II Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas: o desafio é garantir a legitimidade e a execução das políticas públicas de hoje capazes de fazer nossa área de atuação ser, em 2030, mais justa, igualitária e pacífica, ou seja, fiscalizar a produção de bens públicos abstratos.

É da natureza dos ODS liberdade para que os atores definam os meios regionais e locais que façam operar a sua realização.

A identificação das prioridades (ou a *internalização* dos ODS) de nossos jurisdicionados, o levantamento de dados disponíveis, a indução ao aprimoramento das ferramentas de controle, internamente e no jurisdicionado, a análise orçamentária, financeira, patrimonial e operacional das ações prioritárias é uma necessidade urgente que representa, por outro lado, um baixo custo de implementação; afinal, o consenso internacional, o espaço para a disseminação de tecnologia e de boas práticas, assim como a definição de metas de implementação, por si só, tornam a Agenda 2030 uma base privilegiada de ação, que oferece oportunidade para o aperfeiçoamento da gestão pública e de sua interação com os demais segmentos da sociedade no sentido do estabelecimento de um modelo de desenvolvimento social inclusivo e sustentável. Para os TCs essa atitude pode representar uma ruptura de paradigma do controle já em fermentação desde as auditorias operacionais promovidas no âmbito do PROMOEX, mas que ainda carece do desenvolvimento de capacidades e métodos, além de apoio institucional.

A título de provocação, arrisco dizer que a falência dos estados é a falência das instituições de controle, e que as críticas a que estão hoje fortemente sujeitos os governos brasileiros de todas as instâncias e matizes, reflete-se na atuação dos Tribunais de Contas.

Por outro lado, não tenho dúvidas de que os TCs podem efetivamente contribuir de várias formas para o atingimento dos ODS. No cumprimento das atribuições fiscalizatórias e em parcerias técnicas com o objetivo de incrementar a avaliação dos sistemas de monitoramento, realizar auditorias de desempenho em programas e políticas que contribuam para o alcance dos ODS, ao ser modelo de transparência e *accountability*, bem como avaliar e dar suporte à implementação dos ODS 16 e 17, o mundo que queremos em 2030 inclui Tribunais de Contas valorizados, ativos, fortes.

Os desafios que se impõem são de diversas ordens, com destaque para a mobilização em prol dos ODS e para a capacitação em coleta e análise de dados, ferramentas e sistemas de monitoramento, entre outros.

Para ampliar esse debate entre nossas instituições congêneres, vimos apresentar a recente experiência do TCEPR, cujo foco está na convergência entre o planejamento governamental e a Agenda 2030, com análise em sede de Prestação de Contas de Governo.

Essa ação é movida pelas seguintes questões, com as quais deixo o leitor até que os resultados do Projeto possam trazê-las novamente à tona: qual é a capacidade dos TCs na transformação do modelo de desenvolvimento regional brasileiro? que estados e municípios queremos estar fiscalizando em 2030? estamos deixando algo importante para trás?

Referências

CEPAL “Horizontes 2030” Disponível em <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/40159> Acesso em 03-09-2017.

FREITAS, J. Sustentabilidade: Direito ao Futuro. Ed. Forum, 3ª edição, 2016.

FREITAS, Juarez. Avaliação de Sustentabilidade dos Impactos de Políticas Públicas. Palestra inaugural do VI CONGRESSO INTERNACIONAL de Direito e Sustentabilidade – O Estado Brasileiro e a Agenda 2030 – Os Objetivos do Desenvolvimento. Outubro de 2016, Belo Horizonte – MG.

INTOSAI. Report on the 23rd UN/INTOSAI Symposium - UN Post-2015 Development Agenda: The Role of SAIs and Means of Implementation for Sustainable Development, Viena, março de 2015. Disponível em

http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/symposia/reports/EN_23_UN_INT_SympReport_Final.pdf Acesso em 07-08-2017.

<https://unstats.un.org/sdgs/>

UN. Challenges for institutions in ensuring that no one is left behind. Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10196Cmtt%20of%20Experts%20on%20Public%20Admin%20contribution%20to%20HLPF%20recd%202016-May-5.pdf> Acesso em 01-09-2017.

O MONITORAMENTO ELETRÔNICO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA SEGURANÇA PÚBLICA

Taciana de Souza Santos³¹
Analice de Moura Pinto³²

Resumo

O presente estudo se propõe a investigar sobre a temática da ressocialização de apenados fazendo um recorte desta prática por meio do instituto jurídico do monitoramento eletrônico. Nosso foco é a mensuração das possibilidades de reinserção destes reclusos, investigando qual o fundamento jurídico desta prática e perfazendo uma análise de sua prática para os reclusos do sistema penitenciário de Alagoas. Esta pesquisa traça uma importante reflexão acerca do uso do mecanismo de vigilância indireta, quais as suas espécies e aplicações bem como que tipo de reflexos esta estratégia representa para o sistema carcerário e os seus apenados. Contrapondo as legislações destes institutos, tanto a acompanhamento para as prisões domiciliares, quanto a substituição da pena privativa de liberdade nas medidas cautelares.

Palavras-chave: Sistema Penitenciário, Ressocialização, Monitoramento Eletrônico.

Abstract

This study aims to investigate the issue of rehabilitation of inmates doing a clipping of this practice through juridical Institute electronic monitoring . Our focus is the measurement of rehabilitation possibilities of these prisoners , investigating the legal basis of this practice and making an analysis of their practice to the inmates of the penitentiary system of Alagoas. This research provides an important reflection on the use of indirect monitoring mechanism , what their species and applications as well as what kind of consequences this strategy is for the prison system and its inmates . Opposing the laws of these institutes, both monitoring for house arrest , as the replacement of deprivation of liberty in precautionary measures.

Keywords: Prisons, Resocialization, Electronic Monitoring.

31 Bacharela em Direito pela Faculdade de Ciências Sociais de Maceió - FAMA. Pós-graduanda em Direito Administrativo pelo Educa Mais EAD. Pós-graduanda em Direito Penal pela Faculdade Damásio de Jesus. Email: taciana.ts@gmail.com.

32 Bacharela em Direito pela Faculdade de Alagoas – FAL. Pós-graduada em Direito Empresarial pela Universidade Anhanguera. Email: analicepinto@yahoo.com.br.

O MONITORAMENTO ELETRÔNICO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA SEGURANÇA PÚBLICA

Contextualizar a realidade carcerária no Brasil atualmente é reconhecer e assumir toda a sua precariedade no tocante a execução da pena e ineficiência do Estado em atender o que prediz as legislações penitenciárias e consequentemente na promoção ao acesso das pessoas privadas de liberdade a toda a garantia constitucional dos direitos fundamentais do indivíduo preso, aos quais a pena privativa de liberdade não absorve.

Ao propor uma pesquisa que aborde questões ligadas a execução penal, é longa a lista de periódicos que tratam sobre a ineficiência dos sistemas de punição, ou retratam a realidade carcerária, insalubre, violenta e sem condições de preparar os reclusos para uma possível reinserção social. Esta realidade notória não é nova, falar que o sistema penitenciário é a escola do crime virou jargão, seja na mídia que explora ao máximo esta situação ou pelos diversos estudos e pesquisas.

Acerca da problemática da ressocialização, sua reflexão deve considerar os processos etiológicos e mecanismos de formação da violência social e seus reflexos para a segurança pública. Neste contexto, estão envolvidos as formas de minimização dos impactos deste fenômeno social, a gestão e aplicação da legislação penal no espaço penitenciário, além da discussão sobre Políticas criminais e penitenciárias no que se refere ao cumprimento do que estabelece a Lei de Execuções Penais brasileira, abalizados segundo as prescrições normativas regidas em conformidade com a aplicação dos sistemas e normas universais de Direitos Humanos e suas implicações para a Constituição Federal vigente no Brasil e a Lei de Execuções Penais (LEP).

Ao tratar sobre a realidade carcerária brasileira, é mister que primeiramente se faça uma reflexão sobre o tipo de justiça criminal aplicado no país e como ele se relaciona com o contexto social que o absorve. Sobre esta temática o Estado detém o monopólio e o domínio do poder punitivo, que embasa o sistema de justiça penal, orientado pela filosofia de um Estado Social e Democrático, ou enfatizado na democracia e na garantia constitucional dos direitos fundamentais do indivíduo.

A primeira fase diz respeito ao reforço da tutela penal pelo Estado. Onde existe um estímulo à legitimação social do sistema penal e um

esforço concentrado a repressão à grande criminalidade organizada e à corrupção. Após, o ideal de despenalização radical do sistema, ou uma descontração máxima dos regimes autoritários de sanção. Minimização de formas estigmatizantes de controle social e em longo prazo abolição total do cárcere. E, finalizando, reverter o imaginário coletivo sobre o estereótipo da criminalidade e o senso comum a respeito das funções e do resultado do sistema repressivo.

Analizado os dois modelos sociológicos e jurídicos de interação social quanto as suas ideologias e funcionalidades, cabe ressaltar dentro destes aspectos a relação existente entre criminalidade, violência e sistema prisional.

Com base nos trechos acima, fica claro que a questão da criminalidade segue um ciclo que percorre pelo viés social, político e econômico. Não que a mesma esteja ligada integralmente a estas perspectivas, entretanto quando se analisa a conjuntura do sistema penal, o mesmo é baseado nesta primeira Escola positivista, que reafirma a realidade excludente, que privilegia os que estão no poder e acende as desigualdades e estratos sociais.

O Estado, todavia necessita responder a pressão popular que demanda por repostas enérgicas aos movimentos de criminalidade e violência que assolam a sociedade. Sendo esta pressão baseada nos discursos reproduzidos pela mídia e pelo senso comum, que originam ações eleitoreiras de políticos e partidos, que vêem nos caos social oportunidades de arrecadar votos, impactando numa noção desmedida de criminalidade e suas formas de resolução.

Entretanto o aparelho repressor do Estado é aplicado de maneira desproporcional e antidemocrática. Soares e Guindani (2007) em sua pesquisa "A violência do Estado e da Sociedade no Brasil Contemporâneo", acusam o Estado como infrator de maior grandeza, quando este ou não reduz por meio de políticas públicas as desigualdades e dificuldades de acesso aos mecanismos de justiça e aos benefícios da cidadania e do desenvolvimento, ou de modo direto vitimiza pessoas de forma letal ou não-letal, quando representado por seus agentes, que atuam em operações policiais nas ruas, nos cárceres provisórios, sistemas penitenciários ou socioeducativos. Que geralmente tais ações são reflexos de violações de direitos, brutalidade gratuita e crimes letais.

Prova disto, apenas no primeiro semestre de 2006 no Rio de Janeiro foi morto o quantitativo de 520 (quinhentos e vinte) civis em ações policiais. Na verdade, não se trata de intervenções táticas, mas sim de genocídios praticados por uma “polícia de extermínio”. Fruto de uma estratégia mal planejada, que ao invés de atacar o foco e reprimir negociantes atacadistas de drogas e armas, combatem traficantes varejistas. (SOARES e GUINDANI, 2007, p. 8).

Concernente à violência criminal no Brasil, Soares e Guindani (2007) falam de uma grande diversidade destas matrizes, seja para homicídios, violência doméstica, crimes de roubos e furtos e os de maior incidência, tráfico de armas e drogas. Neste contexto, denunciam uma concentração no processo de vitimização letal para certos públicos: homens, jovens e em sua maioria pobres e negros. Relatam que a cada ano este mesmo público específico entram e saem dos sistemas de justiça e não tem acesso à justiça, à rede de proteção social e aos sistemas de Políticas Criminais.

Os autores supracitados analisam o sistema de políticas criminais, aparelho que envolve regimes de segurança e comportamento policial, como reprodução do viés conservador e autoritário do Estado autocrático e age em detrimento de uma lógica democrática, de política pública e seguridade social, especificamente nas áreas de saúde e assistência social. Não observando garantias constitucionais que englobam padrões de direitos humanos e Estado Democrático de Direito. Este quadro produz ações de luta pela “Segurança Pública” e encadeiam atos de perseguição a jovens e combate bélico a “zonas de riscos” que possam ameaçar a ordem pública e reflete a incapacidade do Estado em prover garantias de Direitos e aplicação de políticas sociais, para fins de minimização do descontrole quanto à noção de criminalidade urbana e seus efeitos.

Como fruto de uma persecução acirrada a setores e público específico da sociedade, cada vez mais são suprimidas as garantias e liberdades individuais. O discurso de combate ao crime legitima ações que:

[...] rompe com uma garantia, pretendendo atingir um poderoso, está- se rompendo com o dia-a-dia da Justiça Criminal, que não diz respeito a esses processos excepcionais. A clientela do dia-a-dia da Justiça Criminal, 90% dela são composta por pessoas que procuram a Defensoria Pública porque não têm dinheiro para pagar advogado. (CLEINMAN, 2001, p. 11-15).

Na visão de Maria Lúcia Karam, em entrevista a Kleinman (2001), o sistema penal não funciona e tem sido usado para adequação ao discurso vigente, de insegurança, violência e criminalidade. O que justifica a ampliação ao furor punitivo, para satisfazer o desejo de punição da sociedade e gerar alívio para quem não se enquadra ao perfil desviante.

Deste modo, sobrepuja-se o ideário do prender, segregar e afastar do convívio social o mal, o inimigo público, com o intuito de resolver os problemas sociais, mas a Juíza aposentada, Lúcia Karam alerta que estas ações apenas oculta as razões que levaram aos crimes, volta-se o aparelho repressor a pessoa que comete o crime, mas não a estrutura que o propiciou, não alterando a realidade caótica, em si.

Consequentemente, frente a esta realidade, cabe ao sistema prisional o papel de absorver estes indivíduos transgressores, produto de refugo da sociedade. Entretanto, não existe uma fórmula pronta para se extinguir a criminalidade com a aplicação dos sistemas de sanções disponíveis no Brasil, mesmo que a legislação ampare os direitos individuais do preso e garanta um tratamento humanizado e uma preparação para um retorno a sociedade:

Se não garante direitos consagrados na LEP (Lei de Execuções Penais, promulgada em 1984), o sistema penitenciário brasileiro, de um modo geral, não é mais eficiente e legalista no controle da massa carcerária e na repressão a ações criminosas, cometidas tanto no interior, quanto no exterior das unidades prisionais, por meio de ordens transmitidas pelas vias mais diversas. Combinando-se as duas faces da incompetência institucionalizada e da ilegalidade, temos o pior dos dois mundos: nem direitos assegurados, nem deveres impostos. A primeira falha gera indignação e revolta na massa carcerária. A segunda propicia a transformação do ressentimento em atos concretos de rebeldia e retaliação. [...] A corrupção (desvio de alimentação, tráfico ou porte de drogas e armas, facilitação de fugas) tornou-se rotina, demonstrando a existência de inúmeras falhas administrativas, o despreparo dos agentes e as relações violentas entre presos, funcionários e autoridades. (SOARES e GUINDANI, 2007, p. 16-17).

A realidade do sistema penitenciário, de acordo com Soares e Guindani (2007) é o resultado da atuação do Estado, que apenas enclausura presos, sem a preocupação com o respeito à legislação, a dignidade humana e não tem a mínima preocupação com o resultado disto. Antes suas intervenções promovem a espiral da violência, que é retomada pelos presos e explode em barbárie, rebeliões e atentados. Que nestes casos, o crime sempre vence, pois ele é retroalimentado pelo lado do Estado e dos presos.

Devido à superlotação do sistema, os órgãos executores não cumprem as ordens de desativação dessas unidades. Em muitas penitenciárias do país a militarização dos serviços penitenciários é a opção para conter os problemas criados pela falta de profissionais e os riscos de segurança. Contrariando, dessa forma, as Regras Mínimas da Organização das Nações Unidas e outros tratados que o país ratificou para o tratamento dos presos. Os presos não são separados por tipo e gravidade do delito, conforme prevê a lei, e o sistema é chamado, comumente, «escola do crime o egresso não é apoiado para reinserir-se na comunidade; e os agentes penitenciários raramente contam com escolas de formação e uma carreira – o que reduziria a corrupção e aperfeiçoaria seu trabalho. O ingresso, a permanência e a saída dos presos do sistema penal exigem uma política integrada. (SOARES e GUINDANI, 2007, p. 17).

Na visão dos autores supracitados, para resolver a situação caótica dos presídios e sua realidade caótica, são necessárias algumas ações, tais como: a necessidade não de penas mais duras ou longas, mas sim que se tenha a garantia de uma punição; e que exista uma maior flexibilidade dos códigos penais, que estes deem ênfase as penas alternativas e o cárcere seja preterido aos crimes mais violentos.

Corroborando a visão da realidade penitenciária brasileira, Mendes (2015) delata que no Brasil, em resposta as pressões exercidas pela mídia e opinião pública, as autoridades vem recrudescendo as medidas penais com o agravamento de penas e de seu regime de cumprimento, entretanto aumenta-se o número de prisões e não se tem uma diminuição da criminalidade.

Parte deste problema ocorre pela falta de um diagnóstico preciso sobre a Justiça Criminal, para identificar seus erros e aplicar-lhes possíveis

correções. Exemplo disto é o grande número de inquéritos, que se quer são transformados em denúncias, ou quanto destas é efetivamente evoluído a condenações, e se as penalidades são cumpridas a contento.

Outro problema grave apontado por Mendes (2015) é o grande quantitativo de presos provisórios que aguardam julgamento nas prisões. Sendo estas medidas punitivas aplicadas em detrimento de outras cautelares, que podem substituir as penas privativas de liberdade, mas com a exacerbação da cultura da prisão elevam os problemas crônicos do sistema prisional.

Concernente a esta crise do sistema de justiça criminal soma-se a realidade da execução das sanções penais nos sistemas prisionais brasileiros, cuja pena deve ser estabelecida sob o caráter pedagógico e focada na ressocialização dos indivíduos privados de liberdade.

Na realidade esta punição deverá ter a objetividade de promover ao detento a oportunidade deste recompensar sua dívida com a sociedade e por meio desta paga, não retorne a criminalidade. Sobre este viés, Leão Júnior (2000) considera a sanção como retributiva, mesmo que ela não seja conceituada como castigo, mas sim uma punição por lesar o Direito Penal, tendo como escopo a ressocialização e este infrator possa reingressar à sociedade de forma após cumprir sua pena.

Embora, segundo Greco (2011) para o ordenamento brasileiro as penas tem duplo sentido, uma função retributiva, para assim censurar o mal cometido com a aplicação da sanção, que deve ser proporcional ao delito praticado, além do papel preventivo, no qual a punição serve de exemplo para que futuramente outras infrações penais não sejam cometidas.

E Greco (2011) ainda assevera que o ordenamento brasileiro e a constituição vigente, concernente a proteção aos direitos de todos, de forma protecionista:

proibiu a cominação de uma série de penas, por entender que todas elas, em sentido amplo, ofendiam a dignidade da pessoa humana, além de fugir, em algumas hipóteses, à sua função preventiva, como veremos mais adiante. O inciso XLVII do art. 5º da Constituição Federal diz, portanto, que não haverá penas: a) de morte, salvo no caso de guerra declarada, nos termos do seu art. 84,

XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis. (GRECO, 2011, p. 469).

O trecho acima deixa claro que toda e qualquer regulamentação estatal do sistema criminal brasileiro é regulado pelo Estado, que possui a incumbência de gerir a Justiça Criminal e impor as atribuições de cada setor que integram os órgãos da Execução Penal e com relação ao cumprimento das normas referentes a gestão das aplicações das penas por meio de sua legislação penitenciária, a Lei nº 7.210/84, que aduz sobre sua finalidade: “efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”, (art. 1º da Lei 7.210/84).

Acerca da execução penal, é de competência dos órgãos que a integram a busca pela perfeita efetivação das normas penais, tendo um maior comprometimento com a preservação das garantias mínimas de tratamento asseguradas aos condenados tanto o juiz da execução, quanto o Ministério Público e o Conselho Penitenciário, sendo estes órgãos fiscalizadores do poder executivo na aplicação das penas privativas de liberdade, assegurando que este processo atenda aos requisitos exigidos para a prática punitiva e ressocializadora a que se propõe a legislação.

Embora a prática ocorra de forma totalmente avesso ao que atesta os dispositivos legais, que nem acompanha o que prediz a legislação em sua integridade, pois ao que se trata de execução penal, de fato sobressai a constante omissão por parte do Estado na efetivação da Legislação penal, cujas consequências são as diversas distorções do processo de punição e ressocialização de apenados.

Dentre este universo paralelo do que seria a execução penal, nas diversas modalidades de não efetividade dos ideais impressos na LEP, a falta de estrutura para abrigar a população carcerária brasileira é um dos fatores mais presentes e relevantes para a problemática penitenciárias.

A análise do crescimento populacional carcerário mostra que o número de presos obteve uma explosão demográfica, no Brasil. E que este crescimento não foi acompanhado pela geração de vagas no sistema prisional, em descumprimento com o artigo 85 da LEP, que afirma que *o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade*.

Segundo dados cedidos pelo Ministério da Justiça, em 2000 a população carcerária era de 175 mil detentos e exponencialmente subiu para aproximadamente 538 mil, em 2013. Estes dados tem relação direta com a questão da superpopulação, uma vez que não se modificou necessariamente as vagas no sistema prisional. A média de ocupação nas prisões alterou-se de 1,29, nos anos 2000, para 1,69, no ano de 2013. Efetivamente, no Brasil, num espaço que deveria abrigar 100 presos, passa a asilar cerca de 170, praticamente dobrando o quantitativo de lotação máxima.

Necessariamente, esta conjuntura acaba retirando o poder de controle estatal, dando vazão cada vez mais a uma tomada de poder paraestatal no ambiente das prisões, que são dominadas por divisões organizadas do crime, que passam a uma intervenção estável e autônoma. Ouve-se muito acerca das facções criminosas que ocupam as celas nas penitenciárias pelo Brasil e a mídia engendra este cenário quando propaga as diversas organizações que comandam o crime, mesmo que estes grupos estejam isolados do mundo extra prisões. E se manifestam de forma contundente, enfraquecendo o poder estatal e arregimentando estratégias articuladas e sistematizadas, ao estabelecer regramentos e termos de ajustes de condutas nas penitenciárias.

A legislação brasileira e o contexto do monitoramento eletrônico

Analisado o contexto das medidas cautelares como forma de garantir a finalidade e a progressão processual, tendo em vista as condições supracitadas do sistema prisional brasileiro, que beira o caos e a desordem social, a legislação penal trouxe mudanças marcantes às formas de aplicação destas medidas preventivas, como é o caso do sistema de monitoramento eletrônico, que estabelece uma redução significativa nos custos de uma prisão tradicional, tanto financeiro quanto ideológicos.

Acerca da finalidade deste mecanismo, Burri (2011) aponta uma tríplice objetividade: primordialmente contribuir para uma redução da população carcerária nos presídios; redução dos custos decorrentes da manutenção da pena privativa de liberdade; e por último a reincidência criminal.

Pressuposto a esta vigilância eletrônica, conforme expressado anteriormente, tem-se uma necessidade clara de uma mudança na cultura geral do

encarceramento no país. É de consenso comum e geral que as penas privativas de prisão, embora não sejam efetivas para cumprimento de suas funções fins, bastem por si, ou seja, uma vez encarcerado o delinquente resolve-se os problemas da sociedade. Sem o entendimento de que todos os processos sociais vinculados à questão da prisionização, ou aos problemas sociais decorrentes deste processo.

O cidadão que clama pela redução da maioridade penal, pela criminalização desta ou daquela prática, ou que impunha a vingança privada contra fatos que julgue subverter a ordem em linchamentos públicos, por exemplo, não tem noção dos riscos inerentes ao ambiente penal e toda a mazela que este impregna em sua população.

Esta realidade carcerária tem no instituto cautelar tradicional uma obstrução do ideal sancionador do Estado, pois submeter um indivíduo de modo antecipatório ao processo prisional, além de ferir os pressupostos valorativos que velam as garantias individuais, expõe desnecessariamente alguém que ainda não foi condenado aos efeitos deletérios da prisão, aumentando o risco de reincidência criminal, pela dissociação do indivíduo e integralização do mesmo ao meio social de vulnerabilidades.

Sem mencionar os custos administrativos que se tem com o encarcerado, que não é significativamente um investimento, a julgar pelas altas taxas de reincidência do país, a prisão de fato é um instituto caro para a sociedade e para o indivíduo, que pouco tem efeitos funcionais. Estes fatos justificam o uso de medidas que venham substituir estas formas punitivas, ou que garanta um processo ileso, que preserve a dignidade humana, a exemplo do monitoramento eletrônico.

Lopes Jr (2014) afirma que o instituto do monitoramento eletrônico é antigo, da década de 60, sendo desenvolvido nos Estados Unidos pelo psicólogo Robert Schwitzgebel, e posteriormente sendo aplicado pelo Juiz Jack Love, quando condenou o primeiro réu ao controle eletrônico, em 1983. Porém, com o desenvolvimento da tecnologia de GPS, ou sistema de posicionamento global, os custos foram barateados e a medida largamente expandida entre os países.

Sobre os tipos de dispositivos tecnológicos para monitoração eletrônica, Burri (2011) classifica 03(três) sistemas: o sistema passivo, o ativo e o de GPS. O

sistema passivo funciona com um aparelho celular que envia a localização do indivíduo, acionado por meio de senhas ou reconhecimento de voz. O sistema ativo é o mais comum, realizado por conexão de um bracelete que emite sinal para uma central de monitoramento. E o monitoramento por sistema de posicionamento global, no qual um bracelete ou tornozelo é conectado a satélites que fornecem a localização instantânea e emitir sinais sonoros caso o acusado esteja em um local inapropriado ou em companhia indevida.

Enquanto a mais de duas décadas este sistema era discutido e implantado no exterior, no Brasil a medida foi prevista pelo legislativo bem mais tarde, com a Lei 12.258/2010, que alterou a Lei de Execução Penal quanto às espécies de penas. Mas, no Brasil, esta primeira legislação introduziu o monitoramento eletrônico nas hipóteses de saídas temporárias e de prisão domiciliar, não tendo uma característica cautelar, mas sim aplicada na fase da execução penal.

A finalidade desta mudança não foi uma alternatividade a pena privativa, tendo em vista que a mesma não substituiu a prisão, mas sim consistiu em reforçar os mecanismos de controle de institutos jurídicos da execução penal. Por sua natureza persecutória, pois sua aplicação deu-se num âmbito de mera fiscalização e controle.

Prova disto é o que se colhe nos dispositivos alterados da LEP, a conferir os artigos 146, alíneas C e D, que fixam deveres e sanções para o descumprimento dos termos estabelecidos para o réu beneficiado, como: *receber visitas do servidor responsável pela monitoração eletrônica, responder aos seus contatos e cumprir suas orientações; inciso II: abster-se de remover, de violar, de modificar, de danificar de qualquer forma o dispositivo de monitoração eletrônica ou de permitir que outrem o faça.*

Entretanto, ampliando ainda mais o uso dos sistemas telemáticos no Brasil, foi editada lei de nº 12.403/11 que alterou o Código Processual Penal e garantiu a substituição da prisão cautelar pelo monitoramento eletrônico. Sendo esta medida extremamente necessária como aporte para solucionar a lacuna causada pela ineficiência, quase generalizada da pena privativa de liberdade, sendo inovação de recursos e repertórios frente à estrutura arcaica da prisão.

Esta lei citada, que insere o monitoramento eletrônico como medida cautelar de 2011, entre outras mudanças considera outros institutos preventivos como: o devido comparecimento do acusado em juízo, nos devidos

prazos e estabelecimentos acordados, a vedação ao réu de frequentar certos lugares que representem risco potencial deste em cometer outros crimes, ou de manter contato com pessoas indevidas, obrigatoriedade em permanecer no local onde está sendo processado, prisão domiciliar, proibição de exercer função pública ou atividade comercial de natureza financeira ou econômica, internação provisória, fiança, além da citada monitoração eletrônica.

1. O monitoramento eletrônico e a implicação com a ressocialização do apenado

Embora tenham sido explicitadas todas as justificativas e razões para a aplicação do mecanismo eletrônico de vigilância, vale ressaltar que este sistema apresenta-se como uma porta de saída da realidade inescusável do ambiente prisional, onde por muito se comprova sua ineficiência em formatar indivíduos reabilitados socialmente, ou a depreciação total da função precípua da pena.

Esta discussão vai além do contexto legitimador do direito punitivo do Estado, ela estabelece quais formas podem amenizar as desconformidades existentes na aplicação das sanções penais, tendo em vista a comprovação da falibilidade do Estado em gerir diversas de suas funções no direito penal.

Atualmente em foco, os resultados obtidos da logística punitiva no Brasil têm sido bastante negativos, uma vez que o Estado não tem como gerir a pena, incorrendo em problemas cruciais, a julgar pela seletividade dos sistemas de policial, justiça, penitenciário e criminal, que refletem na plena perda da função preventiva da pena.

Mesmo com o amplo debate sobre o significado do instituto de penalização, suas funções e legitimações, a sanção penal encontra abrigo nos ordenamentos jurídicos brasileiros e pela constituição é amparada, não se pode falar em arbitrariedades dogmáticas, apesar do contexto abolicionista que toma algumas correntes. Neste entendimento, Roberto Bitencourt analisando acerca da conjuntura prisional afirma que:

Quando a prisão converteu-se na principal resposta penológica, especialmente a partir do século XIX, acreditou-se que poderia ser um meio adequado para

conseguir a reforma do delinquente. Durante muitos anos imperou um ambiente otimista, predominando a firme convicção de que a prisão poderia ser meio idôneo para realizar todas as finalidades da pena e que, dentro de certas condições, seria possível reabilitar o delinquente. (BITENCOURT, 2012, p. 154).

Entretanto, o mesmo autor refuta este ideário inicial, sabendo que o otimismo de início:

desapareceu e atualmente predomina certa atitude pessimista, que já não tem muitas esperanças sobre os resultados que se possam conseguir com a prisão tradicional. A crítica tem sido tão persistente que se pode afirmar, sem exagero, que a prisão está em crise. Essa crise abrange também o objetivo ressocializador da pena privativa de liberdade, visto que grande parte das críticas e questionamentos que se faz à prisão refere-se à impossibilidade – absoluta ou relativa – de obter algum efeito positivo sobre o apenado. (BITENCOURT, 2012, p. 154).

Deste modo, é clara a conotação substitutiva que assume o monitoramento eletrônico. Apesar da controvérsia sobre sua inconstitucionalidade, ou a natureza de sua aplicabilidade, ora defendida como meio repressor, ou por outro lado fomentadora da reintegração social. E neste percalço, cabe uma reflexão sobre a forma como o monitoramento eletrônico pode imbricar no processo de reintegração social do apenado. É notável que:

deve-se evitar que processados ou condenados em certas situações ingressem no sistema carcerário para, assim o evitando, se consiga trabalhar de forma eficaz e correta, à luz da reintegração social e reeducação do prisioneiro, com aqueles que lá precisam estar (por serem considerados perigosos pela Justiça, por exemplo), de igual forma, com àqueles que fora dos muros carcerários se encontram. Ao enxugar o ingresso desnecessário de alguns condenados (ou processados), retira-se desses uma possível chance de se infiltrarem ainda mais no mundo criminal. (BURRI, 2011, p. 11).

Em termos práticos, a implicação do sistema de monitoramento eletrônico com os sistemas humanistas e o conteúdo ressocializador na execução penal é exatamente a observância aos pressupostos abordados segundo a teoria da prevenção especial do direito penal de Ferrajoli, a qual consiste numa lógica reintegradora da pena ao indivíduo que cometeu um delito, sendo sua finalidade a reeducação ou habilitação social do apenado. Que segundo Bitencourt (2012, p. 152): “a prevenção especial não busca a intimidação do grupo social nem a retribuição do fato praticado, visando apenas aquele indivíduo que delinuiu para fazer com que não volte a transgredir as normas jurídico-penais”.

Entretanto, mediante a crise do sistema criminal, em específico da função ressocializadora da pena, o autor supracitado acredita que:

O debate sobre a prevenção especial, destaca Feijoo Sánchez, na atualidade está muito mais preocupado em evitar os *efeitos dissocializadores* da pena privativa de liberdade (v.g. com o contato com criminosos perigosos, o estigma da pena, a perda de oportunidades de trabalho, isolamento social etc.) do que propriamente a ressocialização a qualquer preço do delinquente encarcerado. (BITENCOURT, 2012, p. 153).

De modo que o autor acima reconhece que destes aspectos preventivos geram-se diversificações da aplicação da pena e a humanização do regime de sua execução. Estando esta sanção penal vinculada a outros meios de aplicação de medidas penais.

Neste viés, a visão do programa eletrônico de vigilância teria uma análise positiva, posto que a mesma represente uma mudança na sistemática de cumprimento das penas prevista no ordenamento brasileiro, quando se tem uma alternativa a prisão preventiva.

Embora que as duas formas de vigilância indireta previstas no ordenamento brasileiro não possuam as mesmas características e seus aspectos de aplicação nada têm em comum, além do instituto jurídico do monitoramento eletrônico. E na visão de alguns doutrinadores a primeira legislação que trata sobre o monitoramento eletrônico não tem boa aceitação, pois a Lei nº 12.258/2010 resguarda ao apenado:

Além das cicatrizes do próprio processo penal e de suas passagens por cadeias e penitenciárias, levará em seus braços ou pernas uma corrente moderna, para que todos vejam e saibam de onde vem e para onde vai. Se ele e sua família passam fome, não têm assistência médica, educacional e nem moradia digna, como muitos brasileiros, a situação não mudará, mas tão somente será acrescido um aparelho caro, eletrônico, na sua vida de miséria: maior desproporcionalidade impossível. (VALOIS, online, 2011).

Embora, ambas incidam no contexto da ressocialização do indivíduo, mesmo que de formas opostas, enquanto uma aumenta o rigor da punibilidade e vigilância, a outra se propõe a evitar que o indivíduo seja incluído no rol do grande encarceramento, sem que este controle individual seja extremamente necessário:

Se alguma dignidade podemos dar ao sistema prisional, esta só pode vir mediante algum recurso que diminua a sua incidência. Devemos assumir a prática da maldade na execução penal, refletir sobre ela, para tentar evitá-la, e se o monitoramento eletrônico pode satisfazer a ânsia por mais punição de alguns, desta feita sem as torturas da prisão, que se aceite tal recurso. [...] E dentro da concepção do diálogo, com certeza se o preso pudesse falar – e nunca pode – o uso de qualquer objeto em liberdade seria preferível às mazelas do cárcere. (VALOIS, online, 2011).

Como fundamento do recurso ora avaliado, em cingida síntese é notável que o dispositivo eletrônico de controle de presos possa representar um avanço no desenvolvimento de medidas substitutivas que ao sistema tradicional de penas, possibilitando ao apenado neste período de contato social oportunidade de promover uma efetiva reintegração à sociedade, por meio de um convívio efetivo com diversos grupos sociais.

2. **Aplicação prática do monitoramento eletrônico: realidade brasileira e Estado de Alagoas**

Concernente a esta crise do sistema de justiça criminal soma-se a realidade da execução das sanções penais nos sistemas prisionais brasileiros, cuja pena deve ser estabelecida sob o caráter pedagógico e focada na ressocialização dos indivíduos privados de liberdade.

Na realidade esta punição deverá ter a objetividade de promover ao detento a oportunidade deste recompensar sua dívida com a sociedade e por meio desta paga, não retorne a criminalidade. Sobre este viés, Leão Júnior (2000) considera a sanção como retributiva, mesmo que ela não seja conceituada como castigo, mas sim uma punição por lesar o Direito Penal, tendo como escopo a ressocialização e este infrator possa reingressar à sociedade de forma após cumprir sua pena.

Dentre este universo paralelo do que seria a execução penal, nas diversas modalidades de não efetividade dos ideais impressos na LEP, a falta de estrutura para abrigar a população carcerária brasileira é um dos fatores mais presentes e relevantes para a problemática penitenciárias.

A análise do crescimento populacional carcerário mostra que o número de presos obteve uma explosão demográfica, no Brasil. E que este crescimento não foi acompanhado pela geração de vagas no sistema prisional, em descumprimento com o artigo 85 da LEP, que afirma que *o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade*.

Segundo dados cedidos pelo Ministério da Justiça, em 2000 a população carcerária era de 175 mil detentos e exponencialmente subiu para aproximadamente 538 mil, em 2013. Estes dados tem relação direta com a questão da superpopulação, uma vez que não se modificou necessariamente as vagas no sistema prisional. A média de ocupação nas prisões alterou-se de 1,29, nos anos 2000, para 1,69, no ano de 2013. Efetivamente, no Brasil, num espaço que deveria abrigar 100 presos, passa a asilar cerca de 170, praticamente dobrando o quantitativo de lotação máxima.

Necessariamente, esta conjuntura acaba retirando o poder de controle estatal, dando vazão cada vez mais a uma tomada de poder paraestatal no ambiente das prisões, que são dominadas por divisões organizadas do crime,

que passam a uma intervenção estável e autônoma. Ouve-se muito acerca das facções criminosas que ocupam as celas nas penitenciárias pelo Brasil e a mídia engendra este cenário quando propaga as diversas organizações que comandam o crime, mesmo que estes grupos estejam isolados do mundo extra-prisões. E se manifestam de forma contundente, enfraquecendo o poder estatal e arregimentando estratégias articuladas e sistematizadas, ao estabelecer regramentos e termos de ajustes de condutas nas penitenciárias.

Os problemas relacionados à execução da pena no Estado de Alagoas, segundo dados da Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social - SERIS, está diretamente relacionado ao quantitativo da população carcerária alagoana atual:

Mapa da População Carcerária relativo as movimentações do plantão de 04/09/2017 à 05/09/2017 com a seguinte situação:

- Último Mapa Carcerário (01/09/2017 à 04/09/2017) :

População total : 7.517 (presos provisórios, Regime fechado, medida de segurança, regime aberto, regime Semiaberto e presos recolhidos nas Unidades Federais);
População recolhida nas Unidades Prisionais: 4.310 presos.

População Carcerária atual :

População total: 7.517 presos (provisórios, regime fechado, medida de segurança, Regime Aberto e Semiaberto e Presos em Penitenciárias Federais);

População Carcerária atual de presos recolhidos nas Unidades Prisionais: 4.298 presos.

-Capacidade Total: 3.502;

-Capacidade Maceió: 2.734;

-Capacidade do Presídio do Agreste:768;

Excedente total: presos recolhidos nas Unidades Prisionais + Regime Semiaberto: 2.660 presos;

Excedente de presos da população recolhida nas Unidades Prisionais: 796 presos;

Os elementos supramencionados acabam por promover consequências drásticas aos custodiados, que passam a descrer no sistema de justiça penal e criminal. Segundo o mesmo mapa disponibilizado pela administração do sistema prisional, nos 5 (cinco) primeiros meses de 2015 o quantitativo de fuga chegou a 29 (vinte e nove), numa média de 6 fugas mensais. Excetuando a problemática da estrutura penitenciária, que contribuem para estas estatísticas, o descrédito no poder judiciário e a falta de acompanhamento processual podem fomentar o anseio pela liberdade, mesmo que a consequência seja a revelia penal.

O custodiado de Alagoas que alcança os requisitos objetivos e subjetivos para progressão de regime é imediatamente beneficiado com a prisão domiciliar, uma vez que o entendimento do juizado da vara de execuções penais é de que o preso não pode arcar com o ônus recebido do Estado por sua ineficiência em disponibilizar meios para execução de sua sentença. Restando clara a observância ao princípio da legalidade e da dignidade humana.

Este entendimento é compartilhado pelo Supremo Tribunal de Justiça, conforme disposto em deferimento de “Habeas Corpus”, no qual é solicitado o livramento condicional e progressão de regime por salto, pelo constrangimento ilegal na permanência em regime mais rigoroso por falta de vagas em estabelecimento adequado:

O condenado agraciado com a progressão para o regime semi-aberto deve aguardar, em caráter provisório e excepcional, em regime aberto ou prisão domiciliar, o surgimento de vaga em estabelecimento adequado e compatível com o regime para o qual foi promovido. 3. Segundo pacífica jurisprudência desta Corte, caracteriza constrangimento ilegal a manutenção do paciente em regime fechado, ainda que provisoriamente e na espera de solução de problema administrativo, quando comprovado que o mesmo obteve o direito de progredir para o regime semiaberto. 4. Ordem concedida para, caso não seja possível a imediata transferência do paciente para o regime semiaberto, que este aguarde, em regime aberto ou prisão domiciliar, o surgimento de vaga em estabelecimento próprio, salvo se por outro motivo não estiver preso” (BRASIL. STJ. HC 118.316/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, julgado em 16/4/2009).

De acordo com dados da SERIS, atualmente o quantitativo de 1.347 (um mil e trezentos e quarenta e sete) presos no aberto e 1.864 (um mil e oitocentos e sessenta e quatro) no semiaberto e encontram-se todos em prisão domiciliar por conta da interdição da colônia agroindustrial destinada aos presos desse regime, conforme anexado quadro comparativo da Secretaria.

Esta realidade caótica apontada por diversas estatísticas revelam que existe uma ineficiência do sistema punitivo, que abrange a gestão penitenciária e implica na função ressocializadora da pena e, diretamente na Segurança Pública. Conforme discorrido acima esta conjuntura leva a discussão sobre uma possível falência da pena privativa de liberdade e o tratamento dispensado aos custodiados, ao invés de contribuir para uma melhoria destes, funcionam ao revés, resultando em mais problemas, perdas e prejuízos. Situações insalubres, adversidades de todas as ordens e há de se contar com a constante exposição de seus custodiados aos riscos iminentes de morte e outros males.

Ocorre que nessa situação, poderia se contar com a aplicação mínima da legislação penitenciária, desde a instauração do inquérito, em que se deveria observar a garantia da preservação dos direitos pessoais e fundamentais do indivíduo, revelados no princípio constitucional da não culpabilidade, ou na execução da pena, onde o indivíduo se não ressocializado deveria estar apto para reintegração social, e não dissocializado pelos efeitos deletérios de sua pena.

Neste contexto, o sistema de vigilância eletrônica é um reflexo do acentuado avanço tecnológico empregado em diversos campos e representa um ganho real inigualável, pois qualquer medida que venha substituir a cultura tradicional da prisão indubitavelmente tem um maior aproveitamento social, sendo a realidade carcerária tão caótica e trágica ao recluso. É uma consolidação de uma estratégia despenalizadora, com fundamento na teoria preventiva especial da criminalidade, pois é um instrumento, cuja perspectiva visa substituir os antigos mecanismos penitenciários tradicionais e corrobora na implementação de soluções aos diversos males provocados pelo cárcere.

Haja vista a realidade carcerária brasileira, o presente estudo aponta que a situação em Alagoas não se diferenciam, que o quadro de suas penitenciárias é pautado pela superpopulação carcerária, que são escassas as vagas no sistema prisional, e que a maioria dos presos recolhidos no sistema penitenciário são provisórios, que em relação a média nacional este número é bem superior.

Conforme ponderação do presente estudo, o instituto de monitoramento eletrônico apesar de ter seu uso inadequado, uma vez que ele é aplicado como medida suplementar a prisão domiciliar em decorrência de colônia agroindustrial no Estado e ocorre em detrimento de seu uso como medida cautelar substituindo as penas privativas, não se tem uma análise negativa de seu uso, tendo este uma implicação direta com os conceitos de ressocialização.

Desta forma, o entendimento geral concernente ao uso de monitoramento eletrônico para presidiários do regime semiaberto, ou como substituição a pena privativa nas medidas preventivas é de que o mesmo representa uma possibilidade real de humanizar a pena, com garantias de segurança e efetividade preventiva, tornando-se uma alternativa de controle para a Segurança Pública.

CONTROLE DIÁRIO DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA - PLANTÃO DE 04/09/2017 À 05/09/2017 - Fonte: Unidades Prisionais														
1 - PENITENCIÁRIA MASCULINA BALDOMERO CAVALCANTE DE OLIVEIRA(PMBCO)									5 - CASA DE CUSTÓDIA DA CAPITAL(CCC)					
2 - PRESÍDIO DE SEGURANÇA MÉDIA PROFESSOR CYRIDIÃO DURVAL E SILVA(PSMPCDS)									6 - ESTABELECIMENTO PRISIONAL FEMININO SANTA LUZIA (EPFSL)					
3 - PRESÍDIO DO AGRESTE (PA)									7 - CENTRO PSIQUIÁTRICO JUDICIÁRIO PEDRO MARINHO SURUAGY(CPJ)					
4 - NÚCLEO RESSOCIALIZADOR DA CAPITAL(NRC)									8 - PRESIDIO DE SEGURANÇA MÁXIMA (PSM)					
9 - PENITENCIÁRIA DE SEGURANÇA MÁXIMA(PENSM)									*COLÔNIA AGROINDUSTRIAL SÃO LEONARDO(CAISL) INTERDITADA POR ORDEM JUDICIAL.					
POPULAÇÃO ATIVA DAS UNIDADES PRISIONAIS														
UNIDADES PRISIONAIS ATIVAS	CAPACIDADE		POPULAÇÃO CARCERÁRIA									DISPONIBILIDADES	EXCEDENTES	
			CONDENADOS		PROVISÓRIOS		SOB MEDIDA DE SEGURANÇA		INTERNADOS PARA TRATAMENTO E LAUDOS PSIQUIÁTRICOS		TOTAL			
	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.			QUANT.	%
PMBCO	773	-	858	-	5	-	-	-	-	-	863	-	90	11,6
PSMMPCDs	404	-	135	-	622	-	-	-	-	-	757	-	353	87,4
PSM**	192	-	135		83	-	-	-	-	-	218	-	26	13,5
PA	768	-	339	-	520	-	-	-	-	-	859	-	91	11,8
EPFSL	-	210	-	51	-	164	-	-	-	-	215	-	5	2,4
CPJ**	73	9	10	-	20	4	27	2	19	-	82	-	0	0,0
CCC	240	-	-	-	512	-	-	-	-	-	512	-	272	113,3
NRC**	157	-	127	-	1	-	-	-	-	-	128	29	-29	-18,5
PENSM	676	-	479		185	-	-	-	-	-	664	12	-12	-1,8
TOTAL	3283	219	2083	51	1948	168	27	2	19	-	4298	41	796	22,7
POPULAÇÃO CARCERÁRIA NÃO RECOLHIDA NO SISTEMA PRISIONAL														
UNIDADES/REGIMES			CAPACIDADE		POPULAÇÃO CARCERÁRIA						Interdição da Colônia Agroindustrial, destinada a presos do regime Semiaberto da Capital, esculpida no D.O.E em 26/09/2008, fls.43 e 44. *Unidades diferenciadas, com projeto e público alvo específico. ***números referentes a quantidade de prontuários controlados pela Unidade Prisional.			
					CONDENADOS		PROVISÓRIOS		TOTAL					
			Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.						
CAISL*** (semiaberto)			-	-	1757	107	-	-	1864					
CAISL*** (aberto)			-	-	1260	87	-	-	1347					
PRESOS RECOLHIDOS EM PENITENCIÁRIAS FEDERAIS			-	-	3	-	5	-	8					
TOTAL			-	-	3020	194	05	-	3219					

CONTROLE DE BENEFICIARIOS DA CENTRAL DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS (CEAPA)									
DADOS/AGOSTO - 2017	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS A COMUNIDADE	PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS A COMUNIDADE + PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA	COMPARECIMENTO	MEDIDA SÓCIOEDUCATIVA	OUTROS	TOTAL		
MACEIÓ	1.734	560	429	137	-	19	2.879		
ARAPIRACA	85	08	33	02	-	02	130		
DELMIRO GOUVEIA	22	66	16	-	-	-	104		
MATRIZ DO CAMARAGIBE	-	-	-	-	-	-	-		
PALMEIRA DOS ÍNDIOS	53	156	08	05	-	10	232		
PENEDO	28	14	23	-	-	01	66		
SANTANA DO IPANEMA	48	46	28	12	-	-	134		
UNIÃO DOS PALMARES	72	95	23	06	-	-	196		
TOTAL	2.042	945	560	162	-	32	3.741		
MOVIMENTAÇÕES DIÁRIAS (CEAPA)									
ENTRADAS	PSC		PP		PSC E PP		COMPARECIMENTO		TOTAL
	MACEIÓ	ARAPIRACA	MACEIÓ	ARAPIRACA	MACEIÓ	ARAPIRACA	MACEIÓ	ARAPIRACA	
SUBSTITUIÇÃO (SENTENÇA)	-	-	-	-	-	-		-	-
SUSPENSÃO CONDICIONAL DE PENA	-	-	-		-	-	-	-	-
SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TRANSAÇÃO PENAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SAÍDAS	EXTINÇÃO DE PUNIBILIDADE		CUMPRIMENTO DA PENA		MUDANÇA DE REGIME		TRANSFERÊNCIA DE FORO		TOTAL
MACEIÓ	-		-		-		-		-
ARAPIRACA	-		-		-		-		-
CONTROLE DE PRESOS COM MONITORAMENTO ELETRÔNICO - Atualizado em 31/08/2017									
POR TIPIFICAÇÃO CRIMINAL					POR SITUAÇÃO				
	Homens	Mulheres	TOTAL			Homens	Mulheres	Total	
Homicídio	169	9	178		Medidas Cautelares	350	46	396	
Latrocínio	7	0	7		Condenados	387	28	415	
Roubo	305	10	315		Vítimas	0	5	5	
Tráfico de drogas	125	45	170		Total	737	79	816	
Estupro	34	0	34						
Outros	105	7	112						
Total	745	71	816						

Referências

ALAGOAS. Superintendência Geral de Administração Penitenciária. **Controle Diário de População Carcerária**. Disponível em: <<http://www.sgap.al.gov.br/populacao-carceraria/mapa-03-03-e-04.06.2015.pdf>>. Acesso em: set. 2017.

AMARAL, Carlos. AL: População carcerária de regime fechado tem 66% de provisórios. **Tribuna Independente**. Disponível em: <<http://www.tribunahoje.com/noticia/131895/cidades/2015/02/12/al-populacao-carceraria-de-regime-fechado-tem-66-de-provisorios.html>> Acesso em: set. 2017.

AMARAL, Carlos. População carcerária de Alagoas cresceu 63%: mapa do encarceramento revelou que o Estado ficou abaixo da média nacional. **Tribuna Independente**. Maceió, p. 11, 04 e 05 jun. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal**. Vade Mecum Saraiva. Ed. Saraiva, 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.258/2010**, de 15 de junho de 2010. Diário Oficial da União, 16 jun 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.403/2011**, de 4 de maio de 2011. Diário Oficial da União, 5 maio 2011.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Infopen. **População carcerária brasileira**. 2015. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Acesso em: set. 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Relatório de visitas a estabelecimentos prisionais do Estado de Alagoas. Brasília: **Ministério da Justiça**, 2012. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnppc-1/relatorios-de-inspecao-1/relatorios-de-inspecao-2012/2012relatorioinspecao_al.pdf>. Acesso em: set. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Lei n. 7.210/84**. Lei de Execução Penal. Brasília: Senado Federal, 2008.

BRASIL. STJ. **HC 118.316/SP**, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, julgado em 16/4/2009.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral**, Volume 1.18. ed. Ver., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

BONFIM, Edilson Mougnot. **Curso de Processo Penal**. 5. Ed. Rev. e Atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

BURRI, Juliana. O monitoramento eletrônico e os direitos e garantias individuais. **Revista dos Tribunais Publicado**, v.100, n.904, fev.2011. p. 475-493.

CLEINMAN, Betch. A Esquerda Punitiva: Entrevista com Maria Lúcia Karam. In: **Revista de Estudos Criminais** – ITEC. Porto Alegre, n. 1, p. 11-15, 2001.

Convenção Americana de Direitos Humanos - Pacto de São José da Costa Rica (1969). Disponível em: <<http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1251>> Acesso em: **set.** 2017.

COSTA, Elaine Cristina Pimentel. **A prisionização de agentes penitenciários e seus efeitos sobre a função reintegradora da pena privativa de liberdade**. Maceió, 2013. Disponível em: <http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT24/GT24_PimentelCosta.pdf>. Acessado em: set. 2017.

FRANCO, Alberto Silva. **Crimes Hediondos**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FREUD, Sigmund. **O mal estar na civilização**. In: Obras Completas. V. 21. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Tradução de Lígia M. Ponde Vassallo. Petrópolis, Vozes, 1986.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 7 ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

LEÃO Jr., Teófilo Marcelo de Arêa. Detração penal até o Código Criminal do Império (1830). **Jus Navigandi**, ano IV, n.39, fev. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/973/detracao-penal-ate-o-codigo-criminal-do-imperio-1830>>. Acessado em: set. 2017.

LYRA, Roberto. **Novo direito penal: introdução**. Vol. III, Rio de Janeiro: Forense, 1971.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 11. ed. São Paulo : Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. Segurança pública e justiça criminal. **Revista Consultor Jurídico**, abril, 2015.

MENDONÇA, Andrey B. **Prisão e outras medidas cautelares pessoais**. São Paulo: Método, 2011.

RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: um balanço da literatura. **Cadernos de Segurança Pública**, v. 2, n. 1, p. 15-27, 2010.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

GONÇALVES, Maurício. **Justiça Interdita regime semi-aberto**. 2008. Disponível em: <<http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/acervo.php?c=134908>> Acesso em: set. 2017.

SANTOS, Rogério Dutra dos. **2007. Criminologia Crítica e Violência: O Sistema Penal Como Ultima Ratio**. 2007, março, pp.1-16. Disponível em:

<<http://www.cis.pucrio.br/cedes/banco%20artigos/Direito%20e%20Seguran%e7a%20P%fablica/criminologia%5b1%5d.pdf>>. Acesso em: set. 2017.

SOARES, Luiz Eduardo; GUINDANI, Miriam. 2007. A violência do Estado e da Sociedade no Brasil Contemporâneo. **In Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 208, março-abril 2007. p. 56-72.

SILVA, Marcelo Tavares Gummy. **Prisão temporária e prisão preventiva**. Disponível em: <<http://www.unibrasil.com.br/arquivos/direito/20092/marcelo-tavares-gummy-silva.pdf>>. Acesso em: set. 2017.

SOUSA, Gustavo Setúbal. **A Decretação da Prisão Preventiva à Luz da Presunção de Inocência e do Devido Processo Legal**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13375-13376-1-PB.pdf>. Acesso em: set. 2017.

VALOIS, Luís Carlos. **Monitoramento eletrônico alonga os braços do cárcere**. 2011. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2011-abr-07/monitoramento-eletronico-alonga-bracos-carcere-aumenta-punicao>>. Acesso em: set. 2017.

LEI ROUANET: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DA POLÍTICA PÚBLICA

Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim

Resumo

O presente trabalho teve como objetivo analisar a principal política pública de fomento à área cultural financiada pelo Governo Federal: a Lei no 8.313/1991, conhecida como Lei Rouanet. Foram apresentadas informações relacionadas à execução dos mecanismos implementados pela Lei Rouanet no período de 2012 a 2015 e a evidenciação de que os resultados alcançados no período se distanciam das metas e objetivos almejados. Os dados apresentados demonstraram a inexpressividade financeira do Fundo Nacional da Cultura (FNC) e, com relação aos incentivos a projetos culturais, verificou-se a má distribuição regional dos recursos, o financiamento a projetos com alto potencial lucrativo e o viés publicitário associado à tomada de decisão dos incentivadores. Foi constatada a má qualidade do gasto público na medida em que, após 25 anos de execução da política pública, sua eficácia se mostra comprometida.

Palavras-chave: Lei Rouanet. Política pública. Eficácia.

1. Introdução

No âmbito das Finanças Públicas, uma das principais funções econômicas do Estado é a distributiva. Na visão de Giacomoni (2010), como nem todas as distribuições de bens e recursos da sociedade são desejáveis, principalmente por considerações de eficiência e de justiça social, os governos devem utilizar o orçamento para promover políticas de distribuição de recursos públicos como forma de tentar resolver tais tipos de problemas.

Visando suavizar estas distorções sociais, os governos atuam principalmente por meio de políticas públicas. Uma política pública, de acordo com Saravia (2006, p. 29):

[...] é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a **manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social**, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da **alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos**. (grifo nosso)

A etapa de avaliação da política pública permite concluir sobre a eficácia de uma política já implementada, visto que, de acordo com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU, 2010, p. 12):

A **eficácia** é definida como o **grau de alcance das metas programadas** (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993). O conceito de eficácia diz respeito à **capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos**, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de **prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento** das ações. (grifo nosso)

As políticas públicas frequentemente são formalizadas por meio de Leis ou de outros dispositivos legais. A Lei Federal nº 8.313/1991, conhecida como Lei Rouanet, instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor. Os mecanismos integrantes do Pronac foram regulamentados por meio do Decreto nº 5.761/2006

O presente trabalho visa demonstrar em que medida a Lei Rouanet é uma política pública eficaz. O objetivo é apresentar como os recursos captados foram operacionalizados no período de 2012 a 2015, último ciclo plurianual de planejamento federal, e demonstrar a discrepância existente entre o que deveria ocorrer, conforme previsão legal, e o que de fato ocorreu.

O assunto será construído com base na legislação aplicável, nos relatórios dos órgãos de controle interno e externo e em publicações referentes ao assunto. Ademais, a análise quantitativa será realizada com base em informações extraídas do Portal da Transparência e do SalicNet, sistema mantido pelo Ministério da Cultura (MinC).

2. A operacionalização da Lei Rouanet de 2012 a 2015

A presente seção tem como objetivo apresentar informações relacionadas à captação e à aplicação de recursos em projetos culturais por meio dos mecanismos da Lei Rouanet.

2.1. O papel secundário do Fundo Nacional da Cultura

2.1.1. A IMATERIALIDADE DO FUNDO

O FNC é um fundo administrado pelo MinC que tem como principais objetivos captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Pronac.

Apesar da importância de seus objetivos, o volume de gastos do FNC possui pouca representatividade financeira quando comparado às outras unidades orçamentárias que compõem o MinC. A tabela a seguir evidencia tal situação:

Tabela 01 – Gastos executados por unidade orçamentária (em milhões de reais)

Unidade Orçamentária	2012	2013	2014	2015	Total
Agência Nacional do Cinema	123,3	342,9	240,9	674,6	1.381,7
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico	244,8	290,7	317,7	334,0	1.187,2
Ministério da Cultura	197,8	194,7	236,3	233,0	861,8
Fundação Nacional de Artes	211,1	156,2	130,8	135,5	633,6
Instituto Brasileiro de Museus	113,8	119,5	132,9	135,0	501,2
Biblioteca Nacional	124,7	97,5	100,3	103,4	425,9
Fundação Casa Rui Barbosa	34,7	37,0	39,8	43,3	154,8
Fundo Nacional de Cultura	25,1	20,3	27,7	6,7	79,8
Fundação Cultural Palmares	18,0	17,8	21,2	22,7	79,7
	1.093,3	1.276,6	1.247,6	1.688,2	5.305,7

Fonte: elaboração própria, dados coletados no Portal da Transparência

2.1.2. A REALIZAÇÃO DE GASTOS INCOERENTES COM OS OBJETIVOS DO FUNDO

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento do Governo Federal, a classificação da despesa pública por elemento de despesa tem por finalidade informar quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir. Os gastos do FNC apresentam a seguinte composição:

Tabela 02 – Gastos do FNC de 2012 a 2015 por elemento de despesa (em milhões de reais)

Elemento de Despesa	Valor	%
31 - Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas	27,4	34,4%
48 - Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	23,5	29,4%
39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	13,6	17,0%
35 - Serviços de Consultoria	5,5	6,9%
36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	5,1	6,4%
47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	1,9	2,4%
Outros Elementos	2,7	3,4%
TOTAL	79,7	100,0%

Fonte: elaboração própria, dados coletados no Portal da Transparência

Apesar da Lei nº 4.320/1964 definir que os gastos realizados por um fundo estão vinculados à realização de determinados objetivos ou serviços, o confronto entre os dados apresentados e os incisos do artigo 10 do decreto de regulamentação da Lei Rouanet evidenciam a ausência de respaldo que justifique a realização de gastos com serviços de consultoria e com obrigações tributárias. Tais gastos totalizaram R\$ 7,4 milhões, o equivalente a 9,3% dos gastos no período.

2.2. O protagonismo dos incentivos a projetos culturais

O terceiro mecanismo introduzido pela Lei Rouanet foi o incentivo a projetos culturais por meio de renúncia fiscal ou apoio privado. Os produtores culturais apresentam seus projetos ao MinC e, se aprovados, buscam captar incentivos financeiros junto a pessoas físicas ou jurídicas.

Tais valores tratam-se de renúncia de receita tributária do Governo Federal, classificados por Pellegrini (2014, p. 7) como gastos públicos tributários:

Gastos públicos diretos e tributários diferem, pois, no primeiro, ocorre a arrecadação que, posteriormente, financia a despesa; enquanto, no segundo, é **a não arrecadação que financia a realização, na órbita privada, de um determinado resultado esperado pelo poder público [...]** Assim, **embora sejam distintos, ambos são gastos;** (grifo nosso)

Ademais, Pellegrini (2014, p. 23) apresenta a definição utilizada pela Receita Federal do Brasil (RFB) para gastos tributários:

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, **visando a atender objetivos econômicos e sociais.**

[...]

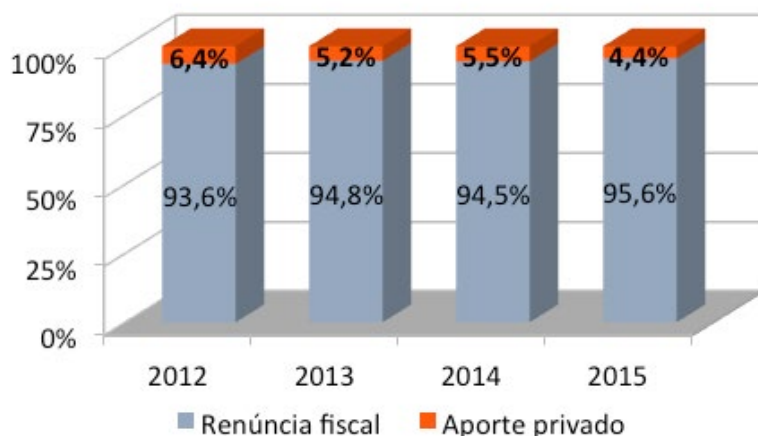
Têm caráter compensatório, quando **o governo não atende adequadamente a população quanto aos serviços de sua responsabilidade**, ou têm caráter incentivador, quando **o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região**. (apud RFB, 2003, p. 9-13) (grifo nosso)

Portanto, o mecanismo implementado pela Lei Rouanet trata-se de um gasto indireto do Governo Federal. O fato de os recursos não terem sido arrecadados pelos cofres do Tesouro Nacional para posterior execução da despesa não os descaracterizam como gasto público. Pelo contrário, as definições apresentadas explicitam, inclusive, sua natureza fomentadora.

Conforme dados do sistema SalicNet, os recursos captados de 2012 a 2015 por meio de incentivos fiscais totalizaram R\$ 5.060,4 milhões. Tal valor equivale a 95,4% do total apresentado na Tabela 01, evidenciando que o incentivo a projetos culturais foi o mecanismo da Lei Rouanet com maior materialidade financeira.

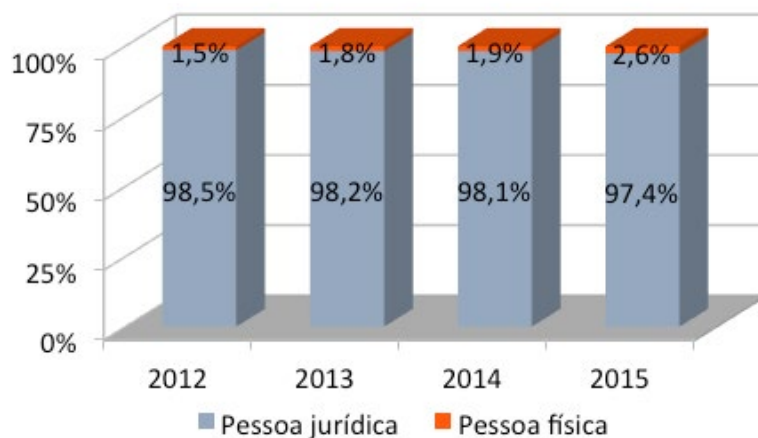
2.2.1. COMPARATIVOS ENTRE A RENÚNCIA FISCAL E O APORTE PRIVADO E ENTRE OS INCENTIVOS DE PESSOAS JURÍDICAS E DE PESSOAS FÍSICAS

Um segundo aspecto que pôde ser observado é que, da totalidade do valor captado para projetos culturais, a maior parte decorre de renúncia fiscal, conforme tabela a seguir:

Gráfico 01 – Comparativo entre renúncia fiscal e aportes privados

Fonte: elaboração própria, dados coletados no sistema SalicNet

Em paralelo, percebe-se a baixa participação dos incentivos originários de pessoas físicas em comparação com aqueles advindos de pessoas jurídicas:

Gráfico 02 – Comparativo entre incentivos de pessoas físicas e jurídicas

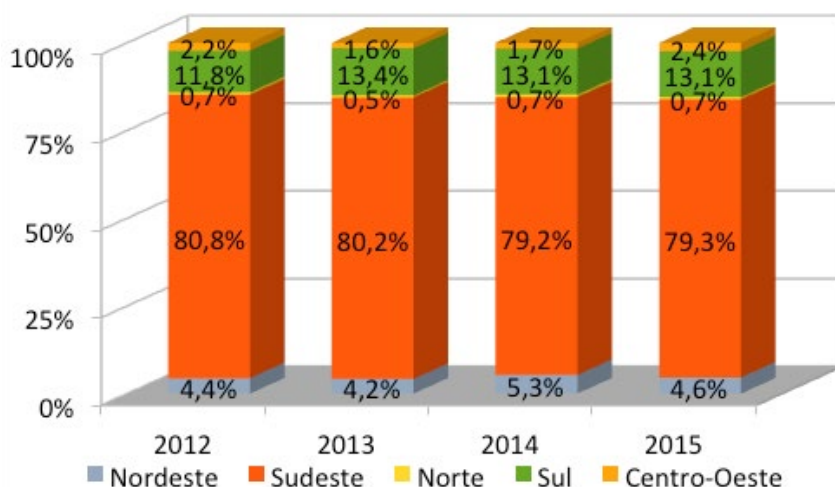
Fonte: elaboração própria, dados coletados no sistema SalicNet

Dessa forma, fica demonstrado que a maior parte dos recursos captados por meio do mecanismo de incentivos a projetos culturais são originários de renúncias fiscais provenientes de pessoas jurídicas. Portanto, evidencia-se que a decisão sobre a alocação de um recurso público é tomada por agentes privados.

2.2.2. A DISTRIBUIÇÃO REGIONAL NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS CAPTADOS

A análise da relação de projetos incentivados permite demonstrar como o recurso captado foi distribuído entre as cinco regiões do Brasil, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 03 – Aplicação dos incentivos por região



Fonte: elaboração própria, dados coletados no sistema SalicNet

Ademais, a Lei Rouanet possibilita que o recurso captado em determinado estado da federação seja investido em projeto cultural associado a outro estado. A junção dos dados relacionados à captação e à aplicação por ente federativo demonstra esta distribuição:

Tabela 03 – Comparativo entre valores captados e aplicados (em milhões de reais)

Estado	Aplicação (A)	Captação (B)	Saldo (A – B)
Minas Gerais	509,7	363,0	146,7
Rio Grande do Sul	302,5	233,1	69,4
Rio de Janeiro	1.262,2	1.205,0	57,2
São Paulo	2.238,5	2.181,8	56,7
Pernambuco	72,6	47,8	24,8
Bahia	62,2	42,0	20,1
Rio Grande do Norte	25,5	9,5	15,9
Pará	17,7	9,4	8,2
Santa Catarina	145,9	138,0	7,8
Maranhão	8,2	2,6	5,5
Espírito Santo	31,9	26,8	5,1
Goiás	20,2	16,7	3,5
Alagoas	2,2	0,1	2,1
Piauí	6,1	4,8	1,3
Rondônia	4,8	4,5	0,4
Tocantins	1,9	1,8	0,1
Roraima	0,1	0,1	0,1
Sergipe	3,0	3,0	0,0
Paraíba	2,4	2,6	-0,2
Amapá	0,2	0,7	-0,5
Mato Grosso do Sul	6,2	8,7	-2,6
Mato Grosso	8,1	10,8	-2,7
Ceará	52,2	57,1	-4,9
Acre	0,4	7,3	-6,8
Amazonas	8,6	28,8	-20,2
Paraná	202,1	273,4	-71,3
Distrito Federal	65,1	380,9	-315,8
TOTAL	5.060,4	5.060,4	0,0

Fonte: elaboração própria, dados coletados no sistema SalicNet

A análise da tabela evidencia que além de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul serem, nesta ordem, os quatro entes federativos com maior aplicação em projetos culturais, são também os estados com maior saldo entre os valores captados e os valores aplicados. Portanto, é possível concluir que este excedente foi financiado por recursos captados em outros entes.

3. Discrepâncias entre os princípios legais e a operacionalização

A presente seção tem como objetivo evidenciar que os princípios norteadores da Lei Rouanet divergem dos resultados obtidos por meio de sua execução.

3.1. O baixo volume de recursos aplicados pelo Fundo Nacional da Cultura

Na seção anterior, ficou demonstrada a pouca relevância financeira do FNC. O próprio MinC, em texto publicado no seu site, reforça a pouca representatividade do Fundo:

Ocorre que, em sua formatação e aplicação, ao longo de 25 anos, a Lei Rouanet privilegiou de maneira muito evidente o mecanismo de incentivo, a ponto de ter se tornado sinônimo de incentivo fiscal. **O FNC não dispôs de prerrogativas que garantissem sua potência e crescimento equilibrado, nem mesmo sua estabilidade, e ficou diminuído;** os Ficart nunca saíram do papel. (grifo nosso)

A CGU, por meio do relatório de auditoria no 201305605 sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria-Executiva do MinC, confirma a baixa execução orçamentária do Fundo:

Centrando a análise apenas na meta financeira estabelecida na LOA/2012, confrontando-se com os dados de execução do SIAFI, constata-se que **a execução das principais ações finalísticas do FNC ficaram abaixo do previsto.** A Lei Orçamentária dotou

R\$ 451.360.348,00 milhões em créditos orçamentários ao FNC para aplicação no Programa 2027 Cultura: Preservação, Promoção e Acesso. Desse montante, **somente 5,45% dos créditos foram executados** (CGU, 2013, p. 8) (grifo nosso)

Assim sendo, conclui-se que a situação exposta contraria de forma clara o artigo 4º da Lei Rouanet:

Art. 4º Fica ratificado o Fundo de Promoção Cultural, criado pela Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, que passará a denominar-se Fundo Nacional da Cultura (FNC), com o **objetivo de captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Pronac** e de:

I - **estimular a distribuição regional eqüitativa** dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;

[...]

V - favorecer projetos que atendam às **necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade**, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos sócio-culturais e a **priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios**. (grifo nosso)

Ademais, percebe-se o não atendimento ao decreto de regulamentação da Lei Rouanet:

Art. 2º Na execução do Pronac, serão apoiados programas, projetos e ações culturais destinados às seguintes finalidades:

I - valorizar a cultura nacional, **considerando suas várias matrizes e formas de expressão**;

II - estimular a **expressão cultural dos diferentes grupos e comunidades** que compõem a sociedade brasileira;

[...]

V - incentivar a **ampliação do acesso da população à fruição e à produção dos bens culturais**; (grifo nosso)

3.2. As discrepâncias dos incentivos a projetos culturais

3.2.1. A CONCENTRAÇÃO DOS RECURSOS APLICADOS

Os dados apresentados na tabela 03 destacam a má distribuição dos recursos entre os estados do país. Além da análise regional, percebe-se também a uma alta concentração de recursos por projeto.

A relação dos 9.881 projetos que captaram recursos por meio do mecanismo de incentivos de 2012 a 2015 demonstra que o valor médio de captação é de R\$ 512,1 mil. Entretanto, percebe-se que, apesar dos projetos com captação superior à média representarem apenas 21,8% do quantitativo total, tais produções captaram 74,0% do volume total de recursos. É como se, a cada R\$ 100,00 aplicados, um projeto de maior porte captasse R\$ 74,00 e outros quatro projetos de menor porte captassem R\$ 6,50 cada.

O Relatório de Gestão do exercício 2014, referente à Secretaria Executiva do MinC, aborda questões relacionadas à concentração dos recursos:

Os dados apresentados demonstram claramente uma concentração altíssima da demanda espontânea por apoio a projetos na região Sudeste, especialmente nos estados de Rio de Janeiro e São Paulo. Isso se dá devido aos **diferentes níveis de oportunidade de acesso aos equipamentos de produção e fruição cultural que cada estado apresenta**. (MinC, 2015, p. 133) (grifo nosso)

Assim sendo, nota-se que a situação ilustrada vai claramente de encontro aos objetivos do Pronac dispostos na Lei Rouanet:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

[...]

II - promover e estimular a **regionalização da produção cultural e artística brasileira**, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;

III - apoiar, valorizar e difundir o **conjunto das manifestações culturais** e seus respectivos criadores;

IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo **pluralismo da cultura nacional**; (grifo nosso)

3.2.2. O FINANCIAMENTO DE PROJETOS COM ALTO POTENCIAL LUCRATIVO

A relação de projetos financiados evidenciou a presença de espetáculos com alto potencial lucrativo, com ingressos chegando a R\$ 350,00. Tendo como referência o valor de R\$ 50,00 do vale-cultura, percebe-se que os valores praticados são pouco acessíveis à maioria da população brasileira.

O TCU, por meio do Acórdão nº 191/2016, se posicionou contrariamente à esta situação, mesmo não havendo ilegalidade no ato:

Trata-se, em última instância, de transferência de recursos públicos para **agentes que efetivamente não precisariam de tal apoio**, ou que **estão no extremo superior das faixas de concentração de renda**, sem que se garanta, em cada caso, como efetivamente serão atendidas as diretrizes do Plano Nacional de Cultura (art. 215, § 3º, da CF/88) e as finalidades do Pronac (art. 1º da Lei Rouanet).

[...]

9.2. **determinar** à Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (SE/MinC) que, ao deliberar sobre proposta de concessão de incentivos a projetos culturais previstos no art. 2º, inciso III, da Lei 8.313/1991:

[...]

9.2.2. **abstenha-se de autorizar a captação de recursos a projetos que apresentem forte potencial lucrativo**, bem como **capacidade de atrair suficientes investimentos privados independentemente dos incentivos fiscais daquela Lei**; (TCU, 2016, p. 15, 34) (grifo nosso)

Diante do exposto, conclui-se pela não observância ao artigo 1º da Lei Rouanet:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

I - contribuir para **facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais**;

Ademais, fica evidente a não observância aos artigos 2º e 27 do decreto de regulamentação da Lei Rouanet:

Art. 2º Na execução do Pronac, serão apoiados programas, projetos e ações culturais destinados às seguintes finalidades:

[...]

VIII - apoiar as atividades culturais de **caráter inovador ou experimental**;

[...]

Art. 27. Dos programas, projetos e ações realizados com recursos incentivados, total ou parcialmente, deverá constar formas para a democratização do acesso aos bens e serviços resultantes, com vistas a:

I - tornar os **preços de comercialização de obras ou de ingressos mais acessíveis à população em geral**; (grifo nosso)

3.2.3. O VIÉS PUBLICITÁRIO NA TOMADA DE DECISÃO

Considerando que as decisões sobre recursos públicos são tomadas por agentes privados, é razoável questionar se elas são tomadas visando o desenvolvimento cultural ou a publicidade institucional.

O ex-Ministro Juca Ferreira, em reunião realizada em 17/06/2015 com o Senador Roberto Rocha, ponderou sobre esta situação: “Não é possível que os departamentos de marketing das grandes empresas decidam onde serão investidos os recursos para cultura”. Ademais, para Saddi (2010, p. 65):

Os usos da Lei acabaram distorcidos, sendo que **alguns produtores têm inclusive moldado seus projetos para que fiquem mais interessantes ao patrocinador ou para que tenham maior apelo comercial**. (grifo nosso)

O relatório de auditoria nº 201316985 da CGU questiona a possibilidade de decisões serem tomadas visando outros interesses:

Sem uma definição precisa sobre as destinações desse valor arrecadado, ocasiões que não se coadunam com as diretrizes do Programa estarão bem suscetíveis de ocorrer como, por exemplo, **o enfoque, pura e exclusivamente**,

mercadológico por parte do proponente. A canalização de recursos para o setor, de modo à facilitação ao acesso às fontes de cultura, à promoção da produção cultural, ao apoio e difusão à produção de bens culturais, entre outros, **poderia ser relevada a segundo plano, priorizando o caráter comercial e lucrativo do projeto.** (CGU, 2014, p. 17) (grifo nosso)

O Acórdão TCU nº 191/2016 apresenta entendimento similar em termos do caráter publicitário associado aos incentivos a projetos culturais:

A principal dessas supostas distorções consistiria no fato de que **a decisão quanto aos projetos que serão apoiados cabe aos incentivadores,** ou seja, a agentes privados, aos quais **interessa atender, preponderantemente, sua estratégia de marketing, e não às finalidades do Pronac.** A ocorrência seria agravada pelo fato de **apenas cerca de 10% dos incentivos, historicamente, terem sido bancados por recursos privados** (TCU, 2016, p. 15) (grifo nosso)

3.3. A ineficácia da Lei Rouanet

O arcabouço jurídico do país contém diversas leis que teriam sido elaboradas visando um objetivo mas, na prática, não o atendem. É o conceito de legislação simbólica, definido por Neves (1994, p. 31-32):

A concepção instrumental do Direito Positivo, no sentido de que **as leis constituem meios insuperáveis para se alcançar determinados fins “desejados” pelo legislador, especialmente a mudança social, implica um modelo funcional simplista e ilusório,** como têm demonstrado os seus críticos. Em primeiro lugar, observa-se que **há um grande número de leis que servem apenas para codificar juridicamente “normas sociais reconhecidas”.** Por outro lado, **a complexidade do meio ambiente social dos sistemas jurídico e político é muito acentuada, para que a atuação do Estado através de legislação possa ser apresentada como instrumento seguro de controle social.**

[...]

Considerando-se que a atividade legiferante constitui um momento de confluência concentrada entre sistemas político e jurídico, **pode-se definir a legislação simbólica como produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico.** (grifo nosso)

Casos de políticas públicas que não alcançam seus objetivos devido a deficiências em sua elaboração não são incomuns, conforme destacado por Wu (2014, p. 13):

[...] **o processo de políticas públicas é, em ocasiões, repleto de irracionalidade, inconsistências e falta de coordenação**, que podem tornar-se grandes fontes de tensão e sofrimento para esses agentes. Em particular, se os gestores públicos não estiverem familiarizados com a natureza e o funcionamento do processo de políticas, eles podem **não ser capazes de elaborar estratégias eficazes para influenciar sua direção e garantir que resulte em um conjunto integrado de resultados.**

[...]

Por outro lado, as políticas nacionais (que podem ser adotadas para fins de **sinalização política**, por exemplo) às vezes **podem ser tão mal concebidas ao ponto de ser praticamente “construídas para fracassar”**, independentemente do esforço de implementação. (grifo nosso)

Diante do exposto, percebe-se uma clara divergência entre os princípios e objetivos da Lei Rouanet e aquilo que, de fato, concretiza. Resta evidenciado o comprometimento da eficácia da política pública em termos de alcance das metas programadas, do cumprimento de objetivos imediatos e da capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento.

4. Considerações finais

O Estado tem como função atuar em situações de exceção que comprometam a justiça social e o bem-estar da população como um todo. Nesse sentido, utiliza políticas públicas com o objetivo de amenizar ou corrigir distorções em áreas que a iniciativa privada não teria interesse em atuar.

O presente trabalho analisou a Lei Rouanet sob a ótica de uma política pública. Foi evidenciada sua fase de implementação de 2012 a 2015, demonstrando a pouca representatividade financeira do FNC e a alta materialidade da renúncia fiscal. Avaliou-se a política por meio da comparação entre os resultados obtidos pelos mecanismos e os objetivos esperados.

O conteúdo apresentado no presente trabalho demonstra que a Lei Rouanet é uma política pública pouco eficaz, na medida em que não atinge as metas e os objetivos que se propõe a alcançar: a democratização do acesso, a participação social no processo decisório, a regionalização da cultura, a priorização de projetos com menor potencial lucrativo e o pluralismo da cultura nacional. A atuação do Estado acaba por beneficiar principalmente grandes empresas e produtores artísticos e a parcela da população com maior poder aquisitivo, excluindo aqueles que mais necessitariam ser beneficiados pela política pública: os produtores culturais de menor porte e a população com menor renda.

É preciso que as ações governamentais, quando executadas, levem o país a um cenário de maior justiça social e de desenvolvimento regional. Portanto, não se justifica a manutenção de uma política pública em que, após 25 anos de execução, as decisões sobre a alocação de recursos públicos sejam tomadas por agentes privados que canalizam os incentivos culturais em poucos projetos de grande porte, situados nas localidades economicamente mais desenvolvidas do país e inacessíveis ao público de menor poder aquisitivo. Fica evidente que a principal motivação é o fortalecimento de suas marcas por meio da publicidade associada.

Assim, o debate no Senado acerca do Projeto de Lei da Câmara nº 93/2014 (Procultura) deve ser coerente com as disposições constitucionais e apresentar uma política pública realmente voltada para o fomento à cultura, contendo dispositivos que assegurem o alcance dos objetivos propostos e que verdadeiramente promovam impactos positivos para a população. Especialmente em momentos de escassez de recursos, a busca pela melhoria do gasto público é dever de todos.

Referências

- BRASIL. **Lei no 4.320 de 17 de março de 1964**. Acesso em: ago. 2016.
- _____. **Lei no 8.313 de 23 de dezembro de 1991**. Acesso em: jul. 2016.
- _____. **Decreto no 5.761 de 27 de abril de 2006**. Acesso em: jul. 2016.
- _____. Controladoria Geral da União. **Relatório de auditoria no 201305605**. Acesso em: jul 2016.
- _____. Controladoria Geral da União. **Relatório de auditoria no 201316985**. Acesso em: jul. 2016.
- _____. Ministério da Cultura. **Relatório de Gestão do exercício de 2014**. Acesso em: jul. 2016.
- _____. Ministério da Cultura. **Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac)**. Acesso em: jul. 2016.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Acesso em: jul. 2016.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão no 191/2016**. Acesso em: jul. 2016.
- GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.
- NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.
- PELLEGRINI, J. A. **Gastos Tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil**. Acesso em: ago. 2016.
- SADDI, Liene Nunes. **Políticas públicas culturais, mediações e cidadania: o caso da Lei Rouanet**. Acesso em: jul. 2016.
- SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. Acesso em: jul. 2016.
- WU, Xun (et. al). **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Acesso em: jul. 2016.

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS À LUZ DA AGENDA 2030, DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL BRASILEIRO

Edalgina Braulia de Carvalho Furtado de Mendonça^{33}*

Resumo

O presente artigo propõe reflexão acerca da ressignificação dos Tribunais de Contas e a possibilidade da aplicação no âmbito de sua competência constitucional e nas dimensões do controle externo de métodos autocompositivos e solução pacífica de conflitos. Para atingir esses objetivos o método utilizado centrou-se na revisão bibliográfica em livros, artigos de periódico, e informações em meio eletrônico. Assim, foi possível constatar, que o instituto da mediação pode se tornar agente de concretização dos direitos fundamentais, do princípio da busca da solução consensual mais adequada e em nome do acesso à justiça, célere e eficaz à luz da Agenda 2030.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Mediação. Agenda 2030.

Abstract

This article reflects about the meaning of resignification of the Courts of Accounts and the possibility applying it within the scope of its constitutional competence and dimensions of the external control of autocompositive methods and peaceful conflict solutions. In order to reach these objectives, the method focused on bibliographic review of books, periodicals, and information in electronic media. Thus, it was possible to verify that mediation can become an agent for the realization of fundamental rights, the principle of seeking the most appropriate consensual solution and in the name of access to justice, speedy and effective in the light of Agenda 2030.

Keywords: Court of Auditors. Mediation. Agenda 2030.

33 *Doutora e Mestre em Direito Público pela PUC Minas; Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; Professora da Pós-graduação da Escola de Contas e Capacitação Pedro Aleixo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Professora universitária. Advogada,

1. Introdução

O presente artigo pretende provocar uma reflexão acerca da possibilidade de Mediação de conflitos no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão constitucional, responsável pelo auxílio no controle externo efetuando a fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial, econômica e contábil de todas aquelas pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas que manuseiem, guardem, administrem, gerenciem dinheiros e ou patrimônio público.

O trabalho objetiva demonstrar a importância e a necessidade de implementação de meios alternativos de solução pacífica no âmbito do TCU, Estados e dos Municípios, assim, é interessante apontar que o Brasil e o Mundo passam por um momento histórico marcado por conflitos de toda ordem, e em contraposição a cultura da litigância proliferada, surge há algumas décadas nos Estados Unidos da América (EUA) e se expande pela União Europeia (UE) e outras partes do mundo. Agora abraçada também pela Organização das Nações Unidas (ONU), um chamado a Ação para mudar o mundo, com a implementação dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e das 169 metas que fomentam ações de incentivo e proliferação da cultura da Paz mediante a promulgação da Agenda 2030, dentre os objetivos, destaca-se o 16º ODS, *Paz, Justiça e Instituições Eficazes*. A disseminação de valores da paz, do diálogo e da cooperação internacional que fundamentados na Carta das Nações Unidas pretende alcançar a concretização desses valores supremos.

O tema da mediação vem recebendo atenção especial nos debates em nível internacional e nacional há algum tempo, por constituir um desafio na construção de uma cultura da paz e na solução pacífica dos conflitos, inclusive os de caráter socioambiental, previdenciário, administrativo, civil, e até mesmo através da justiça restaurativa. Assim, feita essas breves considerações é relevante fazer uma breve digressão sobre política nacional dos meios adequados de solução de conflitos.

A metodologia aplicada compreende a revisão bibliográfica em publicações legislativas, livros, artigos científicos e publicações em meio eletrônico. O eixo norteador deste trabalho sustenta-se no referencial teórico da Administração Estratégica e dos direitos fundamentais.

2. Os desafios da contemporaneidade e a vontade constitucional de implementação de uma cultura da paz

A pós-modernidade tem se reinventado, nas diversas formas e áreas do conhecimento, devido às mudanças sociais que se encontram e se processam no seio das estruturas sociais. Hodiernamente, configuram-se enormes transformações econômicas, sociais, ambientais e tecnológicas, demonstrando mudanças radicais nas esferas do público e do privado, das relações. Historicamente em tensão, entre cidadãos e Estado. Nesta inquietude, alargamentos, mudanças e rupturas trazem a indispensável e necessária criação de instrumentos que possam resguardar o sistema democrático, ampliando sempre os espaços públicos de efetivação da cidadania, concretização do princípio da dignidade humana e fortalecimento do controle social através de relações dialógicas.

A ideia de “constituição global sem Estado mundial” defendida por José Joaquim Gomes Canotilho (2006), coloca como “sujeitos constitucionais” *internacionais as organizações internacionais, uniões internacionais de trabalhadores, organizações não governamentais, bem como o indivíduo como sujeito internacional titulares de direitos e deveres fundamentais e direitos humanos. A constituição mundial trata de um novo conceito de cidadania:*

Em primeiro lugar, uma cidadania centrada também na pessoa humana e não apenas em liberdades econômicas (liberdade de circulação de pessoas, produtos, capitais). Em segundo lugar, uma cidadania que, ao pressupor a *accountability* (dever de cuidado com os poderes públicos e o dever de prestar contas) e a *responsiveness* (sintonia profunda da actuação dos poderes públicos com as aspirações dos cidadãos), retoma as dimensões da *cidadania activa e participativa* e não apenas da cidadania representativa. Em terceiro lugar, uma cidadania para além da “cidadania estatal”, pois a condução responsável e sustentável dos recursos aponta pra uma *cidadania cosmopolita*, apta a lidar com as novas constelações políticas pós-nacionais. Em quarto lugar, uma *cidadania grupal* que contempla os múltiplos individuais de cidadania (associações de ambiente, organizações não governamentais, comissões de avaliação, etc.) (CANOTILHO, 2006, p. 334).

O conceito de Sociedade líquida de Zygmunt Bauman e Maria Lúcia Garcia Pallares-Burke (2003) nos traz o desafio de lidar com uma sociedade de risco, dinâmica, fluida, tudo que é sólido se desmancha no ar. Assim, a árdua tarefa de compreender a complexidade e diversidade da vida humana cada vez mais descartável, desumana, onde pesquisas apontam para o aumento da violência, miséria, desemprego, poluição e degradação em todas as suas formas. Urge, o repensar o papel das instituições e do próprio cidadão na construção de uma justiça social e de paz na sociedade mundial.

Quanto a Hemenêutica Constitucional Peter Häberle (2002) ensina que:

Colocado no tempo, o processo de interpretação constitucional é infinito, o constitucionalista é apenas um mediador (Zwischentriiger). O resultado de sua interpretação esta submetido à reserva da consistência (Vorbehalt der Bewahrung), devendo ela, no caso singular, mostrar-se ou, ainda, submeter-se a mudanças mediante alternativas racionais. O processo de interpretação constitucional deve ser ampliado para além do processo constitucional concreto. O raio de interpretação normativa amplia-se graças aos “interpretes da Constituição da sociedade aberta”. Eles são os participantes fundamentais no processo de “trial and error”, de descoberta e de obtenção de direito.” A sociedade torna-se aberta e livre, porque todos estão potencial e atualmente aptos a oferecer alternativas para a interpretação constitucional. (HÄRBERLE, 2002, p. 12)

Quanto a um ótimo desenvolvimento da força normativa da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) (BRASIL, 1988), Konrad Hesse (1991) afirma que não depende apenas do conteúdo, mas também de sua *práxis*. *É necessário de todos os partícipes da vida constitucional uma Vontade de Constituição*:

Essa vontade de Constituição origina-se de três vertentes diversas. Baseia-se na compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável, que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme. Reside, igualmente, na compreensão de que essa constituída é mais do que uma ordem legitimada pelos fatos (e que por isso, necessita de estar em

constante processo de legitimação). Assenta-se também na consciência de que, ao contrário do que se dá com uma lei do pensamento, essa ordem não logra ser eficaz sem o concurso da vontade humana. Essa vontade tem consequência porque a vida do Estado. Tal como a vida humana, não está abandonada à ação surda de forças aparentemente inelutáveis. Ao contrário, todos nós estamos permanentemente convocados a dar conformação à vida do Estado, assumindo e resolvendo as tarefas por ele colocados. Não perceber esse aspecto de vida do Estado representaria um perigoso empobrecimento do Estado. (HESSE, 1991, p. 19-20)

José Joaquim Gomes Canotilho (2010) ao lecionar sobre a força normativa da CRFB/1988 registra que:

[...] outra conclusão não há senão a de que o próprio Estado, por meio de seus agentes, macula, diariamente, preceitos constitucionais tão caros à consecução de um Estado Democrático de Direito. O Poder Judiciário tem desempenhado importante papel na manutenção da força normativa da Constituição Federal. (CANOTILHO, 2010, p.51)

Peter Häberle (1997) nos convida através de sua obra *A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição a participar desse círculo de atores de forma a ampliar essa "sociedade aberta de intérpretes da constituição", segundo a qual "o círculo de intérpretes da lei fundamental deve ser alargado para abarcar não apenas as autoridades públicas e as partes formais nos processos de controle de constitucionalidade, mas todos os cidadãos e grupos sociais que, de uma forma ou de outra, vivenciam a realidade constitucional" e tem, no nosso entender, a responsabilidade de construir uma cultura da paz e da solução pacífica dos conflitos conforme ditames constitucionais.*

2.1. Pacificação social e acesso à justiça através de métodos alternativos de solução de conflitos

Nos EUA, no início da década de 1980, os professores universitários Roger Fisher, William Ury e Bruce Patton (1994) fundaram o Programa de

Negociação na Escola de Direito da Universidade de Harvard. A necessidade de implementação de uma cultura de resolução pacífica de conflitos surgiu no seio da própria sociedade, partiu da universidade e foi abraçado pela comunidade local e jurídica. Logrou êxito demonstrado ao longo dessa caminhada de 36 anos de existência, sendo que hoje, a experiência do Harvard Mediation Program (2017) é uma referência mundial.

No Brasil, a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos configura-se processo inverso, sendo implementado uma iniciativa do próprio Poder Judiciário. Embora previsto na CRFB/1988, o movimento de mudança de uma mentalidade do litígio para solução pacífica de conflitos é liderado pelo Poder Judiciário brasileiro através do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), seguido pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Advocacia Geral da União (AGU), Defensoria Pública da União (DPU) e Administração Pública Direta e Indireta, e diversos órgãos e instituições no âmbito federal, estadual e municipal com vistas a inserir no seio da atuação da prestação jurisdicional e administrativa, a implementação de técnicas de mediação de conflitos. Todos em esforço conjunto ou separadamente para o êxito do acesso à justiça eficaz e da ação pacificadora,

Quanto ao acesso à justiça é interessante apontar o magistério de Mauro Capelletti e Bryant Garth (2002):

O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir e não apenas proclamar os direitos de todos. O enfoque sobre o acesso – o modo pelo qual os direitos de tornam efetivos – também caracteriza crescentemente o estudo do moderno processo civil. (CAPELLETTI; GARTH, 2002, p. 12)

Cabe ressaltar, o fenômeno de judicialização das Políticas Públicas e o papel do Poder Judiciário na função de efetivação do texto constitucional, contudo, a realidade nos demonstra um sistema jurídico esgotado e incapaz de atender toda essa demanda crescente, conforme demonstrado no *Justiça em Números elaborado pelo CNJ (2017)*. Assim, necessário tomar medidas para incentivar a desjudicialização, cabendo criar alternativas de solução pacífica de conflitos levando em consideração medidas pré-processuais e até mesmo processuais mas que tragam soluções aos conflitos de toda ordem.

Nesse sentido, o CNJ, há mais de uma década, propugna pela inserção de uma cultura pela paz, diálogo e acesso à justiça de forma eficaz e célere utilizando métodos pré-processuais e processuais, assim, técnicas e instrumentos como a mediação, conciliação, negociação e justiça reparativa são utilizados não só pelo Judiciário como também no próprio Poder Executivo e Ministério Público, AGU, dentre outros. Nessa esteira de pensamento, a aplicação de técnicas para a implementação da negociação, conciliação e mediação como meios de resolução de conflitos evita, muitas vezes, a judicialização.

2.2. Os anseios da Constituição Federal da República Federativa do Brasil

Com o advento da promulgação da CRFB/1988, inaugurou-se o Estado Democrático de Direito e já no preâmbulo da Carta Magna, o compromisso de na ordem interna e internacional propugnar pela solução pacífica das controvérsias. E ainda, fundada na harmonia social com vistas a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Nesse sentido, vale registrar decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na qual determina:

Devem ser postos em relevo os valores que norteiam a Constituição e que devem servir de orientação para a correta interpretação e aplicação das normas constitucionais e apreciação da subsunção, ou não, da Lei 8.899/1994 a elas. Vale, assim, uma palavra, ainda que brevíssima, ao Preâmbulo da Constituição, no qual se contém a explicitação dos valores que dominam a obra constitucional de 1988 [...]. Não apenas o Estado haverá de ser convocado para formular as políticas públicas que podem conduzir ao bem-estar, à igualdade e à justiça, mas a sociedade haverá de se organizar segundo aqueles valores, a fim de que se firme como uma comunidade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]. E, referindo-se, expressamente, ao Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988, escolia José Afonso da Silva que 'O Estado Democrático de Direito destina-se a assegurar o exercício de determinados valores supremos. 'Assegurar', tem, no contexto, função de garantia dogmático-

constitucional; não, porém, de garantia dos valores abstratamente considerados, mas do seu 'exercício'. Este signo desempenha, aí, função pragmática, porque, com o objetivo de 'assegurar', tem o efeito imediato de prescrever ao Estado uma ação em favor da efetiva realização dos ditos valores em direção (função diretiva) de destinatários das normas constitucionais que dão a esses valores conteúdo específico' [...]. Na esteira destes valores supremos explicitados no Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988 é que se afirma, nas normas constitucionais vigentes, o princípio jurídico da solidariedade. (BRASIL, ADI 2.649, 2008).

O preâmbulo da CRFB/1988 nos convida, a construir um Estado Democrático de Direito fundado na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Quanto aos fundamentos da CRFB/1988 no Estado Democrático de Direito estabelecidos no artigo 1º, cabe destacar o princípio da dignidade humana, que deve garantir o "mínimo existencial" para garantir condições de existência digna, conforme entendimento do STF aduz:

A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. [...]. A noção de 'mínimo existencial', que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à

alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). (BRASIL, ARE 639.337-AgR, 2011).

Não se pode olvidar de mencionar os objetivos fundamentais da CRFB/1988 inserindo sempre no permanente anseio de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, e por derradeiro, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Contudo cabe a reflexão acerca do papel das Cortes de Contas na efetivação desses direitos e objetivos, bem como na construção da justiça social e do próprio Estado Democrático de Direito.

Dentre os objetivos da CRFB/1988 estabelecidos no artigo 3º, cabe destacar o inciso, que trata de garantir o desenvolvimento nacional, assim, é imperioso sublinhar entendimento do STF acerca da matéria:

Ao Poder Público de todas as dimensões federativas o que incumbe não é subestimar, e muito menos hostilizar comunidades indígenas brasileiras, mas tirar proveito delas para diversificar o potencial econômico-cultural dos seus territórios (dos entes federativos). O desenvolvimento que se fizer sem ou contra os índios, ali onde eles se encontrarem instalados por modo tradicional, à data da Constituição de 1988, desrespeita o objetivo fundamental do inciso II do art. 3º da CF, assecuratório de um tipo de 'desenvolvimento nacional' tão ecologicamente equilibrado quanto humanizado e culturalmente diversificado, de modo a incorporar a realidade indígena. (BRASIL, Pet 3.388, 2010).

E ainda no que tange ao desenvolvimento nacional, ressalta-se:

A questão do desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II) e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225): O princípio do desenvolvimento sustentável como fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia. O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional,

encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (BRASIL, ADI 3.540-MC, 2006).

O nosso país é signatário de diversos Tratados, Convenções e Acordos Internacionais e o art. 4º da CRFB/1988, dispõe que o Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, dentre outros, destaca-se o da solução pacífica dos conflitos.

Gostaria [...]. de tecer algumas considerações sobre a Convenção da Haia e a sua aplicação pelo Poder Judiciário brasileiro. [...]. A primeira observação a ser feita, portanto, é a de que estamos diante de um documento produzido no contexto de negociações multilaterais a que o País formalmente aderiu e ratificou. Tais documentos, em que se incluem os tratados, as convenções e os acordos, pressupõem o cumprimento de boa-fé pelos Estados signatários. É o que expressa o velho brocardo *Pacta sunt servanda*. A observância dessa prescrição é o que permite a coexistência e a cooperação entre nações soberanas cujos interesses nem sempre são coincidentes. Os tratados e outros acordos internacionais preveem em seu próprio texto a possibilidade de retirada de uma das partes contratantes se e quando não mais lhe convenha permanecer integrada no sistema de reciprocidades ali estabelecido. É o que se chama de denúncia do tratado, matéria que, em um de seus aspectos, o da necessidade de integração de vontades entre o chefe de Estado e o Congresso Nacional, está sob o exame do Tribunal.

[...]. Atualmente [...]. a Convenção é compromisso internacional do Estado brasileiro em plena vigência e sua observância se impõe. Mas, apesar dos esforços em esclarecer conteúdo e alcance desse texto, ainda não se faz claro para a maioria dos aplicadores do Direito o que seja o cerne da Convenção. O compromisso assumido pelos Estados-membros, nesse tratado multilateral, foi o de estabelecer um regime internacional de cooperação, tanto administrativa, por meio de autoridades centrais como judicial. A Convenção estabelece regra processual de fixação de competência internacional que em nada colide com as normas brasileiras a respeito, previstas na Lei de Introdução ao CC. Verificando-se que um menor foi retirado de sua residência habitual, sem consentimento de um dos genitores, os Estados-partes definiram que as questões relativas à guarda serão resolvidas pela jurisdição de residência habitual do menor, antes da subtração, ou seja, sua jurisdição natural juiz do país da residência habitual da criança foi o escolhido pelos Estados-membros da Convenção como o juiz natural para decidir as questões relativas à sua guarda. A Convenção também recomenda que a tramitação judicial de tais pedidos se faça com extrema rapidez e em caráter de urgência, de modo a causar o menor prejuízo possível ao bem estar da criança. O atraso ou a demora no cumprimento da Convenção por parte das autoridades administrativas e judiciais brasileiras tem causado uma repercussão negativa no âmbito dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro, em razão do princípio da reciprocidade, que informa o cumprimento dos tratados internacionais. [...]. É este o verdadeiro alcance das disposições da Convenção. (BRASIL, ADPF 172-MC-REF, 2009).

Quanto aos princípios constitucionais previstos no artigo 4º da, CRFB/1988 que regem as nossas relações internacionais, cabe destacar os princípios da defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos. Refletindo acerca da Medição como tendência mundial, cabe ressaltar que a agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), no âmbito internacional em consonância com a nossa Carta Magna que estabelece como um dos princípios das relações internacionais a solução pacífica dos conflitos.

3. Mediação de conflitos

A mediação é uma forma consensual de resolução de controvérsias que fomenta o diálogo entre as partes, sendo elas próprias quem solucionam os conflitos, na presença de um mediador, que é imparcial e funciona como facilitador para a transformação da “cultura do conflito” para a “cultura do diálogo” franco e pacífico.

Ada Pellegrini Grinover (2014), nos ensina que os marcos regulatórios que regem os métodos consensuais no Brasil, são a Resolução CNJ nº 125, de 29 de novembro de 2010 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010) com as alterações trazidas pela Emenda 02/2016, do CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016)) regulamentou a política nacional dos meios adequados de solução de conflitos; A Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (BRASIL, 2015a) regulamentou o Novo Código de Processo Civil (NCPC) e a Lei de Mediação n. 13.140/2015 (BRASIL, 2015b).

Destaca-se que a Resolução CNJ nº 125/2010 estabelece a implementação da Política Judiciária Nacional, com vista à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, e serão observados: a centralização das estruturas judiciárias; adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores, e acompanhamento estatístico específico. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010).

O NCPC brasileiro, ordenado, disciplinado e interpretado conforme a norma estabelecida na CRFB/1988 determina que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução pacífica dos conflitos. E ainda incentivará os juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive na fase pré-processual ou no curso do processo judicial, a estimular a mediação, conciliação, e outros métodos de solução pacífica de controvérsias.

A Lei Federal n. 13.140, de 26 de junho de 2015, dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Define no art. 1º, parágrafo único o conceito de mediação como a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia. Destaca-se a suspensão do prazo prescricional quando da instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito no âmbito da administração pública. (BRASIL, 2015b).

Sendo a mediação orientada pelos princípios: imparcialidade do mediador; isonomia entre as partes; oralidade; informalidade; autonomia da vontade das partes; busca do consenso; boa-fé e confidencialidade.

Lembrando que não está abrigada pela regra de confidencialidade a informação relativa à ocorrência de crime de ação pública.

O art. 3º da Lei de Mediação brasileira determina que poderá ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação. Nestes casos, o consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público. E ainda, a mediação poderá versar sobre parte ou todo o conflito. (BRASIL, 2015b).

Interessante registrar, o capítulo II da mencionada lei, trata da autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público. E no art. 32 disciplina que União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta. (BRASIL, 2015b).

E ainda, compreendem-se na competência das câmaras a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares. E ainda o art. 37 disciplina para fins de composição extrajudicial do conflito, a faculdade dos Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias e fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista federais, submeter seus litígios com órgãos ou entidades da administração pública federal à AGU.

Destaca-se que a Advocacia Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, poderá instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos. Quanto aos servidores e empregados públicos que participarem do processo de composição extrajudicial do conflito, mediante dolo ou fraude, receberem qualquer vantagem patrimonial indevida,

permitirem ou facilitarem sua recepção por terceiro, ou para tal concorrerem, poderão ser responsabilizados civil, administrativa ou criminalmente.

É relevante sublinhar o que dispõe o art. 73 da Constituição do Estado de Minas Gerais que preconiza: “A sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz” (MINAS GRAIS, 1989). Conforme o mandamento constitucional o cidadão mineiro tem o direito fundamental a uma boa administração; portanto, cabe-nos otimizar o controle e possibilitar a eficiência na Administração Pública num combate veemente e sistemático à corrupção e ao desvio de verbas públicas proporcionando também, a pacificação dos conflitos mediante técnicas próprias.

A perspectiva aqui adotada fundamenta-se a partir dos marcos regulatórios para a solução pacífica dos conflitos, acrescentado de uma pesquisa junto à diversos órgãos da Administração Pública e Poderes com base nestes referenciais objetiva se propor uma análise dos reflexos dos mesmos na qualidade de vida dos jurisdicionados.

3.1. O Poder Judiciário e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ

A Emenda Constitucional n. 45/2004 (BRASIL, 2004), tratou da Reforma do Poder Judiciário e criou o CNJ que tem competência constitucional trazida no bojo do art. 103 da Carta Magna, para exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como zelar pela observância do art. 37 da CRFB/1988, destacando o cumprimento dos princípios da legalidade, publicidade, moralidade, eficiência, razoabilidade, bem como o princípio da celeridade processual imprimindo o direito fundamental a razoável duração do processo tanto no âmbito administrativo quando judicial.. Com vistas a eficiência operacional, o acesso ao sistema de Justiça e a responsabilidade social como objetivos estratégicos do Poder Judiciário.

O CNJ, através da Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania (CPAJC) ao analisar as várias instâncias do Poder Judiciário, entendeu como premissa adotar as medidas necessárias para otimizar a prestação jurisdicional e elencou as seguintes: capilaridade; Democratização do acesso; Execução das decisões; Inclusão social e desenvolvimento; Conscientização de direitos, deveres e valores do cidadão.

E ainda incorporou as atribuições da Comissão de Relacionamento Institucional e Comunicação que incentivou a construir parcerias com os demais Poderes, setores e instituições para aperfeiçoamento dos serviços judiciais; Disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva no Judiciário, em universidades, faculdades, centros de pesquisas, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Ministério Público (MP), Defensoria Pública (DP), Associações de classe, etc; Aprimorar a comunicação com públicos externos, divulgação dos dados dos processos judiciais e execução orçamentária na internet com linguagem clara gerando transparência, divulgação do papel e das ações do Poder Judiciário.

Cabe destacar o Movimento Permanente pela Conciliação instituído em 2006 e tem como missão a de contribuir para a efetiva pacificação de conflitos, bem como para a modernização, rapidez e eficiência da Justiça Brasileira. Seus Objetivos são:

Colaborar na organização dos serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos, para promover a criação de Juízos de resolução alternativa de conflitos, órgãos judiciais especializados na matéria;

Capacitar em métodos consensuais de solução de conflitos magistrados de todos os ramos da Justiça, servidores, mediadores, conciliadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias.

Desenvolver relações de cooperação entre os órgãos públicos competentes, instituições públicas e privadas da área de ensino, para promoção da cultura da solução pacífica dos conflitos;

Promover e apoiar ações para implementação de práticas autocompositivas junto a empresas públicas e privadas e agências reguladoras;

Promover eventos para divulgação de boas práticas na utilização de técnicas e habilidades autocompositivas;

Premiar e disseminar boas práticas autocompositivas;

Reduzir a taxa de congestionamento do Poder Judiciário.

(CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2006).

O direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da, CRFB/1988 implica acesso à ordem jurídica justa e portanto, cabe ao Judiciário estabelecer política

pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses de maneira que possa organizar, em âmbito nacional, estadual e ainda podendo atuar localmente, através de mutirões e campanhas não somente dos serviços prestados nos processos judiciais, como também mecanismos consensuais de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação.

Conforme dados estatísticos extraídos do sítio do CNJ, o Relatório Justiça em Números 2015 “revelam que dos 99,7 milhões de processos que tramitaram no Judiciário brasileiro no ano de 2014, 91,9 milhões encontravam-se no primeiro grau, o que corresponde a 92% do total.” Revelam também, que o primeiro grau baixou 24,3 milhões de processos, demonstrando capacidade produtiva anual de 27% da demanda, sendo computado os casos novos e acervo. A análise dos dados demonstra que para dar vazão ao estoque de processos seria necessário cessar a distribuição por quase 4 anos e, nesse período, baixar anualmente o mesmo número de processos de 2014. A taxa de congestionamento do segundo grau, computado todo o Judiciário, é de 48%, enquanto que a do primeiro grau é de 73%. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2017).

Assim, resta comprovado a pertinência da Política Pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses, evitando a judicialização e a demora na solução dos processos. A conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada aplicação em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos, a quantidade de recursos e de execução de sentenças.

É imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas já adotadas pelo Poder Judiciário. Com o mister de disseminação da cultura de pacificação social e a boa qualidade dos serviços na implementação da Política Judiciária Nacional, poderão servir de referência e acompanhamento dessa política pública, bem como, a adequada e permanente formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores para fomento das atividades e da qualidade na prestação do serviço.

3.2. Ministério Público e Conselho Nacional do Ministério Público (CNPP)

Na esteira desse pensamento, o CNMP em sintonia com o Planejamento Estratégico Nacional publicou o *Manual de Negociação e Mediação para*

Membros do Ministério Público consolidando a visão de futuro da Instituição, conectado às transformações pelas quais passa a sociedade e o Direito neste século XXI, com vistas à construção das soluções jurídicas mais céleres, informais e sendo implementável alternativas ao processo judicial. (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015a).

A Resolução CNMP n.118/2014, instituiu a Política de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, com o objetivo de assegurar a promoção da Justiça e a máxima efetividade dos direitos através do atendimento e orientação ao cidadão e da adoção de mecanismos como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais. (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015b).

É relevante ressaltar que, o MP brasileiro, exerceu e exerce um papel fundamental como protagonista na promoção, aprimoramento e utilização desses métodos na promoção da justiça, pacificação social e prática jurídica brasileira. O MP atua como negociador em defesa dos direitos coletivos e difusos, também como mediador de conflitos sociais e ainda como indutor de conciliação entre as partes nas causas que envolvem direitos indisponíveis. Cabe destacar ainda, que embora relevante, pertinente e necessário, os Ministérios Públicos de Contas no Brasil ainda não atuam no âmbito da mediação de conflitos na esfera federal e nem tão pouco estadual e ou municipal.

É imperioso concluir a necessidade de oficializar-se a premente urgência da instituição da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público de Contas e dos Tribunais de Contas.

3.3. Marcos regulatórios da advocacia Geral da União

A AGU instituiu em 2007 a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) criada com a intenção de prevenir e reduzir o número de litígios judiciais que envolviam a União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas federais. Devido a comprovada eficácia das suas ações, houve a ampliação do seu escopo de atuação com o alargamento de seu objeto, atuando na resolução de controvérsias entre entes da Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios, representando racionalização de custos com a diminuição de demandas administrativas e

judiciais. Cabe grifar que, a Câmara de Conciliação possibilita a articulação de políticas públicas, já que os órgãos públicos por meio das reuniões de conciliação são estimulados a dialogarem e cooperarem um com o outro.

Quanto aos Métodos Alternativos de Resolução de Controvérsia como uma forma para a solução de conflitos e controvérsias no âmbito da Administração Pública, é imperioso registrar o recente trabalho da lavra de Meire Lucia Gomes Monteiro Mota Coelho e Magda de Lima Lúcio (2010), intitulado *A mediação como Instrumento de Gestão da qual analisa os processos de conciliação, mediação e arbitragem adotados pela CCAF e os resultados desses métodos na solução de conflitos. A procuradora Federal, enfatiza “o estabelecimento do diálogo entre os entes públicos, o fortalecimento de métodos mais rápidos podem trazer vantagens à Administração Pública, não somente em nível econômico, mas também à melhoria dos serviços públicos oferecidos a população”.* (COELHO; LÚCIO, 2010, p. 19).

Assim, as técnicas de solução pacífica de conflitos é um instrumento da Política Nacional de Solução de Conflitos, estabelecida pela Lei de Mediação (BRASIL, 2015b), e que pode ser considerado um pilar da implementação da Política de Pacificação no Brasil. Ela é que permite o controle das atividades que consomem recursos, buscando equilibrar os conflitos oriundos do desenvolvimento sustentável.

Cabe registrar que, estão sendo celebrados Acordos de Cooperação Técnica realizados por órgãos da Administração Pública, Advocacia Geral da União, Ministério Público e o Poder Judiciário, instituições visando o Desenvolvimento de uma política de democratização do acesso à justiça por meio da realização de cursos de Aperfeiçoamento em Técnicas de Mediação e Composição de Conflitos e Direitos Humanos e da proposição de políticas públicas voltadas para a modernização do sistema de Justiça, a ampliação do acesso à justiça e a promoção de uma cultura de paz.

4. Tribunal de Contas

Com o advento da promulgação da Carta Magna brasileira em 1988, o Tribunal de Contas Brasileiro teve o alargamento de sua competência podendo atuar de forma a propugnar pela resolução de conflitos afetos a sua competência prevista nos arts. 31, 70, 71, 73 e 75 da CRFB/1988 , destaca-se que no controle

externo exerce o papel auxiliar do Congresso Nacional, contudo, de maneira alguma exerce qualquer relação de subordinação ao Parlamento. A presente reflexão é acerca da possibilidade de os Tribunais de Contas poderem contribuir na gestão pública para fomentar a cultura da solução pacífica dos conflitos e efetivação dos direitos fundamentais.

Quanto ao TCU, instituição de controle e fiscalização, e seu papel de defensor dos direitos fundamentais, no que tange ao princípio da dignidade da pessoa humana, o STF, salienta:

Ato do TCU. [...]. Pensões civil e militar. Militar reformado sob a CF de 1967. Cumulatividade. [...]. A inércia da Corte de Contas, por sete anos, consolidou de forma positiva a expectativa da viúva, no tocante ao recebimento de verba de caráter alimentar. Este aspecto temporal diz intimamente com o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito. (BRASIL, MS 24.448, 2007).

Grifa-se também, a importância do art. 74 da CRFB/1988 com a coordenação dos controles externo, controle interno e o controle social que poderá constituir instrumentos para a gestão e otimização dos recursos públicos na preservação, e proteção, bem como na prevenção e na solução de conflitos e efetivação de políticas públicas.

Faz-se importante uma análise ampla da atual situação e da possível contribuição dos Tribunais de Contas brasileiros, com centenas de milhares de processos sendo declarados prescritos por inoperância dos órgãos, uma vez ocorrido o prazo de cinco anos que possa ensejar a prescrição sem julgamento do mérito. Muitas vezes, o processo é arquivado, mas o problema não. Além de perdurar no tempo, trás desdobramentos que muitas vezes se pudesse a comunidade reunir em volta de uma mesa redonda e debater o tema, poderia chegar a solução da celeuma através de técnicas de mediação de conflitos. O enfrentamento da crise técnica, política e judicial que se encontra na gestão e a judicialização de políticas públicas poderia ser resolvido trazendo um retorno para a sociedade que anseia por uma prestação de serviço eficaz.

Nossa intenção, neste trabalho, é demonstrar que, mediante a criação de Câmaras de Prevenção e Resolução de Conflitos pelo Tribunal de Contas

possibilitando a otimização do controle preventivo e o acompanhamento concomitante das políticas públicas, possamos, de certa forma, inverter um pouco esse movimento de judicialização das políticas públicas e contribuir para a efetivação dos direitos fundamentais, acesso à justiça e pacificação de conflitos no âmbito de sua atuação constitucional.

É necessário repensar o TCU na contemporaneidade, o que exige do órgão postura de vanguarda, uma visão de futuro, gestão intergeracional e intrageracional, onde se deve proporcionar a melhoria do desempenho da gestão pública no que tange à gestão dos recursos, à aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Quanto ao seu papel institucional, o TCU deve, ainda, analisar e realizar um prognóstico da administração pública municipal, estadual e ou federal, levando em consideração as políticas econômicas para um desenvolvimento sustentável e a pacificação dos conflitos.

Quanto às diversas missões das Cortes de Contas, Carlos Wellington Leite de Almeida (2003) salienta:

As funções básicas do TCU podem ser reunidas em oito grandes grupos: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. A função fiscalizadora compreende a realização de auditorias e inspeções, e o acompanhamento de programas governamentais conduzidos por órgãos e entidades federais, além da fiscalização dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadorias e pensões. A função consultiva é exercida mediante a elaboração de pareceres de caráter essencialmente técnico sobre as contas prestadas, além do exame, sempre em tese, de consultas formuladas por autoridades legitimadas, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias da competência exclusiva do Tribunal. A função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou comissões sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas pelo TCU, além da representação ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos e o encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório das atividades do Tribunal. A função judicante diz respeito ao julgamento das contas dos administradores públicos e

dos que causarem dano ao Erário. A função sancionadora manifesta-se quando da aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal, quando da ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. A função corretiva ocorre quando o Tribunal, ao constatar ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão fixa prazo para o cumprimento da lei ou, na hipótese de contrato, solicita ao Congresso Nacional a sustação do ato. A função normativa é decorrente do poder regulamentar conferido ao Tribunal por sua Lei Orgânica, a qual faculta a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório. A função de ouvidoria, por fim, decorre da possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades. (ALMEIDA, 2003, p. 47)

Com tantas atribuições e um número considerável de estoque processual, é interessante apontar a urgência de atuação do TCU na mediação de conflitos. A presente reflexão é acerca da possibilidade de os Tribunais de Contas poderem contribuir na gestão pública para fomentar a cultura da solução pacífica dos conflitos e efetivação dos direitos fundamentais.

Há que se refletir sobre as consequências de negligenciar a importância da gestão dos processos e da prescrição. Métodos de Conciliação, Mediação e Negociação poderão trazer benefícios com impactos sociais no processo de empoderamento das decisões da comunidade local e dos entes da federação. Isto fica evidenciado nas experiências no âmbito do Poder Judiciário nos Centros de Mediação, Advocacia Geral da União e no Ministério Público, bem como no próprio Poder Executivo e na Administração Pública de uma maneira geral.

4.1. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030 e as Cortes de Contas

As Nações Unidas no Brasil (ONUBR) dispõe sobre o Plano de ação ‘para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade: “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Todos os países atuando em parceria colaborativa para o desafio global da erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões e a implementação do desenvolvimento sustentável nas esferas social, ambiental e econômica. (NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL, 2017).

São 17 ODS e 169 metas desta Agenda universal que buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas, estimulando ações para os próximos 15 anos em áreas importantes para o planeta e toda a humanidade assegurando uma vida próspera e progresso econômico, social e tecnológico em harmonia com a natureza para implementação da paz. A promoção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas devem mobilizar todos os meios necessários para implementação de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável e transformação do mundo para melhor, esse é o mote da Agenda 2030.

O TCU propõe no Relatório Anual de Atividades de 2016, implementar dentre as inovações no controle, o desenvolvimento de capacidades, métodos e ferramentas que permitam acompanhar a implementação da Agenda 2030, proposta que deve orientar as políticas públicas. É interessante apontar que esse documento foi aprovado pela Cúpula do Desenvolvimento Sustentável realizado na sede da ONU em 2015.

O TCU adotou de forma inédita no planejamento anual de fiscalização do Tribunal a conexão das ações de controle a cada um dos ODS, incluindo 30% de todo esforço de fiscalização da Corte de Contas vinculados aos objetivos. Destaca-se ainda, a política de Estado da Educação e a fiscalização da implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) em todo o Brasil, ligada ao ODS 4 Educação de Qualidade que prevê a garantia de direito à educação básica de qualidade, de ampliação das oportunidades educacionais, de redução das desigualdades e de valorização dos profissionais de educação, dentre outros objetivos.

O TCU elaborou em parceria com a Iniciativa para o Desenvolvimento da Intosai (IDI) o Guia de Auditoria que objetiva apresentar a metodologia para que as Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) avaliem a preparação dos governos para a implementação dos ODS. No âmbito da Intosai as EFS deverão comunicar os resultados das auditorias operacionais em temas dos ODS. Esse *framework poderá ser empregado como ferramenta para dar ciência as Nações Unidas dos progressos e desafios agregando as boas práticas em nível regional e global.*

A articulação dos ODS, Agenda 2030, as Cortes de Contas e a divulgação das melhores práticas de métodos de solução pacífica de conflitos poderá contribuir para concretização dos direitos fundamentais, em nome do acesso à justiça célere e eficaz construindo a pacificação da sociedade e das instituições no Estado Democrático de Direito.

5. Conclusão

Nesse contexto, o trabalho objetivou abordar a missão do Tribunal de Contas na tutela da proteção do patrimônio público e da solução pacífica dos conflitos mediante o uso de métodos autocompositivos. Dentre os instrumentos utilizados, destaca-se a mediação e seu arcabouço legislativo, que em face de alguns dos princípios básicos da CRFB/1988 encontra-se em consonância com o NCPC, Lei de Mediação e Resolução CNJ 125/2010. Ressalta-se também, o tratamento reservado e o papel das Cortes de Contas na efetivação de políticas públicas eficazes e na implementação da própria qualidade de vida e da paz dentro do Estado Democrático de Direito. Além disso, cabe destacar ainda, a importância da criação e instalação de Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos no âmbito dos Tribunais de Contas para o fomento e propagação da cultura de solução pacífica de conflitos no controle externo que também poderá ser exercido pelos TCUs, dos Estados, bem como dos Municípios no Brasil e no mundo.

Assim, à luz da CRFB/1988, do NCPC e da Lei de Mediação se torna imperioso esse convite a reflexão acerca dessa visão holística, transversal e multidisciplinar que enfoca novos atores e possibilidade na esfera de atuação das Cortes de Contas. O Tribunal de Contas poderá exercer sua missão constitucional, inclusive como defensor dos direitos fundamentais, e em uma ação coordenada promover a cultura da pacificação e disseminar métodos e a releitura de órgãos, instituições e da própria administração pública trazendo maior eficácia nas suas ações, oportunidade de efetivação e alinhamento com a Agenda 2030 e os ODS, em especial, o 16º na promoção da “Paz, Justiça e Instituições Eficazes” no âmbito municipal, estadual, federal e global.

Referências

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Controle Externo e Técnicas de Mediação: a busca de soluções com foco no interesse público. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, out./dez. 2003.

BAUMAN, Zygmunt; PALLARES-BURKE, Maria Lúcia Garcia. A sociedade líquida. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 out. n.609, p.4-9, 2003. (Mais).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emendas Constitucionais. Brasília: Senado, 1988. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, (...). **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03 dez. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 45 de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 (...). **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm> Acesso em: 23 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em: 27 abr. 2017.

BRASIL. Lei 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; (...). **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jun. 2015b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm> Acesso em: 27 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 172-MC-REF, Rel. Min. Marco Aurélio, voto da Min. Ellen Gracie, julgamento em 10-6-2009, Plenário. **Diário de Justiça Eletrônico**, 21 ago.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.649, voto da Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 8-5-2008, Plenário. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 17out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.540-MC. Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-9-2005, Plenário. **Diário de Justiça**, Brasília, 3 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 639.337-AgR, Rel. Min. Min. Celso de Mello. Segunda Turma. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 5 set, 2011

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24.448, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 27-9-2007, Plenário, **Diário de Justiça**, Brasília, 14 nov. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 3.388. Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 19-3-2009, Plenário. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 01 jul. 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **"Brançosos" e interconstitucionalidade itinerários discursos sobre a historicidade constitucional**. Coimbra: editora Almedina, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: editora Saraiva, 2010.

CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

COELHO, Meire Lúcia Monteiro Mota; LÚCIO, Magda de Lima. A Advocacia Pública Federal nas metas do centenário: a mediação como instrumento de gestão. **Debates em Direito Público: revista de direito dos advogados da União**, Brasília, v. 9, n. 9, out. 2010, p. 11-24

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Emenda 02, de 8 de março de 2016**. Altera e acrescenta artigos e os Anexos I e III da Resolução 125, de 29 de novembro de 2010. Brasília/DF: CNJ, 2016. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/d1f1dc59093024aba0e71c04c1fc4dbe.pdf>> Acesso em: 27 abr. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 125, de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília/DF: CNJ, 2010. Disponível em: < http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resoluo-n125-29-11-2010-presidencia.pdf> Acesso em: 27 abr. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: < http://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_I%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT> Acesso em: 27 abr. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2016: ano-base 2015**. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf>> Acesso em: 24 ago. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Movimento pela conciliação**. Brasília/DF: CNJ, 2006. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/movimento-conciliacao-mediacao>> Acesso em: 27 abr. 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015a.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jan. 2015b, p. 48-49. Disponível em: < http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_118_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em: 24 ago. 2017.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Conciliação e mediação endoprocessuais na legislação projetada. **Revista Síntese Direito Civil e Processual Civil**, São Paulo, v.13, n. 91, p. 71-92, set. 2014.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HÄRBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta de intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HARVARD MEDIATION PROGRAM. Conflict is a natural part of life, helping manage it is a natural part of what we do. [S. l.]: Clinic, 2017. Disponível em: < <http://clinics.law.harvard.edu/hmp/>> Acesso em: 27 abr. 2017.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais. 12. ed. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2005.

NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. [S. l.]: Nações Unidas, 2017. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em: 27 abr. 2017.

A EFETIVIDADE DO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO NOS RESULTADOS DA GESTÃO FISCAL - ENFOQUE NO MUNICÍPIO DE BARROSO – MINAS GERAIS - BRASIL

Elizete Maria Capelupi³⁴

Resumo

Desde a edição da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – o grande desafio dos pequenos municípios tem sido elaborar e executar seus orçamentos de forma a alcançar, melhorar e manter resultados fiscais satisfatórios. O presente artigo apresenta uma pesquisa de natureza descritiva quantitativa, que teve como objetivo analisar a gestão fiscal de um município de pequeno porte, no sentido de observar os resultados alcançados, como também a presença de ações estratégicas e planejadas, que possam ter contribuído para Gestão Fiscal Responsável preconizada na Lei de Responsabilidade Fiscal. O campo de pesquisa foi o Município de Barroso, Minas Gerais, Brasil; no período de 2009-2015. Se tratando de um município com características bem peculiares dos pequenos municípios brasileiros, com uma série histórica marcada por elevado grau de endividamento. O escopo da pesquisa foi: mediante as deficiências anteriormente citadas, buscar identificar fatores na elaboração e na execução orçamentárias que influenciaram nos resultados da gestão fiscal durante um período; com enfoque para eventos que contribuíram para elevar ou reduzir o índice de endividamento do Município, seja a curto ou longo prazo. A metodologia utilizada na pesquisa foi a compilação dos dados da execução orçamentária, assim como da gestão fiscal, no período supracitado. Realizando uma análise comparativa de dados contábeis dos exercícios financeiros, buscando obter um panorama evolutivo da gestão orçamentária sobre os resultados fiscais de cada exercício; no que diz respeito a disponibilidade de caixa, inscrição de restos a pagar e índice de endividamento. Sendo assim, foi possível observar os resultados a partir do exercício de 2010, constatando uma evolução no que tange o equilíbrio fiscal, assim como na redução do índice de endividamento. Foi possível ainda concluir que a elaboração da Lei Orçamentária Anual –

³⁴ Bacharel em Administração Pública pela UFJF –Universidade Federal de Juiz de Fora. Especialista em Gestão Pública Municipal pela UFSJ – Universidade Federal de São João Del Rei. Coordenadora do Programa Municipal de Educação Fiscal do Município de Dolores de Campos – Minas Gerais, Brasil. Consultora em Gestão Pública Municipal da Empresa CM&C Consultoria e Assessoria e Gestão Pública Ltda.

LOA , assim como a sua execução, teve importante influência na obtenção de resultados positivos da gestão fiscal, através de controle sistemático da execução orçamentária. Concluindo que é possível um município de pequeno porte realizar um planejamento coerente, no sentido de realizar uma gestão fiscal exitosa e alcançar bons resultados no que concerne a redução do índice de endividamento.

Palavras Chaves: Orçamento Público. Gestão Fiscal. Controle. Responsabilidade Fiscal

1. Introdução

Os instrumentos de planejamento governamental são mecanismos para nortear o caminho a ser percorrido pela Administração Pública na busca do alcance de seus objetivos, ou seja, a oferta de bens e serviços à sociedade. A tríade: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual compõem o conjunto que sustenta o planejamento governamental e a sua execução.

Dentre os instrumentos de Planejamento Governamental, a Lei Orçamentária Anual (LOA) possui papel fundamental, pois, se refere à etapa de operacionalização do planejamento; sua execução pode determinar o sucesso ou fracasso dos objetivos que foram preestabelecidos por ocasião do processo de planejamento da Administração Pública. O orçamento deve estimar as receitas e fixar as despesas em igual valor, considerando a expectativa de arrecadação para o exercício no qual irá vigor; respeitando um dos princípios que regem o Orçamento Público, o princípio doutrinário do Equilíbrio, que prevê que o valor da despesa fixada não pode ultrapassar o valor da receita estimada. Inibindo o déficit orçamentário, como também a expansão dos gastos governamentais incompatíveis com arrecadação.

Mediante os diversos desafios que os pequenos municípios enfrentam para executar seus orçamentos, buscando cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, a pesquisa procura verificar a possibilidade, no âmbito de um município de pequeno porte, desenvolver e sustentar um planejamento através da elaboração do seu orçamento, assim como, na gestão da execução orçamentária, de forma coerente, que resulte em resultados fiscais satisfatórios.

A pesquisa objetivou também verificar na elaboração e na execução orçamentárias a existência de fatores que contribuem diretamente para os resultados fiscais, relacionados ao endividamento de curto prazo, bem como os de longo prazo. Vale ressaltar que endividamento de curto prazo compreende o período de doze meses para pagamento da dívida, no caso, despesas que foram inscritas em Restos a Pagar com as correspondentes disponibilidades de caixa. No entanto, o endividamento de longo prazo diz respeito à contração de novas dívidas por contrato, com prazo para pagamento, superior a doze meses, denominadas operações de crédito. Assim como, a amortização de dívidas dessa natureza contraídas em administrações pretéritas, analisando sua evolução ou involução do percentual de endividamento em relação à Receita Corrente Líquida³⁵.

2. Referencial teórico

Segundo os autores Silva, Amorim e Silva (2004, p. 21) O marco da responsabilidade na gestão fiscal no Brasil se deu com a edição da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – instrumento legal que, embora não substitua a Lei 4.320/64, que rege as finanças públicas, veio trazer uma nova forma de discussão e elaboração do planejamento público. Enfatizando a necessidade e obrigatoriedade de maior controle e transparência, no que tange a aplicação dos recursos públicos.

Segundo Crepaldi e Crepaldi (2009, p.266) a Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe consigo alguns objetivos os quais caracterizam a Gestão Fiscal Responsável sendo eles:

- Garantir a gestão pública planejada e transparente;
- Propiciar a prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.
- Propiciar o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas;
- Estabelecer critérios, condições e limites para a renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal,

35 Receita Corrente Líquida – Resultado do somatório das receitas classificadas na categoria correntes, deduzidas as duplicidades tais como: transferências intragovernamentais, transferências ao FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, contribuição de servidores municipais aos institutos de previdência e assistência social, assim como as de compensação financeira entre institutos.(ANDRADE 2002, p.73)

da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

-Combater o déficit limitando as despesas de pessoal, dificultando a geração de novas despesas, impondo ajustes de compensação para a renúncia de receitas e exigindo mais condições para repasses entre governos e destes para instituições privadas.

- Reduzir o nível da dívida pública, induzindo à obtenção de superávits primários, restringindo o processo de endividamento, nele incluído o dos Restos a Pagar, requerendo limites máximos, de observância contínua, para a dívida consolidada.

Nesta perspectiva Aguilar et al. (2005, p. 70) afirma que a Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal veio corroborar com o texto constitucional, no que se refere ao estabelecimento de metas e prioridades da administração, “Art. 4º - a lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e...”

Sendo assim, segundo Silva, Amorim e Silva (2004, p.13) a tríade do planejamento governamental é também instrumento de gestão fiscal, em que o pilar que sustenta a Lei de Responsabilidade Fiscal é o planejamento. No entanto, ainda conforme o autor, se faz necessária a profissionalização do servidor público, para que seja capaz de lidar com o serviço público conforme os imperativos da lei, principalmente nos pequenos municípios, em que a carência de profissionais capacitados para lidar com as inovações da lei é uma realidade. Se apresentando como uma desvantagem para que o objetivo da lei seja alcançado.

Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal contribui para operacionalização de ações planejadas de uma gestão, ou seja, contribui para o aperfeiçoamento do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual que podem ser entendidos como instrumentos para uma Gestão Fiscal Responsável.

Conforme os autores Aguilar et al. (2005, p. 16) O Plano Plurianual - PPA – a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual - LOA – são instrumentos articulados entre si para nortear as ações governamentais,

estão previstos na Constituição Brasileira. No PPA – estão contidos os Programas de trabalho, as diretrizes, objetivos e metas, tem um período de vigência de quatro anos. É um plano que traduz o planejamento nas três esferas de governo. Durante a execução orçamentária os investimentos a serem realizados deverão estar devidamente contemplados nesse plano.

Ainda conforme os autores a LDO orienta a elaboração da LOA estabelecendo diretrizes e metas para o exercício seguinte à sua edição, sua vigência é de um ano. Segundo Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008, p.163) a LDO representa o elo entre PPA e a LOA, ou seja, faz a articulação entre o plano de governo e a ferramenta para sua execução.

Segundo Silva, Amorim e Silva (2004, p.29) a LOA é o instrumento de planejamento, no qual, orientado pela LDO se estima as receitas³⁶ e fixa as despesas³⁷. Conforme Aguilar et al. (2005, p. 80), o equilíbrio de que trata na lei de responsabilidade fiscal **não deve ser confundido com o equilíbrio orçamentário, o qual deve ser observado por ocasião da elaboração do orçamento, em que se estima a receita e fixa as despesas em igual valor. Pois, aqui** tratamos do princípio orçamentário doutrinário do equilíbrio. O equilíbrio mencionado na Lei Complementar 101/2000 se refere à manutenção de coerência entre arrecadação e despesas, durante a execução orçamentária, objetivando cumprir as metas fiscais pré estabelecidas, conforme previsto no caput do artigo 9º da mesma Lei.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

36 Receita: Definida por Andrade (2002.p.61) como os ingressos aos cofres públicos em dinheiro ou bem representativo de valor que o governo, por força da lei, possui o direito de arrecadar.

37 Despesa: Quaisquer saídas de recursos dos cofres públicos, com objetivo de efetuar pagamento para saldar gastos fixados pela Lei Orçamentária ou por Lei especial que tenham tido como destino a execução de serviços públicos, de custeio ou de investimento, ou para pagamento de dívidas, devolução de importâncias recebidas a títulos de caução, depósito e consignações.(ANDRADE, 2002)

Conforme Benedicto Silva, apud Core (2001, p. 4) é equivocada a ideia de que o orçamento é um instrumento alheio ao planejamento, pois, nada mais é que a ferramenta de execução e de gestão para se atingir os objetivos planejados.

Pode-se dizer que as leis orçamentárias que norteiam a gestão pública em todas as esferas de governo, juntamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal são como instrumentos que propiciam os resultados da gestão fiscal.

Conforme Nascimento e Debus (2001, p.10), com advento da Lei de Responsabilidade Fiscal os gestores públicos passaram a ter como obrigatória a conduta da gestão fiscal responsável, a qual é conceituada como:

Ação planejada, transparente e objetiva a qual viabilize a prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas; garantindo o equilíbrio entre receita e despesa, através do cumprimento de metas de resultados anteriormente previstas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Para que os gestores e os órgãos de controle possam avaliar a gestão das receitas e despesas públicas, pela óptica da execução orçamentária, o RGF -Relatório de Gestão Fiscal e o RREO -Relatório Resumido da Execução Orçamentária são eficientes instrumentos de avaliação da Gestão Fiscal.

Conforme Nascimento e Debus (2001, p.88) o RGF é o dispositivo que demonstra as informações relativas aos resultados da gestão fiscal como:

- despesa total com pessoal,
- dívida consolidada,
- concessão de garantias e contragarantias,
- operações de crédito, devendo,
- no último quadrimestre de cada exercício financeiro, o demonstrativo referente ao montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro, das inscrições em Restos a Pagar e da despesa com serviços de terceiros.

Os resultados da gestão fiscal observados para proceder a pesquisa no Município de Barroso-MG são: dívida consolidada e disponibilidade de caixa com relação à inscrição dos restos a pagar.

Já o RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária, é composto de diversos demonstrativos que propiciam uma visão e avaliação da execução orçamentária destacando para essa pesquisa:

- Balanço Orçamentário
- Demonstrativo da Execução das Despesas por Função e sub-função
- Demonstrativo da Receita Corrente Líquida
- Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão

3. Metodologia

3.1. Campo de Estudo

A pesquisa foi realizada na Prefeitura de Barroso-MG, com dados do período compreendido entre 2009 a 2015, a escolha desse Município se deu pelo fato de ser o Município com características comuns à maioria dos municípios brasileiros, em que não há uma arrecadação significativa das receitas próprias, como também não dispõe de aparatos tecnológicos sofisticados para controle e monitoramento da gestão e tampouco traz em seu quadro de servidores, profissionais especialistas em gestão pública. Por ser um município, segundo a análise do Balanço Patrimonial, marcado por uma série histórica de endividamento de curto e longo prazo. É um município de pequeno porte, localizado no estado de Minas Gerais, mais precisamente na microrregião do Campo das Vertentes, com uma área de 84km², possui aproximadamente 20.600 habitantes, tendo como principal fonte de receita o FPM – Fundo de Participação dos Municípios³⁸.

38 O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual". Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repasse_receita/informacoes/fpm.htm>. Acesso em 12 de agosto 2016.

3.2. Instrumentos de Coleta de Dados

Por se tratar de uma pesquisa com objetivo descritivo explicativo, buscou-se descrever, primeiramente, os fatos através da coleta e análise de dados contábeis, com escopo de levantar a real situação orçamentária e financeira de cada exercício. Em seguida procedeu-se um aprofundamento no estudo dos dados levantados, buscando identificar fatores relevantes que poderiam contribuir para os resultados da Gestão Fiscal.

Quanto ao método, no primeiro momento a pesquisa se deu em uma abordagem quantitativa, sendo que esse tipo de pesquisa conforme Richardson et al. (2007) apud Zanella (2012, p.75) permite uma mensuração e quantificação dos resultados da investigação, ou seja, a partir de documentos contábeis do Município, foi possível levantar os dados numéricos, possibilitando a mensuração e comparação de resultados em cada exercício financeiro. Em outro momento a pesquisa seguiu sob a abordagem qualitativa, através de atores envolvidos no processo, buscando coletar e interpretar informações importantes que possam contribuir para o entendimento de como se chegou aos resultados.

Inicialmente se deu a pesquisa bibliográfica que, segundo Koche (1997, p. 122), apud Zanella (2012, p. 80) tem por objetivo dar sustentabilidade teórica para o estudo dos fatos acerca do problema, objeto da pesquisa; a partir de livros e artigos científicos que, contextualizaram o assunto abordado, foi possível ampliar o conhecimento científico sobre o tema.

Em seguida foi realizada pesquisa documental em que foram analisadas as Leis Orçamentárias Anuais e seus anexos, para cada exercício financeiro no período proposto da pesquisa 2009 a 2015, assim como: as leis e decretos municipais que alteraram as peças orçamentárias durante a execução, os relatórios contábeis, buscando a coleta e o confronto de dados entre Orçamento, Balancetes de Receita e Despesa, Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal, procedendo assim uma análise detalhada dos dados numéricos, o que possibilitou a extração de informações importantes para conclusão da pesquisa.

Dessa forma a pesquisa prosseguiu com os seguintes passos: primeiro foi realizada a comparação entre a receita estimada e a efetiva arrecadação do Município no período compreendido entre 2009 e 2015. Em seguida, foi

analisada a realização das despesas observando a possível existência de déficits orçamentários na Lei Orçamentária Anual no período analisado, e os percentuais autorizados de abertura de créditos adicionais. Por fim, observou-se como esses fatos influenciam na Gestão Fiscal, e como contribuíram para o aumento ou redução do índice de endividamento do Município.

Também foi utilizada a entrevista como técnica de coleta de dados, conforme Lakatos (2003, p. 195-196).

É um encontro entre duas pessoas, afim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. (...) Trata-se, pois de uma conversa face a face, de maneira metódica; proporciona ao entrevistado, verbalmente, a informação necessária.

Utilizando-se da referida técnica foram realizadas entrevistas com o ex Secretário Municipal de Fazenda período (2009-2014), com a ex Secretária Municipal de Fazenda e Contadora do Município período (2014-2015), com a ex Assessora de Planejamento período (2013-2015). O objetivo das entrevistas foi sustentar a análise qualitativa da pesquisa, a partir de depoimentos de atores diretamente envolvidos em todo processo, desde a elaboração das peças orçamentárias, suas execuções e a apuração dos resultados fiscais. Atores os quais, de forma empírica, contribuíram para a compreensão dos fenômenos ocorridos.

4. Resultado da análise dos dados

4.1. Receita Estimada Comparada a Receita Arrecada

Ao analisar os dados sobre a Estimativa da Receita Corrente³⁹ e sua efetiva arrecadação, no período de 2009-2015, gráfico 01, observou-se que houve coerência entre o que foi previsto e o que foi arrecadado, ou seja, não existem sinais que, ao elaborar o orçamento houve uma superestimação da receita, pois existia uma proximidade entre os valores estimados e arrecadados.

39 Receitas Correntes – Receitas que destinam-se as despesas correntes, não constituem ou majoram o patrimônio público. Andrade (2002. p. 63)

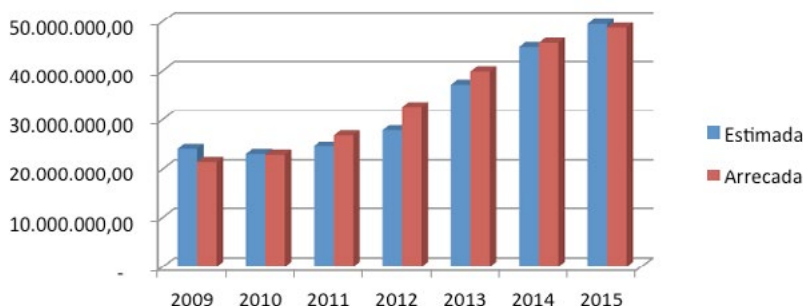
Segundo o ex Secretário Municipal de Fazenda⁴⁰ (2009-2014), a superestimação da receita, no passado, era uma prática realizada no Município, anteriormente à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que viabilizava a disponibilidade orçamentária para realização de despesas, sem a preocupação com a efetiva arrecadação, criando assim uma peça orçamentária fictícia, o que dava origem ao desequilíbrio fiscal, já na elaboração do orçamento, uma vez que não havia limitação do saldo orçamentário no limite da arrecadação, por consequência gerando restos a pagar, sem a devida disponibilidade financeira.

Ainda segundo o ex Secretário, essa prática foi inibida com fulcro nos ditames do artigo 9º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, na qual é prevista a obrigação do gestor em realizar limitação de empenho, caso a arrecadação não se comporte conforme previsto. Obrigando assim que a elaboração da proposta orçamentária tivesse por base um maior planejamento no que diz respeito à estimativa da receita.

Prevenia-se assim, a realização de despesas incompatíveis com a efetiva arrecadação do Município, quando o artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal veio alinhar disponibilidade orçamentária e disponibilidade financeira, ou seja, equilíbrio fiscal. Com escopo do alcance de superávit primário e nominal, pelos órgãos públicos, e assim reduzir a dívida pública.

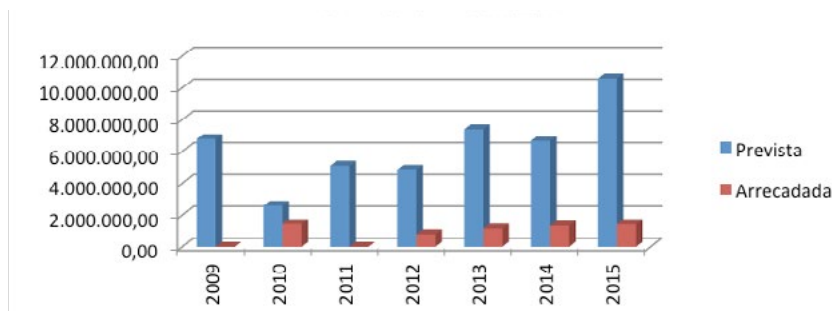
Ainda conforme o ex Secretário, outro fator que contribuiu para que a arrecadação realizada se aproximasse da prevista, foi a implantação do PMEF - Programa Municipal de Educação Fiscal, o qual tem por objetivo a conscientização da população sobre a importância sócio-econômica dos tributos, como também do controle social na aplicação dos recursos arrecadados. A partir de palestras para a comunidade e divulgação do PMEF foi possível elevar a arrecadação do IPTU – Imposto Predial e Territorial, e ainda realizar um trabalho junto às empresas e contadores sobre a importância das informações do VAF – Valor Adicionado Fiscal, à Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais, sendo o VAF o termômetro de riqueza produzido do Município, o que contribui para formação do índice do ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, o qual foi elevado melhorando a arrecadação da 2ª principal receita do Município.

40 Luiz Gonzaga Moreira – Secretário Municipal de Fazenda(2009 a 2014)

Gráfico 1 – Comparativo da Receita Corrente Estimada e Arrecadada

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados dos Balanços Orçamentários do Município de Barroso-MG

Ao analisar os dados sobre a estimativa da Receita de Capital⁴¹(gráfico 2), que são as receitas previstas no orçamento para realização de Despesas de Capital, investimentos como: obras, aquisição de equipamentos; observa-se uma significativa disparidade entre os valores previstos e arrecadados, sendo um dado que merece atenção, pois significa que, uma vez não arrecada as receitas de capital previstas, o Município apesar de ter saldo orçamentário, não captou recursos financeiros para tal, o que pode comprometer os resultados fiscais, caso o saldo orçamentário seja utilizado sem o correspondente financeiro.

Gráfico 2 – Comparativo da Receita de Capital Estimada e Arrecadada

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados dos Balanços Orçamentários do Município de Barroso-MG

Comparando os dados demonstrados nos gráficos acima se observa que entre a estimativa e efetiva arrecadação das Receitas, o orçamento do Município, se sustenta pelas Receitas Correntes. Isto porque houve uma superestimação das Receitas de

41 Receita de Capital – Receitas que destinam à cobertura de despesas de capital a título de investimento, despesas que criam acréscimo no patrimônio público. Andrade (2002. p.64)

Capital. Conforme verificado nos documentos encaminhados para estimativa da Receita de Capital, estimativa se tratam de convênios assinados pelo executivo municipal com estado e União, os quais não se realizaram na sua totalidade.

4.2. Fixação e Execução de Despesa

Numa análise comparativa entre a receita estimada e a despesa fixada, procurou-se investigar se no período analisado (2009 a 2015) o Município apresentou déficit orçamentário, já na elaboração da Lei Orçamentária Anual, ou seja, investigar se o Município previu que deveria contrair Operação de Crédito⁴², empréstimo, para cobrir déficit orçamentário. Sendo a análise a que se apresenta:

Tabela 1 – Receitas Estimadas

Receitas Estimadas							
Receita	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Corrente	23.949.752,00	22.948.800,00	24.517.640,00	27.880.000,00	36.991.000,00	44.924.758,00	49.473.633,44
Deduções FUNDEB	-2.908.458,00	-2.890.200,00	-3.019.445,00	-3.340.000,00	-4.471.000,00	-5.252.780,00	-5.374.183,91
Receita Corrente Líquida	21.041.294,00	20.058.600,00	21.498.195,00	24.540.000,00	32.520.000,00	39.671.978,00	44.099.449,53
Capital	6.786.000,00	2.584.000,00	5.109.800,00	4.860.000,00	7.381.500,00	6.921.956,00	10.656.007,00
Total da Receita	27.827.294,00	22.642.600,00	26.607.995,00	29.400.000,00	39.901.500,00	46.593.934,00	54.755.456,53

Fonte: Anexos das Leis Orçamentárias – Quadro Sumário da Receita – exercícios 2009 a 2015

Tabela 2 – Despesa Fixada

Despesas Fixadas							
Despesa	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Corrente	18.614.032,00	17.612.431,00	19.298.726,50	21.806.966,00	29.032.390,00	36.363.815,40	40.140.848,67
Capital	8.913.262,00	4.800.169,00	7.098.268,50	7.243.034,00	10.569.110,00	9.780.118,60	14.084.607,86
Reserva de Cont.	300.000,00	230.000,00	211.000,00	350.000,00	300.000,00	450.000,00	530.000,00
Total da Despesa	27.827.294,00	22.642.600,00	26.607.995,00	29.400.000,00	39.901.500,00	46.593.934,00	54.755.456,53

Fonte: Anexos das Leis Orçamentárias exercícios: 2009 a 2015

Analisando os dados das tabelas 1 e 2, observa-se que as despesas estão fixadas no limite da capacidade de estimativa de receita, em cada exercício

⁴² Dívida Pública com prazo de pagamento superior a 12 meses Andrade(2002. p. 271)

analisado, importante ressaltar que, ao analisar o anexo Quadro Sumário da Receita, foi observado que não configura entre as Despesas de Capital as Operações de Crédito, ou seja, o Município não cogitou, na elaboração do orçamento no período analisado, a contração de dívida por contrato, empréstimo para realização de despesas.

As Despesas Correntes representam em média 73,60% das despesas fixadas, já as Despesas de Capital 25,39% em média, ficando a Reserva de Contingência⁴³ com um percentual de 1,11%.

4.3. Resultados da Execução Orçamentária

Uma análise importante para execução orçamentária é o confronto entre a Receita Realizada e as Despesas Liquidadas. A partir dessa análise é possível detectar se o município efetivou as despesas no limite da sua arrecadação. Possibilitando visualizar se existe um controle financeiro com relação a execução orçamentária que viabilize o equilíbrio fiscal, preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 3 – Demonstrativo da execução orçamentária consolidada

Comparativo da Receita Realizada e Despesa Liquidada							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receita Realizada	18.663.820,58	21.363.668,63	24.171.069,88	29.375.267,53	36.509.427,73	42.463.985,21	45.305.754,51
Despesa Liquidada	18.420.069,77	20.756.338,75	22.357.786,92	28.791.703,25	34.687.419,55	39.967.950,42	42.751.108,65
Supt/Défi	243.750,81	607,329,88	933.218,29	1.813.282,96	1.822.008,15	2.496.034,79	2.496.034,79

Fonte: RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Município de Barroso-MG

Na execução orçamentária os percentuais em média são: de 88,19% para as Despesas Correntes e 11,81% para as Despesas de Capital⁴⁴. Observa-se que o percentual de realização das despesas que aumentam o patrimônio público, durante a execução orçamentária, é reduzido se comparado à sua fixação na elaboração da Lei Orçamentária que era de 25,39%. Evidenciando assim a redução na capacidade de investimento do Município de Barroso.

⁴³ Reserva orçamentária para cobertura de passivos contingentes e riscos fiscais imprevisíveis. Aguilar et al (2005.p.169)

⁴⁴ Despesas de capital – Despesas realizadas a título de investimento, despesas que criam acréscimo no patrimônio público. Andrade (2002. p.64)

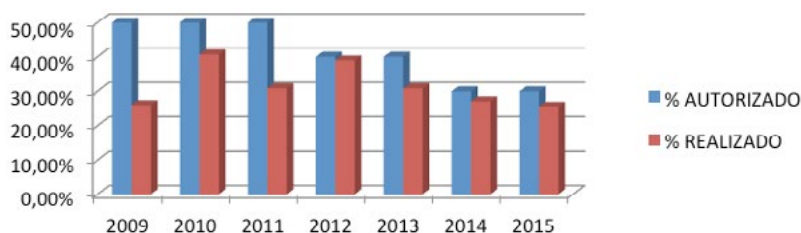
Segundo a Assessora de Planejamento⁴⁵ o Município de Barroso conta com as receitas de Capital oriundas de convênios celebrados com os órgãos do Estado de Minas Gerais, como também com a União, sendo inclusos na Lei Orçamentária Anual, somente os convênios já celebrados; esclarece também a Assessora de Planejamento que, uma vez não transferidos os recursos de convênios para o erário municipal, as despesas não são realizadas, assim como os saldos orçamentários não são utilizados para reforçar outras dotações através de créditos suplementares, ou para abertura de novas dotações através de créditos especiais, que venham criar novas despesas, exceto se houver disponibilidade financeira para cobertura.

A partir do confronto entre a Receita Realizada e Despesa Liquidada foi possível constatar que nos exercícios pesquisados -2009 a 2015 - o Município não liquidou despesas acima do valor da receita arrecadada, ou seja, a segunda fase da despesa a fase de liquidação, que atesta o efetivo direito líquido e certo do fornecedor ou prestador de serviço a receber pelo produto entregue ou pelo serviço prestado. A Prática de se liquidar despesas acima do valor de arrecadação pode incorrer numa possível indisponibilidade financeira para acobertar os Restos a Pagar Processados inscritos em cada exercício.

4.4. Resultados da Análise dos Percentuais de Créditos Adicionais Suplementares Autorizados e Realizados

Procedeu-se a análise entre os percentuais de suplementação autorizados na Lei Orçamentária de cada exercício pesquisado, sendo confrontados com o percentual realmente utilizado, os resultados se apresentam da seguinte forma:

Gráfico 3 - Comparativo dos Percentuais de Créditos Adicionais Autorizados e Realizados



Fonte: Dados extraídos das Leis Orçamentárias Anuais e Balanços Orçamentários do Município

45 Valéria de Freitas Machado –Assessora de Planejamento (2013-2015)

Ao analisar os percentuais de créditos adicionais autorizados, gráfico 3, observou-se que, a partir de 2012, esses percentuais, autorizados na LOA, foram reduzidos de 50% para menos de 30% do total do orçamento.

Conforme esclarecido pela Contadora e Secretária Municipal de Fazenda⁴⁶ do Município, esses percentuais de créditos suplementares foram reduzidos, devido às orientações do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que em seus pareceres nas prestações de contas anuais, considera que um percentual elevado para abertura de créditos adicionais, configura falta de planejamento, o que desvirtua o alcance das metas e objetivos preliminarmente determinados. Portanto, observa-se que houve redução gradativa na autorização dos percentuais dos créditos adicionais autorizados, assim como na execução orçamentária, a abertura de créditos adicionais ficou aquém do autorizado.

Mediante tal fato observa-se que os valores alocados nas dotações se aproximam do necessário para executar as ações planejadas, assim como o mecanismo de suplementação de dotações já existentes e a abertura de novas dotações, possivelmente não são causas de desequilíbrio fiscal, uma vez que tal mecanismo não é utilizado sem a observância da disponibilidade financeira, ou seja, sem o acompanhamento da efetiva arrecadação.

Segundo a assessora de planejamento⁴⁷, responsável pela coordenação da elaboração do orçamento municipal, a partir criação da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, se adotou a forma descentralizada de elaboração da proposta orçamentária. Em que cada Secretário tem a responsabilidade de definir a alocação de recursos, por fonte, para realização das despesas. Aproximando o que foi orçado do executado; reduzindo os percentuais de abertura de créditos adicionais. Explicou ainda que, anteriormente, a elaboração da proposta orçamentária ficava restrita à Secretaria de Fazenda, não sendo as demais Secretarias envolvidas, o que não contribuía para que todos estivessem engajados com o planejamento e com sua execução.

4.4.1. RESULTADO DA ANÁLISE DOS RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E DISPONIBILIDADE DE CAIXA

Analisando os exercícios financeiros de 2009 a 2015, ao confrontar os totais de Restos a Pagar Processados e Não Processados inscritos, com os saldos

46 Nathália Ellen Mayrink - Contadora (2009 a 2015), Secretária Municipal de Fazenda (2014 a 2015)

47 Valériade Freitas Machado - Assessora de Planejamento (2013 a 2015)

bancários disponíveis em 31 de dezembro de cada exercício, os resultados se apresentam da seguinte forma:

Tabela 4 – Demonstrativo das disponibilidades de caixa

	Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DISPONIB.			1.305.842,59	1.291.440,78	1.903.706,69	1.472.867,45	1.757.858,94
INDISP.	- 50.537,28	- 46.109,22					

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do Município de Barroso-MG

Analisando os dados acima concluiu-se que a partir de 2011 o Município conseguiu atingir o equilíbrio fiscal que preconiza a Lei Complementar 101/2000, ou seja, a partir da execução orçamentária o Município conseguiu disponibilidade financeira para inscrever os restos a pagar em cada exercício, com isso não gerou dívidas para os exercícios seguintes.

4.4.2. RESULTADO DA ANÁLISE DO ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO

Um dos itens analisados no Relatório de Gestão Fiscal foi a evolução do índice de endividamento do Município conforme preconiza a Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, esse índice de endividamento não poderá ultrapassar o percentual 120 % da Receita Corrente Líquida de cada exercício.

Gráfico 4 – Evolução do Índice de Endividamento



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos RGF – Relatórios de Gestão Fiscal do Município de Barroso-MG

Observou-se que mediante os resultados, gráfico 4, houve uma redução do índice de endividamento, ou seja, o Município não contraiu dívida por

contrato no período analisado, conseguindo executar o orçamento de forma que as despesas foram inferiores às receitas, alcançando superávits Primário e Nominal, que conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal representam a reserva para pagamento da dívida pública, o que possibilitou a redução do índice de endividamento do Município de Barroso.

5. Conclusão

Mediante a análise da elaboração e execução orçamentárias, e dos resultados obtidos na Gestão Fiscal conclui-se que, o Município de Barroso, Brasil - no período de 2009 a 2015, através de uma elaboração coerente da Lei Orçamentária Anual - LOA, conjugada com gestão responsável da execução orçamentária, alcançou resultados positivos na Gestão Fiscal, no que concerne à inscrição de Restos a Pagar e em relação às disponibilidades de caixa, assim como na redução do percentual do índice de endividamento.

Portanto, no período de 2009 a 2015 o Município de Barroso-MG conseguiu alcançar o equilíbrio fiscal preconizado pela Lei Complementar 101/2000, com evidências de que o alcance do equilíbrio fiscal está condicionado ao planejamento na elaboração da LOA, assim como, ao monitoramento e controle da sua execução principalmente no que tange conciliar saldo orçamentário e saldo financeiro para realização de despesas. Ressaltando que a Administração Pública Municipal necessita estar atenta para fatores da execução orçamentária que possam comprometer as metas fiscais predeterminadas, que buscam a redução do endividamento público de curto e longo prazo.

Mediante a pesquisa realizada no Município de Barroso-MG, Brasil, pode-se concluir que, mesmo em um município de pequeno porte desprovido de relevantes recursos, sejam eles: financeiros, humanos ou tecnológicos; é possível alcançar qualidade na gestão fiscal e por consequência o equilíbrio fiscal, reduzindo o endividamento público. Através de ações planejadas, que visem o monitoramento o controle e a correção de desvios da execução orçamentária e financeira, é possível atingir os objetivos da gestão fiscal responsável. Observa-se também, que é possível sustentá-lo por um período prolongado a partir do monitoramento e mecanismos de controle e correções da execução orçamentária, que deve ser coerente com a execução financeira e patrimonial, conforme prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Referências

AGUILAR, MORAIS, PEREIRA & FONSECA. **Planejamento Governamental para Municípios**. 300. P. 1. ed. Atlas. São Paulo, SP.

ALBUQUERQUE, MEDEIROS & FEIJÓ. **Gestão de Finanças Públicas**. 580. P. 2008. 2. ed. Brasília, DF.

BONAT, Debora – **Metodologia da Pesquisa** – 2.ed – Curitiba – IESD Brasil S.A 2009 - 132p.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 13/ jan.2016.

_____. **Constituição Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 março 2016.

CREPALDI & CREPALDI. *Direito Financeiro: teoria e prática*. Forense, 2009. Rio de Janeiro, RJ.

CRUZ, Flávio da et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FEIJÓ, Paulo Henrique - **O Princípio do Equilíbrio e a Proposta Orçamentária de 2016** <http://www.gestaopublica.com.br/blog-gestao-publica/o-principio-do-equilibrio-e-a-proposta-orcamentaria-de-2016.html>.

IBGE – disponível em :<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=310590&search=minas-gerais|barroso> acesso em 12/08/2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marinade Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ed. São Paulo: Atlas, 2003. 310 p.

MARTINS, Dolores da Costa - **A Importância da Lei de Responsabilidade Fiscal, voltada ao Princípio da Transparência**. 24.p. 2010 – Porto Alegre – disponível em <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27202/000763832.pdf?sequence=1> - acesso em 10/04/2016.

REIS; JÚNIOR - A LEI 4320 COMENTADA E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Rio de Janeiro -, 2015 -35ª. edição. 320p.

SILVA, AMORIM & SILVA. **Lei de Responsabilidade Fiscal para Municípios**. 242. p. 2004. 1ed. Atlas. São Paulo, SP.

ZANELLA, Liane Carly Hermes - **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração** - 2. ed.reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO NA CRIAÇÃO E FORTALECIMENTO DAS OUVIDORIAS MUNICIPAIS

Auditor Airton Rehbein – Coordenador da Ouvidoria do TCE-RS

Resumo

Visando identificar a situação dos municípios com relação aos serviços de ouvidoria, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) realizou um inédito diagnóstico da prestação dos serviços de ouvidorias nos executivos e legislativos municipais, onde se identificou que 24% dos municípios declararam possuírem alguma ouvidoria. Ao se perguntar se esses serviços estão aparados em normativos municipais, esse número se reduz para 11%. A partir das conclusões obtidas no diagnóstico, o TCE-RS tem desenvolvido iniciativas visando a criação e fortalecimento das ouvidorias municipais como, por exemplo, o oferecimento de treinamentos aos servidores dos executivos e legislativos, bem como disponibilizada a estrutura da ouvidoria do TCE-RS no formato de consultoria aos órgãos municipais. Por último, elaborou-se uma cartilha de boas práticas de ouvidoria, já alinhada à recente Lei nº 13.460/2017, que incentiva a criação de ouvidorias para ser o canal para a recepção de manifestações da população. Nesse contexto, considerando as experiências vivenciadas nesses projetos, o presente trabalho visou sinalizar os fatores críticos de sucesso para a criação e fortalecimento das ouvidorias públicas municipais cotejando-se os principais resultados do diagnóstico realizado pelo TCE-RS com a cartilha de boas práticas oferecida pelo Tribunal aos seus jurisdicionados identificando-se as correlações das deficiências verificadas e a oferta de boas práticas nos aspectos teórico e legal, marcando-se os principais caminhos a serem perpassados para oferecer e fortalecer os serviços de ouvidoria na esfera municipal.

Palavras-Chave: ouvidoria; diagnóstico; cartilha, Lei nº 13.490/2017.

1. Introdução

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45/2009, ainda em tramitação no Congresso Nacional, torna os órgãos de controle interno permanentes há de representar um grande avanço para o fortalecimento do combate à corrupção no Brasil.

De acordo com a PEC, as funções dos órgãos de controle interno, que incluem ações de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, tornam-se permanentes visando fortalecer a integridade dos órgãos públicos. A proposta, que acrescenta o inciso XXIII no art. 37 da Constituição Federal, também fortalece o Sistema de Controle Interno em todos os entes federativos e caracteriza a atuação dele como essencial ao funcionamento da Administração Pública.

O Brasil, mesmo que lentamente, tem disponibilizado instrumentos que pretendem comprometer os cidadãos com a participação e o controle dos atos de gestão. A lei que incentivou a transparência de dados da administração, principalmente com a publicação acerca dos gastos públicos, tem disponibilizado um importante acervo para o exercício do controle social. Também a lei de acesso à informação representou um grande avanço, na medida em que os dados e informações acessadas pela transparência não sejam suficientes a cidadania pode exigir o detalhamento ao abrigo desse importante normativo.

Desde a disponibilização desses atos legais, os Tribunais de Contas Brasileiros tem envidado esforços, principalmente com relação aos órgãos municipais, para que atendam da melhor maneira possível as leis que tratam da transparência e do acesso à informação.

Antes desses normativos os cidadãos ficavam a mercê dos gestores públicos que praticavam atos de publicações ativas e disponibilizavam um acesso democrático ao funcionamento da máquina pública.

Assistimos importantes iniciativas legais, porém, ainda se desenvolve lentamente as políticas de incentivos ao exercício do controle social. Ainda a população não tem claro os seus direitos e desconhece os canais de acesso para se relacionar com o poder público.

Nesse contexto, saúda-se a recente Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, que faz a opção pela ouvidoria como canal de acesso para receber as manifestações populares.

Ao descrever as premissas básicas para a estrutura e o funcionamento das ouvidorias, a lei uniformiza o canal de acesso, gerando a possibilidade dos Tribunais de Contas brasileiros executarem estratégias de incentivo à

disponibilização dos serviços da ouvidoria, assim como se desenvolveu com as leis da transparência e do acesso à informação.

Visando identificar a situação dos municípios com relação aos serviços de ouvidoria, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) realizou um inédito diagnóstico da prestação dos serviços de ouvidorias nos executivos e legislativos municipais, onde se identificou que 24% dos municípios declararam possuírem alguma ouvidoria. Ao se perguntar se esses serviços estão aparados em normativos municipais, esse número se reduz para 11%.

A partir das conclusões obtidas no diagnóstico, o TCE-RS tem desenvolvido iniciativas visando a criação e fortalecimento das ouvidorias municipais como, por exemplo, o oferecimento de treinamentos aos servidores dos executivos e legislativos, bem como disponibilizada a estrutura da ouvidoria do TCE-RS no formato de consultoria aos órgãos municipais. Por último, elaborou-se uma cartilha de boas práticas de ouvidoria, já alinhada à recente Lei nº 13.460/2017, que incentiva a criação de ouvidorias para ser o canal para a recepção de manifestações da população.

Nesse contexto, considerando as experiências vivenciadas nesses projetos, o presente trabalho visou sinalizar os fatores críticos de sucesso para a criação e fortalecimento das ouvidorias públicas municipais cotejando-se os principais resultados do diagnóstico realizado pelo TCE-RS com a cartilha de boas práticas oferecida pelo Tribunal aos seus jurisdicionados identificando-se as correlações das deficiências verificadas e a oferta de boas práticas nos aspectos teórico e legal, marcando-se os principais caminhos a serem perpassados para oferecer e fortalecer os serviços de ouvidoria na esfera municipal.

2. Referencial teórico

Campos (2012) assim define a Ouvidoria:

A Ouvidoria pública é um exímio canal de comunicação entre a sociedade e o Estado, tendo extrema importância, dentro do Estado Democrático de Direito, de possibilitar a ampla participação a qualquer indivíduo e servindo como instrumento de proteção do cidadão e de controle da coisa pública.

No Brasil, a introdução das ouvidorias está diretamente relacionada à redemocratização do país. Em 1985, a Rhodia nomeia o primeiro “ombudsman” privado do Brasil e em 1989, o jornal Folha de São Paulo, lança o primeiro “ombudsman” da imprensa no país. O Código de Defesa do Consumidor (CDC) de 1990 também reforçou essa busca de construção da cidadania no mercado privado. Nesse contexto, o Sistema de Atendimento ao Cliente (SAC) passaram a ser adotados por uma série de empresas privadas.

Em 1986, foi criada a primeira Ouvidoria Pública no Brasil, na cidade de Curitiba no Paraná. Em 1988, sob o impulso da nova Constituição, que estabelecia como princípio a participação do cidadão, do usuário dos serviços públicos, na administração pública, o processo de criação de ouvidorias começou a ser difundido em todo país, embora lentamente.

Atualmente, na esteira das leis de transparência e de acesso à informação, vimos uma multiplicação das ouvidorias como o canal de acesso responsável pela defesa dos direitos dos cidadãos.

Muito se discute o grau de independência do ouvidor em relação ao órgão fiscalizado. Segundo Lyra (2004), a plenitude de uma Ouvidoria independente *“seria quando o seu titular detém mandato certo, escolhido com a participação da sociedade ou pelo colegiado máximo da instituição em que atua e cujas atribuições garantam a autonomia inerente às necessidades de seu cargo”*.

Na prática, conforme Lyra (2004), o que se observa na maioria das Ouvidorias do país acaba constituindo uma contradição de termos, pois apresenta principais características do modelo denominado modernizante que inicialmente foi reproduzido pela grande maioria das Ouvidorias nacionais tendo como principal característica a criação de cima para baixo, mediante norma editada pela autoridade fiscalizada, sem participação do colegiado máximo da instituição, e a nomeação do titular, por livre escolha da autoridade fiscalizada.

Nessa seara, a figura de Ouvidor brasileiro derivou de diversos modelos de *Ombudsman*, cuja função é defender os direitos dos cidadãos junto ao poder público. O termo Ouvidor é uma adaptação para o português no Brasil da tradução literal sueca *“o homem que procura”*. Já, com relação à autonomia das ouvidorias, VAZ (1994) assim descreve:

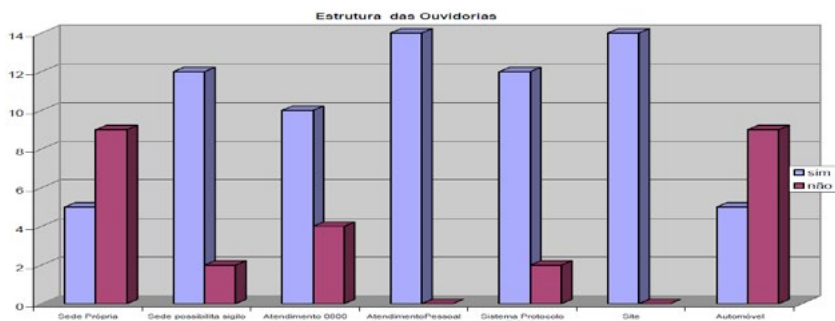
A implantação da Ouvidoria Pública deve-se dar através de lei municipal, requer, portanto, um processo de negociação com a Câmara Municipal, onde os principais pontos a serem discutido serão a duração do mandato do ouvidor, a forma e os critérios para a sua escolha e as funções da ouvidoria. O ouvidor pode ser nomeado diretamente pelo prefeito ou por um colégio eleitoral composto por entidades da sociedade civil. Sua nomeação pela Câmara não é aconselhável, pois pode expor a função a pressões políticas que impossibilitem seu trabalho.

De Mario (2006), em seu trabalho, contatou Associação Brasileira de Ombudsman e Ouvidores (ABO), criada em 1994, e constatou que tinham contato e conhecimento de somente 18 ouvidorias públicas municipais no Brasil, a maioria localizada no Estado de São Paulo. Em outra busca, através da base de dados do Governo Federal, sobre Informações Municipais, identificou 36 ouvidorias municipais no país.

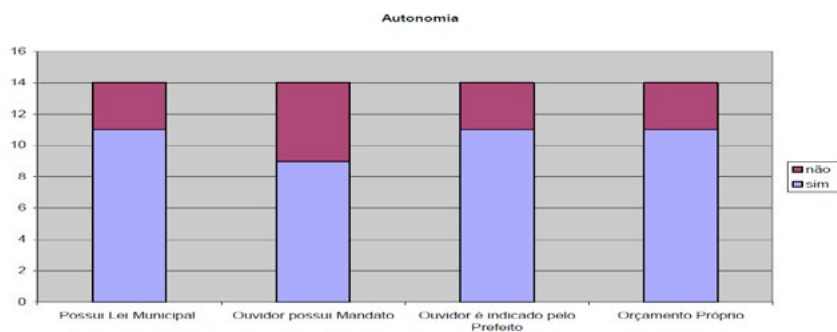
A pesquisadora enviou questionário para as 18 ouvidorias citadas pela ABO, com questões fechadas, voltadas para a caracterização da estrutura e forma de trabalho do órgão. Destas, 14 responderam o questionário: Atibaia - SP; Barueri - SP; Campinas - SP; Foz do Iguaçu - SC; Jaú - SP; João Pessoa - PB; Jundiaí - SP; Rio de Janeiro - RJ; Santo André - SP; Santos - SP; São Paulo - SP; Serra - ES; Taboão da Serra - SP.

Os resultados mostraram que nossas Ouvidorias Municipais de fato se distanciam muito daquele que é o modelo no qual teria se pautado a institucionalização das Ouvidorias no Brasil, o instituto do Ombudsman.

O gráfico abaixo apresenta resultados dessa pesquisa com relação à estrutura disponível para o desenvolvimento do trabalho das ouvidorias. Observa-se que na época, em 2006, todos disponibilizavam o acesso pela internet e o atendimento presencial, porém, nem todos dispunham de telefone não tarifado.



Outro bloco de questões se referia à autonomia das ouvidorias. Verificou-se que nem todos detinham legislação própria e maioria dos ouvidores era indicada pelos Prefeitos.



Na pesquisa de Corralo e Cardoso (2012) foram realizadas as seguintes conclusões com relação às ouvidorias municipais:

...

VI – as ouvidorias, em nível municipal, efetivam a democracia participativa, significando um espaço de mediação governo-sociedade, na qual as pessoas podem registrar suas demandas (reclamações, denúncias, sugestões e elogios);

VII – a efetivação de ouvidorias municipais conduz a um estado de boa governança, uma vez que reforça e auxilia na concretização da participação popular, da transparência, da eficiência e da responsabilidade dos agentes públicos, requisitos essenciais da boa governança.

O modelo de independência das ouvidorias em funcionamento nos municípios brasileiros precisam ser pautado no interesse público e estabelecido de acordo com o tamanho dos municípios. As capitais e os municípios com população acima de 500 mil habitantes talvez seja mais recomendável a figura do *"Ombudsman"*. Já, na maioria dos municípios, com menos recursos, há de se buscar uma opção de menor impacto como as indicações verticalizadas dos operadores das ouvidorias.

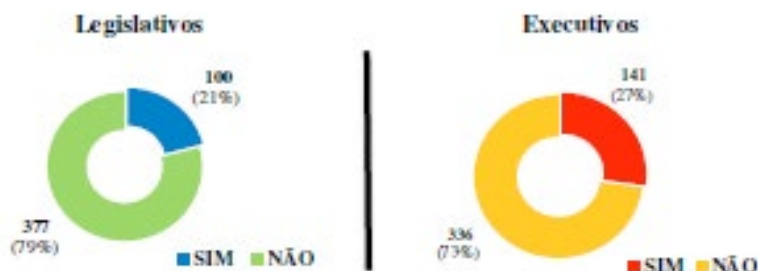
3. Metodologia

A metodologia aplicada nesse trabalho perpassou a coleta e análise estatística de dados que suportaram as conclusões do diagnóstico de ouvidorias municipais utilizado. A pesquisa doutrinária e legal, bem como a utilização da experiência do autor, embasou a cartilha acerca das ouvidorias. Na apresentação dos fatores críticos de sucesso das ouvidorias municipais, confrontaram-se os principais resultados do diagnóstico, que apontam para múltiplos problemas a serem enfrentados nas áreas das ouvidorias, com a cartilha de boas práticas que disponibiliza as soluções saneadoras para essas principais fragilidades identificadas no referido diagnóstico.

4. Fatores críticos de sucesso da ouvidoria municipal

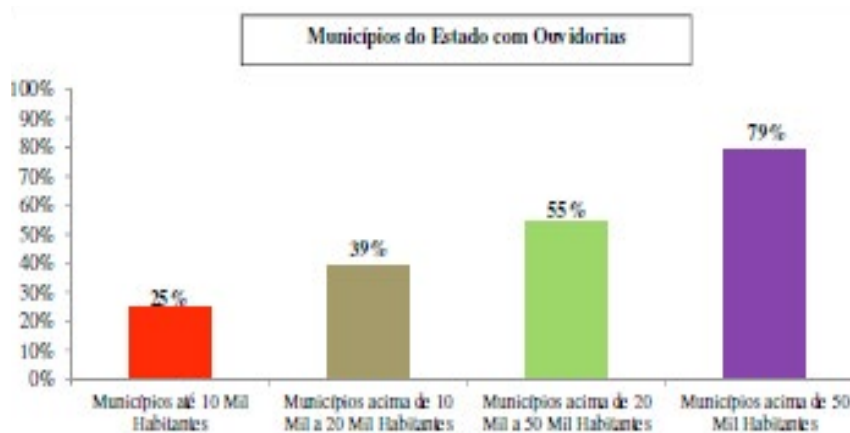
O TCE-RS no mês de setembro de 2016 realizou um diagnóstico das ouvidorias dos Executivos e Legislativos municipais visando identificar aspectos quantitativos e qualitativos desse importante serviço aos cidadãos locais.

Os resultados do estudo demonstram que, não obstante a importância para a gestão pública e para a efetivação do princípio democrático, a oferta do serviço de ouvidoria é pouco presente nos municípios, sendo que apenas 21% dos Legislativos e 27% dos Executivos declararam possuir essas estruturas.



A pesquisa revelou que 241 Executivos ou Legislativos locais possuíam o serviço de ouvidoria, sendo que em 67 Municípios está presente em ambos os Poderes, portanto estão presentes em 174 Municípios do Estado, alcançando 35% dos 497 existentes.

O gráfico a seguir demonstra que os serviços de ouvidoria estão menos presentes nos municípios de até 10 mil habitantes; entretanto, aparecem em 79% dos municípios com população acima de 50 mil habitantes.



Cabe destacar que a maioria dos municípios gaúchos (aproximadamente 70%) possui até 10 mil habitantes, enfrentando, portanto, maiores dificuldades para manter serviços com quadros de pessoal e estruturas físicas que sejam compatíveis com seus orçamentos enxutos para atender às necessidades administrativas e de serviços públicos.

Entretanto, essas dificuldades podem ser equacionadas por meio do compartilhamento de recursos humanos e materiais, quiçá pela instituição de um serviço de Ouvidoria único no Município.

Nos próximos tópicos desse trabalho, busca-se sinalizar os fatores críticos de sucesso para a criação e fortalecimento das ouvidorias públicas municipais cotejando-se os principais resultados do diagnóstico realizado pelo TCE-RS com a cartilha de boas práticas oferecida pelo Tribunal aos seus jurisdicionados identificando-se as correlações das deficiências verificadas e a oferta de boas práticas nos aspectos doutrinário e legal, marcando-se os principais caminhos a serem perpassados para oferecer e fortalecer os serviços de ouvidoria na esfera municipal.

4.1. Regramento Interno

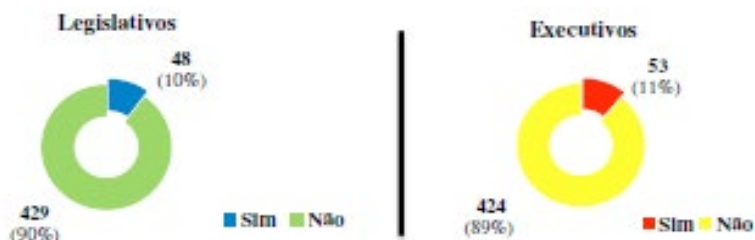
A regulamentação da atividade de ouvidoria é considerada fundamental para garantir o tratamento das demandas de forma igualitária e organizada. Normas internas auxiliam na padronização do atendimento, delineando procedimentos, etapas e prazos.

A Lei nº 13.460/2017 ressalta que cada Poder e esfera de Governo deverá dispor de norma própria acerca da organização e do funcionamento de suas ouvidorias, observadas as normas já existentes para tanto. O prazo máximo para a resposta administrativa final ao usuário é de 30 (trinta) dias prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.

A normativa destaca que a ouvidoria poderá solicitar informações e esclarecimentos diretamente a agentes públicos do órgão ou da entidade a que se vincula, e as solicitações devem ser respondidas no prazo de vinte dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.

É importante destacar que o cumprimento dos prazos aliado a respostas conclusivas e acessíveis, são determinantes para se estabelecer uma relação de confiança com a população local e impulsionar a prática do controle social.

No referido diagnóstico, apurou-se que dos Legislativos que declaram manter atividades de Ouvidoria, somente 10% estão amparados em alguma norma local. Nos Executivos, a matéria é regulamentada em apenas 11% dos Municípios.

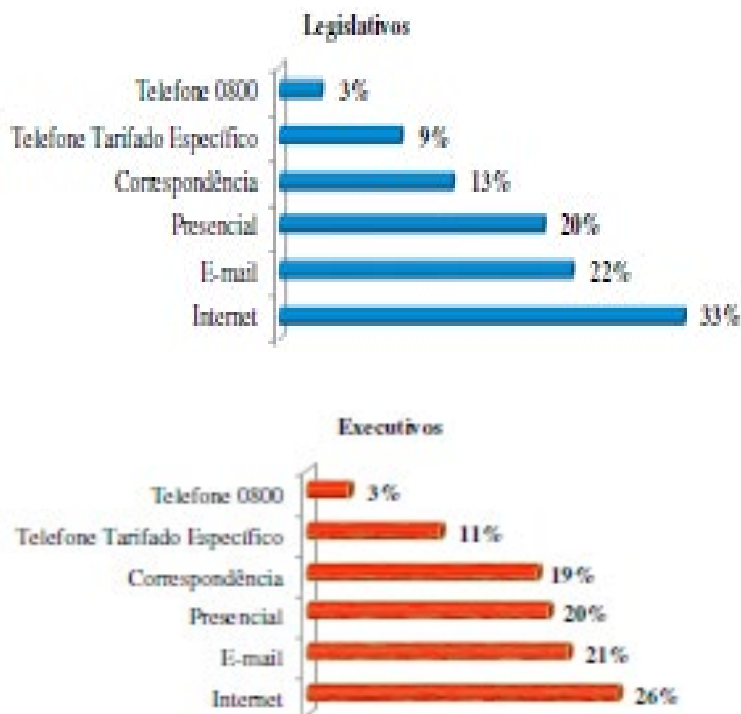


4.2. Canais de Comunicação

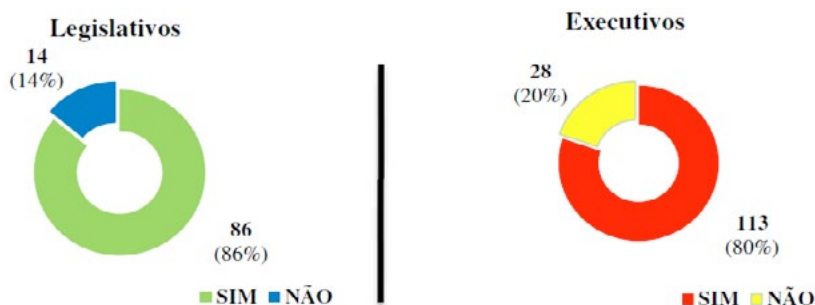
As ouvidorias devem facilitar o diálogo do cidadão com a Administração Pública. Para tanto, é importante oferecer diferentes canais de comunicação, que não impliquem custos aos denunciantes. As melhores opções são mecanismos de contato por meio do website do órgão, telefone (número específico e, preferencialmente, sem cobrança de tarifas), e-mail e atendimento presencial.

A identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527/2011. Os órgãos e as entidades públicos deverão colocar à disposição formulários simplificados e de fácil compreensão para a apresentação do requerimento, facultada ao usuário sua utilização.

No referido diagnóstico, apurou-se que a internet é o canal preferido pelos Legislativos e Executivos Municipais, seguido do e-mail. Observa-se, ainda, que o telefone não tarifado (0800) representa apenas 3% dos casos.



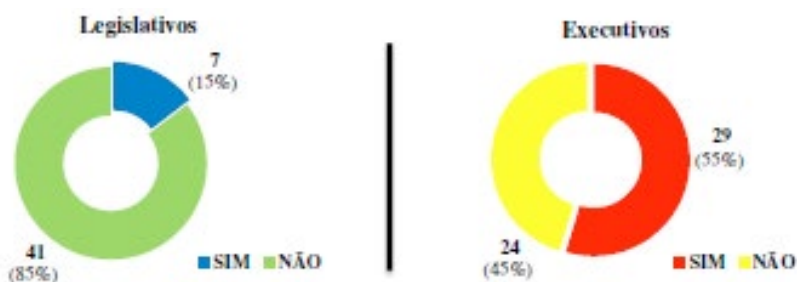
Para aqueles que afirmaram possuírem ouvidorias, a disponibilização de link específico para o acesso à Ouvidoria nos portais dos órgãos está presente em 86% dos Legislativos e em 80% dos Executivos que declararam oferecer os serviços de Ouvidoria.



4.3. Proteção das Informações

A Lei nº 13.460/2017 destaca que a identificação do requerente não deverá conter exigências que inviabilizem sua manifestação. No caso de demandas encaminhadas por meio eletrônico, respeitada a legislação específica de sigilo e proteção de dados, poderá a Administração Pública ou sua ouvidoria requerer meio de certificação da identidade do usuário. Além disso, a Lei prevê que a identificação do requerente é informação pessoal e deve ser protegida com restrição de acesso.

No referido diagnóstico, apurou-se que 15% dos Legislativos possuem normatização referente ao sigilo, percentual que sobe para 55% em relação aos Executivos.



4.4. Perfil dos Servidores e Autonomia de Gestão da Ouvidoria

A Lei nº 13.460/2017 destaca que o atendimento ao usuário deve ser realizado de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência, cortesia, urbanidade, respeito e boa-fé.

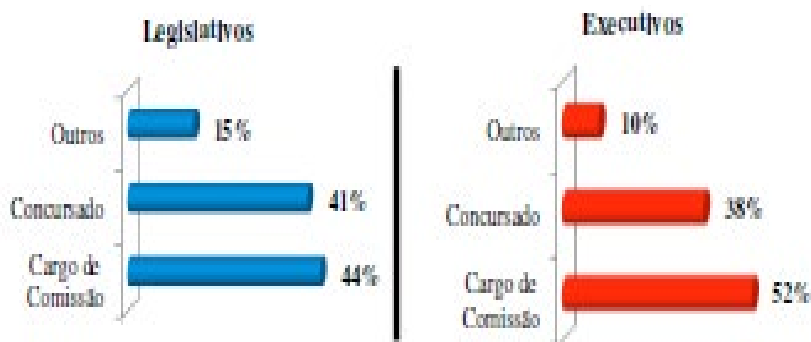
Nesse processo, devem ser observados os códigos de ética ou de conduta aplicáveis às várias categorias de agentes públicos. A normativa também estabelece que a indicação do agente público que ocupará o cargo de Ouvidor poderá ser submetida ao Conselho dos Usuários dos Serviços Públicos.

Também caberá ao Conselho acompanhar e avaliar a atuação do Ouvidor. Para dar efetividade aos comandos da Lei, é importante que o atendimento ao público seja realizado por servidores experientes e conhecedores do funcionamento do órgão. A facilidade de comunicação, a capacidade de prevenção e de mediação de conflitos, além da escuta atenta, são características necessárias para o bom desempenho da prestação do serviço.

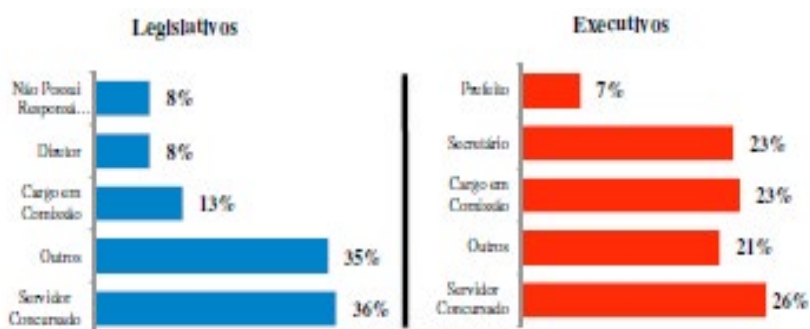
É também relevante que o Ouvidor e os servidores tenham conhecimentos gerais a respeito do ordenamento jurídico e sensibilidade em relação às demandas sociais. Por isso, necessitam de constante capacitação.

A permanência de servidores com essas características nas áreas de atendimento permite que a Administração Pública se beneficie por mais tempo dos conhecimentos adquiridos com treinamentos e capacitações. Além disso, o desempenho da chefia da ouvidoria por um servidor efetivo otimiza a continuidade e a eficácia dos serviços prestados.

No referido diagnóstico, apurou-se que na maioria dos municípios, a atividade de ouvidoria é realizada por servidores investidos em cargos em comissão, com 44% dos Legislativos e 52% dos Executivos. O ideal é que servidores de carreira ocupem esses cargos, pois a cultura e a experiência adquiridas na área de Ouvidoria são importantes, devendo ser maturadas ao longo do tempo, com a disseminação do aprendizado adquirido. O conhecimento precisa ser multiplicado, principalmente quando das mudanças de gestão nos ciclos eleitorais.



Na linha do que já foi dito, o desempenho da chefia da Ouvidoria por servidores efetivos reverte em benefício da Administração, por otimizar a continuidade e a eficácia dos serviços públicos prestados. Não obstante, o cargo/função de Ouvidor tem sido desempenhado por servidores concursados em apenas 36% dos Legislativos e 26% dos Executivos.



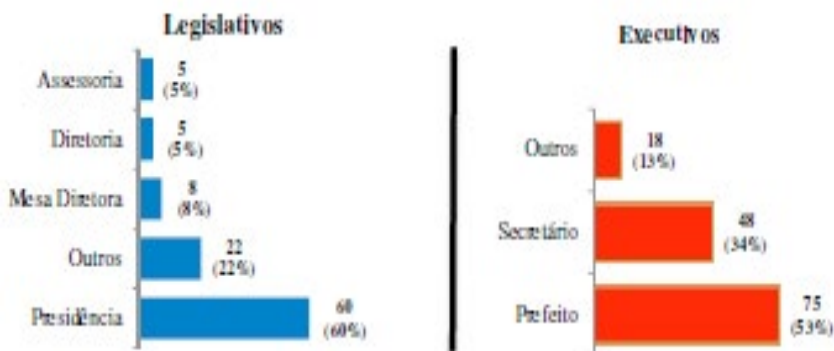
Com relação à experiência dos responsáveis pelas áreas de Ouvidoria, o levantamento demonstrou que, na maioria dos órgãos, o tempo de atuação é inferior a um ano.

A capacitação dos integrantes das áreas de Ouvidoria foi registrada em apenas 13% dos Legislativos e 15% dos Executivos.



A autonomia institucional das ouvidorias públicas é uma condição fundamental para o cumprimento de sua função democrática. Não deve ser apenas formal, mas acompanhada de condições estruturais adequadas ao fiel desempenho de suas atribuições. Se os recursos humanos, materiais e gerenciais forem insuficientes para o tratamento das demandas, a concretização do fim a que se propõe resulta comprometida.

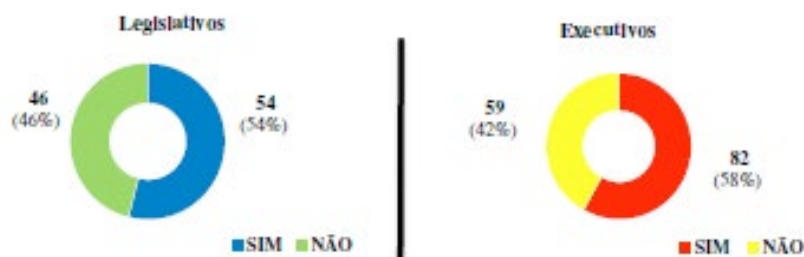
A pesquisa revelou que as atividades da Ouvidoria estão vinculadas aos Presidentes dos Legislativos em 60% das Câmaras e aos Prefeitos em 53% dos Executivos. Ao se incluir o Prefeito e os Secretários Municipais como membros da alta administração, esse percentual atinge 89% nos Executivos.



4.5. Sistema Informatizado de Gestão das Informações

As ferramentas tecnológicas são aliadas essenciais para um atendimento ágil e seguro. Sua adoção viabiliza o registro e o monitoramento das manifestações recebidas, bem como o controle das respostas oferecidas aos cidadãos. Além de possibilitar uma melhor gestão das informações, a adoção de sistemas informatizados pode oferecer aos usuários a possibilidade de envio de manifestações online de forma anônima, com a emissão de números de protocolo para o acompanhamento das respectivas tramitações. A aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações também é uma das exigências da Lei nº 13.460/2017.

No referido diagnóstico, apurou-se, nesse particular, que pouco mais da metade das Ouvidorias estão dotadas de sistema informatizado (54% dos Legislativos e em 58% dos Executivos).

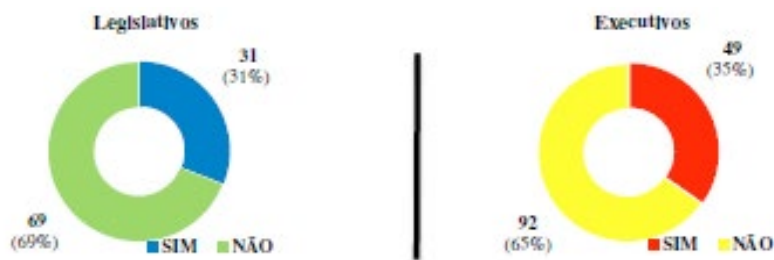


4.6. Instalações Adequadas de Fácil Acesso ao Público

De acordo com a Lei nº 13.460/2017, as instalações físicas que abrigam a ouvidoria devem ser adequadas para a execução das atividades, inclusive para o acolhimento das manifestações, notadamente quando este se dá por meio de atendimento presencial. É importante que tais espaços sejam de fácil acesso e que possuam equipamentos e mobiliário adequados.

A fim de se manter um grau razoável de economicidade dos serviços, é natural o compartilhamento das instalações e equipamentos, sendo indispensável, contudo, a preservação do sigilo das informações e das identidades dos demandantes sempre que necessário.

No referido diagnóstico, apurou-se que na maioria dos casos foi declarado que a ouvidoria local não possui instalações próprias, de fácil acesso ao público externo e estrutura para funcionamento, conforme segue:



4.7. Pesquisa de Satisfação

A aplicação de pesquisas de satisfação objetiva identificar e avaliar possíveis melhorias e inovações. O monitoramento frequente desses índices é uma ferramenta de gestão importante para mapear a credibilidade dos serviços oferecidos e seu potencial de reputação e confiança, fazendo com que o demandante retorne e subsidie a Administração Pública com informações relevantes. Os órgãos e entidades públicos abrangidos pela Lei nº 13.460/2017 deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos:

- satisfação do usuário com o serviço prestado;
- qualidade do atendimento prestado ao usuário;
- cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;
- quantidade de manifestações de usuários e medidas adotadas para o aperfeiçoamento da prestação do serviço. A avaliação deverá ser realizada por pesquisa de satisfação anual ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados.

A avaliação deverá ser publicada no site do órgão ou entidade, incluindo o ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários e servirá de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário. Os Poderes e esferas de Governo deverão elaborar normativos sobre a avaliação da efetividade e dos níveis de satisfação dos usuários.

No referido diagnóstico, apurou-se que a pesquisa de satisfação com os demandantes ainda é realizada em apenas 9% dos casos, tanto nos Legislativos quanto nos Executivos.



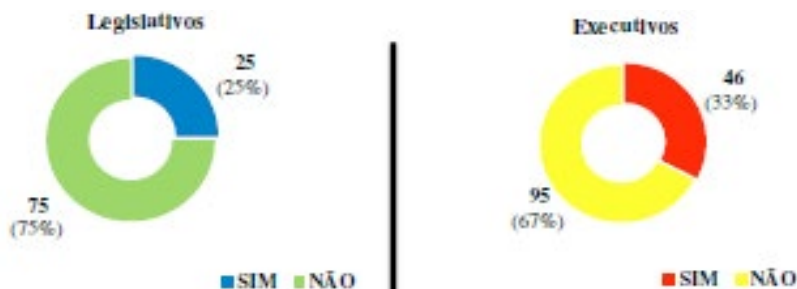
4.8. Elaboração de Relatórios Gerenciais

A produção de relatórios estruturados sobre as demandas recebidas pelas ouvidorias contribui para o aprimoramento da gestão e da prestação dos serviços públicos. Os relatórios servem de referência para a priorização das demandas, subsidiando a tomada de decisões pelos gestores. Gerar tais documentos exige organização e controle no tratamento das informações, o que pode ser agilizado através da adoção de sistemas informatizados.

Por meio deles, é também possível elencar os principais problemas relatados pela população. Essas informações podem subsidiar a adoção de políticas públicas que visem a atender as carências da população. O relatório anual exigido pela Lei nº 13.460/2017 deve conter, no mínimo, as informações elencadas a seguir:

- o número de manifestações recebidas no ano anterior;
- os motivos das manifestações;
- a análise dos pontos recorrentes e as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.

O relatório de gestão deverá ser encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertence a unidade de ouvidoria e disponibilizado integralmente na internet. No referido diagnóstico, apurou-se que 75% dos Legislativos e 67% dos Executivos não elaboram relatórios.



5. Conclusão

A institucionalização dos serviços de ouvidoria muito contribuirá ao processo de reforço da integridade dos entes públicos, somando-se ao reforço dos trabalhos de controles internos e compliance.

A recente Lei nº 13.460/2017 nos oferece a legitimidade aguardada para deslançar em maior velocidade o oferecimento das ouvidorias para que em definitivo esse importante canal de interlocução com a sociedade seja oferecida e profissionalizada.

O TCE-RS, desde o ano de 2016, vem empreendendo esforços e acreditando que as ouvidorias representam um grande complemento às atividades de controles internos e compliance pois captura a visão do controle social exercido pelos cidadãos, principalmente aos externarem os atos de irregularidade e ilegalidades que auxiliam no combate à corrupção.

Inicialmente o Tribunal realizou um diagnóstico do serviço de ouvidoria ofertado pelos Legislativos e Executivos municipais, que totalizam 994 órgãos. Verificou-se que 24% dos órgãos ofereciam o serviço de ouvidoria, sendo 21% nos Legislativos e 27% nos Executivos. Ao se excluírem a concomitância de ouvidorias no mesmo município, apurou-se que 35% dos municípios gaúchos possuíam ouvidoria, seja no Legislativo ou no Executivo.

Diante desse cenário, o TCE-RS estabeleceu estratégias visando elevar os números apurados no referido diagnóstico. Inicialmente foi dada ampla divulgação do relatório do diagnóstico em entrevista coletiva à imprensa do Estado, levando a conhecimento dos gestores públicos e à população essa realidade a ser melhorada.

Considerando as deficiências acerca do conhecimento da matéria, o Tribunal já ofereceu três treinamentos aos servidores dos Legislativos e dos Executivos municipais, alcançando 412 servidores. No diagnóstico apurou-se que somente 24 servidores tiveram algum tipo de treinamento na área de ouvidoria.

Também se estabeleceu contato direto com os gestores públicos. Em ofício do Ouvidor do TCE-RS disponibilizou-se a estrutura da ouvidoria do Tribunal na forma de consultoria aos órgãos municipais.

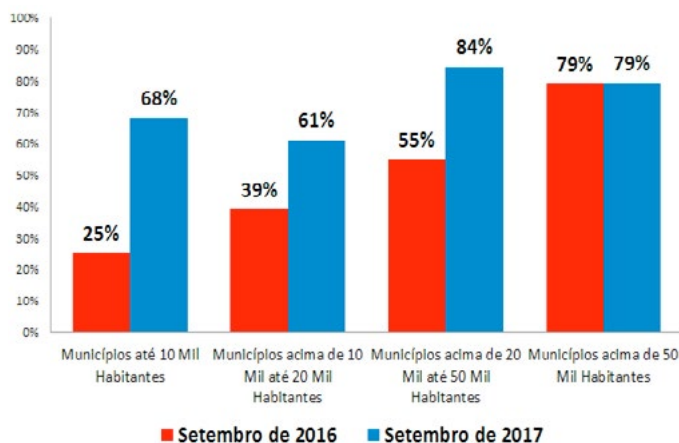
O Tribunal também realizou ampla divulgação dos órgãos que já operam a ouvidoria ao oferecer a possibilidade dos manifestantes acessarem as ouvidorias municipais a partir do link da ouvidoria do TCE-RS em seu portal na internet.

Visando oferecer maior suporte técnico, de forma direta e simples, a ouvidoria do Tribunal elaborou, com o apoio do Instituto Rui Barbosa, uma cartilha já incorporando a recente lei de direitos e defesa dos usuários dos serviços públicos das administrações públicas no Brasil.

O TCE-RS está realizando novo diagnóstico das ouvidorias para confrontá-lo nos seus detalhes àquele realizado no mesmo período do ano passado. Embora esse projeto, buscou-se identificar o quantitativo atual de ouvidorias nos Executivos gaúchos como meio de monitorar os resultados dos trabalhos realizados pelo Tribunal. Para tanto, foram acessados todos os sites dos Legislativos e Executivos visando identificar a oferta dos serviços de ouvidoria. Os resultados demonstraram um relevante avanço.

No mês de setembro do ano de 2016 apurou-se que 24% dos órgãos possuíam ouvidorias que representavam 35% dos municípios do Estado, atualmente, em setembro de 2017, essa contagem totalizou 49% dos órgãos, representando um importante acréscimo de 100%, chegando em 70% dos municípios. No diagnóstico apurou-se 241 órgãos com ouvidoria, conforme o relatório do diagnóstico disponível no site do Tribunal. Atualmente, totaliza-se 489 dos 994 órgãos com ouvidoria. Os links das ouvidorias desses 489 órgãos podem ser acessados a partir do link da ouvidoria no portal do TCE-RS.

O gráfico abaixo demonstra um grande avanço na oferta dos serviços de ouvidoria nos municípios até 10 mil habitantes, saindo de 25% para 68%. Na faixa de municípios com mais de 10 mil até 20 mil habitantes o avanço foi de 39% para 61%. Nos municípios com população de 20 mil a 50 mil habitantes o número de ouvidorias cresceu de 55% para 84%, mantendo-se igual o quantitativo nos municípios com população acima de 50 mil habitantes.



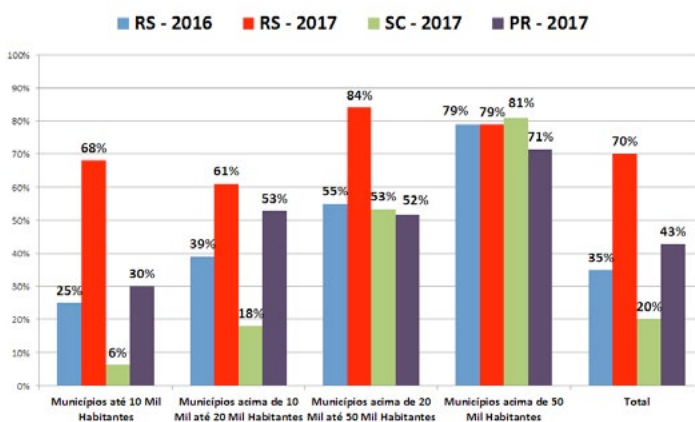
Como efeito comparativo, foram acessados os sites dos 399 Executivos do Estado do Paraná (PR) e os 293 Executivos do Estado de Santa Catarina (SC) para traçar um comparativo com o Estado do Rio Grande do Sul (RS) e seus 497 Municípios.

O gráfico abaixo apresenta o comparativo entre os três Estados, no caso do Rio Grande do Sul foram disponibilizados os dados de 2016 e de 2017, que demonstra uma visível mudança nos números após as citadas estratégias adotadas pelo Tribunal no incentivo à criação de novos serviços de ouvidoria.

Antes do trabalho realizado pelo TCE-RS, o Estado do Paraná detinha a maior quantidade de municípios com ouvidoria, com 43%, contra 35% do Rio Grande do Sul e 20% de Santa Catarina, agora o RS alcançou 70%.

No segmento de municípios acima de 50 mil habitantes o Estado de SC lidera com 81% e nesse segmento é que os três Estados alcançam os melhores resultados.

Na faixa dos municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes, considerando o RS com dados de 2016, os três Estados apresentam resultados equivalentes na faixa de 50%, já no intervalo de 10 mil a 20 mil habitantes o Estado do PR se destacava com 53%.



Os resultados apresentados nesse trabalho representa um grande avanço na oferta dos serviços de ouvidoria na esfera municipal no Estado do Rio Grande do Sul, confirmando o sucesso das estratégias adotadas pelo TCE-RS no seu projeto de elevar a quantidade de municípios com a oferta dos serviços.

Ainda se tem muito por fazer e os desafios continuam, passando a fase da oferta dos serviços de ouvidoria o Tribunal precisa avançar em atos que cooperem com o fortalecimento dessas estruturas, para que as mesmas sejam efetivas e reconhecidas pelos cidadãos que a ela recorrerem.

Referências

CAMPOS, A. (coord.) et al. Por um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas: possibilidades e obstáculos. Série Pensando o Direito. Secretaria de Assuntos Legislativos, 2012.

Cartilha para Ouvidorias Públicas. Tribunal de Contas do Estado do Rio grande do Sul, 2017. Disponível em <http://intranet.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/ouvidoria/cartilha>.

Corralo, Giovani da Silva e Cardoso, Bruna de Lacerda. As ouvidorias e a boa governança nos Municípios Brasileiros, 2012.

De Mario, Camila Gonçalves. Dissertação de Mestrado. Universidade Católica de Campinas, 2006.

Diagnóstico das Ouvidorias dos Legislativos e Executivos Municipais. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2017. Disponível em <http://intranet.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/ouvidoria/diagnostico>.

LYRA, R. P. *Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004.

ATENÇÃO ONCOLÓGICA ESPECIALIZADA HOSPITALAR NAS LENTES DO TCE SERGIPE

*Rosiane Azevedo da Silva Cerqueira⁴⁸;
Filipe Alves Bezerra⁴⁹;
Suellen Lisboa Mattos⁵⁰.*

1. Introdução

Este trabalho é fruto do Acordo de Cooperação Técnica celebrado pelos órgãos de Controle que compõe o Fórum de Combate à Corrupção no Estado de Sergipe: Controladoria Regional da União no Estado de Sergipe (CGU), Ministério Público Federal – MPF, Ministério Público do Estado de Sergipe – MPE, Tribunal de Contas da União – TCU e Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE.

Há de se ressaltar que a eleição do tema se reveste dos diversos problemas envolvendo a interrupção do tratamento de câncer no estado, com o agravante de obras que estavam paralisadas ou inacabadas, convênios não executados, falta de medicamentos e outros insumos, além da relevância social. Diante desse panorama, esse fórum acolheu a problemática, demandou estudo do núcleo de inteligência da CGU e decidiu a realização de auditoria coordenada na área da saúde, sobre o tema do câncer.

Antes, faz-se necessário contextualizar sobre a Política Nacional de Atenção Oncológica no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) que envolve a promoção da saúde, a prevenção, o diagnóstico, o tratamento e a reabilitação do câncer. A ser organizada e articulada pelas três esferas: Ministério da Saúde, Secretarias de Saúde dos Estados e as dos Municípios, conforme portaria de nº 2.439 de 8/12/2005.

Dada à importância epidemiológica do câncer e a sua magnitude como problema de saúde pública, em 2013, o Ministério da Saúde lança a portaria de nº 874, de 16/05/2013 objetivando fortalecer a prevenção e o controle dessa doença.

48 Analista de Controle Externo I do Tribunal de Contas de Sergipe.
Email: rosianeascerqueira@gmail.com

49 Analista de Controle Externo II do Tribunal de Contas de Sergipe.

50 Enfermeira do Tribunal de Contas de Sergipe.

Essa nova diretriz objetiva a redução da mortalidade e da incapacidade provocada pela doença, de modo a possibilitar o combate na incidência de alguns tipos de câncer, além de contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos usuários com a enfermidade, por meio de ações de promoção, prevenção, detecção precoce, tratamento oportuno e cuidados paliativos.

No ano de 2014, o Ministério da Saúde por meio da Secretaria de Atenção à Saúde, institui a portaria de nº 140, de 27 de fevereiro de 2014, que definiu as condições estruturais, de funcionamento e de recursos humanos para a habilitação dos estabelecimentos especializados em oncologia

"Art. 2º A rede de atenção às pessoas com doenças crônicas no eixo temático do câncer é constituída pelos seguintes componentes:

Atenção Básica, Atenção Domiciliar, Atenção Especializada Ambulatorial, Atenção Especializada Hospitalar - CACON (Centro de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia), UNACON (Unidade de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia) e Complexos - Hospital Geral com Cirurgia de Câncer de Complexo Hospitalar, Serviço de Radioterapia de Complexo Hospitalar, Sistemas de Apoio, Regulação, dos Sistemas Logísticos e Governança, descritos nas Portarias nº 252/GM/MS, de 19 de fevereiro de 2013 e na Portaria nº 874/GM/MS, de 16 de maio de 2013."

Nessa rede, existem vários serviços em diversos pontos de atendimento no sistema de saúde. Sendo que no Âmbito da assistência de alta complexidade, têm-se os Cacons e as Unacons, que se diferenciam pelo nível de atuação, considerando que o Cacon realiza o diagnóstico definitivo e o tratamento de todos os tipos de câncer e a Unacon realiza o diagnóstico definitivo e o tratamento dos cânceres mais prevalentes da região de saúde onde esse centro está inserido.

De um modo geral, as Unidades de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia podem prestar atendimento nos serviços de Cirurgia Oncológica, Oncologia Clínica, Radioterapia, Hematologia e Oncologia Pediátrica.

Ainda que guardada a articulação e integração com a rede de saúde local e regional, de forma complementar, deve ofertar à população consultas e exames de média complexidade para o diagnóstico diferencial do câncer.

A portaria de nº 140, de 27 de fevereiro de 2014, também redefiniu os critérios e parâmetros para organização, planejamento, monitoramento, controle e avaliação dos estabelecimentos de saúde em oncologia, mencionado no Capítulo I, art. 3º, os tipos de habilitação do componente da atenção especializada em oncologia.

Em Sergipe, o perfil se enquadrava no inciso II, atr. 3º da referida portaria, tendo o seguinte tipo de habilitação:

“Art. 3º (...) os estabelecimentos de saúde serão habilitados na atenção especializada em oncologia como:
II - UNACON e suas subcategorias de habilitações (com Serviço de Radioterapia, com Serviço de Hematologia e com Serviço de Oncologia Pediátrica);

Dessa forma, os dois serviços que já atuavam na atenção ao câncer, a saber: unidade vinculada ao Hospital de Urgência Governador João Alves Filho (pública) e outra, vinculada a Fundação Hospitalar de Beneficência Cirurgia (de beneficência), foram reclassificadas, de acordo com a Portaria nº 458, de 24 de fevereiro de 2017, da Secretaria de Atenção à Saúde, do Ministério da Saúde, tendo a seguinte habilitação, conforme quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Perfil de Habilitação das Unacons em Sergipe

NOME	CNES	CNPJ	HABILITAÇÃO
Hospital de Cirurgia/ Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia	0002283	13016332000106	UNACON com Serviço de Radioterapia
Hospital Governador João Alves Filho	2816210	13130521001349	UNACON com Serviços de Radioterapia, de Hematologia e de Oncologia Pediátrica

Fonte: Portaria nº 458, de 24 de fevereiro de 2017.

Mesmo compreendendo a importância da rede de atenção, nas suas diversas ofertas propostas pela Política Nacional de Atenção Oncológica, o presente trabalho analisou o funcionamento das Unidades de Assistência

de Alta Complexidade em Oncologia, no aspecto da resolutividade, da tempestividade, da humanização, da garantia do acesso e da integralidade do tratamento.

Assim, diante da divisão de papéis entre os órgãos envolvidos na auditoria, houve a definição do problema e a estruturação de questões de auditoria, que ficou sob a responsabilidade de trabalho da equipe de auditoria designada, conforme figura 01.

Figura 01 – Problema e questões de Auditoria

Problema de Auditoria:

O aumento da expectativa de vida, o envelhecimento populacional, a mudança de estilo de vida ocasionados pelo processo global de industrialização, tem levado ao aumento de casos de doenças crônico-degenerativas, especialmente o câncer e as doenças cardiovasculares. Levando com isso, ao aumento por serviços oncológicos. Em contraponto, Sergipe tem mantido sua rede de serviços, por décadas, com a oferta de apenas duas Unacons para os casos de câncer. O que chama a atenção para a necessidade de se verificar se elas são suficientes para atender a demanda por serviços oncológicos e se prestam tais serviços de forma adequada.



Questão 1:

A estrutura da Rede de Atenção Oncológica existente no Estado de Sergipe é suficiente para atender os atuais casos diagnosticados de câncer e os esperados para os próximos anos?



Questão 2:

A Rede Sergipana de Atenção Oncológica possui estrutura para o acolhimento e tratamento tempestivos e humanizados?

2. Metodologia

O presente estudo é um trabalho quanti-qualitativo de caráter exploratório a banco de dados secundários e a coleta de dados primários. A seguir serão apresentadas as etapas de desenvolvimento do trabalho:

a) Planejamento

Durante a fase de planejamento da auditoria foram realizadas: pesquisas bibliográficas, solicitações documentais as Unidades auditadas, elaboração de instrumentos para coleta de campo e reuniões com a equipe do CGU e TCU para construção dos instrumentos de trabalho e pactuação das responsabilidades para coleta de campo. Ao final da etapa de planejamento, realizou-se em conjunto com a CGU e o TCU visita de apresentação aos gestores da Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria Municipal de Saúde e na Fundação de Beneficência Hospital Cirurgia.

b) Execução da Auditoria

Na Etapa de execução foram utilizadas as seguintes estratégias metodológicas: Entrevistas com Responsável Técnicos, gestores e profissionais do Huse e FBHC, entrevistas com gestores responsáveis pela regulação do estado e do município para compreender o fluxo e definição de prioridade no acesso, entrevista por telefone a 15 familiares de pacientes- que morreram em menos de 6 meses ao iniciar o tratamento de radioterapia da Unacon do Huse, reunião com a Associação de mulheres em combate ao câncer ("Mulheres de Peito") e Análise documental.

Além da verificação físico funcional das instalações físicas do centro-cirúrgico, recepção, farmácia, leitos de quimioterapia, setor de radioterapia, internamento das duas Unacons.

Verificação *in loco* do controle do fluxo e do abastecimento dos insumos, do livro de marcações da quimioterapia. Bem como do levantamento no banco de dados do DATASUS referente a informações da produção ambulatorial da quimioterapia e radioterapia, produção cirúrgica hospitalar e análise da tempestividade.

3. Principais resultados

Destaca-se que no momento, o presente estudo está em fase de conclusão onde ainda não há mensuração dos resultados, o que se tem são achados que a seguir serão apresentados, com base no escopo e nas perguntas de auditoria, a saber:

Questão 01: A estrutura da rede de atenção oncológica existente no estado de Sergipe é suficiente para atender aos atuais casos diagnosticados de câncer e os esperados para os próximos anos?

Achado 01: Infraestrutura deficiente nos setores ligados a atenção oncológica

Através de visitas in loco, foram observados diversos aspectos de fragilidade e insuficiência da infraestrutura nos centros cirúrgico e nos leitos de internamento nas duas Unacons, em desacordo com a RDC/2002.

As salas de espera de todos os setores da Unacon do Huse estavam em desconformidade com a portaria de nº 874 de 16/05/2013 e Decreto de nº 7508 de 28/06/2011, dado ao volume de pessoas que se aglomeravam nos corredores sem banco ou longarina para a devida acomodação.

Achado 02: Insuficiência e ou falta de insumos para as ofertas de tratamento oncológico

A equipe de auditoria também constatou: a falta de insumos ou provimento insuficiente, bem como frágil controle e planejamento, uma vez que todo o fluxo e controle é manual, sendo observada a repetição de pedidos sem o devido atendimento em diversos meses.

Tal condição foi constatada pela análise de prontuários e pelo mapa de produção, em que as faltas de insumos ou baixo atendimento terminaram comprometendo a tempestividade e o êxito no tratamento. Existindo inclusive suspensão de cirurgias oncológicas nos meses de maio e junho de 2017 devido à falta de insumos, conforme tabela abaixo:

Tabela 01 – Levantamento das Cirurgias Suspensas em maio e junho, considerando a falta de Insumos, Unacon do Huse, 2017

Data	Paciente	Cirurgia	Motivo da Suspensão
10/05/2017	V.D.	Implante de Cateter	Falta de Material/ Instrumental
29/05/2017	J.P. da S.	Prostatectomia	Falta de Material/ Instrumental
29/05/2017	M.dos S.	Retossigmoidectomia	Falta de Material/ Instrumental
05/06/2017	V.A.	Prostatectomia	Falta de Material/ Instrumental
12/06/2017	M.S.S.	Implante de Cateter	Falta de Material/ Instrumental
12/06/2017	M.J.S.A.	Implante de Cateter	Falta de Material/ Instrumental

Fonte: Mapa de Cirurgias Canceladas do Centro Cirúrgico do HUSE.

Achado 03: Ausência de prontuário único.

Outro fato, foi a não existência de prontuário único em nenhuma das duas Unacons, tendo com isso fluxos sem o devido controle e acompanhamento. Uma vez que os pacientes que passam pelo serviço de radioterapia têm um prontuário exclusivo desse setor. Para os demais setores, usam-se outros prontuários. Esses prontuários têm inclusive numerações diferentes, que ficam registradas apenas no cartão de agendamento do paciente, contrariando a recomendação da Resolução CFM nº 1.638/2002 e da Portaria 140 de 27 de fevereiro de 2014 SAS/MS.

Essa duplicidade dificulta a localização dos prontuários, consequentemente atrasando o acesso às informações sobre o paciente e seus tratamentos. Essa condição promoveu grande lentidão na localização de diversos prontuários solicitados para a auditoria, além de existir diversos casos de prontuários que não foram encontrados.

Achado 04: Dados desatualizados e inconsistentes no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde

Na visita *in loco* para análise da veracidade do que está informado no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde, verificou-se que os dados cadastrais e as informações das Unacons, encontram-se desatualizados.

Na Unacon do Huse, inclusive, teve divergência da carga horária contratada e a que foi alimentada no sistema de diversos profissionais. Houve discordância dos dados de todos os responsáveis técnicos e foi identificado no sistema, profissionais cadastrados que há dois anos não atuavam mais no setor.

Diante do exposto, evidencia-se fragilidade nas informações presentes no SCNES dadas a diversas inconsistências observadas e o não cumprimento dos gestores estaduais e municipais nas suas responsabilidades sanitárias sobre o sistema, descumprindo as normas vigentes: Portaria de nº SAS/MS no- 511, de 29 de dezembro de 2000 e a portaria nº 134/SAS/MS, de 4 de abril de 2011.

Objetivando responder sobre a condição da rede de atenção e a capacidade instalada para realização dos tratamentos, observou-se:

Achado 05: Falta de ambiente humanizado nos setores de internamento, especialmente na ala pediátrica (Ala F)

Considerando que as duas brinquedotecas da Unacon, encontravam-se fechadas na maior parte dos dias atendimento. E as mães dos pacientes, inclusive, reclamaram dessa condição.

Sendo relatado por todas que foram entrevistadas quanto a limitação do acesso a brinquedoteca. Além da falta de água aquecida, e a higiene precária dos banheiros e mau contato das televisões.

“Essas coisas fazem a gente sofrer mais” (Relato mãe M.M.S)

“Outra mãe declarou: que bom que tem alguém para nos ouvir” (Relato de mãe A.S.P)

As denúncias foram confirmadas no momento da inspeção das instalações sanitárias e da manipulação da televisão junto as mães declarantes.

Evidenciando a plena falta de humanização no projeto de cuidado a crianças e adolescentes com câncer no estado.

Destaca-se que não houve menção a Unacon FBHC considerando que essa unidade não está habilitada para atendimento oncopediátrico.

Ressalta-se assim a limitação, nos projetos de cuidado para as crianças e adolescentes, prejudicando uma atenção diferenciada, com proposta de profissionais que complementem o atendimento médico e os tratamentos tradicionais, infringindo a Lei nº 11.104 de 21 de março de 2005 e da Portaria nº 2.261 de 23 de novembro de 2005, num prazo de 30 dias.

Achado 06: Produção nos tratamentos de Oncologia Cirúrgica e Radioterapia abaixo dos Parâmetros mínimos instituídos na Legislação e ampla fila de espera

A Portaria MS/SAS de nº 140, de 27 de fevereiro de 2014, no capítulo IV, art. 31, estabelece um parâmetro mínimo para cada estabelecimento de saúde habilitado como Cacon e Unacon, considerando a responsabilidade por uma população de 500.000 (quinhentos mil) habitantes ou 900 (novecentos) casos novos de câncer/ano (ou seus múltiplos a mais), exceto o câncer não melanótico de pele, observando as produções anuais relacionadas no quadro 02:

Quadro 02 – Parâmetro da produção segundo a portaria de nº 140/2014

PROCEDIMENTO	QUANTITATIVO/ANO
Cirurgia de câncer	650
Quimioterapia	5.300
Radioterapia (Cobalterapia, Acelerador linear de fótons e acelerador linear de fótons e elétrons)	43.000

Quando se compara o desempenho global da maior Unacon do estado, com os dados da portaria, vê-se que os resultados estão muito abaixo do que é preconizado, cumprindo em 2015, 59,2% do previsto e em 2016, 54,8%, com ofertas menores de um ano para outro, como observa no quadro 03.

Quadro 03 – Produção da Unacon do HUSE de 2015 e 2016

Procedimentos	2015			2016		
	Desempenho por tratamento	Total/ Valor da Portaria	Total/ Valor do Contrato (exclui cirurgia)	Desempenho por tratamento	Total/ Valor da Portaria	Total/ Valor do Contrato (exclui cirurgia)
Cirurgias Oncológicas ¹	111	59,2%	87,3%	138	54,8%	89,4%
Quimioterapia ²	10.778			13.787 ³		
Radioterapia por equipamento ²	18.075			12.925 ³		
Total	28.964			26.850		

Fontes: ¹SIH/ DATASUS, ²SIA-SUS, ³Relatório de Gestão de 2016.

Fica evidente a baixa produção e quando se analisa o acesso a esses serviços, observa-se que há grandes filas de espera, existindo atualmente 172 pessoas (dados de 31 de julho de 2017) aguardando para realizarem cirurgias oncológicas, sendo que dessas há casos que aguardam a realização do procedimento desde janeiro de 2015.

Referente à radioterapia, têm-se que existem 18 pacientes que aguardam desde 2015, 26 desde 2016 e 89 inseridos em 2017, totalizando em 133 pessoas que aguardam para realizarem seu tratamento (esses dados foram até junho de 2017).

Chama a atenção que pela série histórica da produção de cirurgia oncológica não será possível extinguir a fila de espera e manter os novos casos dentro da tempestividade (lei dos 60 dias) no ano de 2017. Significando que parte das pessoas que estão na fila aguardando pelo desfecho cirúrgico, não terão acesso a esse tratamento.

São fatores agravantes sobre as cirurgias: o mecanismo de acesso, as limitações estruturais do hospital, a falta de insumos ou insumos insuficientes (tais como a existência de apenas 2 caixas cirúrgicas para toda a cirurgia geral oncológica), além da insuficiência de leitos de UTI de retaguarda para as cirurgias oncológicas, entre outros. Informações confirmadas na entrevista com o RT da Cirurgia Oncológica da Unacon do Huse e no documento da audiência extrajudicial realizada pelo Ministério Público Estadual, em 2016. Esses últimos fatores, inclusive, foram responsáveis por 59,3% dos cancelamentos cirúrgicos na área de oncologia no primeiro semestre de 2017.

Quando se analisa a condição do mês de abril de 2016 e compara ao mesmo mês no ano de 2017, tem-se que os problemas extra-pacientes representaram 58,3% das causas da não execução cirúrgica na área de oncologia. Tendo perfil semelhante de um ano para o outro, principalmente no que se refere à falta de sala cirúrgica e falta de vaga da UTI.

Sobre a garantia do tratamento e as remarcações, tem-se que no primeiro semestre de 2017, apenas 31,9% dos casos de cirurgias oncológicas canceladas, foram remarcaadas.

Na Unacon da FBHC ao se avaliar a série histórica, e o desempenho comparando com a meta da Portaria 140/2014, verifica-se que essa unidade cumpre um pouco mais de que 50% do que é previsto, houve um bom desempenho no ano 2015 da quimioterapia, só reduzindo a produção em 2016.

E na radioterapia cumpriu a meta de um pouco mais de 70%, exceto em 2016 que a produção foi 50% menor que as dos anos anteriores, conforme detalha o quadro a seguir:

Quadro 04 – Produção da Unacon da FBHC de 2015 a 2016

Procedimentos	2015		2016	
	Desempenho por tratamento	Total/Valor da Portaria	Desempenho por tratamento	Total/Valor da Portaria
Cirurgias Oncológicas ¹	352	78,6%	338	38,8%
Quimioterapia ²	5.935		4096	
Radioterapia por equipamento ²	32.190		14.589	
Total	38.477		19.023	

Fontes: ¹SIH/ DATASUS, ²SIA-SUS.

Achado 07: Intempestividade no acesso ao tratamento oncológico

O combate ao câncer requer celeridade no início do tratamento, seja ele cirúrgico, quimioterápico ou radioterápico, a fim de prevenir complicações pelo crescimento exacerbado dos tumores, e no intuito de evitar as metástases.

Quando se trata do acesso global ao tratamento do câncer, incluindo as três principais terapêuticas (cirurgia, quimioterapia, radioterapia), e levando em conta a data inicial de contagem do prazo (considerando como a data do laudo anátomo-patológico) tem-se como parâmetro a chamada “Lei dos 60 dias”- a Lei 12.732, que estabelece:

Art. 2º O paciente com neoplasia maligna tem direito de se submeter ao primeiro tratamento no Sistema Único de Saúde (SUS), no prazo de até 60 (sessenta) dias contados a partir do dia em que for firmado o diagnóstico em laudo patológico ou em prazo menor, conforme a necessidade terapêutica do caso registrada em prontuário único.

Sabe-se que em situações oncológicas o tempo de espera para início do tratamento é crucial para o prognóstico, uma vez que as células malignas e as tumorações podem espalhar-se rapidamente causando metástase à distância e/ou compressão de estruturas vitais, ocasionando hemorragias, obstruções, e diversas outras complicações.

Além do prejuízo humano e social decorrente dessas complicações, tem-se o impacto financeiro pelo aumento dos custos hospitalares, quanto mais grave e crítico for o estado dos pacientes. Diante disso é fundamental que a terapêutica seja iniciada o mais precocemente possível, e em virtude disso foi estipulado na referida lei que o prazo máximo para início de tratamento oncológico deve ser de 60 dias.

Através da solicitação de arquivos como lista de espera nominal e com data de inclusão, registros fotográficos de prontuários para coleta e análise, evidencia-se pela equipe que o tempo de espera entre a definição do diagnóstico (data do resultado do exame anátomopatológico) e o início do tratamento (dia da primeira sessão de radioterapia ou quimioterapia, ou data do procedimento cirúrgico) por vezes ainda é muito superior a 60 dias.

Avaliando uma amostra de 60⁵¹ prontuários de pacientes, o tempo médio de espera pelo primeiro tratamento oncológico foi de 119 dias. Já a mediana do tempo foi de 74,5 dias. Tem-se também que apenas 30% dos pacientes conseguiram iniciar o tratamento em menos de 60 dias. Pode-se observar ainda que 31,7% dos pacientes só conseguiram iniciar o tratamento oncológico após 120 dias de espera (Tabela 02).

Tabela 02 – Análise do tempo global do diagnóstico definitivo do câncer ao início do tratamento nas duas Unacons do Estado de Sergipe

TEMPO ENTRE DIAGNÓSTICO* E INÍCIO DO TRATAMENTO (EM DIAS)	NÚMERO DE PACIENTES	PORCENTAGEM
<60 dias	18	30
>60 dias	42	70
Total	60	100

*38 prontuários analisados no HUSE e 22 prontuários da FBHC

51 HUSE:

R5832/24273, R5805, R5877/25491, R5867/24315, R5895, R5749, R5735, R5568/23885, R6209/24941, R6001, R6217, R6115, R5963, R6250, 29601, 29913, 27472, 29523, 22534, 24292, R5434, R7730/29911, R7678/27193, R7932, 29260, 29769, R5446/23782, R6176, R6034/23716, R5483, R5823, R4576, R5831, R5526, R5455, R6062, 20043, 29776.

FBHC:

99226, 20091721, 272806, 20089814, A.C.S./SEM N°, 20056199, 20087278, 317640, 20080850, 20086255, 20068909, 317485, 20084045, 20090271, 20083010, 20087329, 20084141, 20089727, 20084803, 20080046, 275814, 2000509.

Sendo observado na análise algumas especificidades quanto ao tempo de espera em determinados tratamentos do que em outros, e similaridades de observações no acesso ao tratamento das duas Unacons.

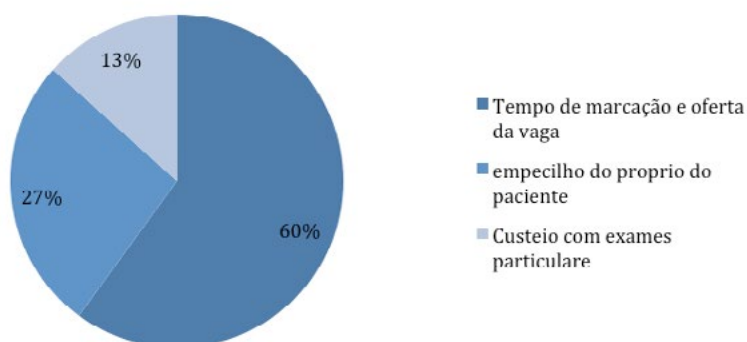
Achado 08: Fragilidade no acesso para ações e serviços de diagnóstico e tratamento na rede oncológica

Em 2011, ao realizar uma auditoria sobre a Política de Atenção Oncológica, o TCU constatou que a rede não está suficientemente estruturada para possibilitar aos pacientes de câncer acesso tempestivo e equitativo ao diagnóstico e ao tratamento da doença, como preconiza a portaria de nº 2439/2005.

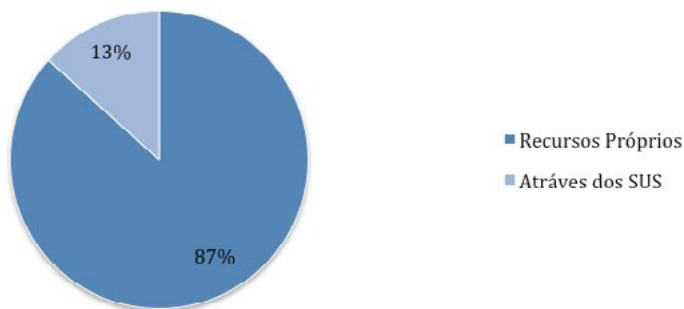
Em busca de elucidar as dificuldades da rede, a equipe de auditoria fez uma pesquisa telefônica a 15 familiares de pacientes⁵² que fizeram radioterapia e que vieram a óbito, em 2016, em menos de 6 meses após iniciar o tratamento.

Foi questionado aos participantes sobre: quais as dificuldades enfrentadas para o diagnóstico? Quais foram os meios utilizados para realizar os exames complementares? Quais as dificuldades para início do tratamento de radioterapia? Tendo as seguintes respostas:

Gráfico 01 – Dificuldades enfrentadas para o diagnóstico



52 R7349, R7437, R7331, R4683, R6305, R6332, R6735, R6670, R4054, R6379, R6470, R6718, R6119, R7659, R7115.

Gráfico 02 – Meios Utilizados para realizar diagnóstico

Essas informações corroboram com a visão fragilizada da rede. Em que os entraves consistem no tempo de espera para marcação de exames complementares para o diagnóstico ou para os resultados.

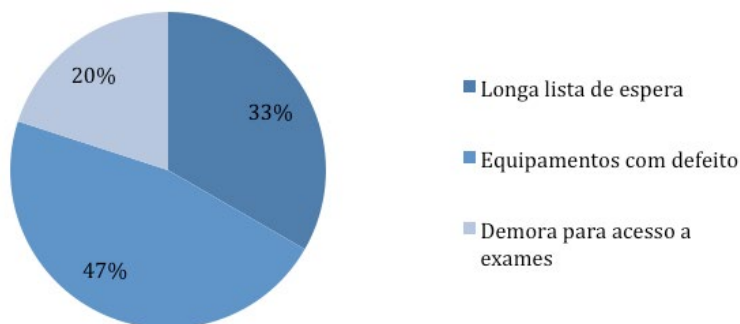
Tendo observado, inclusive, que devido à demora cerca de 87% das pessoas terminaram pagando para ter acesso mais rápido e 13% só obteve êxito no exame, pois estavam internas para conclusão de diagnóstico.

Esse fato chama a atenção, pois é evidente incapacidade do estado em garantir a rede de serviços, onde o paciente precisa “arranjar” dinheiro para financiar a execução de exames e conseguir diagnosticar sua doença com mais celeridade.

Esse achado é um contrassenso a atual política nacional de atenção oncológica que determina que a rede de serviços deva ser estruturada de tal forma que garanta atenção integral à população.

Outra dimensão consiste no acesso tardio pelo hospital a fim de realizar o diagnóstico.

Constatou-se, também, a grande dificuldade para iniciar o tratamento de radioterapia, devido aos seguintes fatores apresentados no gráfico abaixo:

Gráfico 03 – dificuldades para início do Tratamento de Radioterapia

100% relataram que seu familiar descobriu o câncer de forma avançada. Como dito pela filha da paciente Q.G.S:

“Demorou tanto para começar o tratamento, o caso grave, só conseguindo fazer a radio quando internou, mas logo que fez a terceira sessão, teve uma piora”.

Os dados a seguir corroboram para a veracidade das informações coletadas por meio das entrevistas às famílias de pacientes atendidos pelo SUS.

Quadro 05 – Panorama do tempo do início do tratamento para o óbito

Ano	Nº de óbitos	Nº de óbitos	Nº de óbitos	Total de óbito
	> de 6 meses após início do tratamento	6 meses a 1 ano após início do tratamento	1 a 2 anos após início do tratamento	
2015	59	14	Não foi possível mensurar, pois, não se avaliou 2014.	73
2016	76	15	40	131
Total	135	39	40	204

Fonte: Planilha de atendimento na radioterapia e Sistema de Informação sobre Mortalidade.

Assim, infere que 66,2% dos óbitos das pessoas que realizaram tratamento de radioterapia na Unacon do Huse ocorreu dentro dos primeiros 6 meses desde o início do tratamento.

Outro dado relevante consiste no diagnóstico tardio. Durante a auditoria observou-se que havia 10 pacientes com perfil de doença oncológica internados nas alas verde e azul e que aguardavam pelo diagnóstico. Deste, 5 não tinham sequer confirmação do diagnóstico histopatológico, inclusive, uma paciente já aguardava há 39 dias para realização de biópsia, conforme quadro a seguir:

Quadro 06 – Panorama das admissões dos pacientes oncológicos Huse

Ala de Internação	Identificação	Data Admissão	Diagnóstico Confirmado
ALA VERDE	J.A.S.	08.07.2017	Aguardando biópsia e colonoscopia no dia 17/07/2017
	J.O.P.	26.06.2017	06.07.2017
	J.F.S.	30.06.2017	Aguardando biópsia hepática.
	I.S.S.	05.06.2017	Aguardando biópsia do útero (com previsão cirúrgica para o dia 14/07/2017)
ALA AZUL	J.F.S.S.	08.07.2017	13.07.2017

Fonte: Prontuários dos pacientes.

O panorama acima relatado, evidência a fragilidade no diagnóstico, com um percentual amostral de 50% da confirmação da neoplasia ocorrendo a nível hospitalar após longa permanência.

4. Conclusão

Após a fase de execução da auditoria, constatou diversas irregularidades referentes à assistência oncológica em Sergipe:

1. A Rede de Atenção Oncológica no estado não está organizada a ponto de atender aos atuais casos de câncer, bem como aos casos esperados para os próximos anos, em razão dos seguintes aspectos: deficiências na infraestrutura das Unacons, deficiências na gestão, insuficiência e/ou falta de insumos.

2. Evidencia-se também ampla fragilidade no acolhimento, na ambiência, na insuficiência de ofertas para os tratamentos oncológicos, na gestão para garantir tratamentos regulados, humanizados e tempestivos, existindo o caso de um paciente que esperou 730 dias para iniciar tratamento de radioterapia e ir à óbito. Como agravante ainda há indisponibilidade de oferta para garantia do acesso, comprometendo significativamente o desfecho positivo do tratamento oncológico.

Por fim, conclui-se que essa foi de fato uma experiência inovadora e de grande relevância social, considerando os inúmeros resultados positivos que foi possível acompanhar ainda no decorrer da auditoria, tais como: melhoramento das informações e maior transparência de alguns fluxos, fomentar mudanças significantes no controle e nos registros da produção entre outros.

Todavia, muito a que se avançar na atenção oncológica para que se possa cuidar das pessoas com diagnóstico de câncer com maior dignidade, celeridade e e qualidade. Além de poder diagnosticar mais precocemente as doenças a fim de promover mais vida e possibilidade de cura a quem tem o diagnóstico confirmado.

5. Recomendações

Ante o exposto, faz-se imperioso ressaltar que o Fórum de combate a corrupção realizou três audiências públicas para promover a apresentação dos resultados da auditoria e cobrar dos jurisdicionados providências. Além disso, desenvolveu um fórum para dá ciência a sociedade e poder fomentar o controle social.

A seguir, seguem algumas dessas recomendações com o propósito de ilustrar os encaminhamentos das audiências públicas:

À Secretaria de Saúde do Estado de Sergipe recomenda-se que:

- Elabore um plano de ação para sanar os problemas de infraestrutura apontados nos achados
- Viabilize a aquisição dos insumos para que os pedidos sejam atendidos integralmente e não haja interrupção dos serviços prestados;
- Adquira um Sistema de Prontuário Eletrônico;
- Atualize o SCNES de forma sistemática e com qualidade;

- Elabore plano de ação para regularizar a fila de espera de cirurgias oncológicas e radioterapia, contemplando:
 - a) Plano operacional que contemple a resolução dos casos admitidos no HUSE em que os pacientes estão à espera de diagnóstico (biópsia), quando há suspeita de neoplasia;
 - b) Lista de utilização do centro cirúrgico, incluindo critérios para priorização das demandas de urgência sobre as cirurgias eletivas.
 - c) Plano gerencial para garantia da utilização de duas salas de cirurgia que atualmente estão desabilitadas e/ou subutilizadas, conforme achado 01 desse relatório;
 - d) Plano operacional que contemple a resolução dos casos que estão a mais tempo na lista de espera para realizar tratamento de radioterapia;
- Elabore Protocolo assistencial de acesso ao Tratamento de Cirurgias oncológicas, quimioterapia e radioterapia, contemplando de forma sistematizada, os pontos de estrangulamento e a operacionalização do Tratamento Fora do Domicílio.
- Realize atividades de educação permanente com os temas: Humanização da atenção, importância ética-legal dos registros em prontuários, trabalho multidisciplinar;
- Apoie tecnicamente os municípios para o desenvolvimento de ações de prevenção e diagnóstico precoce, considerando a maior incidência dos casos de câncer estadual;
- Elabore Plano de educação permanente com ações presenciais e pelo tele-saúde que contemple temas sobre o câncer;
- Implante projetos para sala de espera, de modo que o paciente possa ser informado sobre seu tratamento, às complicações esperadas e as estratégias eficazes para prevenir complicações e administrar os sintomas, bem como estimule projetos que busquem motivar os pacientes para mudar seus comportamentos e manter estilos de vidas saudáveis, aderirem tratamentos de longo prazo e auto-gerenciar suas condições de saúde e estejam preparados com habilidades para administrar suas necessidades de cuidado e terapêuticas no domicílio.

À Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia recomenda-se que:

- Elabore plano de ação para regularizar a fila de espera de cirurgias oncológicas num prazo de 10 dias;
- Adquirir um Sistema de Prontuário Eletrônico;

- Atualize o SCNES de forma sistemática e com qualidade;
- Providencie a adequação urgente das instalações do Centro Cirúrgico em conformidade com as legislações específicas e com as orientações de boas práticas dos serviços de saúde.
- Indique um responsável técnico para a Radioterapia e Cirurgia oncológica;
- Reative a ala específica para pacientes oncológicos na UNACON FBHC, proporcionando instalações adequadas a uma assistência satisfatória e humanizada;
- Implante projetos para sala de espera, de modo que o paciente possa ser informado sobre seu tratamento, às complicações esperadas e as estratégias eficazes para prevenir complicações e administrar os sintomas, bem como estimule projetos que busquem motivar os pacientes para mudar seus comportamentos e manter estilos de vidas saudáveis, aderirem tratamentos de longo prazo e auto-gerenciarem suas condições de saúde e estarem preparados com habilidades para administrar suas necessidades de cuidado e terapêuticas no domicílio.
- Viabilize o atendimento multiprofissional aos pacientes oncológicos, dentro do plano de tratamento;

À Secretaria Municipal de Saúde de Aracaju recomenda-se que:

- Monitore a execução e Avalie a baixa produção da UNACON e à capacidade produtiva de fato, readequando as metas contratuais para cumprir a legislação Portaria MS/SAS nº 140, de 27/02/2014;
- Inclua indicadores de monitoramento no novo contrato a ser celebrado com FBHC para atenção oncológica;
- E utilize os dispositivos legais em caso de descumprimento das cláusulas contratuais.

6. Referências

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Manual de bases técnicas – Oncologia. Disponível em: <http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/manual_oncologia_13edicao_agosto_2011.pdf>.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994 e pelas Emendas Constitucionais nº 1/1996 a 57/2008.

_____. Decreto nº 7.983, de 08 de abril de 2013. Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 7.508 de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências.

_____. Lei nº 8.666, 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.

_____. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.104, de 21 de março de 2005. Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de brinquedotecas nas unidades de saúde que ofereçam atendimento pediátrico em regime de internação.

_____. Lei nº 12.732, de 22 de Novembro de 2012. Dispõe sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada e estabelece prazo para seu início.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

_____. Ministério da Saúde. Manual de Bases Técnicas de Oncologia - SIA/SUS - Sistema de Informações Ambulatoriais / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas. – Brasília: Ministério da Saúde, 2016.

_____. Ministério da Saúde. Manual Técnico Operacional SIA/SUS - Sistema de Informações Ambulatoriais / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas. – Brasília: Ministério da Saúde, 2010.

_____. Ministério da Saúde. Portaria SAS/MS nº 140, de 27 de fevereiro de 2014. Redefine os critérios e parâmetros para organização, planejamento,

monitoramento, controle e avaliação dos estabelecimentos de saúde habilitados na atenção especializada em oncologia e define as condições estruturais, de funcionamento e de recursos humanos para a habilitação destes estabelecimentos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

_____. Ministério da Saúde. Portaria SAS/MS nº 874, de 16 de maio de 2013. Institui a Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer na Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

_____. Ministério da Saúde. Portaria SAS/MS nº 511, de 29 de dezembro de 2000.

_____. Ministério da Saúde. Portaria SAS/MS nº 134, de 4 de abril de 2011.

_____. Ministério da Saúde. Portaria SAS/MS nº 2.261, 23 de novembro de 2005. Aprova o Regulamento que estabelece as diretrizes de instalação e funcionamento das brinquedotecas nas unidades de saúde que ofereçam atendimento pediátrico em regime de internação.

_____. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 1.559, de 01 de agosto de 2008. Institui a Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde – SUS.

_____. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 483, de 1º de abril de 2014. Redefine a Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e estabelece diretrizes para a organização das suas linhas de cuidado.

_____. Ministério da Saúde. Portaria SAS/MS nº 420, de 25 de agosto de 2010.

_____. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. RDC nº 50, de 21 de fevereiro de 2002. Dispõe sobre o Regulamento Técnico para planejamento, programação, elaboração e avaliação de projetos físicos de estabelecimentos assistenciais de saúde.

_____. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. RDC nº 63, de 25 de novembro de 2011. Dispõe sobre os Requisitos de Boas Práticas de Funcionamento para os Serviços de Saúde.

_____. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. RDC nº 220, de 21 de setembro de 2014. Aprova o Regulamento Técnico de funcionamento dos Serviços de Terapia Antineoplásica.

_____.Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. RDC nº 20, de 02 de fevereiro de 2006. Estabelece o Regulamento Técnico para o funcionamento de serviços de radioterapia, visando a defesa da saúde dos pacientes, dos profissionais envolvidos e do público em geral.

_____. Conselho Federal de Enfermagem. Resolução nº 429, de 08 de junho de 2012. Dispõe sobre o registro das ações profissionais no prontuário do paciente, e em outros documentos próprios da enfermagem, independente do meio de suporte - tradicional ou eletrônico.

_____. Conselho Federal de Medicina. Resolução nº 1.638, de 09 de agosto de 2002. Define prontuário médico e torna obrigatória a criação da Comissão de Revisão de Prontuários nas instituições de saúde.

CASE, L.D. et al. Interpreting measures of treatment effect in cancer clinical trials. *The Oncologist*. 2002;7:181-187.

COHEN, D.J.; REYNOLDS, M. R. Interpreting the results of cost-effectiveness studies. *Journal of the American College of Cardiology*, v. 52, n. 25, 2008: 2119-2126.

ESTEY, E. Do commonly used clinical trial designs reflect clinical reality?*Haematologica*, 2009; 94 (10); 1345-49.

GADELHA, M.I.P. Escolhas públicas e protocolos clínicos – o orçamento, as renúncias necessárias e os novos projetos de lei. In: NOBRE, M.A.B.; SILVA, R.A.D. O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 345-352.

MAYO, R. Medically unexplained physical symptoms: do not over investigate. *BMJ* 1991; 333:534-5.

MELO, M. A prevenção quaternária contra os excessos da medicina. *Revista Portuguesa de Clínica Geral*, 2007; 23:289-93.

SALTZ, L.B. Progress in cancer care: the hope, the hype, and the gap between reality and perception. *Journal of Clinical Oncology*. November 1, 2008; 26 (31): 5020-5021.



III CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS

LOCAL

EXPO UNIMED CURITIBA

Rua Prof. Pedro Viriato Parigot
de Souza, 5300 – Curitiba / PR



INFORMAÇÕES

(31) 99275-3788 - Renata Fernandes

Realização:



Colaborador Institucional:



Patrocínio:



Apoio:



Organização:

