RTTC

Revista Técnica dos Tribunais de Contas

ISSN 2237-3187
Ano 4 · n. 1 · Novembro / 2019

Realização

Instituto Rui Barbosa
46 anos
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

Apoio Institucional

ATRICON
Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

ABRACOM

AUDICON

TCEPR
Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Tribunal de Contas do Estado do Ceará

ano 4 - n. 1 | novembro - 2019
Curitiba | p. 1-413 | ISSN 2237-3187
R. Técn. dos Trib. de Contas – RTTC

Revista Técnica dos
Tribunais de Contas

RTTC

Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC

Conselho Editorial

Conselheiro Ivan Lelis Bonilha
Presidente do Instituto Rui Barbosa
Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima
Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Vice-Presidente de Estudos, Pesquisas e Extensão do Instituto Rui Barbosa
Presidente do Comitê de Gestão da Informação dos Tribunais de Contas do Brasil

Conselheiro Sebastião Helvecio Ramos de Castro
Vice-Presidente de Relações Institucionais do Instituto Rui Barbosa
Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Conselheiro Felipe Galvão Puccioni
Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Conselheiro Inácio Magalhaes Filho
Conselheiro Corregedor do Tribunal de Contas do Distrito Federal

Crislayne Cavalcante de Moraes
Coordenadora do Instituto Rui Barbosa
Analista de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gleison Mendonça Diniz
Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Assessoria da Presidência do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Comitê Técnico de Gestão da Informação dos Tribunais de Contas do Brasil

Adriana Rangel Pereira
Alice Sória Garcia
Aline Elis Arboit
Ana Carolina Ferreira
Josimar Batista dos Santos
Júlio César Schroeder Queiroz
Maria do Socorro Felix
Rodrigo Vilas Boas
Selma Mota Cortines

Organização

Instituto Rui Barbosa

Apoio Técnico

Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Tribunal de Contas do Estado do Paraná
Escola de Gestão Pública do Paraná – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca

Normalização bibliográfica

Alice Soria Garcia (Tribunal de Contas do Estado do Paraná)
Ane Cleide da Conceição de Araújo (Tribunal de Contas do Estado da Bahia)
Barbara Arianna Von Gonçalves Barbosa (Tribunal de Contas do Estado do Ceará)
Cristiane dos Santos Cavilha (estagiário do Tribunal de Contas do Estado do Paraná)
Ilvana Sousa do Amaral (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro)
Irla Vitória Ferreira da Silva (estagiária do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco)
Josimar Batista dos Santos (Tribunal de Contas do Estado do Ceará)
Kamylla Cavalcanti Nascimento (estagiária do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco)
Maria do Socorro Felix (Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco)
Mateus Aparecido Tonin Neves (estagiário do Tribunal de Contas do Estado do Paraná)
Paula Alessandra Gonçalves de Oliveira (estagiária do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco)
Sandra de Souza Maia do (Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco)
Vanessa Severino de Lima (estagiária do Tribunal de Contas do Estado do Ceará)

Projeto gráfico e Diagramação

Núcleo de Imagem – Tribunal de Contas do Estado do Paraná

R454 Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC – v. 1, n. 0 (2010). Belo Horizonte: Fórum; Curitiba: Instituto Rui Barbosa.
Periodicidade: 2010-2011 anual; 2016 a 2019 trienal

ISSN 2237-3187
413 p.

1. Controle externo. 2. Administração Pública. I. Instituto Rui Barbosa.
CDD: 341. CDU: 342.9

Instituto Rui Barbosa (IRB) – Biênio 2018-2019

Presidente
Ivan Lelis Bonilha
Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Vice-Presidente de Relações Institucionais
Sebastião Helvecio Ramos de Castro
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Vice-Presidente de Desenvolvimento Institucional
Érico Xavier Desterro e Silva
Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

Vice-Presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão
Edilberto Carlos Pontes Lima
Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Vice-Presidente de Auditoria
Inaldo da Paixão Santos Araújo
Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Vice-Presidente de Desenvolvimento e Políticas Públicas
Sidney Estanislau Beraldo
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Primeiro Secretário
Severiano José Costandrade de Aguiar
Tribunal de Contas do Estado de Tocantins

Segundo Secretário
Marcos Antônio Borges
Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Tesoureiro
Algir Lorenzon
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Suplentes da Vice-Presidência

Domingos Augusto Taufner
Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Naluh Maria Lima Gouveia
Tribunal de Contas do Estado do Acre

Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins
Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Antonio Carlos Flores de Moraes
Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes
Tribunal de Contas do Estado do Pará

Conselho Fiscal

Nestor Baptista
Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Anilcéia Luzia Machado
Tribunal de Contas do Distrito Federal

Luiz Eduardo Cherem
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Mauri José Torres Duarte
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Maria Elizabeth Cavalcante de Azevedo Picanço
Tribunal de Contas do Estado do Amapá

Suplentes do Conselho Fiscal

Osmar Domingues Jeronymo
Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Cilene Lago Salomão
Tribunal de Contas do Estado de Roraima

João Antonio da Silva Filho
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Daniel Augusto Goulart
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás

Fernando Ribeiro Toledo
Tribunal de Contas de Alagoas

Sumário

Editorial 12

Apresentação 13

O uso do *Big Data* e a avaliação de políticas públicas 17
Sebastião Helvecio Ramos de Castro
1 Introdução 18
2 *Big Data* e estado da arte da análise de políticas públicas 21
2.1 Bases constitucionais e infraconstitucionais para o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas 24
2.2 O papel do Tribunal de Contas de Minas Gerais na efetividade do estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte como política pública 28
3 Considerações finais 32

Parecer prévio como instrumento de *accountability* das contas de governo dos municípios: uma análise da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo 41
Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
1 Introdução 42
2 Aspectos gerais do parecer prévio 43
3 Uma avaliação dos pareceres prévios emitidos pelo TCE-ES entre 2009 e 2015 44
3.1 A tempestividade dos pareceres prévios 45
3.2 O foco do TCE-ES na análise das contas de governo 46
4 Um novo foco para parecer prévio 49
5 Considerações finais 56

Controle externo das renúncias de receitas nos governos estaduais sob a ótica dos Tribunais de Contas 61
Renata Luciana dos Reis Magalhães
1 Introdução 62
2 Revisão de literatura 63
2.1 Poder discricionário e transparência 63
2.2 Renúncia de receitas e gastos tributários 64
2.3 Competência dos Tribunais de Contas 68
2.4 Reflexões sobre o sigilo fiscal 69
3 Método da pesquisa 71
4 Resultados da pesquisa 73
5 Considerações finais 83

Judicialização da política pública da saúde no Brasil: a responsabilidade de fornecimento de medicamentos por parte do poder público 89
Jairo Magela Chagas
Maria Regiane Marques Megale
1 Introdução 90
2 A saúde como direito fundamental 91
2.1 A evolução dos direitos fundamentais no Brasil 91
2.2 O princípio da dignidade da pessoa humana 93
2.3 Políticas públicas e judicialização da saúde 94

2.4 O Sistema Único de Saúde....97
3 Posição do STJ e STF quanto à obrigatoriedade do poder público de fornecer medicamentos e/ou tratamento médico....100
3.1 O caso do recurso extraordinário nº 855.178....102
4 Do mínimo existencial e da reserva do possível....104
5 Considerações finais....106

Fiscalização da cauda longa: aplicações de *business intelligence* e inteligência artificial nos trabalhos dos Tribunais de Contas dos próximos anos....110
Rafael Maia Pinto
Marcos André Alves Monteiro
Lucas Valente Favaretto
1 Introdução....111
2 Contextualização da cauda longa....113
3 A futura informatização dos procedimentos de auditoria diante do atual contexto econômico....117
4 Ferramentas de tecnologia da informação a serviço do trabalho de auditoria: uma realidade atual....118
4.1 Seleção de objetos de fiscalização por meio de matrizes de riscos....119
4.2 Monitoramento de outliers por meio de ferramentas de *business intelligence*....120
4.3 Aprendizagem de máquina (*machine learning*) em lançamentos contábeis e orçamentários....122
4.4 Sistema de Gestão de Trilhas de Auditoria (SGTA)....122
4.5 Relatório das unidades de controle interno a partir de dados estruturados....123
5 Ferramentas de tecnologia da informação em fase de implementação....125
5.1 Fiscalização preventiva de quebra de ordem cronológica....125
5.2 Instrução assistida....126
6 Considerações finais....127

Governança no setor público: indicadores de governança do banco mundial e sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio....131
Ahmed Sameer El Khatib
1 Introdução....132
2 Plataforma teórica....133
2.1 Boas práticas de governança....133
2.2 Democracia e desenvolvimento....135
2.3 Corrupção e desenvolvimento....136
2.4 Eficácia do governo....137
2.5 Estado de direito....138
3 Desenho metodológico....141
3.1 Hipóteses....141
3.2 Modelo e descrição das variáveis....141
4 Resultados e discussões....143
4.1 Resultado das regressões....143
4.2 Multicolinearidade....147
5 Limitações da pesquisa....149
5.1 Recomendações....150

Governança pública e vulnerabilidades sociais: um estudo dos municípios do Estado de Roraima....156
Roosevelt Gonçalves Oliveira
1 Introdução....157

2 Referencial teórico 158
2.1 Governança pública: suas origens e acepções 158
2.2 Políticas públicas e uso de indicadores 163
2.3 O índice de avaliação da governança pública e o índice de vulnerabilidade social 165
3 Procedimentos metodológicos 167
4 Análise dos resultados 171
5 Considerações finais 175

Avaliação de políticas públicas e o papel dos Tribunais de Contas 181
Marília Gonçalves de Carvalho
1 Introdução 182
2 Evolução do papel dos Tribunais de Contas 185
3 Avaliação de políticas públicas e controle externo 187
3.1 Políticas públicas 187
3.2 Avaliação de políticas públicas 189
3.3 Avaliação de programas e políticas públicas x auditoria de desempenho 191
4 Indicadores 195
4.1 Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM e Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE 198
5 Considerações finais 199

Contratações emergenciais e o controle da discricionariedade pelos Tribunais de Contas 205
Laila Rainho de Oliveira
1 Introdução 206
2 A contratação emergencial e a discricionariedade 206
3 O controle da legitimidade e a discricionariedade 208
4 Os Tribunais de Contas como órgãos autônomos de controle 211
5 Considerações finais 214

Perspectivas presentes e futuras para a busca da efetividade das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas: o monitoramento das ações pós-julgamento e a atuação em rede 218
Raphael Maués Oliveira
Paula Melo e Silva D' Oliveira
1 Introdução 219
2 Os desafios contemporâneos do controle externo desenvolvido pelos Tribunais de Contas 220
3 Visão crítica do contexto presente 221
3.1 Do "julgamento político" das contas anuais dos prefeitos municipais 223
3.1.1 Prefeitura municipal de Soure/PA (exercício financeiro de 2003) 225
3.1.2 Prefeitura municipal de Itaituba/PA (exercício de 2004) 226
3.1.3 Prefeitura municipal de Xinguara/PA (exercício de 2004) 226
3.2 Das medidas de cobrança dos valores em alcance (restituição ao erário) 228
3.3 Das medidas de cobrança das multas aplicadas 230
4 Das perspectivas atuais e futuras na solução da situação problema 230
4.1 Do "controle de qualidade" do julgamento político das contas anuais dos prefeitos municipais 231
4.2 Do acompanhamento e monitoramento das ações voltadas à restituição do erário 234
4.3 Da inovação nos procedimentos de cobrança das multas fixadas 236
5 Considerações finais 239

Destinação correta de resíduos sólidos urbanos e coleta seletiva: o papel dos tribunais de contas na concretização da política nacional de resíduos sólidos..... 244
Maria Cecília Mendes Borges
1 Introdução 245
2 A política nacional de resíduos sólidos e a responsabilidade por sua efetivação.....245
3 A necessária destinação correta dos resíduos sólidos urbanos e a importância da coleta seletiva 246
4 Princípios e objetivos norteadores da política nacional de resíduos sólidos 248
5 Formas de se conferir viabilidade à política nacional de resíduos sólidos.....251
6 Competência dos Tribunais de Contas para fiscalizar a gestão integrada de resíduos sólidos 253
7 Considerações finais 255

Cargos comissionados e a eficiência da gestão pública: a necessidade de uma seleção que considere os critérios de competência e mérito.....260
Elusa Cristina Costa Silveira
1 Introdução 261
2 Recrutamento e seleção nas organizações privadas e públicas 262
2.1 O cargo em comissão: conceito e requisitos para o seu provimento 263
2.2 Desvirtuamentos nas nomeações para cargos comissionados 265
2.3 Nomeação para o cargo comissionado e os critérios de competência e mérito 267
2.4 Administração pública eficiente: um direito do cidadão.....272
3 Considerações finais 276

O direito subjetivo de nomeação em cargo público em face da LRF e do limite orçamentário: ponderação dos direitos fundamentais envolvidos em alguns casos julgados pelo STF 281
Mônica Martini Souza da Silva
Karla Marques Pamplona
1 Introdução 282
2 A LRF e o planejamento para a realização de concurso público e a nomeação em cargo público 283
3 Os direitos fundamentais em conflito e o uso da ponderação com base em Alexy 286
4 A nomeação em cargos públicos x limite orçamentário e LRF na jurisprudência dos Tribunais Superiores: uma análise em prol dos direitos fundamentais 288
5 Considerações finais 300

Situação fiscal dos municípios de Minas Gerais no ano de 2016: uma análise descritiva do indicador da FIRJAN de gestão fiscal 304
Carolina de Paula Galvão
1 Introdução 305
2 Desenvolvimento.....305
2.1 Fundamentação teórica.....306
2.2 Método de pesquisa.....310
2.3 Breve introdução sobre o IFGF 311
2.4 Resultados da pesquisa, análise e discussão dos resultados.....312
3 Considerações finais 319

***Whistleblowing* e sua viabilidade de efetiva aplicação no combate à corrupção brasileira.....323**
Rafael Rodrigues da Costa

1 Introdução 324
2 Características do *whistleblowing* 325
2.1 Conhecendo e comparando o *whistleblowing* 325
2.2 Origens do *whistleblowing* 326
2.3 *Whistleblowing* pelo mundo 327
3 Novos instrumentos de enfrentamento à corrupção no Brasil: Lei nº 12.850/2013 328
3.1 Ação controlada 329
3.2 Colaboração premiada 330
4 Ética na sociedade brasileira e aplicabilidade do *whistleblowing* 331
4.1 Sociedade brasileira e ética 332
4.2 Possíveis efeitos do *whistleblowing* no Brasil 333
5 Considerações finais 335

Inserção, integração e retenção de talentos em órgãos públicos: um estudo de caso do Tribunal de Contas do Município de São Paulo 340
Luiza Correia Hruschka
Lívio Mário Fornazieri
Daiesse Quênia Jaala Santos Bomfim
Jalmar Ribeiro Caldas
1 Introdução 341
2 Referencial teórico 342
2.1 Gestão pública: diversas tentativas de modernização 342
2.2 Histórico da área de recursos humanos no Brasil 344
2.3 Geração Y: no contexto de recursos humanos de órgão público 345
3 Procedimentos metodológicos 348
3.1 Método 348
3.2 Objeto da pesquisa 349
4 Análise dos dados e resultados 350
4.1 Inserção e integração dos novos servidores 350
4.2 Rodízio 352
4.3 Desenvolvimento de gestores/equipes 352
4.4 Processo seletivo para os cargos de gestores 353
4.5 Movimentação interna 354
4.6 *Feedback* das equipes 354
4.7 *Coaching* e consultoria 355
4.8 Melhores práticas de auditoria 355
4.9 Resultado – retenção de talentos 356
5 Considerações finais 357

Instrumentos consensuais de modulação dos efeitos da responsabilização de agentes públicos nos processos de controle 360
Cristiane Gonçalves Vieira
1 Introdução 361
1.1 O papel da sanção administrativa no imaginário coletivo 361
1.2 Ruptura dos paradigmas tradicionais do Direito Administrativo: identificação e análise 363
2 Fundamentos teóricos e empíricos do consensualismo: pela maximização dos efeitos das ações de controle 365
2.1 O modelo teórico da regulação/fiscalização responsiva 365
2.2 A teoria da ação comunicativa como base filosófica para a racionalidade instrumental 367
2.3 Dados empíricos da eficiência do controle: uma abordagem econômica 369
3 A auditoria governamental como instrumento de controle ativo 370
3.1 O plano de ação nas auditorias operacionais 372
3.2 O termo de ajuste de gestão nas auditorias governamentais de regularidade 374

3.3 Benefícios advindos da utilização do termo de ajuste de gestão nos Tribunais de Contas....377
4 Considerações finais....378

A contribuição promovida pela implementação de consultoria interna em Instituições Públicas....382
Juliano Paniago de Alcântara
1 Introdução....383
2 Estrutura funcional da consultoria interna....384
3 Considerações finais....390

O estado preditivo: uma possibilidade de superação da crise do estado de direito....392
Renata Ramos de Castro
1 *Panta rei os potamós*....393
2 Do absolutismo ao liberalismo....394
3 Do iluminismo ao socialismo....396
4 Estado de Bem Estar Social....397
5 Estado Provedor....398
6 Estado Garantidor, Regulador e Supervisor....401
6.1 Estado Garantidor....402
6.2 Estado Regulador....403
6.3 Estado Supervisor....404
6.4 Inadequação dos modelos....405
7 Estado preditivo....406
8 O ambiente transnacional....408
9 Novo modelo proposto....410

Editorial

A Revista Técnica dos Tribunais de Contas (RTTC) é uma revista de caráter técnico-científico, avaliada por pares através do sistema *double blind review*, que publica experiências e reflexões acerca de assuntos inerentes ao controle externo.

O exercício pleno da democracia pressupõe o debate informado das políticas públicas calcado em estudos científicos e em dados concretos da realidade e, sobre os Tribunais de Contas, aferidores por excelência da eficiência da Administração Pública, repousam os papéis de desempenhar a vigilância das contas dos gestores e de traduzir para o cidadão as tecnicidades da execução do orçamento, tarefas que lhes impõem um apuramento técnico atualizado e multidisciplinar.

O Instituto Rui Barbosa (IRB), a Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas, é uma associação civil, sem fins lucrativos, de caráter nacional, fundada em 1973 pelos tribunais de contas do Brasil, que desenvolve estudos e pesquisas sobre métodos e procedimentos, articula ações entre estas instituições e a academia, difunde boas práticas e ações inovadoras e publica obras e trabalhos técnicos de interesse da área.

Com esta nova edição da RTTC, renova-se o compromisso do IRB de promover a construção e a difusão de conhecimentos para o aprimoramento do sistema de contas, sempre no intuito de responder à demanda da sociedade por um serviço público efetivo e de qualidade.

Ivan Lelis Bonilha
Presidente do IRB

Apresentação

O Instituto Rui Barbosa (IRB) tem empreendido contínuas iniciativas quanto à publicação e divulgação de obras oriundas e relacionadas com os tribunais de contas brasileiros, consolidando-se como a casa de conhecimento das cortes de contas, ao apresentar variadas reflexões sobre temas que envolvem o direito financeiro, finanças públicas, políticas públicas, governança pública, dentre outros assuntos de interesse do controle externo.

Essa publicação procurou abordar, especialmente, experiências afetas ao controle externo, tais como: atuação dos tribunais de contas; aplicação dos recursos públicos; auditoria do setor público; combate à corrupção; ética e *compliance*; governança pública; inovação; lei de responsabilidade fiscal; orçamento público; políticas públicas; prestação de contas; e tecnologia de informação, a partir de trabalhos técnicos e científicos de membros, servidores dos tribunais de contas e pesquisadores da área de administração pública.

Dentre os trabalhos apresentados, observou-se, de forma recorrente, perspectivas de utilização dos recursos de tecnologia da informação, com o uso do *big data* e sua relação com as aquisições públicas, assim como aplicações de *business intelligence* e inteligência artificial nos trabalhos dos tribunais de contas, representando novos desafios e possibilidades.

Alguns assuntos corriqueiros nas cortes de contas foram apresentados no periódico, por exemplo: o parecer prévio como instrumento de *accountability* das contas de governo municipais; perspectivas presentes e futuras para a busca de efetividade das decisões proferidas pelos tribunais de contas; controle de discricionariedade; controle externo das renúncias de receitas nos governos estaduais; assim como instrumentos consensuais de modulação dos efeitos da responsabilização de agentes públicos nos processos de controle.

Estudos também abordaram perspectivas relacionadas à gestão de pessoas, como a necessidade de critérios de competência e mérito na seleção de ocupantes de cargos em comissão; a inserção, integração e retenção de talentos em órgãos públicos; além de limitações impostas ao gasto com despesa de pessoal e o direito subjetivo de nomeação em cargo público, com base na lei de responsabilidade fiscal.

As políticas públicas também foram tratadas nessa Revista, envolvendo: a atuação dos órgãos de controle, a partir da utilização de indicadores, a exemplo do índice de efetividade da gestão municipal (IEGM) e do índice de efetividade da gestão estadual (IEGE); a judicialização da política pública de saúde no Brasil; e o papel dos tribunais de contas na concretização da política nacional de resíduos sólidos.

Outros trabalhos com o uso de indicadores discutiram o tema gestão fiscal de municípios e, especificamente, a matéria de governança pública, tal como a utilização de dados fornecidos pelo Banco Mundial e sua relação com os objetivos de desenvolvimento do milênio; tanto quanto pela correlação da governança pública com as vulnerabilidades sociais.

Por fim, percebe-se, por meio da qualidade dos estudos do periódico, a oportunidade de discussão de grandes ideias afetas à realidade dos tribunais de contas, assim como a atualização de conhecimentos voltados à gestão pública. Desejo uma excelente leitura a todos!

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima
Presidente do TCE-CE e Vice-Presidente de Estudos, Pesquisa e Extensão do IRB
Presidente do Comitê de Gestão da Informação do IRB

DOUTRINA Artigos

O uso do *Big Data* e a avaliação de políticas públicas

The use of the Big Date and the evaluation of public policies

Sebastião Helvecio Ramos de Castro*

Doutor em Saúde Coletiva. Especialista em Análise de Dados, em Controle Externo e Avaliação da Gestão Pública e Didática. Bacharel em Direito. Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), Vice-Presidente de Relações Institucionais do Instituto Rui Barbosa (IRB).

Resumo: O trabalho apresenta o impacto das aquisições públicas dos 853 municípios mineiros de microempresas e empresas de pequeno porte no biênio 2013-2014, em face da Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006 e da decisão estratégica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em aferir a efetividade desta política pública. A metodologia utilizada pelo Tribunal de Contas mineiro foi o cruzamento das Notas Fiscais Eletrônicas (NFEs) armazenadas no Banco de Dados próprio com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) das Prefeituras. A medição é inédita, porque usa dados primários, isto é, notas fiscais eletrônicas utilizadas nas aquisições. Conclui-se que ocorreu um aquecimento da economia local e fazem-se considerações acerca da necessidade de novas investigações para detectar o efeito das compras públicas sobre o desenvolvimento local e regional.

Palavras-chave: *Big data*. Aquisições públicas. Desenvolvimento local e regional. Empreendedorismo. Políticas públicas.

Abstract: This paper presents, a study on the impact of public procurement by the 853 municipalities within the State of Minas Gerais from micro and small businesses during 2013 and 2014, considering the Supplementary Law n. 123, of December 14, 2006, and the strategic decision taken by the Minas Gerais State Court of Audit to evaluate the effectiveness of such public policy. The methodology used by the Minas Gerais State Court of Audit was the crosschecking of the electronic invoices stored in the Court's database against the Socioeconomic Information Reports filed by the Municipal Governments. This is a pioneer study, since it is the first one using the electronic invoices database. The study is concluded with the determination that the local economy was improved by such results, and with considerations regarding the need of future analysis in order to verify the effects of public procurement on local and regional development.

Keywords: Big data. Public procurement. Local and regional development. Entrepreneurship. Public policy.

Artigo recebido em 07/07/2019. Aprovado em 23/08/2019.

* sebastiaohelvecio@tce.mg.gov.br

1 Introdução

> *"*[...] *o mais importante e bonito, do mundo, é isto: que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas- mas que elas vão sempre mudando".* (ROSA, 1984, p. 24)

Aprioristicamente ressalta-se que as políticas públicas refletem o diálogo entre o Estado e a sociedade, sendo o orçamento público o sítio no qual estas prioridades são elencadas. A literatura oferece centenas de concepções de Estado (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1992; DALLARI, 2005; FUKUYAMA, 2005), que não são o foco do presente trabalho, mas como referencial teórico será destacada a dicção de Dahl (1997, p. 27), na qual "o Estado democrático se funda em formas igualitárias de competição, massiva inclusão política e pleno exercício dos direitos de cidadania".

O mestre Sen (2011), em sua obra seminal, "A ideia de justiça", nos leva a um elo entre a ideia de justiça e a prática da democracia, uma vez que na filosofia política contemporânea a democracia é mais bem vista como "governo por meio do debate". Hodiernamente as obras de Rawls (2011), Habermas (1989), Dworkin (2006), Buchanan (1954), Innerarity (2015), Fukuyama (2005), Chomsky (2017), Pinto (2015), entre outros, trazem novas luzes sobre o exercício da democracia – que já não se contenta com o exercício universal do voto secreto, mas ampara-se no exercício da razão pública de Rawls (2011); na argumentação pública de Habermas (1989); na distinção entre argumentos de princípios e argumentos de política de Dworkin (2006); na teoria da escolha pública de Buchanan (1954); na política e seus inimigos de Innerarity (2015); na estatidade de Fukuyama (2005); na concentração da riqueza e na concentração do poder político de Chomsky (2017); na cidadania social de Pinto (2015) – e exigem novo patamar para a administração pública: é a senha para que as instituições do século XXI sejam inclusivas em suas ações e valiosas para o cidadão em suas funcionalidades.

O cenário descrito é estimulante para que as novas tecnologias colocadas à disposição das instituições possam ser úteis para a melhoria do desempenho da administração pública e motiva a elaboração do presente estudo: a utilização do *Big Data* para avaliação do impacto de políticas públicas descentralizadas em ambiente de governança multinível em decorrência do federalismo trino brasileiro.

Nesta esteira, o tema deste estudo – o uso do *Big Data* e a avaliação de políticas públicas – é resultante da visível percepção dos órgãos de Controle de que há necessidade de se priorizar a qualidade do gasto público, com a medição dos resultados das respectivas políticas e impactos na vida dos cidadãos, estabelecendo uma racionalidade entre a despesa pública e a melhoria da qualidade de vida.

O foco da presente pesquisa é a aplicação do princípio da isonomia nas aquisições públicas, demonstrando-se que o tratamento diferenciado e privilegiado

às microempresas (MPE) e empresas de pequeno porte (EPP) se relaciona com o princípio democrático. Em abordagem qualitativa, apresentam-se descrição e análise da medição do impacto das compras públicas das prefeituras mineiras, após a decisão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) de aferir a efetividade da Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006.

O escopo adotado pelo TCE-MG fundamenta-se no orçamento executado, isto é, despesas empenhadas, liquidadas e pagas, no biênio 2013-2014, pelo conjunto dos 853 municípios mineiros, utilizando-se a nota fiscal eletrônica armazenada no banco de dados do TCE-MG, a favor de microempresas e de empresas de pequeno porte, excluindo-se da análise o dispêndio imposto ao Estado de Minas Gerais e à União.

Este trabalho é relatado com a seguinte estrutura: introdução, desenvolvimento em três seções – explicação do conceito de *Big Data* e estado da arte para análise de políticas públicas em órgãos de Controle; discussão das bases constitucionais e infraconstitucionais para a aquisição de bens e serviços das microempresas e empresas de pequeno porte; e demonstração da experiência do TCE-MG na efetividade da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006 –, finalmente as considerações finais.

A seção primária estabelece um diálogo entre as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) – especificamente a ISSAI 12 (INTOSAI, 2013) – e o conceito de Integridade Pública (IP) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), fundado no princípio de que as entidades devem marcar uma diferença na vida dos cidadãos. Apresentam-se o destaque entre os doze princípios da ISSAI 12 e breve síntese dos resumos executivos que com ela se relacionam, a saber: ISSAI 1 – Declaração de Lima (INTOSAI, 1977); ISSAI 10 – Declaração do México (INTOSAI, 2007) sobre a independência das Entidades Fiscalizadoras; ISSAI 20 (INTOSAI, 2010a), que contém os princípios da transparência e prestação de contas; ISSAI 30 (2018), que contém o Código de Ética; e ISSAI 40 (INTOSAI, 2010b), que determina o Controle de Qualidade das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Importante assinalar a abordagem da integridade para prosperidade, pois práticas tradicionais baseadas na criação de mais regras, conformidade mais rigorosa e cumprimento mais rígido têm eficácia limitada. Integridade é um dos principais pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais, e, assim, é essencial ao bem-estar econômico e social e à prosperidade dos indivíduos e das sociedades como um todo.

Na seção 2.1, discutem-se as bases constitucionais, especialmente as insertas no inciso IX do art.170 e no art. 179 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), a Constituição Cidadã, além das condições especialíssimas para que as microempresas e as empresas de pequeno porte participem do importante setor das compras públicas, fazendo-se uma releitura das condições processuais e materiais. A Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, também

conhecida como o Estatuto Nacional das Microempresas, veicula normas gerais de licitações e contratos (art. 22, XXVII, da CRFB) e por isso demanda esforço normativo dos entes federados e respectivas estruturas orgânicas. A edição da Lei Complementar 147, em 7 de agosto de 2014, fulminou de morte o cenário de inefetividade das compras públicas em desfavor das microempresas, ao escancarar em seu art. 47 que:

> [...] nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual ou municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social, no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (BRASIL, 2014).

O parágrafo único estabelece: "[...] no que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal." (BRASIL, 2014).

O cenário é revelador de que o Controle Externo deve fiscalizar a efetividade da norma legislativa e verificar o impacto nas compras públicas das prefeituras mineiras; é o que veremos na seção seguinte.

Na seção 2.2, fica demonstrada a diretriz do TCE-MG – em parceria com a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Associação Mineira de Municípios (AMM), Instituto Rui Barbosa (IRB), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) – que percorreu as várias regiões do Estado de Minas Gerais durante seus Encontros Técnicos com o tema "Planejamento e controle em favor do desenvolvimento local". O Encontro Técnico TCE-MG e os Municípios 2013 teve sua abertura oficial em evento realizado no Auditório Vivaldi Moreira do TCE-MG, na quarta-feira, 05 de junho, às 09h30min, seguindo em caravana que reuniu os municípios mineiros nas cidades de Pouso Alegre, Pirapora, Juiz de Fora, Teófilo Otoni, Uberaba, Ipatinga e Unaí. Aqui serão apresentadas consultas respondidas pelo TCE-MG visando ao entendimento da aplicação da Lei Complementar 123/2006, além de iniciativas no portal "Fiscalizando com o TCE" no sentido de garantir o controle social das aquisições públicas no âmbito dos seus jurisdicionados. O estudo realizado é concluído fazendo-se comparação entre as aquisições públicas realizadas, pelas prefeituras mineiras, das microempresas e empresas de pequeno porte nos anos de 2013 e 2014 e verificando-se inclusive as compras realizadas, no âmbito de Minas Gerais, de MEs e EPPs com sede fora do Estado. O trabalho em evidência tem o mérito de utilizar como fonte primária as Notas Fiscais Eletrônicas (NFEs) armazenadas no banco de dados do TCE-MG, que é

pioneiro no Brasil no uso de tal metodologia. Assinala-se que, no momento em que é redigida esta monografia, o Banco de Dados do TCE-MG já contabiliza 11 mil e novecentos e oitenta CNPJs de jurisdicionados, 15 milhões e oitocentas mil NFEs e 76,58 bilhões de reais de aquisições públicas no âmbito do nosso Estado de Minas. A grandeza de tais números sinaliza de modo claro a necessidade do monitoramento e avaliação de tais procedimentos com tecnologia da informação. É o convite para a leitura da seção 2 do presente trabalho.

2 *Big Data* e estado da arte da análise de políticas públicas

Concorda-se com a maioria dos autores que não há definição precisa para conceituar *Big Data*, mas pode-se compreender o termo como designação de um conjunto de tendências tecnológicas que permite nova abordagem para o tratamento e a exploração de grandes conjuntos de dados para fins de tomada de decisões.

Zikopoulos *et al* (2012), em "*Harness the power of Big Data*", concluem por sua caracterização em quatro aspectos: volume, velocidade, variedade e veracidade. O volume estimado por McAfee e Brynjolfsson (2012) é de 2,5 exabytes criados diariamente, e os autores fazem uma comparação avassaladora: a cada segundo na atualidade transitam pela internet mais dados do que o total que a mesma armazenava há vinte anos. A velocidade em que dados podem ser capturados e processados surpreende a cada momento. Ismail, Malone e Geest (2015) registram em sua obra "Organizações Exponenciais" que Kurzweil identificou uma propriedade muito importante e fundamental da tecnologia: quando você muda para um ambiente baseado em informação, o ritmo de desenvolvimento entra em uma trajetória de crescimento exponencial e a relação preço/desempenho dobra a cada um ou dois anos[1]. A variedade inclui características que não são alcançadas pelos sistemas convencionais e refere-se a movimento, temperatura e umidade. Atzori, Iera e Morabito (2010), ao discorrerem sobre a Internet das coisas anuncia a possibilidade de integração de várias tecnologias e soluções de comunicação que distribuem inteligência para diferentes dispositivos que se beneficiam da interação e cooperação. O "V" de veracidade se relaciona com a assertiva de que os dados não são coisa perfeita, sendo necessário qualificá-los e daí a ponderação dos custos para vê-los bons e úteis. Finalmente, para aqueles que consideram os cinco "Vs", inclui-se a validade dos dados, isto é, a vida útil que se relaciona com o tempo de que precisam para serem mantidos. Nessa esteira, adota-se a definição de que *Big Data* não se relaciona com uma quantidade específica de *bytes*, nem com o tempo necessário à

1 Esse ritmo de mudança foi descoberto e descrito por Gordon Moore em 1964 tendo se popularizado como Lei de Moore. Ray Kurzweil expandiu ainda mais a Lei de Moore, notando que cada paradigma baseado em informação opera da mesma maneira: é a lei dos retornos acelerados.

análise: define-se *Big Data* como uma quantidade de dados suficientemente grande que leve a uma mudança nas formas tradicionais de análise de dados[2].

Superado o conceito de *Big Data*, segue explanação acerca do conceito de políticas públicas. Aqui também o recorte não é simples. Castro, Gontijo e Amabile (2013, p. 390) afirmam que "políticas públicas são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade". Interessante o ponto de vista de Grau (2017) exposto na Conferência Magna de abertura do II Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas do IRB, analisando o tema "Políticas e Direito", ao afirmar que uma política pública pode ser definida como atividade e como objeto de regulação. Como atividade, deve estar voltada para a persecução de determinados objetivos; e como regulação se consubstancia em um conjunto de preceitos normativos e de atos administrativos tendentes à realização daqueles propósitos. Morand (1999), citado por Grau (2017) na palestra anteriormente mencionada, analisa a profunda influência das práticas das políticas públicas sobre as formas jurídicas, afirmando a existência de um direito das políticas públicas, caracterizado pela flexibilidade e pela complexidade o que, de certa forma, vai de encontro à rigidez característica das leis.

No âmbito desta pesquisa será incorporado o conceito de Dye (2008), quer pelo seu poder de síntese, quer pela aproximação com o tema do estudo: "políticas públicas são o conjunto das escolhas do governo, ou seja, o que o governo escolhe fazer ou não fazer" (DYE, 2008, p. 2); ou seja, o agente de produção de políticas públicas é o governo e suas escolhas. Ao longo desta exposição ficará demonstrado como a orientação governamental é essencial para o resultado da interpretação das aquisições públicas como políticas públicas e que, portanto, aquisição pública não é mero ato administrativo de licitar insumos para o consumo da administração pública.

Hora de visitar os conceitos da ISSAI 12 (INTOSAI, 2013) e o conceito de Integridade Pública adotado pela OCDE para, a seguir, estabelecer os pontos de fortalecimento institucional previstos nestes documentos.

A ISSAI 12, já em seu preâmbulo, encaminha que a auditoria do setor público é fator importante para fazer a diferença na vida dos cidadãos. Adita, ainda, que na democracia as estruturas são criadas e representantes eleitos são empoderados para implantar a vontade do povo e agir em seu nome por meio de órgãos legislativos e executivos. Nas instituições do setor público, um risco a ser considerado é que o poder e os recursos podem ser mal administrados ou mal utilizados, levando à erosão da confiança que pode minar a essência do sistema democrático. Daí, consoante com o espírito da "Declaração de Lima" (INTOSAI, 1977) um importante pilar das entidades

2 *BIG DATA. In*: OXFORD English Dictionary. Oxford: Oxford University Press, 2018. Disponível em: htpp://www.oed.com.view/Entry/18833. Acesso em: 22 maio 2018.

de fiscalização é a respectiva independência. Destaco para fins do presente trabalho entre os doze princípios – reconhecendo importância em todos eles – o Princípio 7, que consagra as entidades de fiscalização como "[...] fonte confiável, independente e objetiva de conhecimento e de orientação para apoiar mudanças positivas no setor público". (INTOSAI, 2013, p. 7). Elenca o Princípio 7 que o trabalho do Controle deve basear-se no julgamento profissional independente e na análise sólida e robusta; deve contribuir para o debate sobre as melhorias do setor público, sem comprometer sua independência; usar seus conhecimentos e ideias para promover reformas do setor público; avaliar periodicamente se as partes interessadas acreditam que as entidades fiscalizadoras são efetivas e contribuem para a melhoria do setor público; deve colaborar internacionalmente no âmbito da INTOSAI e com outras organizações profissionais relevantes, de modo a promover o papel da comunidade das EFS na abordagem de questões globais relacionadas com a auditoria, contabilidade e *accountability* do setor público. Integram ainda o arcabouço da INTOSAI, em conjunto com as ISSAI 1 e 12, a ISSAI 10 – conhecida como Declaração do México (INTOSAI, 2007), aprofunda as condições sobre a independência das entidades fiscalizadoras e nos seus oito princípios demarca o *locus* de autonomia; a ISSAI 20 (INTOSAI, 2010a) – conhecida como o Código de Ética das entidades de fiscalização – e a ISSAI 40 (INTOSAI, 2010b), baseada nos princípios fundamentais das Normas Internacionais de Controle de Qualidade, conhecidas pela sigla ISQC-1 (IFAC, 2009) que contêm as normas de qualidade das empresas de auditoria as quais foram adaptadas para as entidades fiscalizadoras.

Lado outro, a Integridade Pública, ao olhar da OCDE, refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público. Uma resposta estratégica e sustentável à corrupção é a Integridade Pública. Modificar o cenário atual, implica que a ação deve ir além do executivo e levar em consideração os órgãos legislativos e judiciais; mais, ir além do governo e envolver indivíduos e setor privado. No caso brasileiro, de um federalismo trino, é absolutamente fundamental que o engajamento opere nas três esferas de governo, considerando que o comércio de influências, o desvio de propriedade pública, o uso de informações confidenciais e o abuso de poder são apenas alguns dos atos mais lesivos à sociedade. Em outros termos, transparência não é suficiente. Urge que seja acompanhada de mecanismos eficazes de avaliação, monitoramento, responsabilização e sabedoria para identificar e prevenir a captura de políticas pelo interesse privado.

Estes referenciais teóricos de prestígio sustentam a prática de se entenderem as aquisições públicas como políticas públicas e, desta maneira, como estratégicas para o desenvolvimento local, regional e nacional. É o tema da seção 2.1 que agora vamos percorrer, mostrando a legislação, no ordenamento constitucional pátrio e nas legislações federal, estadual e municipal.

2.1 Bases constitucionais e infraconstitucionais para o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas

A Constituição da República Federativa do Brasil se prepara para, além de ser a Constituição Cidadã, como carinhosamente o Presidente Ulysses Guimarães a designara, também transformar-se em balzaquiana, pois que no próximo dia 5 de outubro de 2018 completará 30 anos da sua promulgação. O seu Título VII "Da Ordem Econômica e Financeira", no seu Capítulo I "Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica", do art. 170 anota que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios (EC 6/95 e EC 42/2003): "IX – tratamento favorecido para empresas de pequeno porte constituídas sobre as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País." (BRASIL, 1995).

E ainda no mesmo Capítulo encontramos o art. 179, *in verbis*:

> A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei. (BRASIL, 2003).

Em que pesem estes comandos constitucionais, a matéria pouco avançou até a edição da Lei Complementar 123/2006, com as inovações trazidas pela Lei Complementar 147/2014 e Decreto n. 8.538/2015. A LC 123/06, conhecida como estatuto nacional das micros e pequenas empresas, definiu objetivamente no seu artigo 3º os que fazem parte deste grupo especial de empresas. O microempreendedor individual (MEI) é um empresário individual e sem sócios, que desempenha uma das mais de 400 atividades permitidas pela atual legislação, é optante do Simples Nacional (SIMEI) e tem como limite de faturamento anual o valor de 60 mil reais. A ME é um empreendimento cuja receita bruta anual é inferior ou igual a 360 mil reais; para a formalização é necessário que o titular do negócio faça a opção entre uma das formas de tributação (Simples Nacional, Lucro Real ou Lucro Presumido) além do registro na Junta Comercial; aqui não há restrição para o desempenho de serviços, mas é fundamental ter o controle do faturamento a partir do registro correto do fluxo de caixa. Caso o lucro ultrapasse o limite para ME, há necessidade de se reverem o Contrato Social e logicamente o regime tributário. A EPP engloba negócios com limite de faturamento de 3 milhões e seiscentos mil reais. Similarmente a ME, o titular de uma EPP deve formalizar o negócio em Junta Comercial e optar por um dos regimes tributários.

A relevância socioeconômica do tema pode ser constatada nos seguintes números, extraídos do Portal do Conhecimento do Sebrae Minas Gerais, relativos a 31 de dezembro de 2016:

Tabela 1 - Empresas por Porte em Minas Gerais

Porte	Quantidade
Microempresas	94.651
Pequeno Porte	46.096
Grande Porte	17.433
Médio Porte	15.018
Não Identificado	13.933
Outras	5.661
Quantidade total	**192.792**

Fonte: Portal do Conhecimento – Sebrae/MG (2016).

Esta relevância não passou desapercebida pelo legislador, o que pode ser visto pelas inovações trazidas pela Lei Complementar 147/14, que acresce ao artigo 3º da Lei 8.666/93, a conhecida Lei das Licitações, o privilégio e a prevalência do tratamento favorecido e diferenciado, impondo-os literalmente, e também institui no seu art. 5º-A o dever de privilegiar o estabelecido no estatuto das micro e pequenas empresas. O texto institui e obriga materializarem-se os benefícios favoráveis às MEs e EPPs e MEIs, amplia o prazo processual na comprovação da regularidade fiscal, dá efetividade à Lei Complementar 123/06 e sua atualização diante de omissão das esferas municipais e estaduais. Impõe dever de exclusividade nos itens de licitação de valor até oitenta mil reais, subcontratação compulsória quando previsto em edital e cotização obrigatória até o limite de 25% do contrato em favor das MEs, EPPs e MEIs.

Uma inovação que vai ao encontro do reconhecimento da estratégia do desenvolvimento local e regional é a prioridade, quando se consideram a variação de até 10 pontos percentuais do melhor preço e ainda as aquisições por dispensa em razão do valor as quais devem preferencialmente ser contratadas com as MEIs, MEs e EPPs.

Merece comentário especial à análise do art. 18-E da LC 147/14, que reconhece o instituto da MEI como política pública cujo objetivo é a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária; seu parágrafo segundo assevera que todo benefício previsto nesta lei complementar aplicável a ME se estende ao MEI sempre que lhe for mais favorável. O parágrafo terceiro elenca a MEI como modalidade de microempresa, e o parágrafo quarto veda a imposição de restrições ao MEI relativamente ao exercício de profissão ou participação em licitações, em função da sua respectiva natureza jurídica.

Alguns apontamentos devem ser destacados no texto da LC 147/14 para fins de licitações:

Art. 43, parágrafo primeiro:

> Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa. (BRASIL, 2014).

Art. 43, parágrafo segundo:

> A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação. (BRASIL, 2014).

O art. 44 trata do critério de desempate, e seu parágrafo primeiro conceitua o que é empate, entendendo-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas ME e EPP sejam iguais ou até 10% superiores à proposta mais bem classificada. O parágrafo segundo aborda o cenário da modalidade pregão, quando o intervalo percentual estabelecido no parágrafo primeiro do artigo será de até 5% superior ao melhor preço.

Certamente a inovação de maior repercussão é o texto do art. 47, que especifica:

> Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (BRASIL, 2014).

O parágrafo único deste artigo alarga e corrige eventual omissão das esferas estadual ou municipal, pois determina: “No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.” (BRASIL, 2014).

O art. 48 aborda o processo licitatório exclusivo para ME e EPP nos itens de contratação cujo valor seja de até oitenta mil reais, tornando obrigatórias, no inciso I,

a licitação exclusiva e, no inciso III, a cotização de até 25% do objeto, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, para contratação de ME e ou EPP. O inciso II tem característica facultativa: a administração pública *poderá*, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes subcontratação de ME ou EPP.

O art. 49 trata da vedação da aplicação dos artigos 47 e 48 da LC 147/14, e tais cenários são representados pela situação em que não haja um mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como ME ou EPP sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; e também quando o tratamento diferenciado e simplificado para as ME e EPP não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

O jurista e professor Jair Eduardo Santana deu a mim a honra de prefaciar a sua obra Planejamento nas Licitações e Contratações Governamentais[3], quando naquela oportunidade escrevi:

> Hora de revisitar a etimologia das palavras-chaves do trabalho que o Jair Santana apresenta à sociedade brasileira: planejamento, do latim *planum*, que significa facilitador do movimento; licitação, que remonta a *licitus*, o sítio das corridas de cavalos; e governo, que se origina do grego *kuberman*, isto é, a parte superior do leme das embarcações que permite ao navegador a direção correta. Infere-se, portanto, que o ponto comum, o cerne, da santíssima trindade das contratações públicas é o movimento, é a dinâmica que impulsiona esta tomada de decisão para o rol das políticas públicas, empoderando-se como instrumento de transformação do binômio fornecedor/administração a favor da sociedade, no sentido idealizado pelo legislador ao definir a melhor compra. (CASTRO, 2015, p. 11).

Um conceito defendido pelo Professor Jair Santana, na obra mencionada, o qual aqui compartilho é que o planejamento dos suprimentos públicos deve se iniciar pelo fim. Explicando melhor: o foco da aquisição pública é o atendimento das demandas comunitárias e os beneficiários dos produtos gerados pelas aquisições. Esta visão hodierna das aquisições públicas dialoga fortemente com a missão do TCE-MG, definida em seu Planejamento Estratégico 2015-2019, que é "Exercer o controle da gestão pública de forma eficiente, eficaz e efetiva, em benefício da sociedade". (MINAS GERAIS, 2014, p. 13). Ao alterar a sua missão, o TCE-MG, conforme consta do documento base, justificou-se pela necessidade de se alinhar ao novo paradigma do Controle, cujo foco é o aprimoramento dos resultados da gestão pública e não somente a garantia da correta aplicação dos recursos públicos. A atuação do Controle deve agregar valor público, isto é, contribuir para os anseios da sociedade. Esta é a

3 O Capítulo 6, Governança Pública aplicada aos Suprimentos Governamentais, é leitura obrigatória para os que desejam aprofundar o tema.

senha para o TCE-MG: dar efetividade ao Estatuto da ME e EPP no âmbito de seus jurisdicionados, ou seja, a razão para identificarmos as boas práticas do Controle a favor dos cidadãos.

Animador é constatar que não apenas o TCE-MG alterou a sua visão institucional: uma visita ao portal dos outros 32 Tribunais de Contas do Brasil constata que todos – de uma maneira mais explícita ou não – reconhecem que a sua visão institucional é atuar em benefício da sociedade.

2.2 O papel do Tribunal de Contas de Minas Gerais na efetividade do estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte como política pública

No âmbito do TCE-MG foram inúmeras ações para dar efetividade ao Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte junto aos jurisdicionados, sendo que a presente pesquisa abrangerá as iniciativas consolidas a partir de 13 de março de 2013, data histórica em que se formalizou o instrumento de efetividade em Minas:

1) Iniciativa junto ao Governo do Estado para a elaboração da legislação do Estatuto Mineiro da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. O pleito foi atendido e resultou na apresentação da proposta legislativa no Encontro Técnico realizado em 13 de março de 2013 na sede do TCE-MG. O texto foi encaminhado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, onde tramitou de modo célere e, na quarta-feira, 31 de julho, na sede da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo de Minas Gerais, o Governador sancionou a Lei 20.826, instituindo o Estatuto Mineiro da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte;
2) Ação junto aos municípios mineiros para a elaboração das respectivas leis municipais; o portal do Desenvolvimento Local do Sebrae, destacou, na ocasião, que apenas 193 municípios haviam implementado a LC 123/06[4];
3) Implantação no portal: "Fiscalizando com o TCE" do cadastro de todas as microempresas e empresas de pequeno porte localizadas em cada um dos 853 municípios mineiros com suas respectivas características;
4) Realização de pesquisa, mediante questionário eletrônico, entre os dias 29 de novembro e 19 de dezembro de 2013, para levantamento de informações referentes à regulamentação e aplicação, pelos municípios mineiros, da LC 123/2006, especialmente no que se refere às compras públicas, com o objetivo de estabelecer diagnóstico e proposição de ações orientadoras no sentimento do cumprimento do Estatuto das MEs e EPPs, que visa à promoção do desenvolvimento local;

4 ROCHA, Andréa. Após 7 anos, só 193 cidades implantaram Lei das MPEs. **Diário do Comércio**, Belo Horizonte, maio 2014. Disponível em: http://www.contabilidadenatv.com.br/2014/05/apos-7-anos-so-193-cidades-implantara/. Acesso em: 28 set. 2019.

5) Realização de Encontros Técnicos no âmbito do programa "O TCE-MG e os Municípios", com o tema Planejamento e controle em favor do desenvolvimento local. O primeiro evento, já citado, ocorreu em 13 de março de 2013 na sede do TCE-MG. Seguiram-se os eventos técnicos da região central do Estado (5 e 6 de junho), Pouso Alegre (14 e 15), Pirapora (17 e 18). Em 5 e 6 de agosto de 2013, em Juiz de Fora, às margens do Rio Paraibuna, na sede da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), com mais de quatrocentos inscritos, representantes de prefeituras, câmaras e entidades de 143 municípios da Zona da Mata. A caravana do desenvolvimento seguiu para Teófilo Otoni, Uberaba, Ipatinga e Unaí, percorrendo dessa forma todas as macrorregiões do Estado.

O esforço orientador do TCE-MG pode ser constatado nas inúmeras consultas, em que o Pleno se manifestou para sinalizar aos jurisdicionados a conduta adequada na lide com as compras públicas. No âmbito da presente pesquisa, trago à colação algumas decisões norteadoras:

1) A Consulta 951416, respondida na 24ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, em 9 de setembro de 2015, trata da seguinte indagação:

> Na hipótese de contratação de serviços de natureza continuada (item único) cuja contratação poderá ser prorrogada por até 60 ou 48 meses, dependendo da situação, nos termos dos incisos II e IV do art. 57 da Lei Nacional 8.666/93, se porventura o valor total da contratação (incluídas as prorrogações) ultrapassar o montante de R$ 80.000,00:
> A Administração Pública deve realizar licitação com ampla concorrência? Ou mesmo nesta situação a Licitação deve ser feita exclusivamente para ME e/ou EPP? (MINAS GERAIS, 2015)

Acolhida a Consulta, assim se manifestou a eminente Relatora Conselheira Adriene Andrade:

> Diante da exigência de se contratar exclusivamente micro e pequenas empresas em licitações cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a consulente indaga sobre a possibilidade de contratação de serviços contínuos. E, ainda, se é obrigatória a contratação de micro e pequena empresa ou se deve realizar licitação com ampla concorrência, caso o valor da contratação, incluídas prorrogações, ultrapasse o montante de R$80.000,00 (oitenta mil reais).[...] O art. 57 da Lei de Licitações estabelece que os contratos ficarão adstritos à vigência dos respectivos créditos orçamentários. Entretanto, segundo o inciso II da Lei das Licitações, os serviços que serão executados de forma contínua poderão ter sua duração por iguais e sucessivos períodos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a 60 (sessenta) meses.
> Sabe-se que o art.23 da citada lei estabelece os valores da contratação para a escolha da modalidade licitatória e, dessa forma, antes de

> respondermos a indagação da consulente, cumpre-nos falar sobre a prestação de serviço contínuo no que tange à escolha da modalidade.
> Primeiramente cumpre-nos conceituar serviço contínuo como aquele cuja interrupção pode comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deve estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente. São serviços instrumentais, auxiliares ou acessórios cuja finalidade é permitir que a Administração cumpra sua missão institucional. Ademais, como o produto não se exaure em um período determinado, pressupõe que a vigência do contrato se estenda por mais de um exercício financeiro. [...]
> A Administração não tem como garantir se as prorrogações serão efetuadas, pois, além de terem de ser mais vantajosas para a Administração, também devem contar com a aquiescência do contratado, o que faz com que não exista prorrogação automática. Nesse sentido é o entendimento do STF:
> É que não há direito líquido e certo à prorrogação de contrato celebrado com o Poder Público. Conforme o inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93 e a própria cláusula nona do contrato, à impetrante se conferiu apenas uma expectativa de direito, ficando à discricionariedade da Administração Pública a decisão sobre a prorrogação do ajuste. Assim, o acórdão do Tribunal de Contas da União, ao determinar O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA que se abstivesse de renovar o contrato com a autora, não lesou qualquer direito subjetivo da impetrante (MS n 27.2008/AM, Pleno rel. Min Ayres Britto, j. em 17.02.2010, DJ de 11.03.2010. [...]
> Portanto, a fim de realizar uma licitação cujo objeto seja a prestação de serviço contínuo, o valor estimado para a contratação serve apenas para a escolha da modalidade licitatória. Dessa forma, se, inicialmente o valor do contrato for de até R$80.000,00 (oitenta mil reais), é obrigatória a contratação de micro e pequena empresa, o que significa dizer que, se for mais viável para a Administração prorrogar o contrato, esta deverá ser realizada em observância ao art. 48, I, da Lei Complementar 123/06.
> Cumpre ressaltar que o tratamento diferenciado dado pela Lei Complementar 123/2006 às micro e pequenas empresas não caracteriza violação ao princípio da isonomia, visto que isonomia nada mais é que propiciar tratamento igual a todos os interessados, de maneira que todos possam disputar em igualdade de condições.
> Com as alterações introduzidas pela Lei Complementar 123/2006, é possível afirmar que houve uma transição de uma isonomia formal, que era utilizada em todas as licitações, mesmo com a participação de empresas em condições distintas, para uma isonomia real, que procura tratar os iguais igualmente, e os desiguais desigualmente, na medida da sua desigualdade. O que se busca com o tratamento diferenciado é igualar as condições de micro e pequenas empresas em relação às demais, fortalecendo a competitividade em busca do interesse público (MINAS GERAIS, 2015).

Nesse sentido decidiu o Tribunal de Contas da União:

> [...] registro que, ao relatar o TC 020.253/2007-0 referente à Representação formulada pela licitante, apresentando questionamento a respeito da Lei Complementar 123/2006, mencionei que, entre os

> vários aspectos inovadores da lei, estava o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no que se refere ao acesso ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes.
> Na oportunidade, defendi que a lei vinha com o intento bastante positivo, materializando, efetivamente, o princípio do "tratamento favorecido" às microempresas e empresas de pequeno porte, conforme previsão do artigo 170, inciso IX, da Constituição Federal.
> Dessa forma, por compartilhar integralmente com a proposição de V. Exa. É que destaco do vosso relatório o excerto transcrito da obra de Maria Sylvia Zanella di Pietro, que examinou a questão de constitucionalidade do tratamento diferenciado dado às microempresas nos seguintes termos:
> "As exceções mencionadas não conflitam com o princípio da isonomia, uma vez que art. 5º. Da Constituição somente assegura igualdade entre brasileiros e estrangeiros em matéria de direitos fundamentais. Além disso, no caso de microempresas e empresas de pequeno porte, o tratamento diferenciado resulta da própria situação de desigualdade dessas empresas em relação a outras que não tem a mesma natureza; por outras palavras, trata-se de tratar desigualmente os desiguais". TCU. Acórdão no. 1231/2008, Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz. (MINAS GERAIS, 2015).

Concluiu, então, a saudosa Relatora Conselheira Adriene Andrade:

> O valor estimado para a contratação serve apenas para a escolha da modalidade licitatória. Dessa forma, se inicialmente o valor do contrato não ultrapassar R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a contratação deverá ser obrigatoriamente se dar com micro e pequenas empresa. E, sendo mais vantajoso para a Administração promover a prorrogação do contrato, esta deverá ser realizada em conformidade com o que preceitua o art. 48, I, da Lei Complementar 123/06. (MINAS GERAIS, 2015).

Naquela assentada, eu, Conselheiro Sebastião Helvecio, pedi vista da matéria, que trouxe para deliberação filiando-me à tese da Conselheira Adriene Andrade, quando afirmei que

> [...] em face do exposto, acompanho a Relatora e concluo que, para abertura de licitação exclusiva às microempresas e empresas de pequeno porte, na contratação de serviços continuados, devam ser considerados apenas os valores referentes ao primeiro ano de vigência contratual. (MINAS GERAIS, 2015).

A relatora encampou a sugestão do voto vista, após a manifestação do Conselheiro Gilberto Diniz, sendo acompanhada pelos demais conselheiros, vencido, em parte, o eminente Conselheiro Cláudio Terrão;

2) Outra manifestação colegiada importante do TCE-MG foi a decisão da Segunda

Câmara, em 07 de julho de 2015, quando referendou a decisão monocrática levada por mim, Conselheiro Sebastião Helvecio, pela suspensão cautelar do pregão eletrônico 141/2015 da Secretaria Municipal de Uberaba, no processo 952094, natureza denúncia, no qual se apurou que não houve a reserva de até 25% do objeto para a participação exclusiva de microempresa e empresa de pequeno porte. O voto explica que, sempre que o objeto da licitação for a aquisição de bens de natureza divisível, ou seja, que pode ser dividida em lotes, é dever da Administração reservar no edital a cota de até 25% para a contratação de microempresa e empresa de pequeno porte. A reserva da cota de até 25% deve ser registrada no edital, isto é, a separação dos lotes com o quantitativo de até 25% deve existir para que micros e pequenas empresas possam ofertar suas propostas eletrônicas para esses lotes definidos, com preços para tal percentual.

3) Outra decisão colegiada importante e de repercussão geral ocorreu quando da resposta ao Diretor de Controle Interno do Município de Guaxupé, que indagou sobre o conceito da palavra **região** para o entendimento objetivo do inciso II do art. 49 da Lei Complementar 123/2006.

O Pleno do Tribunal Pleno, no dia 03 de julho de 2013, no acórdão do Processo 887.734, entendeu que o alcance da expressão regionalmente "deve ser delimitado, definido e justificado pela própria Administração, no âmbito de cada procedimento licitatório".

Desta forma, demonstradas algumas iniciativas do TCE-MG para a efetividade da Lei Complementar 123/2006, no âmbito pedagógico e operacional, resta responder a seguinte pergunta, *core* desta monografia: o esforço do Controle Externo impactou a política pública no âmbito dos municípios mineiros? E no âmbito do Governo do Estado de Minas Gerais?

A resposta só é possível com a utilização do *Big Data* do TCE-MG. É o que se pode apreciar verificando a conclusão do presente estudo.

3 Considerações finais

O TCE-MG foi o primeiro órgão do Controle Externo do Brasil a estabelecer um termo de cooperação[5] com a Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Minas Gerais para ter acesso às notas fiscais eletrônicas dos jurisdicionados e, desta forma, compor um banco de dados que permite análise com os dados primários, isto é, preços praticados – diferente de outros bancos de preços elaborados a partir de declaração ou coleta de informações de preços praticados em prateleiras –, permitindo visão

5 Convênio de Cooperação Técnica n. 1910001626, firmado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Fazenda, e o TCE-MG em 08/02/2010, publicado no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais em 11/02/2010; alterado pelo 1º Termo Aditivo n. 0129572-1190-2009-3, de 12/04/2011, publicado no Diário Oficial de Contas de 26/04/2011, p.03.

privilegiada das aquisições de bens e serviços públicos. Esta ação somente foi possível graças à decisão estratégica da instituição de priorizar o investimento em tecnologia da informação, com aquisição de *hardware* e *software* compatíveis com a necessidade do serviço, além de capacitação de seus membros e servidores, sendo o presente curso de pós-graduação *lato sensu* de 360 horas – Especialização em Análise de Dados Aplicados ao Controle Externo –, uma evidência concreta desta opção.

A referida decisão do TCE-MG vai ao encontro da atuação constitucional do órgão de Controle ao demonstrar a verificação da efetividade de uma política pública viabilizada pela operacionalização do *Big Data* da entidade e utilização das notas fiscais eletrônicas, tema abordado por Simões (2018) e se insere na moderna atuação dos Tribunais de Contas do país ao se dedicarem ao estudo da qualidade do gasto público, na mesma linha das entidades fiscalizadoras mais destacadas de todo o mundo[6].

Foi feito o cruzamento das Notas Fiscais Eletrônicas emitidas pelos jurisdicionados ao TCE-MG com o cadastro das microempresas e empresas de pequeno porte cadastradas na RAIS[7]. Os números envolvidos mostram a escala de grandeza do presente trabalho: de um lado, cerca de 9 milhões de NFEs e de outro 603.810 MEs e EPPs[8].

O resultado desta investigação revela que o conjunto dos 853 municípios mineiros adquiriu, em 2013, 1,37251 bilhões de reais de MEs e EPPs localizadas em Minas Gerais e, ainda, 118,76 milhões de MEs e EPPs situadas em outra distinta unidade da federação. Após as tratativas descritas nesta pesquisa a mesma metodologia aplicada em 2014 constatou-se que neste ano o conjunto dos 853 municípios mineiros adquiriu 2,17514 bilhões de reais de MEs e EPPs localizadas em Minas Gerais e, ainda, 217,50 milhões de reais de MEs e EPPs situadas fora do território mineiro.

Infere-se, portanto, que houve um acréscimo de 58% do total de aquisições de bens e serviços no total das compras públicas realizadas de MEs e EPPs mineiras, propiciando um aquecimento da economia do Estado de Minas Gerais[9].

O consolidado das aquisições públicas de MEs e EPPs no biênio analisado revela que em 2014 o total de compras públicas dos municípios mineiros alcançou 2,39264 bilhões de reais, enquanto que em 2013 havia sido de 1,49127 bilhões de reais, um acréscimo nominal de 901,37 milhões de reais, que em termos percentuais revela um incremento de 60,44%.

Podemos apreciar esta conclusão no gráfico apresentado a seguir:

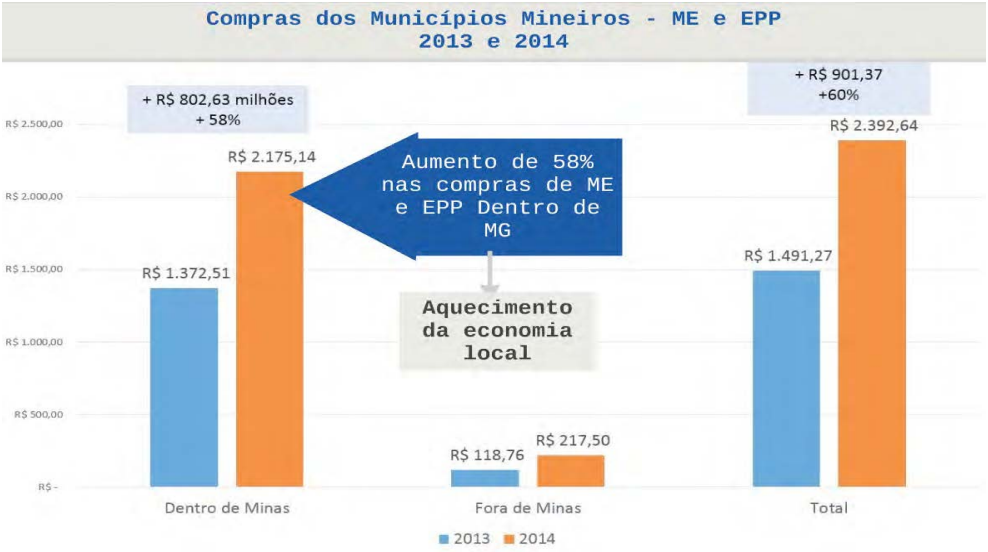
6 Laura Christine Ulrich é a autora da obra *Roads to Europe* (http://europa.eu) e relata a biografia de Heinrich Aigner e a gênese do Tribunal de Contas Europeu, que inspirou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais a implantar a Central Suricato de Fiscalização Integrada. Ouso comparar a dedicação de Heinrich Aigner (1924-1988) ao pioneirismo de Ruy Barbosa de Oliveira (1849-1923) para conceber o Tribunal de Contas da União do Brasil.

7 RAIS – Relação Anual de Informações Sociais, 2014. Ministério do Trabalho.

8 https://www.tce.mg.gov.br/imprimir.asp?codPagina1111620697.

9 O desenvolvimento regional é tema complexo, objeto de inúmeros estudos nacionais e internacionais. Internacionalmente veja mais detalhes na obra de Chang (2002). A nível nacional, Becker e Wittman (2003) destacam que distintas regiões respondem diferentemente aos desafios contemporâneos, construindo seus próprios modelos de desenvolvimento.

Gráfico 1 - Compras dos Municípios Mineiros ME e EPP por localização
Dentro x Fora de Minas Gerias – 2013 e 2014



Fonte: SIACE (2013/204); Base de Notas Fiscais Eletrônicas do Banco de Dados do TCE-MG e RAIS 2013/2014 Ministério do Trabalho.

Infere-se, portanto, que após a decisão do TCE-MG de atuar na efetividade da Lei Complementar 123/2006 ocorreu um aquecimento da economia local, com aumento de 58% nas compras de MEs e EPPs dentro do Estado de Minas Gerais.

Esta assertiva permite as seguintes considerações finais:

1) a sociedade hodierna não é mais uma sociedade disciplinar de Foucault (1987) (hospitais, asilos, presídios, quartéis e fábricas); vive-se, conforme leciona Han (2017) em uma sociedade de desempenho. Adita o sul-coreano com doutorado na Universidade de Friburgo e professor de filosofia e estudos culturais na Universidade de Berlim:

> Também seus habitantes não se chamam mais "sujeitos da obediência, mas sujeitos de desempenho e produção. São empresários de si mesmos. [...] A sociedade disciplinar é uma sociedade da negatividade. É determinada pela negatividade da proibição. O verbo modal negativo que a domina é o não-ter-o-direito. Também ao dever inere uma negatividade, a negatividade da coerção. A sociedade de desempenho vai se desvinculando cada vez mais da negatividade. Justamente a desregulamentação crescente vai abolindo-a. O poder ilimitado é o verbo modal positivo da sociedade de desempenho. [...] O sujeito de desempenho é mais rápido e mais produtivo que o sujeito da obediência. (HAN, 2017, p. 23-25).

O poder, porém, não cancela o dever. Daí uma necessidade que deverá ser objeto de outra pesquisa: como o aquecimento da economia local induz o desenvolvimento local?

2) O princípio da isonomia, o reconhecimento da estratégia do desenvolvimento local e regional, a identificação do instituto do microempresário individual como política pública, que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos, e a inclusão social e previdenciária são pilares de valorização do regramento democrático visto em Dahl (1997) e Rawls (2011), mas sobretudo e principalmente são comandos constitucionais e infraconstitucionais que devem nortear gestores e controladores da administração pública. Nesse sentido é mister:

a) entender que a compra pública não é apenas um ato administrativo isolado; ao contrário, integra um sistema de política pública com alto potencial transformador e inclusivo;
b) estimular planos de compras públicas de longa duração para que os empreendedores possam se preparar para o atendimento da necessidade da administração permitindo um enleamento a favor da sociedade;
c) capacitar e valorizar a unidade administrativa responsável pela aplicação da Lei Complementar 123/2006 e sua sucedânea a Lei Complementar 147/2014, com um plano de ação que contemple as tarefas a serem executadas e seus respectivos responsáveis, com o estabelecimento de prazos, metas e resultados desejados;
d) estabelecer as parcerias que se façam necessárias porque o sistema de insumos envolve atores que se encontram fora da administração pública.

3) No âmbito do Controle Externo, renovar o compromisso com a Agenda 2030, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente com o Objetivo 8 – promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos; e com o item 8.3 – promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros. Fazer valer a decisão imprimida em textos constitucionais – na Constituição da República a palavra desenvolvimento aparece 53 vezes; na Constituição do Estado de Minas Gerais aparece 91 vezes – e em legislação ordinária – na Lei n. 21.967/2016, que atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e institui a Rede de Desenvolvimento Econômico e Sustentável, o termo desenvolvimento aparece 337 vezes nas 105 folhas do documento. Portanto, os Tribunais de Contas do Brasil têm o dever de exercitar o protagonismo na aferição desta política pública.

4) Considerando o comportamento das compras públicas dos municípios mineiros no biênio 2014-2015, com base nas NFEs e RAIS, constata-se que neste ano em que o PIB do Brasil cai 3,8%, com o seu pior resultado em vinte e cinco anos, as compras das EPPs diminuíram apenas 1,59% (583,63 milhões de reais em 2015 contra 593,08 milhões de reais em 2014). As compras das MEs tiveram uma queda de 9,10% (1 bilhão, 358,09 milhões de reais em 2015 contra 1 bilhão 494,08 milhões de reais em 2014). As outras compras contraíram 24,85% no mesmo período: 2 bilhões 647,95 milhões de reais em 2015 e 1 bilhão, 989,77 de reais em 2014. Tais dados confirmam a preferência pelas EPPs e MEs, no âmbito de Minas Gerais, no momento da crise da 2015.
5) É necessária a utilização de indicadores de efetividade das políticas públicas no âmbito do Controle para a aferição dos resultados entregues aos cidadãos; e nessa esteira o TCE-MG utilizará, em caráter pioneiro, na emissão do Parecer do Balanço Geral do Estado, ano 2017, a ser elaborado e deliberado em 2018, o Índice da Efetividade da Gestão Estadual (IEGE). O índice se baseia no conceito SMART (TOLEDO, 2016), que define objetivos desde o planejamento até a aplicação. SMART é um acrônimo para as palavras Specific (os quesitos foram demarcados pela objetividade, a fim de não possibilitar dúvidas na interpretação da pergunta e da pontuação correspondente), Measurable (a proposta foi traduzir em números, para avaliação, as respostas dadas aos quesitos), Attainable (atingível e realizado em comum acordo), Relevant (relevante, no caso ao olhar do TCE-MG e do Governo do Estado de Minas Gerais – atitude em sintonia com a fala do Professor Wesley Matheus Oliveira ao avaliar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) para o IRB[10]), e Time Bound (temporizável, com a ponderação do número de questões a serem respondidas, considerando a necessidade de prazo razoável para que a atividade seja exequível para o Estado sem prejuízo de suas atividades rotineiras). Nessa esteira, as sete dimensões avaliadas pelo IEGE quanto à qualidade das políticas, ações e gastos públicos são assim denominadas:

a) Planejamento: i-Planej: índice Estadual de Planejamento;
b) Gestão Fiscal: i-Fiscal: Índice Estadual da Gestão Fiscal;
c) Educação: i-Educ: Índice Estadual da Educação;
d) Saúde: i-Saúde: Índice Estadual da Saúde;
e) Segurança Pública: i-Segp: Índice Estadual da Segurança Pública;
f) Meio Ambiente: i-Amb: Índice Estadual do Meio Ambiente;
g) Desenvolvimento Econômico: i-Des: Índice Estadual de Desenvolvimento Econômico.

10 "(...) A não apresentação das demais vozes (posições de outros órgãos, estudos, etc.) que compactuam com aspecto central à execução do índice promove, a quem lê o relatório, a estranha sensação de escutar um coral formado de uma única voz". (OLIVEIRA, 2016).

Na escolha das dimensões não se considerou, exclusivamente, a materialidade dos gastos públicos, tendo sido selecionadas, sobretudo, pela importância de uma gestão efetiva que busca a materialização dos direitos fundamentais.

Encerra-se afirmando que o tema é relevante para o Brasil, enquanto República Federativa, e para todos que compõem a nação. É necessária uma visão de desenvolvimento para enfrentar assimetrias e desigualdades em nossa federação e, espera-se, que a leitura desta pesquisa possa estimular uma melhor gestão pública, compreendendo-se que a avaliação a partir de informações prestadas exclusivamente pelos próprios gestores avaliados pode induzir a equívocos, pois estes podem relatar o que se espera de uma boa gestão e não, obrigatoriamente, o que realmente está acontecendo no âmago da gestão, e também incentivar a academia a vir ao debate do que é o verdadeiro desenvolvimento.

Referências

ATZORI, L; IERA, A; MORABITO, G. The Internet of things: a survey. **Computer Networks:** The International Journal of Computer and Telecommunications Networking, Amsterdam, v. 54, n. 15, p. 1-19, 2010.

BECKER, D F.; WITTMAN, M. L. (org.) **Desenvolvimento regional**: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

BIG DATA. *In*: OXFORD English Dictionary. Oxford: Oxford University Press, 2018. Disponível em: htpp://www.oed.com.view/Entry/18833. Acesso em: 22 maio 2018.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 4 ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1992. v. 1.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Decreto n. 8.538, de 6 de outubro de 2015. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais, pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 3-4, 5 out. 2015. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/101681916/dou-secao-1-07-10-2015-pg-3?ref=next_button. Acesso em: 26 ago. 2018.

BRASIL. Emenda constitucional n. 6, de 15 de agosto de 1995**.** Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 ago. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm. Acesso em: 26 ago. 2018.

BRASIL. Emenda constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 31 dez. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm. Acesso em: 26 ago. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1-10, 15 dez. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm#art88. Acesso em: 26 ago. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 147, em 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 8 ago. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm. Acesso em: 05 jul. 2019.

BUCHANAN, J. Social choice, democracy and free markets. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 62, n. 2, p. 114-123, abr. 1954.

CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. (org.). **Dicionário de políticas públicas.** Barbacena: Universidade do Estado de Minas Gerais, 2013.

CASTRO, S. H. R. Prefácio. *In*: SANTANA, J. E. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais. estratégias para suprimentos públicos**. Curitiba: Negócios Públicos, 2015.

CHANG, H-J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2002.

CHOMSKY, N. **Réquiem para o sonho americano**: os 10 princípios da concentração da riqueza e do poder. Lisboa: Editorial Presença. 2017.

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do estado.** 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 12. ed. New Jersey: Pearson/Prentice Hall, 2008.

DWORKIN, R. **Is democracy possible here?** Principles for a new political debate. Princeton: University Press, 2006.

FUKUYAMA, F. **Construção dos estados**: governo e organização no século XXI. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GRAU, E. [Conferência Magna de abertura]. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2016, São Paulo. Anais [...]. Belo Horizonte: IRB, 2017.

HABERMAS, J. **The structural transformation of the public sphere.** Cambridge: MIT Press, 1989.

HAN, B-C. **Sociedade do cansaço**. 2. ed. ampl. Petrópolis: Vozes, 2017.

IFAC. **ISQC-1**: Quality control for firms that perform audits and reviews of financial statements, and other assurance and related services engagements. New York: 2009. Disponível em: https://www.ifac.org/system/files/downloads/a007-2010-iaasb-handbook-isqc-1.pdf. Acesso em: 26 ago. 2018.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução: Raquel Ramalhete. Petrópolis, Vozes, 1987.

INNERARITY, D. **La política en tiempos de indignación**. 3 ed. Barcelona: Galaxia Gutemberg, 2015.

INTOSAI. **ISSAI 1**: declaração de Lima. Tradução: Tribunal de Contas da União. Viena: INTOSAI, 1977. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F5015623293FD0781C. Acesso em: 26 ago. 2018.

INTOSAI. **ISSAI 10**: declaração do México sobre independência da EPS. Tradução: Tribunal de Contas da União. Viena: INTOSAI, 2007. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F5015623294032784D. Acesso em: 26 ago. 2018.

INTOSAI. **ISSAI 12**: valor e benefícios das Entidades Fiscalizadoras Superiores – fazendo a diferença na vida dos cidadãos. Tradução: Tribunal de Contas da União. Viena: INTOSAI, 2013. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F501562329407778A7. Acesso em: 14 jun. 2018.

INTOSAI. **ISSAI 20**: princípios de transparência e *accountability*. Tradução: Tribunal de Contas da União. Viena: INTOSAI, 2010a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F501562329409F78D5. Acesso em 26 ago. 2018.

INTOSAI. **ISSAI 30**: código de ética. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25C8411C7015C89BCACB241AC. Acesso em 26 ago. 2018.

INTOSAI. **ISSAI 40**: controle de qualidade para as EFS. Tradução: Tribunal de Contas da União. Viena: INTOSAI, 2010b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F5015623294105795C. Acesso em 26 ago. 2018.

ISMAIL, S.; MALONE, M. S; GEEST, Y. V. **Organizações exponenciais**. São Paulo: HSM do Brasil, 2015.

MCAFEE, A; BRYNJOLFSSON, E. **Big data:** the management revolution. Harvard Business Review, 2012.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. **Consulta 951416, 9 de setembro de 2015**. Belo Horizonte: Tribunal de Contas, 2015. Disponível em: https://tcnotas.tce.mg.gov.br/TCJuris/Nota/BuscarArquivo/1173104. Acesso em 26 ago. 2018.

MORAND, C.-A. **Le droit néo-moderne des politiques publiques**. Paris: LGDJ, 1999.

OLIVEIRA, W. M. **Avaliação do índice da efetividade da gestão municipal**. [Documento encomendado pelo IRB]. 2016.

PINTO, E. V.C. **O futuro da justiça**. Lisboa: Nova Veja, 2015.

RAWLS, J. **O liberalismo político.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

ROCHA, Andréa. Após 7 anos, só 193 cidades implantaram Lei das MPEs. **Diário do Comércio**, Belo Horizonte, maio 2014. Disponível em: http://www.contabilidadenatv.com.br/2014/05/apos-7-anos-so-193-cidades-implantara/. Acesso em: 28 set. 2019.

ROSA, João Guimarães**. Grande sertão**: veredas. 16. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SIMÕES, Raquel de Oliveira Miranda. **A fiscalização das compras públicas pelo TCE-MG em cenário de *Big Data***: o uso da base da nota fiscal eletrônica. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Análise de Dados Aplicados ao Controle Externo) - Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo, 2018.

TOLEDO, M. Artigos. **Indicadores e metas SMART**: saiba tudo sobre o método. 2016. Disponível em: http://marcelotoledo.com/indicadores-metas-smart-conheca-o-metodo. Acesso em: 2 jan. 2019.

ZIKOPOULOS, P *et al*. **Harness the power of Big Data**: the IBM Big Data platform. Emeryville: MCGraw-Hill Osborne Media, 2012.

Parecer prévio como instrumento de *accountability* das contas de governo dos municípios: uma análise da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Prior opinion as an accountability instrument for municipal government accounts: an analysis of the activities of the Espírito Santo State Court of Accounts

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun*

Mestre em Administração Pública.
Conselheiro Corregedor do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Resumo: Este artigo visa avaliar conceitualmente o parecer prévio como instrumento de *accountability* e objetiva conhecer o foco do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) no manuseio de tais ferramentas em relação aos municípios capixabas. Como primeiro passo, ressaltam-se os aspectos gerais do parecer prévio nos âmbitos constitucional, legal, jurisprudencial e doutrinário; no segundo momento, avaliam-se os 369 pareceres prévios apreciados pelo TCE-ES entre 2009 e 2015; por fim, aclara-se o verdadeiro potencial dos pareceres prévios como mecanismo de *accountability* que devem fornecer tempestivamente supervisão, visão e previsão de temas relacionados às contas públicas, visando, sobretudo, ao aperfeiçoamento das ações governamentais.

Palavras-Chave: Parecer prévio. Contas de governo. *Accountability.* Equilíbrio fiscal.

Abstract: This article aims to conceptually evaluate the prior opinion as an instrument of accountability and objective to know the focus of the Court of Accounts of the State of Espírito Santo (TCE-ES) in the handling of such tools in relation to the municipalities of Espírito Santo. As a first step, the general aspects of the prior opinion in the constitutional, legal, jurisprudential and doctrinal areas are highlighted; secondly, the 369 priors opinions assessed by the TCE-ES between 2009 and 2015 are assessed; Finally, the true potential of prior opinion is clarified as a mechanism of accountability that should provide timely supervision, vision and forecasting of issues related to public accounts, aiming above all at improving governmental actions.

Keywords: Prior opinion. Government accounts. Accountability. Fiscal balance.

Artigo recebido em 07/07/2019. Aprovado em 23/08/2019.

* rodrigo.chamoun@tce.es.gov.br

1 Introdução

O Brasil possui 5.570 municípios, dos quais 78 estão no Estado do Espírito Santo. Os pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas sobre as contas de governo podem servir de instrumento de *accountability*, visto que os municípios prestam a maior parte dos serviços públicos afetos ao dia a dia dos cidadãos e que o regular cumprimento desse dever constitucional depende, fundamentalmente, de finanças públicas equilibradas.

O artigo 31, § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, dispõe que a "fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei", e, ainda, que o controle externo a cargo das Câmaras Municipais "será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver."

Emitido pelos tribunais de contas, o parecer prévio sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar "só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da câmara municipal". Essas são as chamadas "Contas de Governo", que são o resultado de um complexo, sistemático e verdadeiro processo de auditoria integrada e sistêmica que visa à *accountability* e à governança das ações governamentais em determinado exercício (COSTA *et al.*, 2011, p. 20).

O presente trabalho analisou o caso prático de 369 pareceres prévios apreciados pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), entre os anos de 2009 e 2015 com o objetivo de aferir a tempestividade e o foco da Corte na análise das contas prestadas anualmente pelos prefeitos municipais.

Permitir-se-á, pelo resultado desta pesquisa, uma reflexão sobre o equilíbrio fiscal dos municípios, e como os tribunais de contas, por meio dos pareceres prévios, podem atuar como instrumento de *enforcement* para que a responsabilidade na gestão fiscal se estabeleça a tempo e a modo.

Na visão de Schick (2003, p. 24), a intervenção do controle após a transgressão ter ocorrido é menos eficaz do que arranjos que dissuadem as infrações antes de acontecer. Nesse sentido, os pareceres prévios não devem restringir-se à atuação *a posteriori,* que permite, muitas vezes a consumação do desequilíbrio fiscal dos entes municipais; ao contrário, as cortes podem desenvolver novos instrumentos de controle que busquem tempestiva e permanentemente minimizar ocorrências de irregularidades antes que se consolidem, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

2 Aspectos gerais do parecer prévio

Como dito, o parecer prévio, emitido sobre as contas do chefe do Poder Executivo só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da câmara municipal. Portanto, o ordenamento jurídico brasileiro conferiu relevante importância ao parecer prévio sobre as contas anuais de prefeito, pois o quórum de dois terços é superior ao de três quintos exigidos para a aprovação de emendas à Constituição, concedendo um elevado *status* constitucional à emissão de tais pareceres (ANDRADA, 2010). Essa regra constitucional é cristalina ao determinar que não há o julgamento, pelo Poder Legislativo, das contas anuais do prefeito, sem antes haver a opinião especializada do respectivo Tribunal de Contas por meio da emissão do parecer prévio.

Já o art. 84, da CF/88 preconiza que compete privativamente ao presidente da República "prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior". Por simetria, essa obrigação repete-se aos governadores e aos prefeitos. Portanto, quem presta contas é o chefe do Executivo, e não a União, o estado-membro ou o município.

No âmbito municipal, segundo Furtado (2007, p. 63), o dever de prestar contas anuais é da pessoa física do prefeito. Nesse caso, o chefe do Executivo age em nome próprio, e não em nome do município. É uma obrigação personalíssima que só o devedor pode efetivar, cuja omissão gera severas consequências previstas no ordenamento jurídico.

Diante do exposto, o que de fato seria a prestação anual de contas de governo? A primeira distinção – entre a emissão do parecer prévio pelos tribunais de contas e o julgamento dos responsáveis por recursos públicos – foi matéria analisada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 849 MT, julgada em 11 de fevereiro de 1999 e publicada em 23 de abril do mesmo ano, de relatoria do então ministro Sepúlveda Pertence. Segue sua ementa.

> [...] é clara a distinção entre a do art. 71, I – de apreciar e emitir Parecer Prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo – e a do art. 71, II – de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de Parecer Prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária [...] (BRASIL, 1999).

Na mesma linha, decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso Ordinário de Mandado de Segurança (ROMS) nº 11.060:

> O **conteúdo** das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o **cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal.** Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, 1. c./c.49, IX da CF/88). (BRASIL, 2002, grifo nosso).

Preleciona Britto (2002, p.72-73), ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, "que os julgamentos legislativos se dão por um critério subjetivo de conveniência e oportunidade, critério esse que é forma discricionária de avaliar fatos e pessoas". Outra valiosa contribuição sobre o tema é fornecida por Furtado (2007) quando sugere alguns parâmetros para o exame das contas de governo feitos pelos tribunais de contas e julgamento exercido pelos vereadores:

> Tratando-se de exame de contas de Governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. **Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais.** Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. (FURTADO, 2007, p. 70, grifo nosso).

Nesse dever constitucional, o prefeito não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária. Portanto, tais contas devem ser examinadas pelos tribunais de contas com foco na atuação do chefe do Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentárias Anual (LOA).

3 Uma avaliação dos pareceres prévios emitidos pelo TCE-ES entre 2009 e 2015

O art. 1º, III, da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCE-ES), determina que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, apreciar as

contas prestadas anualmente pelos prefeitos, emitindo prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

Logo, a emissão do parecer prévio sobre as contas de governo poderá ser pela: aprovação das contas, quando demonstrada a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais; aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte em danos ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal; ou pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

3.1 A tempestividade dos pareceres prévios

O Espírito Santo possui 78 municípios e, entre 2009 e 2015, o TCE-ES apreciou 369 contas de governo com emissão de pareceres prévios e tanto a Constituição do Estado do Espírito Santo (CEES), promulgada em 5 de outubro de 1989 quanto a Lei Orgânica do TCE-ES determinam que seja competência da Corte de Contas apreciar com a emissão de parecer prévio, no prazo de até vinte e quatro meses a contar do seu recebimento, as contas prestadas anualmente pelos prefeitos, que as encaminham até noventa dias após o encerramento do exercício.

Entretanto, conforme se observa nos dados da Tabela 1, 35,50% dos pareceres prévios não atenderam ao prazo estabelecido na CEES.

Tabela 1 - Demonstração de quantitativo e percentual de pareceres prévios apreciados, quanto aos prazos constitucionais, no Estado do Espírito Santo, entre 2009 e 2015

Total de Pareceres Prévios apreciados	Total de Pareceres Prévios apreciados que cumpriram o prazo constitucional	Total de Pareceres Prévios apreciados que não cumpriram o prazo constitucional
369	238	131
100%	64,50%	35,50%

Fonte: Autor com base nos dados obtidos dos pareceres prévios do TCE-ES (2017).

Vale destacar que apesar do percentual de descumprimento constatado, a média registrou margem segura em relação ao prazo constitucional, visto que o limite máximo seria de 720 dias (equivalente a 24 meses).

Tabela 2 - Demonstrativo da média verificada nos pareceres prévios, no estado do Espírito Santo, apreciados entre 2009 e 2015

Prazos observados na emissão dos Pareceres Prévios	Quantidade de dias para a emissão dos Pareceres Prévios pela Aprovação	Quantidade de dias para a emissão dos Pareceres Prévios pela Aprovação com Ressalvas	Quantidade de dias para a emissão dos Pareceres Prévios pela Rejeição
Média	653	662	667

Fonte: Autor com base nos dados obtidos dos pareceres prévios do TCE-ES (2017).

A partir de 2017, todavia, o TCE-ES estabeleceu um rigoroso mecanismo de cumprimento de prazos processuais, onde os pareceres prévios passaram a ser apreciados em 460 dias (média). Mesmo assim, considerando a média atual para apreciação das contas de governo, pode-se concluir que o resultado ainda não é suficiente.

Sobre o tema, Lima, Oliveira e Camargo (2017, p. 58), ao debaterem uma nova perspectiva dos pareceres prévios sobre as contas do presidente de República, são taxativos ao afirmar que esse instrumento "tem sido um ritual de mínima relevância política, tardiamente finalizado e de nenhuma consequência prática". Dentre outros temas, os autores sugerem, "que resultados eficientes dependem de uma apreciação tempestiva do parecer prévio, quando muito, no começo do exercício seguinte".

Diante desta constatação, torna-se imperioso fazer uma reflexão sobre os métodos utilizados pelos tribunais de contas para cumprir a sua primeira competência constitucional, prevista no art. 71, inciso I da CF/88.

3.2 O foco do TCE-ES na análise das contas de governo

A Secretaria de Controle Externo de Contas (SecexContas) é a unidade técnica responsável pela execução das atividades operacionais de acompanhamento e fiscalização da gestão fiscal dos municípios, com a finalidade de subsidiar a análise das contas prestadas anualmente pelos prefeitos municipais.

Para isso, essa unidade elabora a Análise Inicial de Conformidade (AIC), o Relatório Técnico Contábil (RTC) e a Instrução Técnica Inicial (ITI), esta última quando identificados indícios de irregularidades. Encerrando a instrução processual, a SecexContas prepara a Instrução Técnica Conclusiva (ITC) que conterá a narrativa dos autos, o exame das questões de fato e de direito e a conclusão, contendo a proposta de encaminhamento.

Dito isso, da análise das 369 ITCs que subsidiaram os pareceres prévios emitidos em apreciação às contas municipais de governo entre 2009 e 2015, verifica-se que 149 delas utilizaram-se de dispositivos constitucionais, legais e regimentais para sugerir a aprovação com ressalvas ou rejeição, a partir de 1.606 ocorrências (irregularidades apontadas), divididas da seguinte forma:

Tabela 3 - Demonstrativo de ocorrências (irregularidades apontadas) constantes das instruções técnicas conclusivas, no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no período entre 2009 e 2015

Normativo Infringido	Número de ocorrências	%
Lei 4.320/1964	1069	66,56%
LRF	150	9,34%
Regimento Interno do TCE-ES	119	7,41%
Outros	119	7,41%
CF/1988	116	7,22%
CEES	33	2,05

Fonte: Autor com base nos dados obtidos dos pareceres prévios do TCE-ES (2017).

Como se percebe na Tabela 3, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, foi a base principal para a análise técnica das contas de governo, cujos dispositivos mais utilizados serão analisados mais adiante no Quadro 2.

No entanto, a mesma tabela demonstra que a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (LRF) não teve o seu potencial bem explorado. A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, 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.

Os dispositivos que dizem respeito à LRF aparecem em apenas 150 ocorrências, que podem ser organizadas em cinco grupos predominantes conforme explicitado no Quadro 1:

Quadro 1 - Demonstrativo das principais infringências à Lei de Responsabilidade Fiscal constantes nas Instruções Técnicas Conclusivas, no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no período entre 2009 e 2016

Infringências	Dispositivos usados nas ITCs (LRF)	Número de ocorrências
Deficits orçamentário e financeiro e orçamento superestimado	Artigos 1º, § 1º, 4º, 9º e 12	40
Infringências aos limites e ao controle das Despesas com Pessoal	Artigos 19, 20, 22, 23 e 66	40
Divergências nas Demonstrações Contábeis – escrituração e consolidação	Artigos 50, I, III, §§ 1º e 3º	25
Obrigações de despesas contratadas em final de mandato sem disponibilidade financeira	Artigo 42	15

Infringências	Dispositivos usados nas ITCs (LRF)	Número de ocorrências
Cancelamento irregular de dívida ativa e arrecadação insuficiente de dívida ativa	Artigos 11, 12 e 14	13
Outros		17

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos dos pareceres prévios do TCE-ES (2017).

O que se extrai do Quadro 1 é a ausência de menção a importantes dispositivos que visam à garantia do equilíbrio intertemporal das contas públicas dispostos na LRF, como aqueles que controlam as despesas obrigatórias de caráter continuado e a conservação do patrimônio público, por exemplo.

O Quadro 2, que tem por objetivo demonstrar os aspectos contábeis dos dez dispositivos mais citados como tendo sido infringidos nas ITCs, revela informações que vão no mesmo sentido. Nove dispositivos referem-se à Lei nº 4.320/1964 e apenas um à LRF, conforme segue:

Quadro 2 - Características gerais dos dez dispositivos mais citados pelas instruções técnicas conclusivas nos pareceres prévios pela aprovação com ressalvas e rejeição, no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no período entre 2009 e 2015

Dispositivos	Número de ocorrências	Aspectos segundo o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP)		
		Orçamentário	Patrimonial	Fiscal
4.320/1996, art. 85	235		x	
4.320/1996, art. 101	82		x	
4.320/1996, art. 89	73		x	
4.320/1996, art. 86	65		x	
4.320/1996, art. 105	62		x	
4.320/1996, art. 106, I	57		x	
4.320/1996, art. 103	46	x		
4.320/1996, art. 100	45		x	
4.320/1996, art. 93	28		x	
LRF, art. 1º, § 1º	27			x

Fonte: Autor com base nos dados obtidos dos pareceres prévios do TCE-ES (2017).

O Quadro 2, portanto, demonstra que o foco dos trabalhos da auditoria do TCE-ES, que subsidiaram os pareceres prévios, está restrito ao aspecto patrimonial, que compreende o registro e a evidenciação da composição patrimonial do ente público.

Tais dados também revelam que os municípios precisam aprimorar os seus processos de contabilização. Nessa mesma linha de entendimento, Velten (2015), mestre em Ciências Contábeis e auditora de controle externo do TCE-ES, concluiu em dissertação apresentada à Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em

Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE/ES) da seguinte forma:

> [...] com base nas estatísticas deste presente estudo, pode-se sugerir que os prefeitos municipais invistam na estruturação dos seus departamentos de contabilidade, visto que os municípios que possuem maior quantidade de profissionais da contabilidade e que possuíam assessoria contábil, ou seja, maior quantidade de profissionais da área contábil, independentemente da sua forma de contratação, tinham maior probabilidade de terem sua prestação de contas aprovadas. (VELTEN, 2015, p. 78).

Os dados apresentados no presente estudo demonstram que a atuação do TCE-ES esteve voltada predominantemente para as questões patrimoniais, em detrimento da aplicação de dispositivos constitucionais e legais mais apropriados para a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e da avaliação das principais políticas públicas.

4 Um novo foco para parecer prévio

O Brasil tem evoluído para convergir às melhores práticas e aos padrões internacionais da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, mas indagações surgem em meio ao emaranhado de regras que a mente humana é capaz de criar e recriar: como o cidadão comum pode interpretar esse amontoado de dados? É possível aproximar uma linguagem tão densamente técnica da compreensão das pessoas não especialistas?

O Projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujas finalidades e os princípios fundamentais estavam dispostos no Capítulo I, artigo 5º, já buscava responder a tais questões.

No art. 6º, que detalhava quais princípios fundamentais deveriam ser cumpridos, dois se destacavam nesse tema: "[...] f) transparência na elaboração e na divulgação dos documentos orçamentários e contábeis em linguagem simples e objetiva; e g) amplo acesso da sociedade a informações sobre as contas públicas" (BRASIL, 2000).

Portanto, transparência na elaboração e na divulgação dos documentos orçamentários e contábeis com linguagem simples e objetiva já era uma das preocupações centrais do legislador. Aqui ganha relevo a *accountability*, termo de difícil tradução para a língua portuguesa.

Mark Bovens (2005), por exemplo, destaca que no discurso contemporâneo político e acadêmico, a *accountability* geralmente serve como um guarda-chuva conceitual que cobre vários significados distintos. Na tentativa de dar uma descrição mais concisa da *accountability*, Pollitt (2003, p. 83) sugere ser ela "a obrigação do responsável pelos negócios públicos de explicar e justificar sua conduta", ou seja, de prestar contas. Isso, consequentemente, implicaria a existência de um titular das contas públicas ou responsável, um sistema de auditorias e um tribunal.

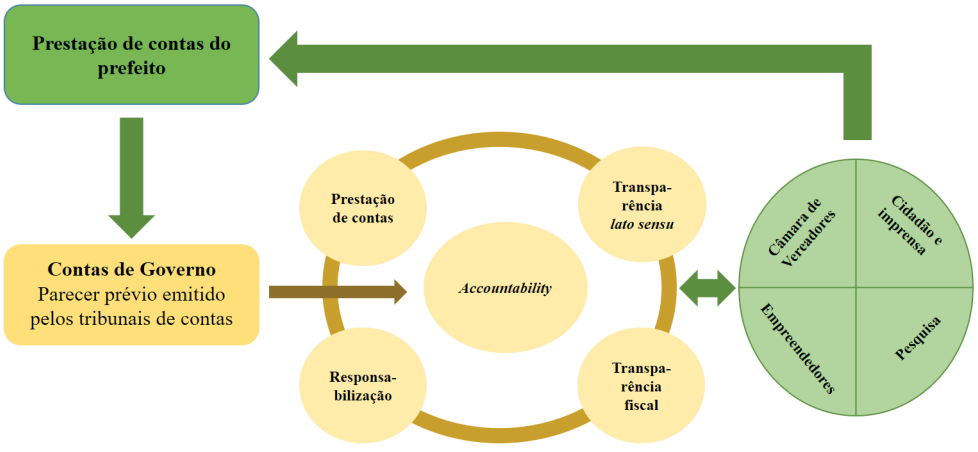
Segundo esse mesmo autor, a importância da *accountability* se impõe, então, na medida em que assegura "meios democráticos de monitorar e controlar a conduta dos governantes, por prevenir concentrações de poder e por aumentar a capacidade de aprendizado e a efetividade da Administração Pública". (BOVENS, 2006 *apud* ROCHA, 2013, p. 905).

No entender de Schedler (1999, p. 14), para que cada um desses valores atinja a plenitude, a *accountability* deve exigir dos negócios públicos transparência, prestação de contas e responsabilização.

Diante da variedade apresentada pela literatura quanto ao tema, o conceito de *accountability,* para efeitos de emissão de parecer prévio pelos tribunais de contas sobre contas de governo, neste artigo, assentar-se-á sobre quatro pilares: (i) transparência, como garantia do direito constitucional de acesso às informações públicas; (ii) transparência fiscal, como instrumento mais específico para chamar a atenção dos cidadãos sobre o processo orçamentário e a gestão fiscal; (iii) prestação de contas, não apenas como dever formal consubstanciado em relatórios extensos e complexos que poucos conseguem entender, mas como forma de acesso, sem obstáculos, dos cidadãos às decisões tomadas pelos gestores públicos e órgãos de controle; e (iv) responsabilização, como processo de fortalecimento da democracia ao alcançar aqueles que no poder, por seus atos e/ou omissões, atuarem contrariamente às normas jurídicas e ao interesse público.

Assim, o parecer prévio sobre contas de governo é resultado de um complexo, sistemático e verdadeiro processo de auditoria integrada e sistêmica que visa à *accountability* que, ao final, fornecerá às câmaras municipais relatórios tempestivos e completos para o julgamento político previsto na Constituição Federal, bem como informações compreensíveis capazes de despertar a participação dos vereadores, do cidadão, da imprensa, dos empreendedores, dos pesquisadores e do próprio Executivo.

Figura 1 - Visão geral da *accountability* nos pareceres prévios



Fonte: Autor (2017).

No artigo "*Information rights: citizenship in the information society*", Bovens (2002) defende que aos direitos civis, políticos e sociais, conquistados nos séculos XVII e XVIII, XIX e XX deve acrescer-se o direito à informação. Segundo ele, a cidadania democrática baseia-se ao acesso constitucionalmente garantido às informações públicas, sendo insuficiente apenas o direito ao voto quando as decisões governamentais não são apropriadamente acessíveis ao cidadão.

Portanto, os documentos públicos devem estar disponíveis sem barreiras físicas e financeiras, por meio de ferramentas nas quais os próprios cidadãos decidam qual informação é considerada relevante e como formatá-la, de modo que esse livre exercício dê impulso ao processo de responsabilização e aos controles democráticos. Para isso, faz-se necessário que a prestação de contas seja feita em formatos reduzidos, elaboradas com linguagem comum, acessíveis por vários meios e disponibilizadas com periodicidade curta e regular. (BOVENS, 2002).

Nessa direção, Cruz *et al.* (2014) reforçam tal desafio quando defendem que

> [...] o pesquisador, o jornalista, o professor e, inclusive, o escritor não podem deixar de perseguir um resultado gradual e evolutivo para romper com a elitização do conhecimento acerca do comportamento das finanças públicas no Brasil. (CRUZ *et al.*, 2014, p. 4).

É óbvio que o cidadão precisa de informação compreensível e tempestiva para emitir com clareza, capacidade e equilíbrio um juízo qualificado que faz da atividade política/administrativa da cidade onde mora. Por isso, o parecer prévio é um dos mais importantes instrumentos de promoção de *accountability* governamental e, consequentemente, constitui um dos maiores desafios para a atuação do controle externo (COSTA *et al.*, 2011, p. 25).

No Brasil, todavia, é preciso tomar cuidado para que a responsabilização não se torne um fim em si mesma. Ela deve se restringir ao *status* de consequência – apenas isso. Nesse sentido, comentando os objetivos do parecer prévio sobre as contas do presidente da República, Lima, Oliveira e Camargo (2017) são bastante enfáticos:

> [...] o que menos interessa nesse processo na perspectiva funcional da Constituição é a busca por um juízo qualificativo de aprovação ou reprovação (não preciso na legislação primária). Na verdade, a expectativa por esse mal compreendido juízo tem trazido enormes prejuízos à compreensão e funcionalidade desse instrumento de *accountability*. (LIMA, OLIVEIRA e CAMARGO, 2017, p. 57).

Assim, o parecer prévio como instrumento de *accountability* por excelência não pode se restringir apenas a uma ferramenta que visa a identificar irregularidades e possibilitar a penalização de quem as cometeu e cuja preocupação central seja a

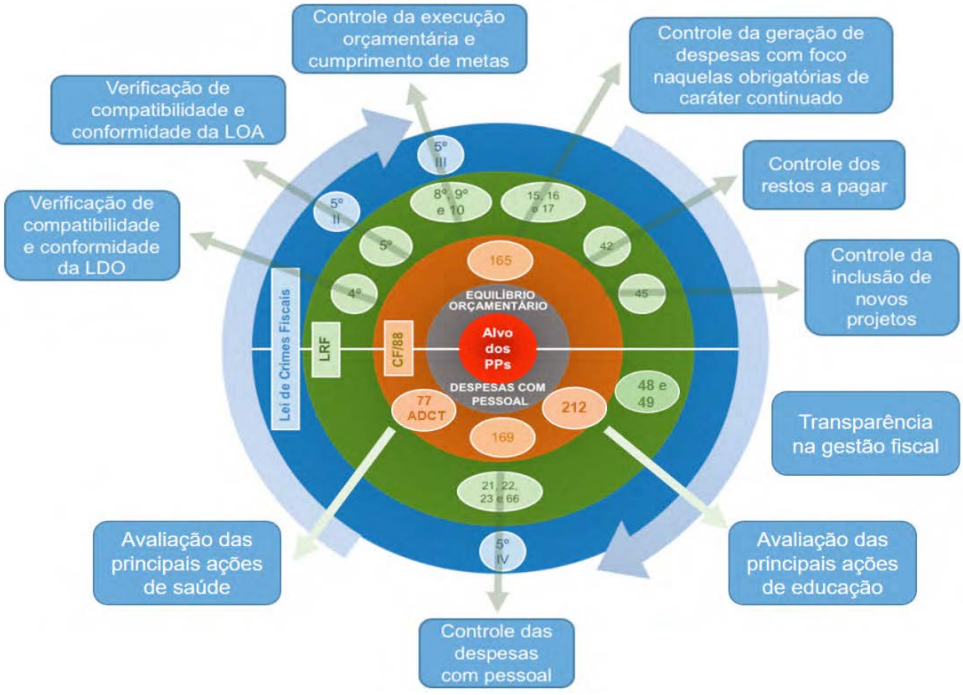
responsabilização de prefeitos e governadores. O estratégico seria o fornecimento a tempo e a modo das explicações à sociedade da situação das contas públicas e dos programas governamentais, contribuindo, assim, para o ganho de eficiência da gestão.

Nesse contexto, as auditorias governamentais, precisam ser seletivas e estratégicas em seu trabalho e devem fazê-lo de acordo com as maiores necessidades dos cidadãos e da sociedade e, em alguns casos, esse papel inclui o fornecimento de *inputs* para a tomada de decisões do Legislativo e do Executivo no início do ciclo das políticas públicas, expressas nos instrumentos de planejamento governamental (OECD, 2015, p. 21-23).

Por isso, o foco dos pareceres prévios deve contemplar alvos estratégicos de controle que englobem, prioritariamente, mecanismos de *enforcement* para garantir responsabilidade na gestão fiscal e avaliação contínua das principais políticas públicas ofertadas pelos municípios.

Conforme demonstrado na Figura 2, o ordenamento jurídico brasileiro ofertou uma gama significativa de instrumentos, como a verificação de compatibilidade e conformidade entre os instrumentos orçamentários, controle da execução orçamentária, da geração dos grandes grupos de despesas e avaliação das principais políticas públicas de saúde e educação.

Figura 2 - Os alvos estratégicos do novo parecer prévio



Fonte: Autor (2017).

Nessa linha de entendimento, têm-se os principais dispositivos para o controle das finanças públicas disponíveis na CF/88, na LRF e na Lei 10.028 de 19 de outubro de 2000 que trata dos crimes cometidos contra as finanças públicas. Essas ferramentas são capazes, se utilizadas tempestivamente pelos tribunais de contas, de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio fiscal dos municípios.

Torna-se fundamental, então, que os pareceres prévios atuem para: (i) avaliar a conformidade e a compatibilidade dos Planos Plurianuais, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais; (ii) controlar a execução orçamentária, o cumprimento de metas, a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado, os restos a pagar, a inclusão de novos investimentos no orçamento, a conservação do patrimônio público e as despesas com pessoal; (iii) consolidar a transparência na gestão fiscal; e (iv) avaliar e monitorar, minimamente, as principais ações de saúde e educação dos municípios.

Não é possível, no presente artigo, abordar individualmente a importância de se prestigiar, em sede de parecer prévio, todos os alvos estratégicos definidos na Figura 2. Todavia, priorizar-se-á uma reflexão sobre a necessidade da atuação dos tribunais de contas no aperfeiçoamento do processo orçamentário dos municípios, pois a luta pela alocação de recursos se dá justamente nesse momento.

Então, partindo da premissa de que o parecer prévio deve avaliar o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, dos limites impostos aos níveis de endividamento, aos gastos mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e gastos com pessoal, conclui-se que os instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA) devem estar no foco dos pareceres prévios, especialmente a LOA, pois ela se coloca como pedra angular do sistema.

Para Tanzi (2015), a promoção da política fiscal moderna impulsionou a criação de instituições essenciais e, dentre elas, com o passar do tempo, o orçamento público virou uma ferramenta valiosa para promover os objetivos sociais. Nele, o governo deve expor com clareza suas metas fiscais, planos, quando, quanto e como pretende gastar, de onde vem a receita e como isso tudo pode impactar a economia. A discussão do orçamento é o momento ideal para que haja a interação entre o Executivo, o Legislativo, a sociedade e o mercado, objetivando a definição de prioridades tendo como limite os recursos previstos. Tudo isso feito com muito senso de realidade.

Entretanto, na teoria de Harvey e Gayer (2015, p. 4 e 126), a autoafirmação pessoal e as expectativas irrealistas muitas vezes levam o cidadão a fazer exigências extravagantes ao sistema político sem calcular que os programas do governo têm um custo de oportunidade.

Cumpre destacar que algumas teorias estudam o comportamento do eleitor no processo do crescimento dos gastos públicos, afinal de contas, eles elegem aqueles

que normatizarão o funcionamento do Estado nos mais diversos campos legislativos. Os parlamentares, considerados a voz dos eleitores, vão decidir o que, como, quanto e quando vão gastar os impostos pagos pelos contribuintes, independentemente se tais decisões afetarão o equilíbrio fiscal no futuro.

Buchaman (2017), ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1986 e criador da Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*), chama a atenção para esse fenômeno por observar que são sutis as diferenças entre o comportamento diante da ignorância e/ou da incerteza: se o eleitor não possui informações adequadas sobre alternativas, ele as conceitua equivocadamente; se ele é afetado por uma ilusão, faz um julgamento falso das opções; se ele se comporta irracionalmente, adota escolhas inconsistentes.

Weder de Oliveira chamou atenção para as reflexões de Buchaman e Wagner, que

> [...] atribuem a expansão do gasto público à percepção errada por parte dos eleitores, que interpretariam gastos maiores no presente como benefícios diretos e visíveis, não percebendo integralmente os custos de impostos maiores e gastos públicos menores no futuro. (OLIVEIRA, 2015, p. 60).

Já Schick (2003, p. 19) alerta para dificuldade, sobretudo, de mensurar os custos futuros desses benefícios, principalmente quanto ao número de pessoas que podem reivindicar o acesso aos programas. Ele cita que muitos planos que foram implementados num dado momento e se mostraram mais caros do que o esperado, visto que uma vez iniciados, os programas tendem a ser expandidos para cobrir grupos adicionais. Diversos casos sugerem que, mesmo se a elegibilidade inicial for estritamente definida, as forças políticas e as partes interessadas podem ser postas em movimento para expandir o direito além do pretendido e os programas, com público definido, são progressivamente transformados em universais.

No Brasil, os municípios são responsáveis por uma ampla gama de serviços públicos que pressionam fortemente os seus gastos. Assim sendo, as peças de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), que deveriam visar ao equilíbrio entre receitas e despesas, são permanentemente desafiadas, pois se vive num ambiente que une a grave crise fiscal, o aumento contínuo da demanda por serviços públicos, muitas das vezes sofisticados e caros, com o declínio da confiança dos cidadãos nas instituições.

Fundamental, então, que os pareceres prévios se adequem a tal realidade para atuarem realmente como instrumento de *enforcement*, palavra cujo sentido mais abrangente pode ser traduzido como um conjunto de medidas para garantir o cumprimento da lei, de fazer com que a lei seja obedecida (OLIVEIRA, 2015, p. 60).

Nesse aspecto, Schick (2003, p. 19) reforça que são necessários mecanismos de *enforcement* para ajustar as práticas orçamentárias a cumprirem as regras fiscais, e um elemento-chave para aplicação da legislação é a atuação de auditorias que

acompanhem as ações orçamentárias e as possíveis violações. O citado autor alerta, no entanto, que a intervenção do controle após a transgressão ter ocorrido é menos eficaz do que arranjos que dissuadem as infrações antes de acontecer.

Pelo o exposto, o ideal é que o parecer prévio seja apreciado no começo do exercício seguinte, de forma que as informações contidas possam ser utilizadas para qualificar as discussões sobre a alocação de recursos no PPA, LDO e LOA, e subsidiar as decisões políticas que visam aperfeiçoar as ações governamentais.

Esse modelo pode estimular a participação da sociedade e pode fortalecer o exercício da cidadania. No Brasil, têm-se eleições a cada quatro anos para prefeitos e vereadores. Portanto, durante um mandato, a sociedade poderá discutir com o Executivo e o Legislativo o processo orçamentário em nove oportunidades: uma vez no PPA, quatro vezes nas LDOs e outras quatro vezes nas LOAs. É aqui que se materializa o funcionamento da Administração Pública, por isso o ideal seria que esse processo tivesse uma participação ativa dos tribunais de contas.

E qual seria então a contribuição dos tribunais de contas nesse contexto?

Emitir pareceres prévios que forneçam tempestivamente informações fidedignas relacionadas ao equilíbrio intertemporal das contas públicas e do aperfeiçoamento das ações governamentais. Assim, o seu escopo necessita contemplar, primordialmente, assuntos que dizem respeito à responsabilidade na gestão fiscal e avaliação, minimamente, das principais políticas públicas de saúde e educação, visto que tais áreas são contempladas pela Constituição com aplicações mínimas obrigatórias, além de comporem parte significativa dos orçamentos das prefeituras.

Sendo assim, nas palavras do secretário geral da OCDE, Gurría, a atuação contemporânea dos tribunais de contas precisa orientar-se no sentido de trabalhar para além da tradicional função de supervisão:

> deve fornecer visões, com o objetivo de aprimorar o funcionamento de processos e programas; e previsões, com a finalidade de ajudar governos a se adaptarem a futuras tendências e riscos – tudo isso se dá a partir do acompanhamento de cada estágio do ciclo das políticas, quais sejam, formulação, implementação, monitoramento e avaliação. (OECD, 2015, p. 3).

Esse conjunto de informações relevantes deve ser tempestivo, compreensível, facilmente acessível e capaz de mobilizar parte da opinião pública, cujos destinatários principais são o Legislativo, o Executivo, o cidadão, a imprensa, o mercado e a academia.

Ciente dessa missão, o TCE-ES vem assumindo importantes desafios em busca da excelência do controle externo, tendo implantado, nos últimos anos, poderosas ferramentas, a exemplo **(i)** da Certidão de Regularidade para Transferências Voluntárias (CRTV), cuja emissão é condicionada ao cumprimento do mínimo constitucional em educação e saúde, ao atendimento dos limites de despesa total com pessoal, da dívida

consolidada, de contratação de operações de crédito e de inscrição em restos a pagar no último ano de mandato, à comprovação da instituição, previsão e arrecadação de impostos de competência do Ente, à publicação do relatório resumido da execução orçamentária e do relatório de gestão fiscal e ao envio tempestivo das prestações de contas (art. 14, da Instrução Normativa 37, de 20 de setembro de 2016); **(ii)** do Controle Informatizado de Dados do Espírito Santo que integra a remessa de dados referentes a prestações de contas, a folhas de pagamento, a atos de pessoal sujeitos a registro e a contratações, emitindo alertas da LRF eletronicamente em até 24 horas e disponibilizando conteúdo de interesse social no portal do TCE-ES (CIDADES - Resolução 247, de 18 de setembro de 2012 e alterações); e **(iii)** da definição e controle de prazos para apreciação e julgamento de processos e metas para redução de estoque processual (Resolução 300, de 29 de novembro de 2016).

5 Considerações finais

A questão central examinada foi o foco dos 369 pareceres prévios apreciados entre 2009 e 2015 pelo TCE-ES. Sublinha-se que as irregularidades encontradas redundaram num conjunto de 1.606 ocorrências relativas ao descumprimento de dispositivos legais, dos quais a Lei nº 4.320/64 respondeu por 66,56%; e a LRF, por 9,34%. E mais: dos dez dispositivos mais citados sobre as irregularidades encontradas oito referiram-se ao aspecto patrimonial, restando comprovado o alvo preferencial do TCE-ES na apreciação das contas de Governo.

Diante disso, sugere-se que, em sede de parecer prévio, a atuação das cortes de contas priorize: (i) avaliar a conformidade e compatibilidade dos Planos Plurianuais, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais; (ii) controlar a execução orçamentária e o cumprimento de metas, a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado, os restos a pagar, a inclusão de novos investimentos no orçamento e da conservação do patrimônio público, as despesas com pessoal; (iii) consolidar a transparência na gestão fiscal; e (iv) avaliar e monitorar, minimamente, as principais ações de saúde e educação dos municípios.

Igualmente importante, uma *performance* contemporânea dos tribunais de contas exige que os pareceres prévios provejam, além da tradicional função de *supervisão*, o fornecimento de *visões*, com o objetivo de aprimorar o funcionamento das políticas públicas a partir da análise de dados históricos e informações comparáveis do conjunto do governo; e *previsões*, baseadas em relatórios com perspectivas futuras e exames de horizontes, cenários e projeções fiscais de longo prazo, cuja finalidade principal é ajudar a sociedade e os Poderes Legislativos e Executivos locais a se adaptarem a tendências e riscos vindouros.

É fundamental, portanto, destacar que o sucesso do modelo proposto depende de informações tempestivas, compreensíveis e capazes de despertar a participação

do cidadão, dos vereadores, da imprensa, dos empreendedores, dos pesquisadores e do próprio Executivo.

Referências

ANDRADA, Antônio Carlos Doogal de; BARROS, Laura Correa de. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 77, n. 4, p. 53-75, out./dez. 2010. Disponível em: http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1084.pdf. Acesso em: 2 set. 2019.

BOVENS, Mark. Information rights: citizenship in the information society. **Journal of Political Philosophy**, v. 10, n. 3, p. 317-341, 2002.

BOVENS, Mark. **Public accountability**: a framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain. The Netherlands: Utrecht School of Governance Utrecht University, 2005.

BOVENS, Mark. **The quest for responsibility**: accountability and citizenship in complex organisations. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista da Escola Superior da Magistratura de Sergipe**, Aracaju, n. 2, p.71-84, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, v. 138, n. 86-E, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 01, de 27 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, v. 138, n. 203-E, p. 1-2, 20 out. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10028.htm. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 18, de 1999 (Congresso Nacional). Dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão

fiscal responsável. **Diário da Câmara dos Deputados**: Brasília, DF, ano 54, n. 47, 18 mar. 1999. p. 10132-10146. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18MAR1999.pdf#page=110. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 849-8/MT, de 11 de fevereiro de 1999. Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembleia Legislativa – compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. **Diário de Justiça**: Brasília, DF, 23 abr. 1999. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=36&dataPublicacaoDj=24/02/1999&incidente=1559198&codCapitulo=2&numMateria=2&codMateria=4. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Recurso ordinário em MS Nº 11.060/GO. Constitucional e administrativo. Controle externo da Administração Pública. Atos praticados por prefeito, no exercício de função administrativa e gestora de recursos públicos. Julgamento pelo Tribunal de Contas. Não sujeição ao *decisum* da Câmara Municipal. Competências diversas. Exegese dos arts. 31 e 71 da Constituição Federal. **Diário de Justiça**: Brasília, DF, p. 159, 16 set. 2002. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=51010&num_registro=199900691946&data=20020916&formato=PDF. Acesso em: 2 set. 2019.

BUCHAMAN, James. The fiscal illusion. *In:* BUCHAMAN, James**. Public finance in democratic process:** Fiscal Institutions and Individual Choice. Indianapolis: Liberty Fund, 1999. v. 4, cap. 10, p. 125-142. Disponível em: http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv4c10.html. Acesso em: 3 nov. 2017.

COSTA, Cláudio André Abreu *et al*. Contas de Governo como instrumento de *accountability*, de melhoria da governança e de fomento à cidadania. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 43, n. 121, p. 21-27, maio/ago. 2011. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A250D20C480150DD9074A936B4. Acesso em: 2 set. 2019.

CRUZ, Flávio da *et al*. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ESPÍRITO SANTO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Vitória: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, [2018]. Disponível em: http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/COE11989.html. Acesso em: 2 set. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 621, de 8 de março de 2012. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal Contas do Estado Espírito Santo. **Diário Oficial do Estado**:

Vitória, 19 mar. 2012. Disponível em: https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf. Acesso em: 2 set. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas. Instrução Normativa. nº 37, de 20 de setembro de 2016. Dispõe sobre a emissão de certidões no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico:** Vitória, n. 734, p. 1, 21 set. 2016. Disponível em https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/037-2016-Disp%C3%B5e-sobre-emiss%C3%A3o-de-Certid%C3%B5es-e-Revoga-Port-N-n%C2%BA-010-2002-1.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas. Resolução nº 247/2012, de 18 de setembro de 2012. Regulamenta a remessa ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES, por meio da internet, dos dados da abertura do exercício e da prestação de contas bimestral das entidades municipais da administração direta e indireta regidas pela Lei Federal nº. 4.320/64. **Diário Oficial Eletrônico:** Vitória, 25 set. 2012. Disponível em: https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PCB_Res247-2012.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas. Resolução nº 300/2016, de 29 de novembro de 2016. Estabelece prazos para apreciação e julgamento dos processos e metas de redução de estoque processual no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial Eletrônico:** Vitória, n. 779, p. 2, 30 nov. 2016. Disponível em: https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/Res300-2016-Estabelece-prazos-processos.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de Governo e contas de gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 35, n. 109, p. 61-88, 2007. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24FB4607B014FB80975666D96. Acesso em: 2 set. 2019.

HARVEY, S. R.; GAYER, T. **Finanças públicas**. 10. ed. Porto Alegre: AMGH, 2015.

LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista. **Contas governamentais e responsabilidade fiscal**: desafios para o controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

OECD. **Supreme audit institutions and good governance**: oversight, insight and foresight. Public Governance Reviews. OECD Publishing: Paris, 2015.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal**: Direito, Orçamento e Finanças Públicas. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

POLLITT, Christopher. **The essential public manager**. London: Open University Press/McGraw-Hill, 2003.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 901-925, 2013. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9638/8671. Acesso em: 2 set. 2019.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. (ed.). **The self-restraining state**: power and accountability in new democracies. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHICK, Allen. The role of fiscal rules in budgeting. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, v. 3, n. 3, p. 7-34, 2003.

TANZI, Vito. Budget, institutions and fiscal policy in Brazil. **Rivista di Diritto Finanziario e Scienza del le Finanze**, v. 74, n.3, p. 324-355, 2015.

VELTEN, Simone R. **Determinantes da rejeição das prestações anuais dos municípios capixabas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), Vitória, 2015.

Controle externo das renúncias de receitas nos governos estaduais sob a ótica dos Tribunais de Contas

External control of tax expenditures in state governments from the viewpoint of the Supreme Audit Institutions

Renata Luciana dos Reis Magalhães*

Mestre em Contabilidade e Controladoria pela Universidade Federal de Minas Gerais. Agente da Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

Resumo: Estudos constatam o baixo controle e transparência quanto às renúncias fiscais. Os Tribunais de Contas possuem a missão constitucional de fiscalizar a renúncia de receita. O objetivo foi verificar que análises têm sido realizadas nos relatórios anuais de análise das contas dos governadores. A metodologia se deu, inicialmente, pela busca dos relatórios de análise das contas estaduais, nos sítios eletrônicos de cada Tribunal; posteriormente, foi realizada verificação e busca de conteúdo específico e previamente formulado. Os achados apontam limitações aos trabalhos de fiscalização, em especial a alegação de sigilo fiscal. Além disso, foram relatadas relevantes fragilidades dos controles dos governos estaduais, que incluem inconsistência das metodologias de mensuração, não atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como estimação confiável, medidas de compensação, estudos de adequação à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e às metas fiscais, e estudo de impacto orçamentário-financeiro, além de não atender ao principal objetivo da LRF de dar transparência às renúncias de receitas.

Palavras-chave: Renúncia de receitas. Transparência. Responsabilidade fiscal. Sigilo fiscal. Tribunal de Contas.

Abstract: Studies have found the lack of control and transparency regarding tax exemptions. The Audit Courts have the constitutional mission of supervising the waiver of revenues. The objective was to verify which analyzes have been carried out in the annual reports of analysis of the governors' accounts. The methodology was initially based on the search for the analysis reports of the state accounts, on the electronic websites of each Court; subsequently, verification and search of specific and previously formulated content was carried out. The findings point to limitations on inspection work, especially the allegation of fiscal secrecy. In addition, significant weaknesses in the controls of state governments have been reported, which include inconsistency of measurement methodologies, non-compliance with LRF, such as reliable estimation, compensation measures, LDO adequacy studies and fiscal targets, and budget- financial, and does not meet the main objective of the LRF to give transparency to revenue waivers.

Keywords: Tax expenditures. Transparency. Fiscal responsibility. Fiscal confidentiality. Supreme Audit Institutions.

Artigo recebido em 05/07/19. Aprovado em 26/08/19.

* rlmagalhaes@tce.sp.gov.br

1 Introdução

A Renúncia de Receitas faz parte do Poder Discricionário do Poder Executivo. Sua previsão legal consta da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que apresenta regulamentação necessária, limites e requisitos legais.

Ritter *et al* (2017) constataram, de forma geral, o baixo grau de transparência de informações de renúncia fiscal nos Estados selecionados pela pesquisa (Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo).

Reportagens e artigos veiculados por Silva (2007), Maior (2018), Sem (2018), Pinto (2018) apontam a necessidade de avanços na mensuração, controle e transparência da renúncia de receitas.

Existe Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 188/2014 que reconhece a falta de transparência e busca autorizar os serviços fazendários a divulgar os beneficiários de renúncias fiscais no Brasil, tornando públicos os nomes de pessoas e empresas beneficiadas por benefícios concedidos pelo governo (SENADO FEDERAL, 2018).

Os Tribunais de Contas possuem a responsabilidade constitucional de fiscalização dos entes sob sua jurisdição, isto inclui receitas e despesas, inclusive as conhecidas como gastos tributários, ou seja, receitas que, por deliberação do Poder Executivo, deixaram de ser arrecadadas.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) divulgou relatório de auditoria em que aponta renúncia fiscal concedida pelo Estado, no período de 2008 a 2013, no montante de R$138 bilhões, apontando tais benefícios como grandes responsáveis pela grave crise fiscal pela qual passa o Estado (RIO, 2016).

O presente trabalho buscará responder à questão: os Tribunais de Contas têm dedicado análise específica no relatório anual das contas do governador quanto ao tema de Renúncia de Receitas?

Assim, este estudo analisará se, dentre o conteúdo dos relatórios anuais das contas dos governadores do exercício de 2016, elaborados anualmente pelos Tribunais de Contas, consta dispositivo de alerta quanto à suficiência ou ausência de divulgação das informações requeridas pela LRF. Além disso, buscará apontar como o tema da Renúncia de Receitas tem sido abordado pelos responsáveis em auxiliar as Assembleias Legislativas, na missão constitucional de Controle Externo, principalmente em aspectos de atendimento às determinações legais e infralegais.

No corpo do presente trabalho serão abordados conceitos de Direito Financeiro, incluindo gastos tributários, determinações da LRF quanto às Renúncias de Receitas, determinações da Constituição Federal quanto ao Poder Discricionário do Estado na concessão de benefícios fiscais e quanto à competência dos Tribunais de Contas

na fiscalização das Renúncias de Receitas, além disso, tratar-se-á também da importância da transparência para viabilidade do controle social.

Recente revisão de literatura, a qual também será discutida neste trabalho, demonstra a resistência do agente público em dar transparência às políticas de renúncia fiscal, alegando como base para restrição à transparência o sigilo fiscal previsto no artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN).

O assunto em estudo é relevante no âmbito das finanças públicas, principalmente no ambiente de recessão econômica atual, com elevada queda na arrecadação de tributos por parte dos governos estaduais.

A escolha pública de renunciar as receitas, ainda que em busca de desenvolvimento econômico para o Estado, com aumento do parque industrial, empregos e renda, deve ser feito com transparência e disponibilizar ferramentas que viabilizem o controle externo e o social, em busca de políticas públicas de qualidade.

A principal contribuição pretendida por este estudo é ampliar o conhecimento sobre o tema. O estudo de Ritter *et al* (2017) concluiu pela ausência de estudos acadêmicos sobre o tema de transparência, em especial no aspecto de renúncia fiscal. Os autores refletem sobre a necessidade de apresentação de artigos e estudos sobre este tema em Congressos e eventos voltados ao setor público, além da articulação com entidades como Ministério Público e Tribunais de Contas para organização de um banco de dados de artigos e estudos sobre este tema com acesso aberto.

2 Revisão de literatura

2.1 Poder discricionário e transparência

Poder discricionário é a prerrogativa legal conferida à Administração Pública para a prática de determinados atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo. Sendo assim, tem-se por discricionariedade a liberdade de ação da Administração Pública dentro dos limites estabelecidos na lei. Tal não se confunde com arbitrariedade, que extrapola os limites fixados pela lei, tornando o ato ilegal (DI PIETRO, 2006).

A LRF trouxe limitações à ação do Administrador Público, em especial na execução orçamentária. Segundo Bruno (2004, p.302) a ação do administrador "chegava à raia da arbitrariedade, com a interrupção de projetos e programas para início de outros, por exemplo".

Em especial na gestão de recursos públicos, tanto a sociedade quanto o Legislativo e o Judiciário têm apresentado preocupações em criar instrumentos de limitação da discricionariedade. Limitação especial se deu, após a LRF, no tocante à Renúncia de Receitas, que impõe a necessidade de transparência das expectativas de renúncia, em especial através do Anexo de Metas Fiscais, que deverá tornar público

e demonstrar a estimativa e compensação dos benefícios tributários concedidos ou a conceder pelo ente estatal.

O aspecto da transparência na Renúncia de Receitas é reforçado, também, após a obrigatoriedade de realização de registros contábeis destes montantes. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), através do "Manual de contabilidade aplicado ao setor público" (MCASP), determina que a renúncia deve ser registrada através de lançamento em conta redutora da receita (BRASIL, 2014b).

A 6ª edição do MCASP é a versão válida para o exercício de 2016, que, seguida pelas outras edições, orientam que:

> Em geral, é utilizada a metodologia da dedução de receita orçamentária para evidenciar as renúncias nos casos em que possam ser mensuradas. Dessa forma, deve haver um registro na natureza de receita orçamentária objeto da renúncia, em contrapartida a uma dedução de receita (conta redutora de receita).(BRASIL, 2014b, p. 60).

Com a edição da LRF tornou-se quesito de responsabilidade a previsão, instituição e perseguição de metas de arrecadação, com transparência e impondo ao administrador ações efetivas de cobrança de tributos, inclusive com o acionamento do Poder Judiciário. Aqui se deve observar que a lei exige uma efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do ente e impõe regras, condições e limites, impondo transparência desde o planejamento até a execução e registros contábeis da renúncia fiscal.

2.2 Renúncia de receitas e gastos tributários

A Renúncia de Receitas é tema previsto na legislação de direito financeiro, bem como na Constituição Federal e LRF.

A Constituição Federal, no §6º, do artigo 150, dentre outras disposições, qualifica as modalidades de desoneração fiscal, além de impor-lhe a Reserva Legal:

> Art. 150. ...
> § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993). (BRASIL, 1988).

As abordagens da responsabilidade fiscal, como se verá, tratam desde a necessidade de o ente público demonstrar previamente, no anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a estimativa da renúncia e indicar as medidas

de compensação (art. 5º da LRF); realizar o necessário controle e adotar critérios e limites na concessão de benefícios fiscais (art. 14 da LRF); e realizar avaliação e monitoramento desta política de renúncia de receitas, de modo a permitir o controle social, além de prestar contas e viabilizar aos Tribunais de Contas e Poder Legislativo o exercício da missão constitucional do controle externo.

Em um primeiro momento, a Constituição Federal, art. 165, §6º determina que o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) demonstre o impacto das renúncias de receita sobre o equilíbrio fiscal:

> Artigo 165 - §6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. (BRASIL, 1988).

A LRF acrescenta à LDO o Anexo de Metas Fiscais que incluirá demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita.

> Art. 4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição e:
> ...
> § 2º O Anexo conterá, ainda:
> ...
> V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. (BRASIL, 2000).

O Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2016a), regulamenta o Anexo de Metas Fiscais e fornece as orientações para elaboração do Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas:

Figura 1 – Anexo de Metas Fiscais da LDO

<ENTE DA FEDERAÇÃO>
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXO DE METAS FISCAIS
ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA
<ANO DE REFERÊNCIA>

AMF – Demonstrativo 7 (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V) — R$ 1,00

TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			<Ano de Referência>	<Ano+1>	<Ano+2>	
TOTAL						-

FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>

Fonte: STN (2016)

O art. 5º, II da LRF complementa a Constituição Federal, acrescentando ao demonstrativo do PLOA a necessidade de conter as medidas de compensação às

renúncias de receita. Além disso, o *caput* determina a compatibilidade que deve haver entre o PLOA, o Plano Plurianual (PPA) e a LDO.

Já, em segundo momento, o artigo 14 da LRF destaca a preocupação com o controle da renúncia fiscal no momento de concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios fiscais dos quais decorram renúncia de receita.

Neste momento a exigência é de:

a) Realização de estudo do impacto orçamentário-financeiro para o exercício de início de vigência e para os dois seguintes;
b) Atendimento ao disposto na LDO; e
c) Pelo menos uma das seguintes condições:
    i) Demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO; ou,
    ii) Apresentar medidas de compensação no exercício de início de vigência e nos dois seguintes;

O artigo 14, inciso II da LRF esclarece, ainda, que tais medidas de compensação se dariam por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

A Renúncia de Receitas é, então, definida pelo artigo 14, §1º da LRF, vejamos:

> Compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (BRASIL, 2000).

Nazareth (2005, p. 147) esclarece que o controle da receita pública deve abranger todo o universo de receitas de competência do ente, incluindo aquelas não arrecadadas em virtude da concessão de benefícios fiscais. Estas receitas configuram os gastos tributários ou exceções ao sistema tributário vigente e são "aqueles gastos realizados não como gastos orçamentários, mas por intermédio de redução na receita tributária que, na ausência do benefício ou isenção, seria recolhida pelo ente arrecadador".

O termo gasto tributário, *tax expenditures*, foi formulado pela primeira vez em 1967 por Stanley Surrey, secretário de Política Fiscal do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. O aspecto inovador do conceito reside em considerar os benefícios fiscais como gastos comparáveis aos demais gastos do governo.

> Apesar de financiados por desonerações do sistema tributário e não pelo orçamento possuem um custo fiscal, embora na maior parte dos países este custo ainda não seja determinado, ou o é apenas precariamente. (NAZARETH, 2005, p.153).

Esta visão mais ampla da renúncia fiscal como uma forma indireta de despesa pública é antiga. A Receita Federal do Brasil a utiliza desde 1989 (BRASIL, 1989) e tem como referência os critérios adotados por países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e recomendações e melhores práticas divulgadas pelo Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT).

O Demonstrativo de Gastos Tributários inicial, de 1989, defende a necessidade de aumentar o grau de controle sobre os gastos públicos após constatar que:

> - sendo um meio ao qual o governo recorre para conduzir sua política fiscal, os incentivos fiscais devem submeter-se aos mesmos procedimentos de avaliação e controle daqueles aplicados à subvenção pública sob a forma de despesa direta;
> - a eficácia do exame da política governamental é acrescida se todas as formas de intervenção pública (despesas diretas, incentivos, regulamentação etc.) são levadas em conta e se o custo dos incentivos e das despesas diretas é avaliado segundo técnicas análogas;
> - o controle das despesas públicas e, por consequência, do déficit público, torna-se precário quando se constata que os incentivos fiscais podem, muitas vezes, substituir as despesas diretas.(BRASIL, 1989).

O grupo da Receita Federal (BRASIL, 1989), então responsável por elaborar o orçamento de incentivos fiscais percebeu a necessidade de estabelecer um consenso para conceituação e definição clara das características que permitiriam classificar uma perda de receita como renúncia fiscal. Acordou-se que:

> Considera-se como incentivo as despesas públicas efetuadas por meio do sistema tributário e que buscam a realização de objetivos econômicos e sociais. Esse tipo de despesa se materializa através de disposições legais de exceção ao conceito central de uma norma tributária, provocando diminuição de carga tributária para o contribuinte e, em consequência, perda de receita para o Estado (grifo nosso).(BRASIL, 1989).

Assim, a Receita Federal considera como renúncia todos os desvios em relação aos conceitos centrais das normas tributárias, incluindo isenções, reduções da base de cálculo, créditos do imposto e redução de alíquotas.

Para definição destes citados “conceitos centrais das normas tributárias”, ou seja, o chamado Sistema Tributário de Referência, a Receita Federal do Brasil adotou metodologia conforme consta no Relatório do Ano Calendário de 2014:

> Alguns princípios são comumente identificados em um sistema tributário e são considerados parte integrante dessa estrutura:
> 1. Contribuintes em situações equivalentes devem estar sujeitos a obrigações similares (equidade);
> 2. Contribuintes com maior renda podem estar sujeitos a obrigações mais que proporcionais que os de menor renda (progressividade); e

> 3. A tributação não deve alterar a alocação dos recursos na economia (neutralidade).
> Toda desoneração que promovesse desvios em relação às características colocadas acima e, ao mesmo tempo, tivesse a intenção de promover alguma ação de governo seria considerada um gasto tributário. Por outro lado, a alteração que promovesse uma aproximação das regras tributárias com aquelas características expostas anteriormente deveria ser considerada como parte da própria estrutura tributária, a que denominamos Sistema Tributário de Referência.
> Assim, a Receita Federal do Brasil adotou o seguinte conceito: Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. (BRASIL, 2014a, p. 9).

Os conceitos apresentados estão alinhados entre si e concordam que a renúncia fiscal, de forma geral, são benefícios tributários que impliquem redução discriminada dos tributos ou que concedam tratamento diferenciado a determinado setor ou beneficiário específico, portanto, inclui as modalidades elencadas pelo artigo 14 da LRF, além de regimes especiais que, em última instância concedam tratamento diferenciado a contribuintes, inclusive com redução de carga tributária.

2.3 Competência dos Tribunais de Contas

A Constituição Federal, em seu artigo 75, estende aos Tribunais de Contas Estaduais as atribuições definidas nos artigos anteriores ao Tribunal de Contas da União (TCU), em especial a missão de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo, além de determinar suas áreas de atuação (artigos 70 e 71).

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
>
> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
> ...
> Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. (BRASIL, 1988).

Tal competência é convalidada pelas Constituições Estaduais que reafirmam as

competências dos Tribunais de Contas Estaduais em realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Estados, das administrações direta e indireta e das fundações públicas, incluindo as aplicações de subvenções e as renúncias de receitas.

Sabe-se que os benefícios fiscais são instrumentos nobres de política pública com objetivos sociais ou econômicos, visando reduzir desigualdades regionais, estimular segmentos econômicos e cadeias produtivas com novos investimentos e geração de empregos, culminando em mais desenvolvimento e renda para o Estado. Tais instrumentos, todavia, são viabilizados mediante renúncia de receita pelo poder público concedente.

A regra geral é arrecadar e, neste contexto, tais exceções, que implicam em renúncia de receita, carecem de controles adequados e necessários ao monitoramento das concessões e à garantia dos resultados almejados.

Neste sentido, a atuação do Controle Externo nesta seara é de suma importância para a eficiência da gestão fiscal, para a preservação da equidade necessária, para a transparência das contas públicas e para a garantia de acesso a informações de melhor qualidade à sociedade.

O compromisso dos Tribunais de Contas em fiscalizar, de forma sistemática, as renúncias fiscais, foi formalizado também através da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON, 2016), que, com o objetivo de coordenar a implantação, nos Tribunais de Contas Brasileiros, de um sistema integrado de controle da administração pública, através da uniformização de procedimentos e amplo acesso do cidadão às informações de interesse público, aprovou em 25/11/2016, diretrizes relacionadas ao controle externo quanto à temática Receita e Renúncia de Receita.

Dentre as diretrizes elencadas, firma-se o compromisso assumido pelos Tribunais de Contas em fiscalizar, de ofício, a receita e as renúncias públicas concedidas por seus jurisdicionados e, "regulamentar o envio de documentos e informações pelos jurisdicionados, inclusive das protegidas por sigilo fiscal, com prazos e regras definidos, de forma a possibilitar o exercício pleno e tempestivo da fiscalização" (ATRICON, 2016, p.8).

2.4 Reflexões sobre o sigilo fiscal

O sigilo fiscal é tratado, de forma direta, pelo Código Tributário Nacional (CTN) – Lei nº 5.172 de 25/10/1966, que determina no art. 198 (com redação dada pela Lei Complementar nº 104/2001):

> Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou

> financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades (grifo nosso). (BRASIL, 1966).

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON, 2016), com as diretrizes para fiscalização da receita e renúncia de receita recomenda então que os Tribunais realizem acordos com a Fazenda Pública, garantindo a melhor forma de acesso às informações, de forma a preservar o sigilo fiscal e garantir o pleno exercício do controle externo.

Entendimento semelhante também está firmado pelo TCU (BRASIL, 2016b), em acórdão que analisou, para o caso específico, se as informações requeridas pela fiscalização estão protegidas por sigilo fiscal e, sendo esse o caso, se a alternativa de anonimização ("mascaramento"1 dos identificadores) é medida suficiente para resguardar o sigilo e, com isso, superar eventual restrição ao fornecimento dos dados.

O objetivo foi de conciliar três disposições constitucionais diretamente relacionadas ao tema:

> 1) o art. 5º, X, que consagra o direito fundamental à privacidade;
> 2) o art. 145, § 1º, do qual decorre o dever do contribuinte de prestar informações e sujeitar-se à fiscalização tributária; e
> 3) os arts. 70 e 71, que traduzem o princípio republicano de sujeição de todos os órgãos administrativos do Estado, inclusive o responsável pela arrecadação de tributos, ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas. (BRASIL, 2016b, p.8).

A conclusão do TCU é de que, assim como é relevante para o Estado viabilizar à administração tributária o acesso a informações privadas dos contribuintes, é igualmente relevante sujeitar a atividade arrecadadora do Estado a um sistema de controle externo, como previsto nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal.

Dentre as ponderações apresentadas, o TCU complementa ainda que o sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos, além de fazer parte da prerrogativa constitucional dos Tribunais de Contas o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos, caso em que se enquadram as renúncias de receitas ou gastos tributários.

Nazareth (2005) demonstra que o TCE-RJ experimentou a criação de uma estrutura exclusivamente voltada para o controle externo da receita e dos benefícios fiscais do Estado e dos municípios fluminenses. Ressalta que importante limitação foi enfrentada no primeiro ano de atividades de controle da receita: a resistência

1 O mascaramento ou a ofuscação de dados consiste no processo de "esconder" os dados originais com caracteres ou dados aleatórios por meio da execução de rotinas ou ferramentas específicas. A principal razão para o uso do mascaramento de dados é proteger dados considerados sensíveis, classificados ou sigilosos, impossibilitando sua identificação.

do Governo do Estado à nova orientação da fiscalização, sob a alegação de que o fornecimento de informações ao Tribunal de Contas feriria o sigilo fiscal dos contribuintes. Sobre esta limitação, a autora esclarece que:

> O impasse criado, em meio à inspeção que se realizava na Secretaria de Estado da Receita no ano de 2004, levou o Tribunal de Contas a impetrar mandado de segurança com pedido de liminar urgente solicitando que fossem fornecidas as informações requeridas, tendo sido a liminar deferida e, posteriormente, tornada definitiva por decisão unânime da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista a ocorrência de agressão às atribuições constitucionais estabelecidas em favor do Tribunal de Contas, inviabilizando a sua atuação institucional, que na hipótese se expressa na fiscalização especial a que está obrigado a proceder por força dos dispositivos citados na fundamentação do julgado. (NAZARETH, 2005, p.162).

A reflexão que fica é: a fiscalização das renúncias de receita envolve além de todo o estudo de leis, estrutura da administração tributária, controle interno e fluxo de processos, também a análise de qualidade deste gasto, interesse público envolvido, sua efetividade, custo-benefício, impactos orçamentário-financeiros e retornos socioeconômicos.

Para a fiscalização atingir um resultado conclusivo sobre a efetividade da política pública de renúncias de receitas serão necessários acessos a informações de identificação destes beneficiários, principalmente os mais relevantes, sua localização geográfica, público de influência, dívidas tributárias, parcelamentos de que participa e sua capacidade de honrá-los, montante dos recursos públicos que lhe foram disponibilizados via gastos tributários (renúncias de receita) e efetividade do impacto socioeconômico de suas atividades.

3 Método da pesquisa

Trata-se de uma pesquisa de natureza descritiva, com análise documental e abordagem qualitativa. Para atingir os objetivos propostos foram visitados todos os portais dos Tribunais de Contas Estaduais apresentados a seguir e foram realizadas buscas pelos Relatórios Anuais das Contas dos Governadores do exercício de 2016.

Dos 27 portais visitados os relatórios foram encontrados em quatorze deles. Os demais, ou não disponibilizam os relatórios de análise das contas dos governadores, ou, especificamente o relatório do exercício de 2016 ainda não estava disponível na data da pesquisa realizada para este estudo.

Quadro 1 - Sítios eletrônicos visitados dos Tribunais de Contas Estaduais – Relatórios localizados

Estados		Relatórios localizados
1	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM)	http://www.tce.am.gov.br/portal/?page_id=2938
2	Tribunal de Contas do Estado do Bahia (TCE-BA)	https://www.tce.ba.gov.br/controle-externo/contas-de-governo
3	Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE)	https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/fiscalizacao-e-controle/fiscalizacoes/relatorios-de-contas-de-governo
4	Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC-DF)	http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/contas-de-governo#http://www.tc.df.gov.br/ice5/contas/2016/contas2016.pdf
5	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES)	https://www.tce.es.gov.br/consultas/contas-do-governador/?anoExercicio=2016
6	Tribunal de Contas do Estado do Goiás (TCE-GO)	http://www.tce.go.gov.br/CategoriaDownload?idCategoria=461
7	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG)	https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/
8	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT)	http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/120413/ano/2016
9	Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA)	http://www.tce.pa.gov.br/contasdegoverno/2016/
10	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE)	http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/inicio
11	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ)	http://consulta.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Pesquisa/IndexServico?tipo=estado
12	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS)	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador
13	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC)	http://www.tce.sc.gov.br/contas/estado
14	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCES-P)	https://www4.tce.sp.gov.br/contas-anuais/contas?qt-qt_contas_anuais=0#qt-qt_contas_anuais

Fonte: Autora (2019). Acesso aos portais em 13/04/2018 e 16/08/2018.

Quadro 2 - Sítios eletrônicos visitados dos Tribunais de Contas Estaduais – Relatórios não localizados

	Estados	Relatórios não localizados
15	Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCEAC)	http://www.tce.ac.gov.br
16	Tribunal de Contas do Estado do Alagoas (TCEAL)	http://www.tce.al.gov.br
17	Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCEAP)	http://www.tce.ap.gov.br

	Estados	Relatórios não localizados
18	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCEMA)	http://site.tce.ma.gov.br/
19	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCEMS)	http://www.tce.ms.gov.br/home
20	Tribunal de Contas do Estado do Paraíba (TCEPB)	http://tce.pb.gov.br/
21	Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR)	http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/contas-do-governador/70/area/50
22	Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCEPI)	http://www.tce.pi.gov.br/
23	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCERN)	http://www.tce.rn.gov.br/ http://www.tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/3530
24	Tribunal de Contas do Estado do Rondônia (TCERO)	http://www.tce.ro.gov.br/
25	Tribunal de Contas do Estado do Roraima (TCERR)	https://www.tce.rr.leg.br/portal/
26	Tribunal de Contas do Estado do Sergipe (TCESE)	http://www.tce.se.gov.br/SitePages/default.aspx
27	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCETO)	https://www.tce.to.gov.br/sitetce/sessoes/contas-do-governo

Fonte: Autora (2019). Acesso aos portais em 13/04/2018 e 16/08/2018.

Os quatorze relatórios localizados foram analisados à luz dos objetivos deste trabalho, através de buscas de conteúdo pertinentes à renúncia fiscal do respectivo governo estadual. As informações colhidas em cada relatório de fiscalização foram norteadas pelas questões elencadas naTabela1, retiradas do referencial teórico abordado e, conforme a questão fora ou não abordada pelo relatório, recebia o indicador 0 (questão não abordada) ou 1 (questão abordada pelo relatório). Após o levantamento das informações, cada um dos itens foi analisado qualitativamente buscando avaliar a razoabilidade das informações divulgadas, tais como as metodologias adotadas para mensuração das renúncias, o atendimento aos principais requisitos da LRF, como estimação, medidas de compensação, estudos de adequação à LDO e às metas fiscais, e outras análises.

4 Resultados da pesquisa

A seguir são apresentados os resultados da pesquisa cujo objetivo foi verificar, nos relatórios anuais de análise das contas dos governadores, se os Tribunais de Contas têm relatado, de forma específica, quanto ao tema de renúncia de receitas e forma de abordagem dos conteúdos a seguir elencados. A Tabela 1 apresenta cada conteúdo verificado, dentre os relatórios disponibilizados por cada Tribunal de Contas dos respectivos Estados, exceto Pernambuco e São Paulo que, como será demonstrado, não apresentaram item de análise específica quanto à renúncia fiscal:

Tabela 1 – Divulgação sobre Renúncia Fiscal nos Relatórios de Fiscalização

Conteúdo de análise dos relatórios anuais de contas dos governadores	Relatórios Disponíveis nos Portais Eletrônicos												
	Tribunais de Contas Estaduais												
	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MG	MT	PA	RJ	RS	SC	Média
a) O Tribunal de Contas dedica item de análise específica quanto ao tema de Renúncia de Receitas?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
b) O Relatório apresenta análise quanto à adequação do Anexo de Metas Fiscais, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal e regulamentado pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos aspectos de estimativa e indicação de medidas de compensação?	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0,75
c) O Relatório analisa a existência de adequado controle e atendimento às exigências para concessão de benefícios fiscais, previstas no artigo 14 da LRF?	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0,17
d) O Relatório analisa a necessidade de o ente fiscalizado adotar procedimentos de avaliação e monitoramento da política de renúncia de receitas?	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0,42
e) O aspecto do sigilo fiscal foi abordado? Trata-se de limitação ou dificuldade enfrentada e vencida?	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0,25

Conteúdo de análise dos relatórios anuais de contas dos governadores	Relatórios Disponíveis nos Portais Eletrônicos												
	Tribunais de Contas Estaduais												
	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MG	MT	PA	RJ	RS	SC	Média
f) O Relatório realiza análise quanto à suficiência ou não da transparência da metodologia de estimativa da renúncia e, também, quanto à transparência dos montantes de benefícios fiscais efetivamente fruídos?	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0,50
g) O Relatório contém análise quanto à adequação dos registros contábeis da renúncia fiscal, conforme regulamentado pelo MCASP?	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0,42
TOTAL	2	2	2	5	3	5	4	2	2	6	5	4	3,5
	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MG	MT	PA	RJ	RS	SC	

Fonte: Resultados da Pesquisa (2018)

As análises, de forma geral, demonstram que, referente ao exercício de 2016, os Tribunais de Contas dos Estados do Rio de Janeiro e de Goiás têm reportado maior número de itens de análise no Relatório de instrução do julgamento das contas dos respectivos governadores, devendo ser esta uma tendência dentre todos os demais Tribunais de Contas, tanto por demanda da sociedade, quanto por demandas do próprio controle externo, em sua missão constitucional, incluindo os Ministérios Públicos de Contas, além de orientações da ATRICON, através da já citada Resolução 06/2016 que determinou diretrizes para a fiscalização da renúncia de receitas pelos Tribunais de Contas.

De forma analítica, a análise dos relatórios de forma individual, dentro de cada conteúdo analisado, reporta que:

a) O Tribunal de Contas dedica item de análise específica quanto ao tema de Renúncia de Receitas?

Dentre os 14 relatórios analisados, referentes ao exercício de 2016, apenas São Paulo e Pernambuco não possuíam item específico de análise e fiscalização da Renúncia de Receitas. Os demais apresentaram análise específica, com maior ou menor grau de detalhes, para cada informação procurada.

No entanto, no Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ante a ausência de item específico da fiscalização e após breve análise da estimativa apresentada junto à LDO, considerada simplória pelo Conselheiro Relator, o parecer apontou ressalva sobre este aspecto, determinando que:

> II.2 – Renúncia de Receitas
> Na concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, o Governo deverá atender o quanto determina o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, comprovando, sempre, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o benefício fiscal iniciar sua vigência e também nos dois seguintes, conforme ali prescrito. (SÃO PAULO, 2016, p. 2).

A ressalva apontada no Parecer Prévio realça a importância de incluir item específico de análise das Renúncias de Receitas pela fiscalização, em especial quanto ao atendimento do quanto determina o artigo 14 da LRF.

b) O Relatório apresenta análise quanto à adequação do Anexo de Metas Fiscais, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal e regulamentado pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos aspectos de estimativa e indicação de medidas de compensação?

Os Tribunais do Amazonas, Bahia e Mato Grosso não mencionam análises da LDO quanto aos aspectos e metodologia de estimativa da Renúncia de Receitas e necessidade de demonstração das respectivas medidas de compensação.

O TCE do Ceará realiza análise do anexo de Metas fiscais da LDO concluindo por não atender a requisitos da LRF:

> Por fim, a citada inexistência de medidas de compensação plausíveis fere tanto os requisitos obrigatórios (art. 14, caput, da LRF) quanto o cumprimento de um dos requisitos alternativos (art. 14, I ou II, da LRF). Assim, o governo do estado do Ceará não cumpriu as condições necessárias para as renúncias de receitas estimadas para o ano de 2016. (CEARÁ, p. 46).
> [...]
> RECOMENDAÇÃO 28 - À Secretaria da Fazenda que cumpra o disposto art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal sempre que realizar benefícios fiscais que sejam considerados como renúncia de receita. (CEARÁ, p. 161).

O Tribunal de Contas do Distrito Federal apresenta um resumo geral das renúncias de receitas projetadas e realizadas no exercício, com base na LDO/2016 e nas informações repassadas pelas unidades envolvidas. Segundo informado, o montante das renúncias realizadas no exercício de 2016 superou as projeções, tendo alcançado o valor de R$1,8 bilhão, julgando irregular, portanto, pois o limite projetado foi de R$ 1,3 bilhão.

O TCE Espírito Santo realizou análises do Demonstrativo 7- "Estimativa e compensação da renúncia de receita" e concluiu que não houve o atendimento ao seu principal objetivo, que é dar transparência às renúncias de receitas previstas na LDO para uma melhor avaliação do seu impacto nas metas fiscais fixadas.

O TCE Goiás ressalta que "a LDO não trouxe as medidas de compensação" e comenta que "faz-se necessário que a Secretaria da Fazenda realize estudos para avaliar a correção da metodologia utilizada para elaboração da estimativa da renúncia de receita, utilizando-se das melhores técnicas aplicáveis". Ressalta ainda o descumprimento dos artigos 4º, § 2, inciso V e 14º da LRF, que exigem, principalmente, a demonstração das medidas de compensação pela renúncia de receita.

O TCE Goiás chama atenção, ainda, para a principal causa de incorreção na metodologia utilizada, relacionada às dificuldades na apuração de valores efetivamente renunciados pelo Estado:

> Atualmente, a Sefaz apura esses valores baseados em duas fontes: a primeira é a Escrituração Fiscal Digital (EFD), no qual são extraídos os valores referentes aos programas Produzir e Fomentar. A segunda ferramenta utilizada é o Business Objects – BO, para geração dos demais valores renunciados, porém, conforme informado no Ofício nº 08/2016 da Gerência de Tributação e Regimes Especiais em resposta à Requisição nº 009/2016-TCE/GO, os valores referentes aos benefícios de isenção e de redução de base de cálculo não constam no relatório anexado ao Ofício citado, bem como nos dados divulgados no Portal de Transparência do Estado de Goiás. (GOIÁS, p. 246)

O relatório da fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais registra a irregularidade quanto à ausência de coluna própria para indicar as compensações, informação exigida pela LRF.

O TCE do Pará detectou inobservância à LRF, art. 14, e ao Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da STN, em razão de ocorrências verificadas em referido demonstrativo, tal como considerar modalidade de renúncia de receita a concessão de isenção em caráter geral em vez da de caráter não geral e a não evidenciação das medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista.

O TCE-RJ relatou que a projeção da renúncia de receitas para os próximos três exercícios constam na LDO, porém, a forma apresentada na referida lei não está de acordo com o Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 7 do "Manual de Demonstrativos Fiscais", 6ª edição. Além disso, na projeção da renúncia de receitas constante da LDO para 2016, não foi demonstrado que as renúncias foram consideradas nas estimativas de receitas da LOA, tampouco foram evidenciadas as medidas de compensação, em descumprimento ao disposto no art.14, caput, I e II, da LRF.

No Estado do Rio Grande do Sul, o relatório da fiscalização do Tribunal de Contas aponta que "os demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de

receita [...] são precários e imprecisos", isto é, "o Executivo Estadual informa dados generalistas e imprecisos". (RIO GRANDE DO SUL, 2016, p.32).

O Relatório conclui que a ausência de informações adequadas para o quesito apresentado repercute em restrições à transparência dos atos da Administração Pública Estadual, e, de forma concreta, ao não atendimento ao disciplinado na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e assim, considera oportuno a obrigatoriedade do Governo em disponibilizar à sociedade informações sobre as renúncias fiscais que podem ser fruídas no exercício, procedimento essencial tanto para a elaboração da LOA como para avaliação do impacto dessas situações nas metas fiscais fixadas.

c) O Relatório analisa a existência de adequado controle e atendimento às exigências para concessão de benefícios fiscais, previstas no artigo 14 da LRF?

Os relatórios dos Tribunais de Contas fazem pouca referência às fiscalizações nos processos de concessão de benefício fiscal, onde deveriam estar comprovados os trâmites de atendimento às exigências do artigo 14 da LRF, a saber: i) estudo do impacto orçamentário-financeiro para o exercício e os dois seguintes; ii) comprovação de atendimento ao disposto na LDO; iii) pelo menos uma das condições: demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa da LOA e não afetará as metas fiscais da LDO, ou, apresentar as medidas de compensação adotadas no exercício e nos dois seguintes.

O relatório do TCE Rio de Janeiro apresenta como um dos achados a ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro previamente à concessão de benefícios tributários, constatando que muitos incentivos fiscais foram concedidos sem os elementos mínimos que evidenciem as razões de fato e de direito que fundamentam a decisão.

O TCE Espírito Santo concluiu que não houve o atendimento aos requisitos exigidos para a concessão ou ampliação de benefícios de natureza tributária, dispostos no art. 14 da LRF, contrariando o pressuposto da transparência insculpido no art. 1º, § 1º, da LRF. Além disso, o demonstrativo não identificou os programas e beneficiários favorecidos, a análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas, bem como os dispositivos legais que concederam as renúncias e respectivos prazos de vigência, o que permitiria melhor controle e a avaliação da concessão dos benefícios.

d) O Relatório analisa a necessidade de o ente fiscalizado adotar procedimentos de avaliação e monitoramento da política de renúncia de receitas?

Diversos relatórios analisados não fazem referência à fiscalização nos processos de avaliação da efetividade da política de renúncia de receitas pelo Governo Estadual. Os que o fazem, mencionam a ausência deste tipo de avaliação.

O gestor público concedente, responsável pelos recursos públicos, deve realizar avaliação do custo-benefício da concessão de benefícios fiscais, da efetividade da renúncia destes recursos e dos impactos socioeconômicos almejados versus os realizados.

O Tribunal de Contas do Estado da Bahia conclui que os relatórios de avaliação apresentados pela Secretaria da Fazenda não apresentaram informações suficientes para se avaliar o cumprimento das obrigações pactuadas pelas empresas nos protocolos de intenções, principalmente no que se refere ao nível de produção e aos investimentos realizados. Informações apresentadas são restritas à implantação, à operação e ao número de empregos gerados, e conclui pela "fragilidade na fiscalização das empresas beneficiárias de incentivos fiscais" (BAHIA, 2016, p.121).

O Tribunal de Contas do Distrito Federal não conseguiu realizar análise neste sentido, sendo informado pela administração fazendária que o governo está elaborando metodologia para avaliar a relação de custo e benefício das renúncias tributárias no âmbito distrital, no entanto, tal metodologia ainda não contava com aprovação final, incluindo a minuta de decreto que foi proposta.

No Estado de Goiás, o Tribunal de Contas relata que não existe um plano de fiscalização específico para os contribuintes que são beneficiários de programas que exijam contrapartidas pela adesão aos mesmos, ficando ao acaso da coincidência de haver previsão de atuação junto a esses contribuintes no plano de fiscalização bienal do órgão.

O TCE Rio de Janeiro também conclui sua análise deste aspecto alertando que nem todas as empresas beneficiárias de incentivos fiscais condicionados têm as contrapartidas acompanhadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, concluindo por fruição irregular de benefícios fiscais por empresas que não cumprem os requisitos ou contrapartidas para sua manutenção.

No Rio Grande do Sul, o Tribunal de Contas finaliza suas análises apresentando que várias situações envolvendo a administração tributária do Estado foram passíveis de questionamentos por parte daquela Corte de Contas, e, "a Secretaria da Fazenda Estadual optou por mantê-las longe da atuação fiscalizatória do Órgão responsável pelo Controle Externo" (RIO GRANDE DO SUL, 2016, p.99). A fiscalização não conseguiu ter acesso aos controles exercidos sobre os Termos de Acordos firmados entre os contribuintes e o Estado, cujo objetivo era avaliar o cumprimento das condições estabelecidas para a devida fruição de benefícios fiscais, creditícios e patrimoniais.

e) O aspecto do sigilo fiscal foi abordado? Trata-se de limitação ou dificuldade enfrentada e vencida?

Dentre os relatórios analisados, poucas foram as citações diretas referentes à barreira que se impõe à fiscalização de benefícios tributários, como o alegado sigilo fiscal a que estão submetidas as administrações tributárias dos Estados. Referida limitação foi expressamente apresentada no Relatório das Contas do Governador do Estado do Rio Grande do Sul.

> Em 2016, segundo a Secretaria da Fazenda, R$ 729,157 milhões, ou 28,9% da renúncia fiscal fruída por conta de créditos presumidos concedidos, não podem ter identificados os setores econômicos

> contemplados devido à necessidade de manutenção do sigilo fiscal previsto no artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN). Outros R$ 148,447 milhões, equivalentes a 5,84%, correspondem ao valor fruído no Programa FUNDOPEM-RS, os quais, da mesma forma que a anterior, não foram identificados sob o abrigo do sigilo fiscal (RIO GRANDE DO SUL, 2016, p. 90).
> Repisa-se, aqui, o fato dos valores não possuírem a confiabilidade necessária para que esta Corte de Contas emita considerações a respeito da renúncia fiscal realizada sob o abrigo do FUNDOPEM-RS, principalmente em virtude das informações disponibilizadas pela Secretaria da Fazenda não identificarem quais os contribuintes, programas e ações do FUNDOPEM foram contemplados (RIO GRANDE DO SUL, 2016, p. 91).

O relatório do TCE-RS foi concluído, sob a ressalva de que a Subsecretaria da Receita Estadual, em nome da proteção do Sigilo Fiscal dos Contribuintes, permanece sem fornecer ao órgão de Controle Externo os valores dos impostos apropriados pelas empresas via renúncia fiscal (gastos tributários), muito embora, para estarem aptos a fruírem os benefícios, esses contribuintes tenham firmado Contratos e Termos de Ajustes onde constam direitos e deveres de ambas as partes – (Estado e Contribuintes).

Em item próprio do relatório, a fiscalização do TCE-RS sintetizou as dificuldades enfrentadas nos trabalhos de auditoria desenvolvidos para busca de informações sobre a gestão da receita pública estadual, destacando que a Secretaria da Fazenda Estadual optou por manter algumas informações requisitadas longe da atuação fiscalizatória do órgão responsável pelo Controle Externo:

> a) Concessão e Controle da fruição de benefícios fiscais do FUNDOPEM, com a identificação das empresas beneficiadas e o conhecimento dos valores fruídospara redução do imposto a pagar, bem como da avaliação do impacto destas renúncias de receitas no total arrecadado.
> b) Controle exercido sobre os Termos de Acordos firmados entre as contribuintes eo Estado do Rio Grande, com vistas a avaliar o cumprimento das condições estabelecidas para a devida fruição de benefícios ficais, creditícios e patrimoniais.
> c) Avaliação de Termos de Acordos entre a Secretaria da Fazenda e "determinadas" empresas que possuem Crédito ICMS-Exportação, possibilitando a utilização/transferência destes créditos nos termos previsto na Constituição. Além de serem realizados sem as devidas medidas de publicidade e avaliações dos responsáveis pelo exercício de controle interno e externo, cria distinção entre os contribuintes e possibilita a formação de dívida não reconhecida nas Demonstrações Financeiras do Estado (BGE).
> d) Realizações de Programas de Recuperação de Créditos Tributários e Regularização de Contribuintes, com base em Decretos e sem o devido estudo de impactos sobre as renúncias de créditos envolvidas em cada Programa. (RIO GRANDE DO SUL, 2016, p. 99).

O relatório do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas deixa implícito que se trata de dificuldade já superada, afinal, o relatório da fiscalização apresenta relação analítica de 559 empresas do Pólo Industrial de Manaus (PIM), beneficiárias da renúncia fiscal do ICMS no montante total de R$6,02 bilhões (AMAZONAS, 2016, p.114-128).

Importante esclarecer que, a não abordagem, de forma específica, nos relatórios do exercício de 2016 não significa que não seja uma limitação existente. Há casos como o do Rio de Janeiro, como já mencionado, onde, já em 2004, o Tribunal de Contas impetrou mandado de segurança solicitando que fossem fornecidas as informações requeridas. O pedido foi deferido, de forma unânime e definitiva, justificada pela ocorrência de agressão às atribuições constitucionais dos Tribunais de Contas.

No relatório referente ao exercício de 2016 do Estado do Rio de Janeiro denota-se realmente a não ocorrência de tal limitação aos trabalhos da fiscalização, afinal, um dos achados relata que:

> Verificou-se que empresas com débitos inscritos em dívida ativa, e não suspensos, fruíram benefícios fiscais, em desacordo com a legislação de concessão; e, ainda, a fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais. Tendo por base, apenas, dispositivos legais vinculados a renúncias efetivas superiores a R$1 milhão, e valores declarados no DUB-ICMS sem qualquer crítica por parte da SEFAZ, 100 empresas fruíram benefícios condicionados à inexistência de dívida ativa não suspensa. Só no primeiro semestre de 2016, os valores renunciados nessa situação somaram R$275 milhões.
> Evidenciou-se, ainda, fruição de benefícios fiscais inacumuláveis, segundo a legislação concessiva.
> Os efeitos de tal atuação desconforme são: concorrência desleal entre empresas que se financiam via inadimplência, mas permanecem fruindo dos mesmos benefícios fiscais que empresas adimplentes; e queda na arrecadação de ICMS sem ganhos socioeconômicos.(RIO DE JANEIRO, 2016, p.477).

Ressalta-se, portanto, a relevante ocorrência de dificuldades para o desenvolvimento de trabalhos cujo foco esteja vinculado ao exame dos procedimentos adotados no âmbito das renúncias fiscais e na constituição e extinção de créditos.

f) O Relatório realiza análise quanto à suficiência ou não da transparência da metodologia de estimativa da renúncia e, também, quanto à transparência dos montantes de benefícios fiscais efetivamente fruídos?

A análise realizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, sem opinião expressa quanto ao nível de confiança nos valores, baseou-se no relatório elaborado pela Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) que disponibilizou análises comparativas entre os valores previstos e os valores realizados da renúncia de receitas, em 2016, por tributo.

O relatório de análise das contas do governador do Estado de Goiás ressalta que os valores referentes aos benefícios de isenção e de redução de base de cálculo, apesar de constarem da estimativa e compensação da renúncia de receita da LDO, não constam nos dados divulgados no Portal de Transparência do Estado.

Justificativa apresentada pela Secretaria da Fazenda de Goiás alega a extrema complexidade em se apurar os valores efetivamente praticados sob essas modalidades, restando prejudicada a transparência e fidedignidade das informações apresentadas, tanto ao controle social quanto ao controle externo. A fiscalização conclui que "além de prejudicar a transparência das informações quanto à efetiva renúncia de receita, [...], existe a possibilidade de que os valores reais sejam maiores e de grande disparidade em relação ao praticado em outros Estados da Federação". (GOIÁS, 2016, p.246).

Em Minas Gerais, o Tribunal de Contas solicitou informação dos montantes de renúncias efetivamente ocorridas, sendo atendido com montantes gerais e sintéticos.

Já no Rio de Janeiro, dentre os achados, o Tribunal de Contas acusa a ausência de transparência do processo decisório de concessão de benefícios fiscais. Além disso, relata que a base de dados para evidenciação da renúncia fiscal na LDO e LOA é extraída da Guia de Informação e Apuração de ICMS [GIA-ICMS] e opina por sua impropriedade por não identificar todos os benefícios fruídos pelo contribuinte, afinal, não foi concebida com finalidade de mensuração de benefícios fiscais (RIO DE JANEIRO, 2016).

Conclusão importante do controle externo do Estado do Rio de Janeiro é de que a base de dados utilizada não é confiável, representando grave problema por gerar incerteza quanto à totalidade de benefícios fiscais fruídos no Estado.

No Rio Grande do Sul, o relatório da fiscalização das contas do governador do exercício de 2016 elenca os benefícios fiscais fruídos de 2012 a 2016, via créditos presumidos, por setores da economia, conforme informação fornecida pela Secretaria da Fazenda, mas sem qualquer verificabilidade, em razão do alegado sigilo fiscal.

O relatório referente ao Estado de Santa Catarina no intuito de apurar se os valores descritos na LDO 2016 estão ordenadamente controlados, requisitou documentos à Secretaria da Fazenda e esta informou que somente os valores provenientes da renúncia de receita do IPVA e ITCMD podem ser obtidos com relativa certeza, ou seja, a Secretaria da Fazenda informou que a receita de ICMS, que representa 97% do montante estimado não possui controle confiável para apuração dos benefícios fiscais fruídos. O relatório da fiscalização conclui pela ausência de controles efetivos e, consequentemente, de transparência, afinal o próprio Poder Executivo não tem, de forma consolidada, a real dimensão de toda a renúncia de receita ofertada.

g) O Relatório contém análise quanto à adequação dos registros contábeis da renúncia fiscal, conforme regulamentado pelo MCASP?

No Distrito Federal, o relatório do Tribunal de Contas demonstra que não constam

registros contábeis relativos às renúncias ocorridas no respectivo exercício e que "não há contas contábeis redutoras específicas para o lançamento das renúncias de receitas tributárias, creditícias e financeiras". (DISTRITO FEDERAL, 2016, p. 46). A Secretaria da Fazenda informou ainda que a contabilização das renúncias de receitas seria feita após o processo de identificação confiável dos valores discriminados por tipo de renúncia, momento este em que também seriam estabelecidas as metodologias.

O TCE goiano também demonstra que o Estado de Goiás ainda não realiza a contabilização da renúncia de receitas, prejudicando a transparência das informações contábeis e em desatendimento ao estabelecido no MCASP.

A fiscalização do TCE-MG registra a ausência de evidenciação contábil e recomenda que providências sejam tomadas neste sentido.

Quanto ao Estado de Santa Catarina, o TCE, ao diagnosticar a falta de registros contábeis pertinentes aos benefícios fiscais concedidos, determina a imprescindibilidade de realização dos registros contábeis que espelhem estes benefícios fiscais, pois somente assim estarão demonstrando como estes fatos atingem diretamente o patrimônio estadual, atendendo aos pressupostos de controle e transparência estabelecidos pela LRF.

Apenas em Mato Grosso foi possível ao Tribunal de Contas realizar análise baseada no registro contábil escriturado pelo Estado na forma regulamentada:

RECEITA TRIBUTÁRIA REALIZADA	12.507.914.869,21
(-) RENÚNCIA DE RECEITA	-1.858.174.182,89

5 Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi de verificar, nos relatórios anuais de análise das contas dos governadores, se os Tribunais de Contas têm realizado análise específica quanto ao tema de Renúncia de Receitas, forma de abordagem dos principais conteúdos selecionados dentre a literatura abordada e eventuais limitações enfrentadas.

A hipótese existente era o baixo grau de transparência dos aspectos de renúncia fiscal pelos governos estaduais. As análises teóricas e empíricas permitiram perceber que os Tribunais de Contas enfrentam diversas limitações, impostas pelos fiscalizados, em especial sob a alegação de sigilo fiscal. Além disso, existem importantes relatos quanto à fragilidade dos controles e metodologias adotadas para mensuração da renúncia de receitas pelos governos estaduais.

Dentre os relatórios publicados pelos Tribunais de Contas, a análise permitiu perceber que a ausência de atendimento aos principais requisitos da LRF, como transparência de critérios da metodologia de estimação, indicação das medidas de compensação, adequação à LDO e às metas fiscais, e estudo de impacto orçamentário-financeiro, além de não atender ao principal objetivo da LRF de dar transparência às renúncias de receitas.

Cumpre destacar ainda a ocorrência de concessão de benefícios fiscais sem que os Estados concedentes realizem o devido controle, avaliação e monitoramento dos resultados socioeconômicos esperados.

Diante da percepção de que os Estados têm adotado metodologia inadequada de estimação, e, a principal causa é a ausência de uma base de dados confiável da renúncia, recomendam-se futuros estudos quanto à capacidade de os sistemas de informação das Administrações Tributárias, fornecerem mensuração confiável do montante de benefícios fiscais fruídos por cada beneficiário.

Além disso, da análise dos relatórios de fiscalização saltaram outros temas diversos que merecem ser objeto de avaliação pelos Tribunais de Contas e, por essa razão, justifica-se a realização de estudos futuros, abordando os aspectos teóricos e empíricos de questões como:

a) Frequência e regularidade das submissões ao CONFAZ, como quesito de autorização para a concessão de benefícios fiscais pelos estados brasileiros;
b) Critérios de concessão, transparência e mensuração da fruição de benefícios creditícios e financeiros;
c) Existindo renúncia de receita cuja condição de equilíbrio tenha sido a adoção de medida de compensação, realizar análise se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput do artigo 14 da LRF, só entrou em vigor quando efetivamente foram implementadas as medidas de compensação;
d) Confirmação quanto ao tratamento fiscal igualitário entre empresas públicas e sociedades de economia mista e o setor privado, em atendimento ao artigo 173, §2º da Constituição Federal, que veda o gozo de privilégios fiscais pelas primeiras, não extensivos ao segundo;
e) Estudo quanto às técnicas de elaboração do Demonstrativo Regionalizado do efeito das renúncias sobre as receitas e despesas, acompanhando o Projeto de lei orçamentária;
f) Existência de estudos específicos que demonstrem a viabilidade ou não da criação de benefícios e incentivos fiscais, fatores políticos envolvidos, questões técnicas e econômicas que envolvem o processo;
g) Avaliação específica de contribuintes que são beneficiários de programas que exijam contrapartidas pela adesão aos mesmos;
h) Reserva legal: análise quanto à concessão de benefícios tributários por instrumento legal pertinente;
i) Necessidade de imposição e existência de limites temporais à vigência dos benefícios seja de forma vinculada com a motivação e interesse público envolvido na concessão do benefício, com prazos para alcance de metas socioeconômicas, seja em consonância com os impactos econômico-financeiros na meta fiscal de cada período envolvido na vigência do benefício.

A renúncia é fator de redução na receita arrecadada pelos Estados e afeta significativamente sua capacidade de realizar investimentos e desenvolver inúmeras ações demandadas pela sociedade, daí a essencialidade de estudos dedicados a aprimorar o controle externo, além do controle interno dos entes estatais e a viabilidade do almejado controle social.

Referências

AMAZONAS. Tribunal de Contas. **Relatório e parecer prévio sobre a prestação de contas do governador do Estado do Amazonas**. Exercício 2016. Disponível em: http://www.tce.am.gov.br/portal/?page_id=2938. Acesso em: 13 abr. 2018.

ATRICON. **Resolução ATRICON nº 06**, de 9 de dezembro de 2016. Aprova as diretrizes de controle externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática "Receita e renúncia de receita". Brasília: Atricon, 2016. Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Diretrizes-receita-e-ren%C3%BAncia-de-receita.pdf. Acesso em: 3 set. 2019.

BAHIA. Tribunal de Contas. **Relatório e parecer prévio do TCE sobre as contas do chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia**. Exercício de 2016. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/controle-externo/contas-de-governo. Acesso em: 13 abr. 2018.

BRASIL. **Constituição federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 [Código Tributário Nacional]. **Diário Oficial da União**, 27 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm. Acesso em: 3 set. 2019.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos gastos tributários:** bases efetivas. Brasília, SRF: 2014(a). Disponível em: https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas. Acesso em: 7 fev. 2018.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. Secretaria Especial de Assuntos Econômicos. **Nota técnica ao Ministro da Fazenda**. Brasília, SRF: 1989. Disponível em: http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt. Acesso em: 7 fev. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 6. ed. Brasília: STN, 2014(b). Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais**. 6.ed. Brasília: STN, 2016(a). Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1391/2016 TCU** – Plenário – Processo TC 017.090/2015-6. Ata de 1 jun. 2016. 2016(b) Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31373339353438&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1. Acesso em: 30 mar. 2018.

BRUNO, Reinaldo Moreira. A receita pública na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 238, p. 301-329, out./dez. 2004. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44084. Acesso em: 22 mar. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Contas. **Relatório anual das contas do governador do Estado do Ceará**. Exercício 2016. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/fiscalizacao-e-controle/fiscalizacoes/relatorios-de-contas-de-governo. Acesso em: 13 abr. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Contas. **Relatório analítico e parecer prévio sobre as contas do governo do Distrito Federal**. Exercício 2016. Disponível em: http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/contas-de-governo#http://www.tc.df.gov.br/ice5/contas/2016/contas2016.pdf. Acesso em: 13 abr. 2018.

DIVULGAÇÃO de beneficiados por renúncia fiscal é o primeiro item da pauta do Plenário. **Agência Senado**, Brasília, 2 jul. 2018. Disponível em https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/07/02/divulgacao-de-beneficiados-por-renuncia-fiscal-e-o-primeiro-item-da-pauta-do-plenario. Acesso em: 27 ago. 2018.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas. **Relatório técnico das contas do governador**. Exercício 2016. Disponível em: https://www.tce.es.gov.br/consultas/contas-do-governador/?anoExercicio=2016. Acesso em: 13 abr. 2018.

GOIÁS. Tribunal de Contas. **Relatório sobre as contas do governador do Estado de Goiás**. Exercício de 2016. Disponível em: http://www.tce.go.gov.br/CategoriaDownload?idCategoria=461. Acesso em: 13 abr. 2018.

MAIOR transparência para as renúncias. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 25 jun. 2018. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/maior-transparencia-para-as-renuncias-fiscais-98gl3zemicm702bu0mbffujms/. Acesso em: 27 ago. 2018.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas. **Relatório sobre as contas anuais de governo. Estado de Mato Grosso**. Exercício 2016. Disponível em: http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/120413/ano/2016. Acesso em: 13 abr. 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. **Relatório sobre a macrogestão e contas do governador do Estado de Minas Gerais**. Exercício 2016. Disponível em: https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/ . Acesso em: 16 ago. 2018.

NAZARETH, Paula Alexandra. O controle externo da receita e dos benefícios fiscais: a experiência do TCE-RJ. **Revista de Controle e Administração**,v. 1, n. 2, jul./dez. 2005. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2910964/DLFE-244446.pdf/2.0.0.5._0.1._0.2..pdf. Acesso em: 22 jun. 2017.

PARÁ. Tribunal de Contas. **Relatório de análise das contas do governador do Estado do Pará**. Exercício 2016. Disponível em: http://www.tce.pa.gov.br/contasdegoverno/2016/. Acesso em: 13 abr. 2018.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas. **Relatório de análise da prestação de contas do governador**. Exercício de 2016. Disponível em: http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/inicio. Acesso em: 16 ago. 2018.

PINTO, Élida Graziane. **Gasto tributário (não) tem limite de prazo, nem teto fiscal?** Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-jan-30/gasto-tributario-nao-limite-prazo-nem-teto-fiscal. Acesso em: 30 jan. 2018.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas. **Contas de governo do Estado do Rio de Janeiro**. Exercício 2016. Disponível em: http://consulta.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Pesquisa/IndexServico?tipo=estado. Acesso em: 13 abr. 2018.

RIO de Janeiro deixou de arrecadar R$138 bi em ICMS entre 2008 e 2013. **G1**, 8 mar. 2016. Disponível em: http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/03/rj-deixou-de-arrecadar-r-138-bi-em-icms-entre-2008-e-2013-diz-tce.html. Acesso em: 20 jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Estado**. Exercício de 2016. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador. Acesso em: 13 abr. 2018.

RITTER, O. *et al*. Transparência das políticas públicas de renúncia fiscal: uma análise sob a ótica de dados abertos. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 10, 2017, Brasília/DF. **Anais eletrônicos**. Disponível em: http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-30_03.pdf. Acesso em: 16 mar. 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Relatório técnico sobre as contas prestadas pelo governo do Estado**. Exercício de 2016. Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/contas/estado. Acesso em: 13 abr. 2018.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas. **Parecer prévio**: contas do governador do Estado. Exercício de 2016. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/contas-anuais/contas?qt-qt_contas_anuais=0#qt-qt_contas_anuais. Acesso em: 13 abr. 2018.

SEM fim, sem fins. **Folha de São Paulo**. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2018/01/1949004-sem-fim-sem-fins.shtml. Acesso em: 30 jan. 2018.

SILVA, E. A LRF e a Necessidade de Transparência na Previsão e Realização da Renúncia de Receita no Estado da Bahia**. Tribunal de Contas do Estado da Bahia**.2007. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/artigo_LRF.pdf. Acesso em: 11 mar. 2018.

Judicialização da política pública da saúde no Brasil: a responsabilidade de fornecimento de medicamentos por parte do poder público

Judicialization of public health policy in Brazil: responsibility for the supply of medicines by the public authorities

Jairo Magela Chagas*

Especialista em Controle Externo. Servidor efetivo do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

Maria Regiane Marques Megale*

Especialista em Direito Público.

Resumo: O presente artigo visa traçar breves considerações acerca da judicialização das políticas públicas da saúde pelo Poder Judiciário, bem como destacar o atual posicionamento do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à obrigatoriedade do poder público de fornecer medicamentos e/ou tratamento médico e a responsabilidade solidária dos Entes da federação na prestação desses deveres. Serão abordados os institutos da reserva do possível e o mínimo existencial e de que forma atuam para a realização dos direitos fundamentais, diante da escassez dos recursos destinados à saúde pública. Será realizada pesquisa bibliográfica, doutrinária e jurisprudencial, permitindo uma abordagem do tema sendo apresentado ao final uma conclusão evidenciando a Decisão do STF que firmou a Tese nº 793 a qual reconheceu que o dever de prestar assistência à saúde deve ser compartilhado entre a União, os Estados-membros e os Municípios.

Palavras-chave: Dignidade da pessoa humana. Saúde. Judicialização. Políticas públicas.

Abstract: The present article is to approach brief considerations about the judicialization of public health policies by the Judiciary, as well as highlight the recent decision of the Superior Court of Justice and the Federal Supreme Court regarding the obligation of the Judiciary to ensure medicines and the responsibility for the supply of medicines by the Public Authorities. Will be approach eat the institute of the reserve of the possible and the minimum existential act to realize the fundamental rights, given the scarcity of resources allocated to public health. The article will be conduct through bibliographical, doctrinal and jurisprudential research, allowing an approach to the topic, being present at the end a conclusion evidencing the decision of the Federal Supreme Court that signed Thesis n º 793, which recognized the duty of health assistance, must be share between Union, States and Municipalities.

Keywords: Dignity of human person. Health. Judicialization. Public policy.

Artigo recebido em 07/07/2019. Aprovado em 23/08/2019.

* jairomagelachagas@gmail.com
* megalegiane@hotmail.com

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 assegura, em seu artigo 6º o direito fundamental e social à saúde, que deve ser resguardado como tutela pelo Estado Democrático de Direito e pelo Poder Público.

A judicialização das políticas públicas em questões que visam assegurar os direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito como o direito à saúde, é um tema que vem sendo amplamente discutido, sendo de grande relevância social, onde a busca pela judicialização é utilizada para determinar que o poder público forneça medicamentos não incorporados em atos normativos do Sistema Único de Saúde (SUS).

O presente estudo tem por objetivo propor uma reflexão acerca da judicialização das políticas públicas, bem como analisar as decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da obrigação do Poder Público e dever do Estado de concessão de medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS e os requisitos necessários para sua concessão, bem como a responsabilidade solidária dos Entes federados em garantir o tratamento médico adequado aos necessitados.

A questão que ora se discute reside na responsabilidade solidária dos Entes da federação em garantir a saúde a todos, uma vez que é dever do Estado a concretização desse direito, bem como a implementação de políticas públicas para a sua promoção, levando-se em conta os limites do mínimo existencial que garanta a Dignidade da Pessoa Humana e da reserva do possível que deve ser planejada e estabelecida no orçamento público, com a finalidade de promover os direitos fundamentais.

Para o desenvolvimento do estudo, após a introdução, no segundo capítulo será realizado um breve histórico sobre a saúde como direito fundamental, com ênfase no princípio da Dignidade da Pessoa Humana, bem como a questão das políticas públicas e a judicialização da saúde e o SUS, que é uma rede pública de prestação de serviços, voltada tanto para a coletividade quanto para indivíduos, e é o principal ordenador da política pública brasileira, nos termos da Constituição Federal de 1988. No terceiro capítulo será abordado o atual posicionamento do STJ e STF quanto à obrigatoriedade do poder público de fornecer medicamentos e/ou tratamento médico e a responsabilidade solidária dos Entes da federação na prestação desses deveres. No quarto capítulo será feita ainda, uma breve abordagem sobre o mínimo existencial e a reserva do possível que constituem instrumentos jurídicos para a realização das políticas públicas. Ao final serão apresentadas as considerações finais evidenciando que a Decisão do STF em reconhecer que o dever de prestar assistência à saúde deve ser compartilhado entre a União, os Estados-membros e os Municípios.

Será realizada uma pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, com a contribuição de autores como Alves e Retes (2018), Sarlet (2018a;) e Silva (2010), dentre outros, bem como a legislação vigente acerca do tema e as Decisões do STJ e STF.

Será realizada também a pesquisa eletrônica, que proporciona um amplo acesso a dados, sendo um importante meio de acesso às informações, observando-se as regras de citação.

2 A saúde como direito fundamental

2.1 A evolução dos direitos fundamentais no Brasil

A formação dos direitos fundamentais tem como referencial a Declaração da Independência da América do Norte, proclamada no Estado da Virgínia, em 1776, afirmando que todos os seres humanos são livres e independentes, possuindo direitos tais como a liberdade, a autonomia e a proteção da vida do indivíduo, a igualdade, a propriedade e a livre atividade econômica, a liberdade de religião e de imprensa, a proteção contra a repressão (DIMOULIS; MARTINS, 2018, p. 25).

Foi assim estruturado o Estado Federal com distribuição de competências, sem, no entanto, fazer qualquer menção a direitos humanos, os quais apenas iriam se tornar constitucionais em 1791, por meio de dez Emendas que consagraram a liberdade, a inviolabilidade do domicílio, a segurança, o devido processo legal, a proporcionalidade da pena, constitucionalizando assim os direitos inerentes a Pessoa Humana (LABRADA RUBIO, 1998, p. 82-85).

Em 26 de agosto de 1789, surgiu a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, marcada pela universalidade dos direitos fundamentais consagrados afirmando "solenemente que qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos fundamentais nem estabelecida a separação dos poderes, não tem constituição".

No início do século XX, surgiram outros diplomas constitucionais que marcaram as preocupações e anseios sociais, como a Constituição Mexicana, em 1917, a Constituição de Weimar, em 1919, a Constituição Soviética, em 1918. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, assinado em Paris em 1948, é a mais importante conquista dos direitos humanos fundamentais de abrangência internacional (FREITAS, 2012, p. 1).

A consagração normativa dos direitos humanos fundamentais coube à França, através da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, com o advento da Revolução Francesa. O objetivo era proteger os direitos do Homem contra os atos do Governo, é expressa a menção ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo. O objetivo imediato é de caráter pedagógico: instruir os indivíduos de seus direitos fundamentais, "recordando-os" deles (FERREIRA FILHO, 2016, p. 38).

A Constituição Mexicana de 1917 foi a primeira constituição a garantir expressamente os direitos sociais, dentre eles a proteção ao direito dos trabalhadores. Em seguida a Constituição de Weimar, na Alemanha de 1919 assegurou não apenas

os direitos trabalhistas, mas também o direito à educação, dando, a partir de então, maior status aos direitos sociais (ALVES; RETES, 2018, p. 24-25).

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, assinado em Paris, em 1948, constitui a mais importante conquista dos direitos humanos fundamentais em nível internacional. Porém, a ideia de Direitos Humanos não se estabilizou nesse documento, surgindo diversas cartas de direitos no âmbito internacional: a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, a Declaração Islâmica Universal dos Direitos do Homem, Declaração Universal dos Direitos dos Povos, a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, a Declaração Solene dos Povos Indígenas do Mundo, entre outros.

No Brasil, a evolução dos direitos fundamentais do homem e a concretização dos direitos fundamentais, passando dos direitos individuais aos direitos sociais e coletivos, foram consagrados com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A primeira constituição a positivar os direitos do homem, dando-lhes juridicidade efetiva, foi a Constituição do Império do Brasil de 1824. A Constituição Republicana de 1891 retomou, no art. 72, os direitos fundamentais especificados na Constituição de 1824, acrescentando o reconhecimento dos direitos de reunião e associação, das garantias penais, dentre outras garantias. (SILVA, 2007, p. 170)

Com o advento da Constituição de 1934 que os direitos econômicos e sociais foram efetivamente acrescentados à Lei Maior e passaram a ser garantidos a "brasileiros e estrangeiros residentes no país". Esses direitos foram mantidos nas Constituições de 1937, 1946, 1967 e 1969, mas, foi com a Constituição de 1988, que os direitos humanos foram plenamente positivados, tantos os individuais, como os difusos e coletivos, trazendo, também, diversos remédios constitucionais para garantir a eficácia desses direitos (ALVES; RETES, 2018, p. 37-38).

A evolução dos direitos humanos influenciou demasiadamente o ordenamento jurídico brasileiro, sendo a Constituição Federativa do Brasil de 1988, um instituto jurídico moderno que se coaduna com o Estado Democrático de Direito, prevendo, no art. 5º os direitos individuais, coletivos e deveres individuais e coletivos; o art. 6º definiu os direitos sociais que devem ser garantidos pelo Estado e o art. 7º que constitucionaliza o direito ao trabalho e, segundo Dimoulis e Martins (2018, p. 38), a omissão ou não cumprimento desse dever pelo Estado, dá azo à ações constitucionais.

Desta forma, o Poder Público passou a ter o compromisso de concretizar os direitos fundamentais constitucionais, especialmente aqueles relacionados com os direitos fundamentais, com o objetivo de alcançar os objetivos fundamentais. Nas palavras de Alves e Retes:

> A Constituição Federal de 1988 consagra o Brasil como um Estado Democrático de Direito. Como resultado das conquistas jurídicas sociopolíticas do país, os direitos e garantias fundamentais de sua

> população foram assegurados pelo constituinte, o que significa dizer que não basta a previsão formal de um vasto rol de direitos e garantias, mas sim a sua efetivação. (ALVES; RETES, 2018, p. 19).

Conforme leciona Alves e Retes (2018, p. 23), "assim como todos os direitos fundamentais, os direitos sociais são fruto das conquistas evolutivas da sociedade ao longo da história, em busca da garantia de sua dignidade".

O direito social à saúde foi consagrado no *caput* do artigo 6º e, segundo Sarlet *et al*. (2012), "mesmo que o direito à saúde não estivesse expressamente positivado no texto constitucional poderia ser admitido como direito fundamental implícito". Como dever do Estado, a Constituição de 1988 garante a todos os cidadãos o direito à saúde, por força de vários dispositivos constitucionais. Consoante artigo 196 da Constituição Federal:

> A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

Conforme destaca Alves e Retes (2018, p. 37), a saúde, para efeitos da aplicação do art. 196 da Constituição Federal de 1988, constitui um conjunto de políticas públicas coordenadas que objetiva a prevenção e a cura de doenças para a promoção da melhoria da qualidade de vida do indivíduo e à coletividade.

Assim, a Constituição Federal de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988, teve ampla participação popular, sendo-lhe assim atribuída a expressão de "Constituição Cidadã" e pela primeira vez a saúde foi destacada como direito fundamental (ALVES; RETES, 2018, p. 31).

2.2 O princípio da dignidade da pessoa humana

Como já mencionado, a Constituição Federal de 1988, é um instituto jurídico moderno que se coaduna com o Estado Democrático de Direito, prevendo, no item III do artigo 1º, que um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é a Dignidade da Pessoa Humana.

Os princípios constitucionais e direitos fundamentais são fundamentos do Estado Democrático de Direito, cujo principal objetivo é a construção de uma sociedade justa, que garanta todos os direitos sociais a seus cidadãos e, dentre todos os princípios, o da Dignidade da Pessoa Humana deve se sobrepor para a realização de uma sociedade menos injusta.

A Dignidade da Pessoa Humana não é apenas um reconhecimento do valor da dimensão do homem em sua liberdade, mas também, o respeito que qualquer pessoa merece em sua plenitude. Silva discorre que:

> a Dignidade da Pessoa Humana independe de circunstâncias concretas para o seu reconhecimento, haja vista que é qualidade inerente a todas a pessoas humanas, independentemente de qualquer elemento diferenciador, na medida em que todos são iguais em dignidade no sentido de serem, reitere-se, reconhecidos enquanto pessoas. (SILVA, 2010, p. 56).

Silva (2010, p. 57) acrescenta, ainda, que a partir desse enfoque das características da dignidade humana, a doutrina de Sarlet, de maneira peculiar, vislumbra na dignidade humana seu núcleo, asseverando que "não há como negar que os direitos à vida, liberdade e igualdade correspondem diretamente às exigências mais elementares de Dignidade da Pessoa Humana". Também na doutrina de Moraes, a Dignidade da Pessoa Humana é:

> [...] um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na sua autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se em um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que apenas excepcionalmente possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos. (MORAES, 2015, p. 18).

Para Silva (2010, p. 57), a Dignidade da Pessoa Humana constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, na medida em que se entende que a própria existência do Estado está relacionada à existência das pessoas reunidas em sociedade, e não o raciocínio contrário, como se as pessoas tivessem sua existência justificada pelo surgimento do Estado.

Nesse contexto, o direito fundamental à saúde está relacionado com a Dignidade da Pessoa Humana e, embora a Constituição Federal de 1988 assegure a saúde como um direito de todos e dever do Estado, sua efetivação ainda enfrenta dificuldades, dependendo de políticas públicas para que seja plenamente assegurada a todos os cidadãos.

Com efeito, a saúde é uma condição essencial para a consagração da Dignidade da Pessoa Humana, cabendo assim, ao Estado, por meio de políticas públicas e de seus órgãos, assegurá-la como direito de todos os cidadãos.

2.3 Políticas públicas e judicialização da saúde

Com o surgimento do Estado Democrático de Direito, foram estabelecidos e contemplados os direitos fundamentais e os instrumentos para sua garantia e eficácia, restando evidenciado para o Estado brasileiro a inauguração de um Estado Constitucional, centrado na expressa inclusão da promoção e proteção da Dignidade da Pessoa Humana e dos direitos fundamentais (SILVA, 2010, p. 146-147).

Para a realização dos objetivos do Estado Democrático de Direito, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário tiveram o seu raio de ação ampliado para cumprir com o objetivo de realização dos direitos fundamentais estabelecidos na Carta Magna, através da implementação de políticas públicas, direcionadas à efetivação desses direitos fundamentais.

De acordo com Silva (2010, p. 147), "no momento em que o Estado, através de seus órgãos, realiza gastos estabelecidos no orçamento com a finalidade de promover os direitos fundamentais, é que ocorrem as políticas públicas", concluindo que:

> [...] a Constituição Federal elegeu a promoção dos direitos fundamentais como um dos seus objetivos fundamentais, estabelecendo as políticas públicas como instrumentos para esses objetivos, com recursos definidos no orçamento ao qual as escolhas encontram-se vinculadas em razão dos limites estabelecidos para o dispêndio de recursos públicos.

A positivação dos direitos sociais trouxe grande transformação no desenvolvimento do Estado e do Direito e a concretização dos direitos fundamentais. De acordo com Alves e Retes (2018, p. 39), essa concretização é promovida pelas "políticas públicas", que consistem "num conjunto de medidas articuladas, cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública".

De acordo com Alves, T. e Alves, L. (2016, p. 1-2), as políticas públicas são caracterizadas por programas de ações do Estado para a concretização dos direitos assegurados constitucionalmente. São de competência dos Poderes Legislativo e Executivo: o Legislativo responsável pela criação de normas que definirão quais serão as políticas públicas a serem adotadas, regulamentando os seus critérios de execução, e o Executivo incumbido de executá-las, materializando aquilo que o Poder Legislativo idealizou, o controle recíproco entre os poderes como também a manutenção das garantias individuais consagradas no decorrer da evolução da humanidade.

Bercovici citado por Silva (2010, p. 147), assevera que o fundamento das políticas públicas está na necessidade de concretização dos direitos dos cidadãos através das prestações positivas do Estado, de tal forma que a principal política pública será o desenvolvimento nacional o qual deverá ser harmonizado com as demais.

O Poder Judiciário exerce o controle da constitucionalidade e interpretam e aplicam as leis em conformidade com os direitos fundamentais, com a maior eficácia possível no âmbito do sistema jurídico. Canotilho citado por (Sarlet, 2012, p. 390) destaca que a vinculação dos órgãos judiciais aos direitos fundamentais manifesta-se através dos tribunais e dos órgãos judiciais, através de procedimentos judiciais que devem ser compreendidos à luz dos direitos fundamentais.

Por se tratar de um conjunto de ações desenvolvidas pelo Poder Público, as políticas públicas visam assegurar a saúde, educação básica e demais direitos

fundamentais previstos na Constituição Federal, visando alcançar a satisfação do bem comum da coletividade e a legitimação do Estado Democrático de Direito.

Relativas à saúde, as políticas públicas integram o campo de ação social do Estado orientado para a melhoria das condições de saúde da população, promovendo, protegendo e recuperando a saúde dos indivíduos e da coletividade. De acordo com Silva (2010, p. 164), as políticas públicas de saúde:

> [...] correspondem ao conjunto de ações e governo que regulam e organizam as funções públicas do Estado para o ordenamento do setor, englobando as atividades governamentais executadas diretamente pelo aparato estatal e as relacionadas à regulação de atividades realizadas pela iniciativa privada no sistema complementar.

No Brasil, as políticas públicas de saúde vêm sendo amplamente discutidas e são orientadas conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, pelos princípios da universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços e pelas diretrizes de descentralização da gestão, de integralidade de atendimento e de participação da comunidade, na organização de um sistema único de saúde no país (SILVA, 2010, p. 164).

Destaca-se, ainda, que a Constituição Federal de 1988, ao adotar o modelo de seguridade social para assegurar os direitos relativos à previdência, saúde e assistência social, determinou, em seu art. 196, que a saúde é direito de todos e dever do Estado.

A judicialização das políticas públicas refere-se a um grande aumento de ações judiciais movidas por cidadãos que cobram o direito à proteção social e à garantia e eficácia dos direitos fundamentais e de proteção social. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, esse processo de judicialização não apenas positivou os direitos fundamentais, mas também atribuiu ao Poder Judiciário a função do controle da constitucionalidade (SIERRA, 2011, p. 1).

Segundo Alves e Retes, a judicialização está ligada à possibilidade de uma ou mais pessoas, individual ou coletivamente, reclamarem a concretização dos direitos elencados em um texto normativo. Veja:

> O controle das políticas públicas está ligado à verificação da constitucionalidade e adequabilidade do desenvolvimento concreto das políticas empregadas pelo Poder Público, com um viés essencialmente coletivo, na medida em que possibilita a sua regularização em caso de descompasso. (...) O fenômeno da judicialização da política pode ser entendido, portanto, como a busca pela concretização de um direito legalmente previsto que, por ação ou omissão do Poder Público, não foi devidamente efetivado (ALVES; RETES, 2018, p. 62-63).

Destaca ainda Sampaio (2013, p. 187-188) que em se tratando de controle de políticas públicas, "os juízes se tornaram seus definidores, visando a legitimidade do

sistema político, uma vez que, em geral a 'judicialização da política' se reporta aos impactos da atuação judicial na dimensão política".

A judicialização é tema que merece atualmente reflexão do ponto de vista jurídico e da saúde pública. Moro (2019) observa que "segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o número de ações judiciais nessa área aumentou 130% entre 2008 e 2017" e que os pedidos, na maioria dos casos, referem-se a "medicamentos, procedimentos de alta complexidade e leitos em hospitais, tanto para o SUS como para as operadoras de planos de saúde".

Conforme palavras de Alves (2018), o direito à saúde é um direito social, contido no mínimo essencial sem o qual não é possível a realização de qualquer outro direito, deve ter sua tutela jurisdicional realizada de forma adequada e criteriosa. Moro (2019) observa que "no ano passado, a judicialização gerou custos de 17 bilhões de reais aos cofres públicos estaduais. O valor é muito alto e poderia ter sido usado para viabilizar melhorias no atendimento e assistência à saúde da população".

Em linhas gerais, pode-se compreender que a Constituição Federal de 1988 positivou o direito à saúde como um direito fundamental e, conforme expressamente disposto no §1º do art. 5º, "as Normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata", porquanto, sua aplicação imediata deve ser exigida do Estado, se necessário, inclusive, por ação judicial.

Assim, em seu bojo, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) traz em seu art. 6º a saúde como direito social. Em seu art. 23 dispõe que Municípios, Estados, Distrito Federal e União são competentes para cuidar da saúde e da assistência pública. Ainda, o acesso de todos à saúde é um direito expresso nos artigos 196 a 200 da Constituição Federal de 1988, cuja política pública foi estruturada pelo SUS, que deverá ser financiado pelos recursos do orçamento da seguridade social.

2.4 O Sistema Único de Saúde

Como visto, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece que a Saúde é um direito de todos e dever do Estado e apresenta, na Seção II do Título VIII, como pontos básicos:

> [...] as necessidades individuais e coletivas são consideradas de interesse público e o atendimento um dever do Estado; a assistência médico-sanitária integral passa a ter caráter universal e destina-se a assegurar a todos o acesso aos serviços; estes serviços devem ser hierarquizados segundo parâmetros técnicos e a sua gestão deve ser descentralizada. Estabelece, ainda, que o custeio do Sistema deverá ser essencialmente de recursos governamentais da União, Estados e Municípios, e as ações governamentais submetidas a órgãos colegiados oficiais, os Conselhos de Saúde, com representação paritária entre usuários e prestadores de serviços. (REIS et al., 2018, p. 33-34).

O SUS é uma rede pública de prestação de serviços, voltados tanto para a coletividade quanto para indivíduos, e é o principal ordenador da política pública brasileira. A criação do SUS se deu através da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que "dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes".

No que concerne aos objetivos e os campos de atuação do SUS, os mesmos se encontram previstos na Lei n° 8.080/90, que detalha os objetivos e atribuições, os princípios e diretrizes, a organização, direção e gestão, a competência e atribuições de cada nível (federal, estadual e municipal), a participação complementar do sistema privado, recursos humanos, financiamento e gestão financeira e planejamento e orçamento. Em seguida, a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro 1990, dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros; institui os Conselhos de Saúde e confere legitimidade aos organismos de representação de governos estaduais (Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde - CONASS) e municipais (Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde - CONASEMS). (REIS *et al.*, 2018, p. 33-35).

Com a criação e regulamentação do SUS, milhões de pessoas foram beneficiadas com a grande extensão de programas de saúde pública e serviços assistenciais e com o início efetivo do processo de descentralização política e administrativa, tornando-se o maior projeto público de inclusão social para a população atual.

Dentre os princípios que regulam as ações e serviços de saúde no âmbito do SUS, destacam-se aqueles previstos no art. 7º da Lei nº 8.080/90, ou seja, os princípios da universalidade, integralidade, igualdade, publicidade, descentralização e conjugação de recursos.

Para a implementação e financiamento do SUS, a Constituição Federal de 1988 disciplinou no art. 195 que o financiamento da seguridade social será promovido, além de outras fontes, com os recursos provenientes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Os recursos mínimos provenientes das receitas dos Entes da federação a serem gastos com a saúde estão previstos no §2º do art. 198 da Constituição, que estabelece, ainda, em seu §3º que o percentual mínimo seja regulamentado por lei complementar, que irá prever os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas políticas públicas de saúde. Trata-se da reserva do possível e do mínimo existencial, cujo tema será abordado mais adiante.

Entretanto, apesar dos grandes avanços, a atual situação do SUS, é marcadamente insuficiente e não vem acompanhando o crescimento populacional, a inflação na saúde e o desenvolvimento tecnológico. Consequentemente, na busca para alcançar a efetivação dos direitos legalmente assegurados constitucionalmente e que não está sendo cumprida, por ação ou omissão do Poder Público, a judicialização

do acesso a procedimentos essenciais como saúde, medicamentos e procedimentos de alto custo vem crescendo de forma exponencial.

Há tempos o SUS já não se encontrava diante de situações capazes de proporcionar o fundamental para grande parte da população e o de garantir o direito individual à saúde daqueles que, por meio de decisões judiciais, conseguem o fornecimento de medicamentos e tratamentos de saúde.

Segundo Sarlet (2018a) a chamada judicialização da saúde, que encontrou suas primeiras importantes (mas na ocasião ainda isoladas) expressões em meados dos anos 1990, desde então não deixou de ocupar a agenda da academia, da governança e do meio judiciário brasileiro, alcançando cada vez maior repercussão, seja no que diz respeito ao número de demandas judiciais propostas, seja no concernente ao impacto de tais ações sobre o sistema público e privado de saúde e as políticas e finanças públicas em geral.

Em números que envolvem a intervenção judicial nessa seara, Sarlet destaca que:

> [...] no processo da proteção e promoção da saúde (e, portanto, na esfera da efetividade do direito à proteção e promoção da saúde) sejam constantemente divulgados — em especial para efeitos de um olhar crítico em relação à judicialização — não é demais lembrar que de acordo com o relatório Justiça em Números de 2017, do CNJ, em 2017 tramitavam 1.346.931 demandas judiciais de natureza diversa envolvendo o direito à saúde até 31.12.2016. Além disso, os gastos da União com ações judiciais envolvendo prestações de saúde cresceu na ordem de 727% entre 2010 e final de 2016, quando alcançou a cifra de R$ 3,9 bilhões, isso segundo estudo do Observatório de Análise de Políticas em Saúde (OAPS). (SARLET, 2018a, p. 1).

Nesse contexto, no Brasil a judicialização passou a ocorrer por causa da falta ou da falha dos Poderes Públicos na prestação dos direitos dos cidadãos assegurados constitucionalmente, configurando assim uma violação aos direitos fundamentais. Esta judicialização é caracterizada como ativismo judicial, quando o poder judiciário não pode deixar de apreciar o direito fundamental do cidadão, garantido por lei.

Relativamente à judicialização do direito à saúde, mais especificamente em matéria de entrega de medicamentos, no Acórdão proferido em 25/04/2018 pelo STJ, ao concluir o julgamento do Recurso Especial nº 1.657.156 - RJ (2017/0025629-7), decidiu que o Poder Judiciário poderia intervir no fornecimento de remédios fora da lista do SUS, firmando a Tese nº 106, nos seguintes termos:

> A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos: (i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do

> medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS; (ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito; (iii) existência de registro do medicamento na ANVISA, observados os usos autorizados pela agência (BRASIL, 2018).

A Tese nº 106 fixada estabeleceu constituir obrigação do Poder Público o fornecimento de medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS. A Tese, estabelecida em caráter repetitivo, também terá reflexo na admissibilidade de recursos para o STJ em outras situações processuais.

Em 22/05/2019, o STF, ao julgar o Recurso Especial nº 855.178 RG/SE, firmou Tema nº 500 que reconheceu a existência de repercussão geral e reputou constitucional que o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos Entes federados, firmando, assim, o Tema nº 793 com a seguinte tese de repercussão geral:

> [...] 1. O Estado não pode ser obrigado a fornecer medicamentos experimentais. 2. A ausência de registro na ANVISA impede, como regra geral, o fornecimento de medicamento por decisão judicial. 3. É possível, excepcionalmente, a concessão judicial de medicamento sem registro sanitário, em caso de mora irrazoável da ANVISA em apreciar o pedido (prazo superior ao previsto na Lei nº 13.411/2016), quando preenchidos três requisitos: (i) a existência de pedido de registro do medicamento no Brasil (salvo no caso de medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras);(ii) a existência de registro do medicamento em renomadas agências de regulação no exterior; e (iii) a inexistência de substituto terapêutico com registro no Brasil. 4. As ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA deverão necessariamente ser propostas em face da União. (BRASIL, 2018).

Assim, os Entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro (BRASIL, 2019).

3 Posição do STJ e STF quanto à obrigatoriedade do poder público de fornecer medicamentos e/ou tratamento médico

A decisão do Exmo. Sr. Benedito Gonçalves, Ministro do STJ no Recurso Especial nº 1.657.156 – RJ, acerca do fornecimento de remédios de alto custo, tinha como objetivo a garantia do acesso à medicação para pessoas desprovidas de recursos financeiros.

No referido Recurso Especial, o recorrente, Estado do Rio de Janeiro, alegou que a assistência farmacêutica estatal apenas pode ser prestada por intermédio da entrega de medicamentos prescritos em conformidade com os Protocolos Clínicos

incorporados ao SUS ou, na hipótese de inexistência de protocolo, com o fornecimento de medicamentos constantes em listas editadas pelos Entes públicos.

Com base na decisão do Recurso pela Primeira Seção do STJ, o *Decisium* serviu para julgamento pelo sistema dos recursos repetitivos e, com base no inciso II do artigo 1.037 do Código de Processo Civil, determinou, assim, a suspensão do andamento dos 678 processos, individuais ou coletivos, que versam sobre o tema, em todo o território nacional, para que com a fixação da tese (Tema nº 106) o STJ pudesse orientar a solução dos casos fundados na mesma controvérsia.

De acordo com Sarlet (2018a), em síntese ficou decidido que o Poder Judiciário poderia determinar ao poder público o fornecimento de medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS, desde que presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos:

> 1 – Seja comprovado pela parte autora, mediante laudo médico fundamentado e devidamente circunstanciado (da lavra de médico que assiste o paciente), de que o medicamento pleiteado lhe seja imprescindível, necessário também demonstrar a ineficácia dos fármacos fornecidos pelo SUS para o efeito do tratamento pretendido;
> 2 – A demonstração da incapacidade financeira do demandante (paciente) de arcar com o custo do medicamento prescrito; e
> 3 - Existência de registro do medicamento na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). (SARLET, 2018a, p. 1).

Com isto, o STJ estabeleceu os critérios para o deferimento (ou indeferimento) das ações que tenham como objeto o fornecimento de medicamentos, pelo Poder Público, não incluídos na lista elaborada pelo Ministério da Saúde e disponibilizados à população no âmbito do SUS, com base no Tema nº 106.

Diante de tal decisão, o STJ garantiu assegurar o acesso de forma igualitária e universal aos bens e serviços de saúde, garantindo que o Estado pudesse dispensar à população, meios para garantir a saúde e acesso aos medicamentos, com base na Lei e no SUS, com óbice à realização dos direitos sociais.

Em 23 de maio de 2019, o Plenário do STF, com base no Recurso Extraordinário nº 855.178, decidiu que "o dever de prestar assistência à saúde deve ser compartilhado entre a União, os Estados-membros e os Municípios". (BRASIL, 2019).

Segundo comentário do professor Fernandes, o julgamento sobre o fornecimento de remédio de alto custo é de grande importância para os gestores públicos, uma vez que eles dependem de orçamento para cumprir com as determinações do Poder Judiciário para o fornecimento dos medicamentos e a Decisão do STF é de extrema importância para o norteamento das ações e definição de procedimentos, como a seguir será analisado (BRANDÃO, 2019).

3.1 O caso do recurso extraordinário nº 855.178

Nos últimos anos, o STF tem desempenhado um papel ativo na vida institucional do povo brasileiro e, conforme apresentado no tópico anterior, os critérios recentemente estabelecidos pela Suprema Corte para exarar a Decisão no Recurso Extraordinário nº 855.178 RG/SE, foram os mesmos reconhecidos para fixar a tese de repercussão geral (Tema 793).

O caso do RE 855.178 refere-se a uma pessoa que deveria fazer uso contínuo de um medicamento de nome BOSENTANA (TRACLEEER 62,5mg/125mg). A autora obteve a antecipação de tutela deferida em audiência realizada em 19/10/2009, quando foi determinada a aquisição do medicamento pelo Estado de Sergipe e o cofinanciamento do valor pela União, em percentual correspondente a 50% (cinquenta por cento). Diante da decisão, o estado de Sergipe, em cumprimento à referida decisão, procedeu à entrega do medicamento em 23/11/2009, através da Secretaria da Saúde. Dois meses após o fornecimento do medicamento sobreveio o falecimento da autora, o que provocou a cessação da obrigação de fazer (BRASIL, 2015).

Tendo sido comprovada pelo Tribunal de origem a necessidade do uso contínuo do medicamento pela autora, atestado por meio de laudo médico, cuja decisão foi recorrida pelo estado do Sergipe. Contudo, persistiu o inconformismo da União quanto à ordem de ressarcimento do custeio do medicamento ao Estado de Sergipe (BRASIL, 2015).

Em sede de apelação, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região – Sergipe, entendeu que o dever de prestar assistência à saúde deve ser compartilhado entre a União, os Estados-membros e os Municípios, e que a distribuição de atribuições entre os Entes federativos por normas infraconstitucionais não elide a responsabilidade solidária imposta constitucionalmente, nos termos da ementa acima transcrita.

Inconformada, a União interpôs o RE 855.178 RG/SE, sustentando a preliminar de repercussão geral e, no mérito, alegando violação aos artigos 2º e 198 da Constituição Federal de 1988, argumentando, em síntese, a ilegitimidade da União para figurar no polo passivo, não devendo ressarcir o custeio do medicamento ao estado do Sergipe.

No voto do relator Ministro Luiz Fux ressaltou que:

> [...] o direito à saúde é estabelecido pelo artigo 196 da Constituição Federal como (1) direito de todos e (2) dever do Estado, (3) garantido mediante políticas sociais e econômicas (4) que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, (5) regido pelo princípio do acesso universal e igualitário (6) às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 2015).

De acordo com o referido dispositivo legal, a saúde é um direito fundamental e é dever do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a prestação desse

direito aos cidadãos, bem como desenvolver políticas públicas que visem a promoção e prestação desse e outros direitos.

O SUS é baseado no financiamento público e na cobertura universal das ações de saúde e, para que seja garantida a manutenção desse sistema pelo Estado deve buscar a estabilidade dos gastos com a saúde. Consoante artigo 195 da Constituição Federal, o financiamento do SUS opera-se com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

Da decisão proferida restou que o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos Entes federados.

Desta forma, da tese fixada no julgamento do RE 855.178 RG/SE, resultou no Tema 500 - Obrigatoriedade de fornecimento, pelo Estado, de medicamentos não contemplados pelo programa de Medicamentos Excepcionais – para que fossem observados os seguintes requisitos:

> 1. O Estado não pode ser obrigado a fornecer medicamentos experimentais. 2. A ausência de registro na ANVISA impede, como regra geral, o fornecimento de medicamento por decisão judicial. 3. É possível, excepcionalmente, a concessão judicial de medicamento sem registro sanitário, em caso de mora irrazoável da ANVISA em apreciar o pedido (prazo superior ao previsto na Lei nº 13.411/2016), quando preenchidos três requisitos: (i) a existência de pedido de registro do medicamento no Brasil (salvo no caso de medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras);(ii) a existência de registro do medicamento em renomadas agências de regulação no exterior; e (iii) a inexistência de substituto terapêutico com registro no Brasil. 4. As ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA deverão necessariamente ser propostas em face da União. (BRASIL, 2019).

Assim sendo, o STF decidiu em 23 de maio de 2019, fixando em tese o Tema 793, a saber:

> Os Entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro. (BRASIL, 2019).

Assim, a decisão da questão submetida a julgamento no RE 855.178 RG/SE, serviu de norte para julgamento pelo sistema do STF dos recursos repetitivos (Tema nº 793).

4 Do mínimo existencial e da reserva do possível

Com relação à escassez de recursos públicos, conflitos e preocupações surgem, principalmente com relação à manutenção dos direitos sociais, dentre eles o da saúde.

A falta de recursos públicos faz com que o Estado não atenda os indivíduos no que tange à manutenção dos direitos fundamentais, fazendo com que seja cobrado o mínimo existencial para que os indivíduos possam satisfazer suas necessidades.

Segundo a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, "toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde, o seu bem-estar e o de sua família, especialmente para a alimentação, o vestuário, a moradia, a assistência médica e para os serviços sociais necessários".

Segundo Silva (2010, p. 178) o mínimo existencial está relacionado com os aspectos do direito à vida e do princípio da Dignidade da Pessoa Humana, "considerando-se que apenas a existência vital do indivíduo não lhe garante a fruição dos direitos fundamentais inerentes a uma vida digna, à dignidade humana".

No entanto, para que o mínimo existencial possa atender a concretização dos direitos sociais, o Estado precisa prever sua disponibilidade financeira, ou seja, traçar um plano econômico uma vez que, como é sabido, a crise econômica demonstra claramente a dificuldade econômica e financeira que vive todo o país. Ou seja, é necessário que seja estabelecido, através de políticas públicas e de ações do Estado e da sociedade, um mínimo existencial que esteja relacionado com as condições mínimas que o indivíduo necessita para viver dignamente e não apenas sobreviver.

Da mesma forma, é sabido que o SUS, também enfrenta dificuldades para garantir o fundamental para grande parte da população e o de garantir o direito individual à saúde, inclusive de fornecer medicamentos, devido ao alto custo e à precária reserva orçamentária. Rocha ressalta que:

> Não se pode responsabilizar o ente público ou o governante por não despender o dinheiro que não tem. Mas não há de se deixar de responsabilizá-lo por traduzir mal as demandas sociais e por aplicar pessimamente os recursos financeiros, arredando-se do constitucionalmente definido como prioritário. (ROCHA, 2005, p. 456).

Na área da saúde, o mínimo existencial deve ser aquele que possa garantir a prestação de saúde básica, sem a necessidade de ser exigida judicialmente. E se necessária sua judicialização, como um direito de todos, que seja dever do Estado a prestação e fornecimento do mínimo existencial, em consonância com a Constituição Federal de 1988.

A questão defendida no presente estudo refere-se ao direito à saúde e ao fornecimento de medicamentos, cujo tema vem sendo objeto de judicialização,

frente à impossibilidade do Estado de prestar esse direito fundamental de forma plena, cabendo aos cidadãos tão somente a busca da tutela jurisdicional do mínimo existencial e da Dignidade da Pessoa Humana.

Para que seja garantido o mínimo existencial, o Estado precisa de uma reserva do possível, ou seja, uma prestação positiva por parte do Estado, para que seja garantida a efetivação dos direitos sociais prestacionais.

Para a concretização dos direitos fundamentais é necessário que o Estado arque com prestações que suportem sua concretização e implementação, sendo que, para tanto, exista uma reserva do possível.

A reserva do possível teve sua origem na Alemanha, relacionada com decisões proferidas pela Corte Constitucional Federal da Alemanha, as quais foram fundamentadas a partir da limitação de ordem econômica que poderiam comprometer a implementação dos direitos sociais, ficando a satisfação desses direitos na dependência da existência de condições materiais para a possibilidade de seu atendimento (SILVA, 2010, p. 188).

O *leading case* que ensejou o surgimento da reserva do possível foi, segundo Sarlet (2001, p. 304), o julgamento do caso BverfGE nº 33, S. nº 333, no qual uma ação judicial visava a concessão a um estudante de cursar o ensino superior, tendo em vista que não havia vagas em número suficiente para todos os interessados em frequentar as universidades públicas.

No Brasil, segundo Faria (2016, p. 278), a reserva do possível tem sido adotada pela Administração Pública como meio de defesa e justificativa de suas omissões do dever de realizar políticas públicas, inclusive a da saúde. No entanto, muitos agentes administrativos apenas alegam a teoria da reserva do possível, sem a devida e necessária comprovação do alegado e sem a observância de um planejamento e orçamento, nos termos constitucionais e legais.

Nesse contexto, verifica-se que a concretização dos direitos sociais prestacionais encontra-se condicionada aos limites de recursos, ou à reserva do possível, dependendo da ação do Estado, através da implementação e concretização de políticas públicas, estabelecidas em lei orçamentária.

Pode-se aferir que a aplicação da reserva do possível deve ser observada como condição de limite para a concretização e efetivação dos direitos fundamentais e ponderada frente ao mínimo existencial, para que o Estado não atue retrocessivamente, conforme denomina Canotilho de "princípio da proibição do retrocesso social". (SILVA, 2010, p. 195).

É sabido que a capacidade do Estado de prover todas as necessidades da coletividade é limitada, entretanto, para a concretização dos direitos fundamentais a sociedade judicializa as demandas sociais, ficando a solução nas mãos do Judiciário, que decidirá quem será atendido ou não, motivo pelo qual o mínimo existencial deve ser analisado de acordo com cada caso e com os meios que possibilitem o seu atendimento.

5 Considerações finais

O direito à saúde é muito precioso aos indivíduos. É ligado ao direito à vida e à Dignidade da Pessoa Humana.

Após um breve relato sobre o desenvolvimento dos direitos fundamentais, chegou-se à conclusão de que o direito à saúde tem posição de destaque na Constituição Federal, mas não vem recebendo o tratamento que merece fazendo com que sejam desrespeitados os dispositivos constitucionais garantidores desses direitos.

Dos ensinamentos de Silva e Sarlet, é possível concluir que a Dignidade da Pessoa Humana, que se constitui como um fundamento do Estado Democrático de Direito, é qualidade intrínseca da Pessoa Humana, apresentando-se como algo que simplesmente existe vinculado a cada pessoa individualmente considerada, sendo irrenunciável e inalienável, um elemento que qualifica o ser humano e, enquanto princípio e fundamento constitucional, é exigível do Estado e do particular.

Da mesma forma, é tarefa do Estado em assegurar aos cidadãos o direito à vida e à saúde que lhes outorgue o mínimo existencial, com implantação de medidas preventivas e de providências que lhe assegurem o mínimo de conforto físico, emocional e mental. No entanto, a não-efetivação desses direitos comprova que o Estado não vem cumprindo com seu papel de prestador de serviços básicos e fundamentais como a saúde, ignorando a dignidade humana e a qualidade de vida das pessoas.

Para garantir esse direito fundamental, o Poder Judiciário deve intervir sempre de forma razoável e proporcional por meio das políticas públicas, que deve ocorrer em situações que demonstrem a urgência, onde a inércia do legislador poderia ser interpretada como a perda da rigidez da Constituição Federal.

A decisão do STJ, definiu as regras básicas e os parâmetros a serem adotados para a concessão de medicamentos ou tratamentos de saúde não oferecidos pelo SUS nem integrantes do protocolo de alto custo, permitindo, assim, uma redução da judicialização da saúde, mostrando-se eficiente para uma reformulação das políticas públicas.

Mais recentemente, o STF, sob o ângulo do Tema nº 500 de repercussão geral no RE 855.178 SG/SE, reconheceu que o dever de prestar assistência à saúde deve ser compartilhado entre a União, os Estados-membros e os Municípios. Da decisão, fixou-se a Tese nº 793 que impactará a decisão de milhares outros processos relacionados com o tema do presente estudo.

Este é um grande passo para assegurar os direitos fundamentais e à saúde como um direito de todos e um dever do Estado pois, é sabido que o SUS enfrenta dificuldades para garantir o fundamental para grande parte da população e o de garantir o direito individual à saúde, inclusive de fornecer medicamentos, devido ao alto custo e à precária reserva orçamentária.

No entanto, o mínimo existencial, que compreende aquilo que é indispensável para assegurar a cada pessoa uma vida digna e seus direitos fundamentais sociais deve ser assegurado pelo Estado e a reserva do possível é uma contingência de ordem econômica que não se pode ignorar, não podendo o princípio da reserva do possível ser atrelado ao mínimo para sua efetividade.

Referências

ALVES, Lucélia de Sena; RETES, Tiago Augusto Leite. **Judicialização da saúde**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

ALVES, Tanlin Cristina Bernardo; ALVES, Lucélia de Sena. A judicialização da saúde no Estado de Minas Gerais: uma análise sob os aspectos jurídico-econômicos. **Revista Pensar Direito**, v. 7, n. 2, jan. 2016. Disponível em: http://revistapensar.com.br/direito/pasta_upload/artigos/a248.pdf. Acesso em: 15 maio 2019.

BRANDÃO, Matheus. STF retoma julgamento sobre fornecimento de remédio de alto custo. **Resumo DOU**. 2019. Disponível em: https://www.resumodou.com.br/resumo-dou-de-22-05-2019/. Acesso em: 10 maio 2019.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. **Lei n. 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. Brasília: Diário Oficial da União, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm. Acesso em: 20 maio 2019.

Brasil. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Recurso Especial nº 1.657.156/RJ**. Administrativo. Recurso especial representativo de controvérsia. Tema 106. Julgamento sob o rito do art. 1.036 do CPC/2015. Fornecimento de medicamentos não constantes dos atos normativos do sus. Possibilidade. Caráter excepcional. Requisitos cumulativos para o fornecimento. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1641175&num_registro=201700256297&data=20180504&formato=PDF. Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 855.178 RG/SE**. Acórdão – Plenário, de 05 mar. 2015. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15319097113&ext=.pdf. Acesso em: 31 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema nº 793. **Repercussão Geral**, n. 81, 20-26 maio 2019. Responsabilidade solidária dos Entes federados pelo dever de prestar assistência à saúde. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaRepercussaoInformacaoGeral/anexo/Edio81.pdf. Acesso em: 9 jun. 2019.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos do Homem, de 1948. Nações Unidas do Brasil. Disponível em: https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/. Acesso em: 15 maio 2019.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FREITAS, Silviane Meneghetti. Os direitos humanos e a evolução do ordenamento jurídico brasileiro. **Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento**. 2011. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-direitos-humanos-e-evolu%C3%A7%C3%A3o-do-ordenamento-jur%C3%ADdico-brasileiro. Acesso em: 15 maio 2019.

LABRADA RUBIO, Valle. **Introduccion a la teoria de los derechos humanos**: Fundamento. História. Declaracion Universal de 10 de diciembre de 1948. Madrid: Civitas, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 31. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2015.

MORO, Rosangela. Judicialização e doenças raras. **Revista Veja Online**. 2019. Disponível em: https://intranet.tce.mg.gov.br/?p=156645. Acesso em: 16 maio 2019.

REIS, Denizi Oliveira *et al*. **Políticas públicas de saúde no Brasil**: SUS e pactos pela Saúde. Módulo Político Gestor. Disponível em: https://www.unasus.unifesp.br/biblioteca_virtual/esf/1/modulo_politico_gestor/Unidade_4. Acesso em: 20 maio 2019.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O mínimo existencial e o princípio da reserva do possível. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, São Paulo, v. 5, jan./jun. 2005. p. 439-461. [773683] STJ **STF**.

SAMPAIO, José Adércio. **Teoria da constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang *et al*. **Constituição e direitos fundamentais**: estudos em torno dos fundamentos constitucionais do direito público e do direito privado. E-book. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais: STJ, STF e os critérios para fornecimento de medicamentos (Parte 1). **Consultor Jurídico**, 27 abr. 2018a. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-abr-27/direitos-fundamentais-stj-stf-criterios-fornecimento-medicamentos-parte. Acesso em: 16 maio 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais: STJ, STF e os critérios para fornecimento de medicamentos (Parte 2). **Consultor Jurídico**, 11 maio 2018b. Disponível em:

https://www.conjur.com.br/2018-mai-11/direitos-fundamentais-stj-stf-criterios-fornecimento-medicamentos-parte. Acesso em: 16 maio 2019.

SIERRA, Vânia Morales. A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 2, jul./dez. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802011000200013. Acesso em: 18 maio 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Ricardo Augusto Dias. **Direito fundamental à saúde**: o dilema entre o mínimo existencial e a reserva do possível. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Fiscalização da cauda longa: aplicações de *business intelligence* e inteligência artificial nos trabalhos dos Tribunais de Contas dos próximos anos

The long tail supervision: business intelligence and artificial intelligence applications on the works performed by The Court of Audits in the next years

Rafael Maia Pinto*

Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Pós-graduado em Gestão Pública. MBA em Contabilidade Pública e do Terceiro Setor.

Marcos André Alves Monteiro*

Auditor Fiscal de Controle Externo do TCE-SC. Especialista em Controladoria e Finanças.

Lucas Valente Favaretto*

Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Especialista em Direito Tributário.

Resumo: Considerando as inúmeras atribuições dos Tribunais de Contas brasileiros, como órgãos de fiscalização sujeitos a limitações no quantitativo de pessoal necessário para fiscalizar um universo muito amplo de unidades gestoras e tipos de despesas, apesar de esforços no tocante à tentativa de melhorias com mudanças estruturais, torna-se fundamental a utilização de recursos de tecnologia da informação e implantação de instrumentos de inteligência artificial de forma intensiva para monitorar uma gama ampla de informações, que pelos critérios de materialidade, risco e relevância, poderiam ser deixados em segundo plano, acarretando, no seu conjunto, significativas perdas. Este trabalho apresenta importantes exemplos de iniciativas práticas que podem melhorar os resultados do exercício do controle externo atendendo aos anseios da sociedade.

Palavras-chave: Cauda longa. Fiscalização. Auditoria. Tecnologia da informação. Controle externo.

Abstract: Considering the innumerable responsibilities of the Brazilian Audit Courts, such as supervisory bodies subject to limitations on the amount of personnel needed to oversee a very wide universe of management units and types of expenses, despite efforts to improve structural changes, the use of information technology resources and the implantation of artificial intelligence instruments in an intensive way to monitor a wide range of information, which could be left in the background by the criteria of materiality,

* rafamp@gmail.com
* marcosandre@tce.sc.gov.br
* valente_f5@hotmail.com

risk and relevance. significant losses. This paper presents important examples of practical initiatives that can improve the results of the exercise of external control in response to the wishes of society.

Keywords: Long tail. Supervision. Audit. Information technology. External control.

Artigo recebido em 07/07/2019. Aprovado em 23/08/2019.

1 Introdução

O conceito de controle é apresentado por alguns doutrinadores, inicialmente, sem distinção do seu âmbito de atuação, se externo ou interno. Segundo Meirelles (2009, p. 671), "é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro". Di Pietro (2014, p. 809) define "o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo. O controle, portanto, é a atividade que fiscaliza e corrige a atuação dos órgãos públicos.

Adentrando ao assunto e destacando suas diferenças, tem-se que o controle interno é aquele decorrente do poder de autotutela, ou seja, o poder-dever que rever os próprios atos. Quando eivados de ilegalidade, a Administração Pública deve aplicar o controle para corrigir os desvios que não se coadunam com as normas e princípios do interesse público. A prática desse controle está em sintonia com as Súmulas/STF 346 e 473 e ainda com o art. 53 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo em âmbito da Administração Federal (DI PIETRO, 2014). Observa-se que o controle interno se insere na estrutura do próprio órgão fiscalizado, e é especialização do controle administrativo (GUERRA, 2005).

O controle externo se caracteriza pela atuação de um órgão sobre atos de outro, o controlado ou fiscalizado. Como função típica de controle o Poder Legislativo detém tal prerrogativa conferida pela Constituição Federal de 1988 a qual contempla os aspectos de legalidade e conveniência pública (MEIRELLES, 2009). O auxílio a esse controle externo é atividade finalística dos tribunais de contas quando da emissão do parecer prévio sobre as contas prestadas pelo chefe do poder executivo sujeito à jurisdição do respectivo tribunal. Além de auxílio ao Poder Legislativo, há o julgamento das contas por responsáveis por recursos públicos, o que confere aos referidos tribunais o dever de fiscalizar o dinheiro público de maneira prévia, concomitante e posterior aos dispêndios necessários para a execução das políticas de Estado.

O termo Controle está relacionado à fiscalização com juízo de valor (GUERRA, 2005, citado por LIMA, 2018). Isso significa verificar a correspondência entre as atividades exercidas nos órgãos e as normas ou princípios estabelecidos, com a possibilidade da imposição de limites de forma a assegurar essa correspondência. No entanto, esse controle possui limitações de tempo, pessoal e recursos financeiros para seu exercício.

Segundo a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - Comitê de Normas Profissionais - INTOSAI (1977), a Declaração de Lima classificou a fiscalização em dois momentos: Controle Prévio (pre-audit) e Auditoria (post-audit). No momento do Controle Prévio, a fiscalização ocorre antes da ocorrência do fato, o que permite que eventuais prejuízos sejam impedidos antes de sua ocorrência. No momento da Auditoria, por sua vez, o ato sob análise da entidade fiscalizadora já ocorreu. Dessa forma, já foram produzidos efeitos jurídicos, contábeis, financeiros e econômicos, muitas vezes impactando a sociedade de forma negativa. Por esse motivo, aponta-se para a maior efetividade do controle prévio em comparação ao controle posterior, pois eventuais atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos ainda não se concretizaram, o que significa que o erário ainda se encontra resguardado contra eventuais práticas contrárias ao interesse público. Sobre esse assunto, assim se pronunciou Lima (2017):

> O controle que funciona é o controle preventivo. [...] aquele que orienta, esclarece e alerta. O controle que funciona é o que concentra e aprofunda sua fiscalização naquilo que é essencial, mediante critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade. O controle que funciona é o controle especializado em áreas como engenharia, previdência, tecnologia da informação e meio ambiente. O controle que funciona é o que utiliza ferramentas de inteligência artificial e monitoramento de alertas em repositórios de dados. (LIMA, 2017, p. 135).

Embora os procedimentos de controle prévio sejam considerados de maior eficácia a fim de evitar a prática de atos nocivos à Administração Pública, há obstáculos para que esses procedimentos sejam executados em maior proporção. Conforme exposto anteriormente, os recursos humanos, financeiros e temporais são limitados e, se simplesmente forem exigidos procedimentos de controle prévio tradicional, haverá um volume de trabalho exponencialmente maior.

Se forem exigidas metodologias de trabalho tradicionais dos técnicos das áreas de controle, isto é, análise documental, produção manual de relatórios, em pouco tempo os órgãos de controle terão seus trabalhos inviabilizados em razão da quantidade de trabalho extra, gerada por ausência de estratégia atualizada para atender à crescente demanda. Assim, a gestão pública brasileira se tornaria ainda mais morosa, visto que os Tribunais de Contas seriam um ponto adicional de entrave do já burocrático processo de gestão.

A partir desse cenário, nas últimas décadas, os Tribunais de Contas concentravam esforços na realização de controle posterior, pois, após ocorrido o fato, a seleção de objetos de fiscalização a partir de critérios de risco, relevância e materialidade é facilitada, uma vez que variáveis podem ser mais facilmente identificadas.

Segundo a NBC T 11.11, aprovada pela resolução CFC n. 1012/2005, a amostragem não-estatística (por julgamento) é aquela baseada na experiência e conhecimento da entidade pelo auditor. Sob os critérios de risco, as fiscalizações podem ser baseadas, portanto, em critérios não probabilísticos, isto é, baseados em

experiências e conhecimentos adquiridos pelos técnicos de fiscalização adquiridos ao longo do tempo.

Embora o conhecimento técnico juntamente a experiência profissional seja um diferencial para a obtenção de resultados, muitas vezes esse atributo não é compartilhável. Assim, o julgamento individual utilizado na seleção da amostragem é intrínseco à experiência profissional dos auditores. Outro defeito deste método de seleção é que muitas vezes há a necessidade de o auditor conhecer o objeto de auditoria com certa profundidade. Portanto, depender de conhecimentos não compartilháveis significa que, quando os técnicos quem detêm esse conhecimento não integrarem mais os quadros do órgão, esse conhecimento é perdido, ainda que parcialmente. Além disso, a cornucópia de assuntos que podem ser objeto de fiscalização pelos Tribunais de Contas faz com que seja necessária a introdução de critérios de avaliação de risco a partir de métodos probabilísticos, utilizando ferramentas estatísticas e tecnológicas a fim de identificar possíveis desvios de certo padrão estabelecido.

Quanto à seleção dos objetos de auditoria, o "Manual de auditoria operacional do TCU" (BRASIL, 2010) assim orienta: "sob o aspecto da relevância, as fiscalizações dos Tribunais de Contas devem procurar responder questões de interesse da sociedade, que estão em debate público e são valorizadas."

Por fim, no tocante à materialidade, devem ser levados em consideração os valores envolvidos nos objetos de fiscalização, visto que esses procedimentos devem trazer benefícios significativos à sociedade (BRASIL, 2010). Assim, é natural que as fiscalizações priorizem grandes valores e transações em detrimento de pequenos valores dispersados em um grande espectro transacional. No entanto, esses pequenos valores, quando agrupados em larga escala, resultam em vultosos montantes, de relevante interesse social, em que muitas vezes seus riscos não são devidamente tratados. A esses pequenos valores dispersados em muitas transações, pode ser atribuído o termo "cauda longa".

A partir dessa leitura, este artigo defende que, nos próximos anos, os procedimentos de fiscalização exercidos pelos Tribunais de Contas serão transformados de maneira considerável. O uso de *Business Intelligence* e Inteligência Artificial afetarão sensivelmente a quantidade e qualidade de seleção dos objetos fiscalizados bem como a forma que a fiscalização é realizada.

2 Contextualização da cauda longa

Na ciência Estatística, o termo "cauda longa" é utilizado para representar a distribuição de dados em formato decrescente. Essa distribuição ocorre da seguinte maneira: há um grande volume de dados concentrados em poucos grupos similares, e poucos dados concentrados em uma grande variedade de grupos sem similaridades entre si.

O conceito de cauda longa foi recentemente difundido com maior popularidade quando Chris Anderson publicou um artigo na revista Norte Americana "*Wired*", em

2004, seguido da publicação, em 2006, do seu livro intitulado “A Cauda Longa – do mercado de massa para o mercado de nicho”.

Segundo Anderson (2006), a teoria do economista italiano Wilfredo Pareto prega que aproximadamente 80% dos efeitos vêm de 20% das causas. Seguindo essa tendência, lojistas acreditam que 20% dos produtos mais procurados é que serão responsáveis por 80% do lucro, portanto os fornecedores poupam esforços em atender diferentes públicos consumidores e produtos peculiares por algumas razões, uma delas é a dificuldade de se estocar grande variedade de itens que detém baixa procura. No entanto, essa teoria pode ser relativizada no mercado de vendas, pois na era do *e-comerce* esse perfil consumidor pode ser visto de maneira diferente, haja vista as facilidades de se buscar produtos diversos a alguns “clics” de distância e a dispensável alta estocagem de produtos. Assim, a cauda longa comprova justamente que ao longo do gráfico apresenta-se um nicho de mercado com grande potencial de vendas que pode ser tão atrativo quanto a massa de mercado concentrada na “cabeça” do gráfico. Ao se comprar o volume de vendas localizados na cauda longa representada graficamente com os produtos mais procurados localizados nos eixos do gráfico, se descobre que há grande potencial de lucro com menos concorrência, baseado no foco das vendas em diversificação de produtos que já não são mais os *hits* do momento. Graficamente, o conceito pode ser sintetizado conforme a Figura 1.

Figura 1 - Representação gráfica da Cauda Longa (Adaptado)

Fonte: Lewis (2016)

O fenômeno da cauda longa também se aplica quando analisado o comportamento econômico de diferentes municípios catarinenses em relação às despesas liquidadas, conforme pode ser observado no Gráfico 1.

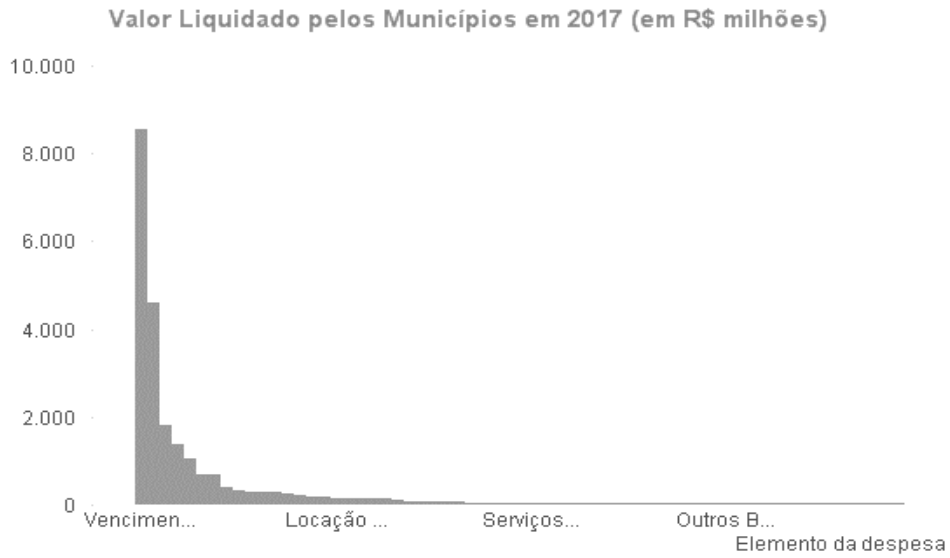
Gráfico 1 - Demonstração da cauda longa no agrupamento de despesas liquidadas pelos municípios-SC

Fonte: Autores (2019), a partir de dados do Sistema e-Sfinge/TCE-SC.

Da leitura do gráfico acima, verifica-se que, em 2017, apenas 86 municípios, a começar Joinville, correspondem a aproximadamente 80% do total de valores liquidados por todos os entes municipais de Santa Catarina. Portanto, aproximadamente 30% do total dos municípios catarinenses detém os maiores orçamentos e, consequentemente, liquidam o maior volume de despesas. No entanto, não é prudente que os demais entes não recebam a devida atenção na fiscalização de suas contas públicas por representar menor impacto financeiro e, em termos estatísticos, estarem localizados na cauda longa do gráfico.

O mesmo fenômeno da "cauda longa" também pode ser observado na execução orçamentária da despesa baseada na classificação dos elementos da despesa pública. A seguir, o Gráfico 2 representa o valor liquidado pelos municípios de Santa Catarina por elemento da despesa.

Gráfico 2 - Demonstração da cauda longa no agrupamento dos elementos de despesas liquidadas pelos municípios (SC)



Fonte: Autores (2019), a partir de dados do Sistema e-Sfinge/TCE-SC.

Conforme classificação orçamentária da despesa, padronizada pela Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001 do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2001), é possível observar que, dos 64 possíveis elementos da despesa que foram utilizados pelos municípios catarinenses no ano de 2017, apenas 7 (11%) representam mais de 80% do total das despesas liquidadas, sendo que dois códigos relacionados a gastos com pessoal (vencimentos e vantagens fixas e serviços de terceiros) representam cerca de 56,26% da quantidade total de lançamentos contábeis em termos de representação financeira. Essa situação é transposta para o gráfico acima que apresenta uma maior concentração das despesas na “cabeça” da cauda.

Sob a perspectiva de esforço materialidade, é razoável que os esforços de fiscalização se concentrem nos grupos de maior representatividade. No entanto, o resultado disso é que muitas vezes fiscalização de pequenas transações são deixadas de lado. Isso ocorre porque essas pequenas transações, quando analisadas de forma isolada, constituem situações que são imateriais sob o aspecto de controle atual. No entanto, quando combinadas, essas situações que antes eram imateriais passam a ser consideráveis, e de grande interesse de fiscalização.

3 A futura informatização dos procedimentos de auditoria diante do atual contexto econômico

O histórico protagonismo dos agentes políticos na democracia brasileira tem dado espaço há ocupação da participação cidadã, na medida em que é auxiliada pelo recente e crescente processo de transparência da gestão pública. O Novo Serviço Público, conforme explica Denhardt, R. e Denhardt, J. (2007), envolve essa participação cidadã, de forma ativa e atuante, de modo que os serviços prestados à população se realizem com qualidade e tempestividade necessária para atender aos seus anseios. Assim, a exigência por melhores serviços públicos ocorre em um mesmo contexto que se observa a reestruturação econômica do país.

Segundo dados do Portal da Transparência do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2018), ainda que tenha havido aumento na arrecadação do Estado, houve deficit orçamentário, patrimonial e financeiro no ano de 2018. Portanto, o atual cenário das contas públicas ainda demonstra estado de recuperação da recente crise econômica vivenciada o que ainda afeta as receitas públicas que crescem timidamente frente ao aumento dos gastos. Nesse sentido, a atuação dos tribunais de contas e dos entes públicos, especialmente municípios, é sensivelmente afetada.

Sob a perspectiva dos Tribunais de Contas, dado que suas possibilidades de despesas são determinadas, via de regra, em razão da receita corrente líquida do ente ao qual pertencem[1], em um cenário de baixo crescimento da receita pública, há pouco espaço orçamentário para o aumento de despesas, compreendidos nesse aumento as despesas com pessoal. Dessa forma, a capacidade de contratação de pessoal é reduzida.

Além da capacidade de contratação reduzida, o quadro de pessoal é agravado pelas crescentes aposentadorias sem a correspondente reposição. De acordo com o Portal da Transparência do Tribunal de Contas de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2019a), no comparativo entre junho de 2015 a junho de 2019, embora tenha havido concurso público para provimento de 50 vagas em 2015, o quantitativo de cargos ocupados, em média, se mantém constante, embora a estrutura estatal tenha crescido e consequentemente o volume de recursos a serem fiscalizados.

No entanto, se os recursos humanos são cada vez mais escassos, o acesso à tecnologia é cada vez mais abundante, seja pela redução dos custos de aquisição de equipamentos e softwares, seja pela oferta cada vez maior de soluções ofertados ao público geral. Se, hoje, critérios de materialidade impedem a fiscalização de

1 Segundo a LDO de 2019, o percentual definido sobre a receita corrente líquida estadual ao TCE/SC foi de 1,66% (um inteiro e sessenta e seis centésimos por cento):
LEI Nº 17.566
[...]
Art. 28. Na elaboração dos orçamentos da ALESC, do TCE/SC, do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC), do MPSC e da UDESC, serão observados os seguintes limites percentuais de despesas em relação à receita líquida disponível:
[...]
II – TCE/SC: 1,66% (um inteiro e sessenta e seis centésimos por cento). (SANTA CATARINA, 2019b).

determinadas transações por serem de valores considerados baixos, em um breve futuro será possível programar máquinas para, automaticamente, realizarem o cruzamento de dados e informações e até mesmo procedimentos de alerta e questionamentos aos gestores, sem qualquer intervenção humana. O auditor, no caso, terá uma função de análise e controle, julgando se a resposta é condizente ou não com os princípios e normas aplicáveis à Administração Pública. Essa análise humana, inclusive, irá subsidiar o aprimoramento da inteligência artificial, por meio da retroalimentação.

Susskind, R. e Susskind, D. (2015) defendem que há duas possibilidades para as profissões no futuro: a primeira, familiar ao modelo atual, será incrementada com rotinas sistematizadas agilizando a velha forma de trabalho, resultando em mais eficiência no resultado. A segunda, um caminho bem diferente, muda a maneira como os profissionais estarão disponíveis para a sociedade. A sistematização das rotinas deslocará o trabalho tradicional dos auditores para as máquinas, restando ao auditor uma função mais cognitiva, de tratamento dos dados apresentados por sistemas. Em um curto e médio prazo, as duas possibilidades podem até serem desenvolvidas em paralelo, porém, a longo prazo, a segunda possibilidade que conta com uma maior introdução de tecnologia, irá ser dominante, pois apresentará uma solução mais inteligente de aplicar a *expertise* do profissional.

Pelo exposto, é necessário aumentar a empregabilidade dos recursos de tecnologia de informação no âmbito dos Tribunais de Contas e de suas unidades jurisdicionadas. É preciso aumentar a automatização das tarefas, empregando técnicas de *business intelligence* e inteligência artificial que permitam o melhor provimento de serviços para a sociedade. No entanto, há o desafio de realizar essas tarefas com custo baixo, dadas as limitações orçamentárias.

Neste cenário, apresentam-se a seguir soluções que se encontram em desenvolvimento ou podem ser desenvolvidas a fim de melhorar a gestão pública e o controle contábil, orçamentário, financeiro e patrimonial.

4 Ferramentas de tecnologia da informação a serviço do trabalho de auditoria: uma realidade atual

O Brasil é um país de muitas riquezas, uma delas é a forte economia que se destaca dentre as maiores do mundo, conforme aferição do volume do Produto Interno bruto - PIB. Dessa forma, os orçamentos são cada vez mais vultosos e resultam e mais serviços ofertados à população e, consequentemente, mais investimentos e despesas para o setor público. Nesse sentido, seria contraproducente a máquina pública, evolvendo funcionários e estrutura física, crescesse na mesma proporção, já que acarretaria sempre um custo vinculado a esse crescimento. Assim, verifica-se a necessidade, no âmbito dos Tribunais de Contas a inclusão de ferramentas tecnológicas que possa, não somente trilhar caminho diverso do inchaço dos gastos públicos, mas oferecer condições de melhor fiscalizar esses investimentos que retornaram em mais

benefícios à sociedade. Para isso, apresentam-se, constantemente, o surgimento de soluções inovadoras que aperfeiçoam o trabalho da fiscalização.

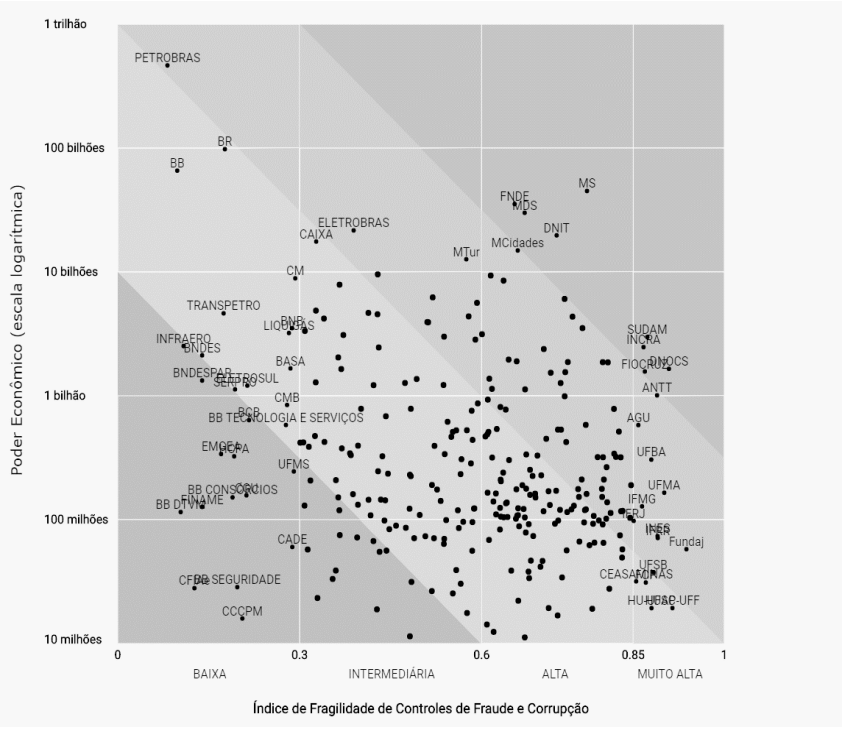
Nesse rumo, a seguir serão apresentadas soluções da tecnologia da informação que vislumbram uma nova era de modernidade que traz economicidade e praticidade para a rotina dos tribunais. Perspectiva que pode ser aplicada ao se analisar também os pontos dispersos em um gráfico e que compõe a cauda longa, zona de difícil acesso e pouco enfoque fiscalizatório, conforme já abordado em item anterior.

4.1 Seleção de objetos de fiscalização por meio de matrizes de riscos

Considerando as limitações expostas anteriormente, a seleção cuidadosa dos objetos a serem fiscalizados torna-se cada vez mais imperiosa. Essa seleção pode ser obtida por meio da utilização de matrizes de riscos.

A Matriz de Riscos, segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2017, p. 6), é uma ferramenta que classifica, de maneira escalonada, qualitativamente as relações de impacto e probabilidade de determinadas situações. A Figura 2 apresenta uma aplicação de Matriz de Riscos elaborada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em órgãos e instituições do Poder Executivo federal.

Figura 2 - Matriz de Risco do TCU (Fragilidade de Controles x Poder Econômico)



Fonte: TCU (BRASIL, 2018a)

Da leitura do gráfico gerado pela ferramenta, sugere-se que seja priorizada a fiscalização de pontos mais distantes das origens dos eixos. Assim, deverão ser concentrados esforços de fiscalização no Ministério da Saúde (MS), que detém grande Poder Econômico e alto Índice de Fragilidade de Controles de Fraude e Corrupção, em vez da Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha (CCCPM), em situação oposta.

Dessa forma, a utilização de uma Matriz de Riscos pode ser de grande ajuda no momento da seleção dos objetos de fiscalização. Sua utilização pode contribuir para a concentração de esforços de fiscalização em unidades jurisdicionadas de maiores riscos, embora tenha que se avaliar previamente os controles de prevenção e detecção relacionados a fraude e corrupção dos possíveis auditados.

4.2 Monitoramento de outliers por meio de ferramentas de *business intelligence*

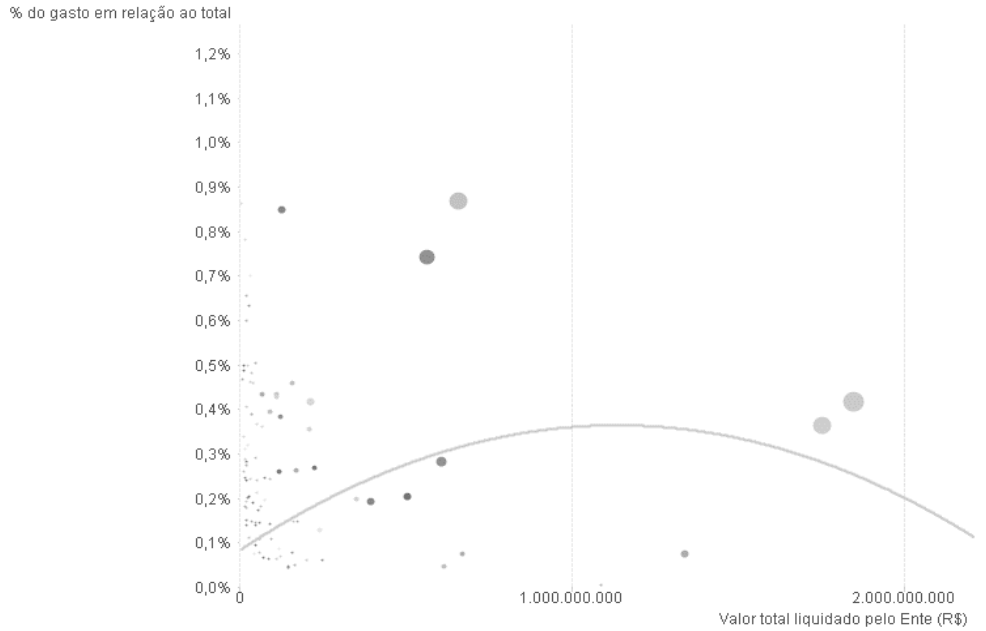
Outliers são valores que apresentam um padrão distinto dos demais elementos dos dados coletados, entretanto não são valores representativos da amostra. Segundo Hawkins (1980, citado por BARBOSA, PEREIRA e OLIVEIRA, 2018) *Outlier* é uma observação, ou um subconjunto de observações, que parecem ser inconsistentes quando comparados ao restante do conjunto. Para Bamnett e Lewis (1994 citado por BARBOSA, PEREIRA e OLIVEIRA, 2018), *outlier* é uma observação que desvia muito de outras observações despertando suspeitas de que são geradas por um mecanismo diferente. Estas observações são também designadas por anormais, discrepantes, extremas ou aberrantes. O reconhecimento dessas características incomuns fornece uma série de aplicações úteis, tais como em sistemas de detecção de intrusão, fraude de cartão de crédito, sensores de eventos, diagnóstico médico, entre outros (AGGARWAL, 2013). Rosado (2006, p. 1, citado por LIMA *et al.*, 2018) esclarece que "uma única observação (não detectada) pode destruir ou contrariar a conclusão de qualquer trabalho".

Em 2018, a Diretoria de Controle de Municípios (DMU) do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC) desenvolveu um painel utilizando o software Qlikview capaz de demonstrar de forma rápida e personalizável um gráfico de dispersão da despesa realizada entre diferentes municípios e unidades gestoras.

Com base em critérios estabelecidos pelo auditor, é possível obter uma visão geral dos gastos de diferentes municípios envolvendo determinada Função, Subfunção, Grupo Natureza da Despesa, Modalidade de Aplicação, Elemento, Subelemento, Fonte de Recursos, entre outros. A partir dos filtros desejados, o painel gera um gráfico com as posições de cada município ou unidade gestora, bem como uma linha de gastos médios para determinado nível de orçamento. Cabe destacar que esse gráfico já foi utilizado como evidência em processo de auditoria. Na sequência, o

Gráfico 3, apresenta um levantamento das despesas com publicidade dos municípios catarinenses, elaborado a partir da ferramenta citada.

Gráfico 3 - Dispersão da despesa com publicidade nos municípios catarinenses



Fonte: Autor (2019) com auxílio do aplicativo Qlikview.

No eixo das ordenadas (y), são demonstrados os gastos objetos de filtro em relação ao total do orçamento (no caso, despesas com publicidade em relação ao total do orçamento). O eixo das abscissas, por sua vez, representa o valor total liquidado pelo ente público, em valores absolutos - no gráfico: valor total liquidado pelo Ente (R$). Por fim, o tamanho dos círculos indica o valor liquidado no objeto de filtro (no caso, valor liquidado com despesas de publicidade). Verifica-se que os pontos destoantes do gráfico (*outliers*) se encontram destacados e despertam a atenção do auditor, tanto pelo alto valor liquidado para essa despesa, quanto aqueles que consumiram um percentual maior em relação ao seu orçamento, resultando em valores acima média. Portanto, os destaques no gráfico demonstram potenciais entes a serem fiscalizados.

Isso facilita o levantamento e a comparabilidade das informações, pois é possível obter uma visão global, comparando a totalidade dos Municípios ou unidades gestoras de forma rápida, considerando o porte econômico individual.

Cabe destacar que essa análise pode ser combinada com critérios macroeconômicos, como renda, produto interno, população, IDH etc., de acordo com as necessidades de fiscalização de cada auditor.

4.3 Aprendizagem de máquina (*machine learning*) em lançamentos contábeis e orçamentários

Segundo Rich e Knight (1991, citado por HENKE *et al.*, 2011), aprendizagem de máquina está calcada na orientação de computadores a gradualmente melhor interpretarem as informações recebidas para apresentarem melhor desempenho nos resultados que estão programados a encontrar. Alpaydin (2010, p. 3) apresenta definição mais precisa sobre o termo: "são programas de computador utilizados para otimizar um critério de desempenho, usando dados de exemplo ou experiência do passado".

Em diversos tribunais de contas, existem bancos de dados suficientemente grandes para que seja aplicada aprendizagem de máquina supervisionada (*Supervised Learning*). Na ciência da inteligência artificial aprendizagem supervisionada é ensinar um computador a partir de exemplos previamente classificados por humanos (XIA, *et al.*, 2014, citado por ROSSI, 2015). A título de exemplo pode ser citada a ferramenta de *Captcha* do *Google* que solicita a confirmação do usuário por meio de classificação de objetos de trânsito. Quando o site eletrônico solicita que usuário aponte quais são os veículos da via em questão, essas informações são armazenadas e posteriormente utilizadas para que a máquina aprenda também a classificar esse tipo de objeto em situações similares.

Em muitos Tribunais de Contas, os técnicos que examinam as contas de governo municipais e estaduais podem reclassificar lançamentos contábeis e orçamentários que julgarem pertinentes. Muitas vezes, essa informação é retida em banco de dados próprio. Assim, pode-se utilizar essa informação para programar computadores de forma a classificar automaticamente posteriores lançamentos similares, reduzindo a intervenção humana.

Outra maneira de obter essa classificação de informações incorretas é identificar lançamentos contábeis orçamentários enviados pelos próprios municípios que foram marcados como estornos. Sobre estornos, Moraes Júnior (2010, p. 52) explicar ser "a anulação de um lançamento incorreto, por meio de um lançamento invertido em relação ao primeiro." Caracterizam, portanto, ações em que houve o cancelamento em algum lançamento contábil ou orçamentário. Assim, após tratamento dos dados, é possível obter uma vastidão de possíveis lançamentos incorretos, que poderão ser utilizados no modelo de aprendizagem de máquina.

Aponta-se que essas duas metodologias não são excludentes entre si. É possível combiná-las em um modelo conjunto de aprendizagem de máquina (*ensemble model*). Dessa forma, a aprendizagem de máquina é reforçada, e tem sua eficácia aumentada.

4.4 Sistema de Gestão de Trilhas de Auditoria (SGTA)

Desenvolvido pela Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE-GO), o Sistema de Gestão de Trilhas de Auditoria (SGTA) é uma plataforma desenvolvida em ambiente

web que permite a gestão e encaminhamento de indícios de inconsistências diretamente às unidades de controle interno dos jurisdicionados para esclarecimentos e correções, segundo o Observatório de Despesa Pública de Goiás (2018).

A partir das inconsistências apuradas entre diferentes bases de dados, o sistema permite que os auditores do órgão de controle enviem essas inconsistências de maneira semi-automatizada para os órgãos e entidades responsáveis pela inconsistência gerada. Após o envio da inconsistência, o jurisdicionado deve encaminhar justificativas e documentos, que serão analisados pelo auditor, sendo possibilitada a aceitação das justificativas apresentadas, a realização de recomendações, a possibilidade de inclusão em monitoramento posterior, ou ainda a recomendação de abertura de procedimento de fiscalização de auditoria ou inspeção.

A grande vantagem consiste na automatização e gerenciamento da comunicação com as unidades jurisdicionadas. Isso possibilita o ganho de escala, pois há a possibilidade de serem tratados diversos casos similares conjuntamente. Dessa forma, o SGTA permite melhor organização e preparação para o processo de fiscalização, bem como o armazenamento de informações acerca da consistência ou não das trilhas de auditorias analisadas.

O resultado disso se caracteriza em um procedimento de fiscalização melhor estruturado, baseado em evidências comprobatórias, de comunicação mais célere entre o auditor e o órgão ou entidade fiscalizado, o que previne que a irregularidade constata se desenvolva por longo período, sendo uma forma de fiscalização temporânea ao acontecimento das irregularidades, otimizando, portanto o desembolso dos recursos públicos e prevenindo diversas irregularidades que o sistema pode identificar após realizado o cruzamento de trilhas de auditorias.

4.5 Relatório das unidades de controle interno a partir de dados estruturados

Atualmente, a Instrução Normativa 20/2015 do TCE-SC exige que cada unidade gestora encaminhe à Corte de Contas Catarinense um relatório anual de atividades, contendo uma estrutura mínima indicada pela própria norma. Ocorre que alguns itens da norma podem ser interpretados com certa subjetividade. Assim, existem claras diferenças envolvendo a qualidade dos relatórios submetidos ao Tribunal. Há unidades que atendem plenamente à Instrução Normativa e vão até mesmo além. Outras, no entanto, se limitam a informar o mínimo possível, seja por desconhecer o que é solicitado pela norma, situação perfeitamente compreensível, seja por má fé.

Outro empecilho é que, em seu formato atual, são enviados documentos *Portable Document Format* - PDF contendo relatórios não padronizados a fim de atender à norma. Para o entendimento da problemática desse tipo de arquivo, é necessário realizar a distinção entre dados estruturados e não estruturados.

Na ciência da análise de informações, um dado é denominado "não estruturado" quando não há um padrão preestabelecido, o que demanda certo tipo de interpretação a fim de transformar esses dados na forma de texto em informações úteis a seus usuários (TAYLOR, 2018). Esses dados não estruturados possuem maior abundância nas organizações, representando cerca de 80% do total de dados disponíveis. Um arquivo de texto em formato PDF é, dessa forma, um dado do tipo "não estruturado" (NORIEGA, 2018). Dados estruturados, por sua vez, são aqueles que seguem determinado padrão, tendo suas informações preenchidas em campos específicos. Portanto, possuem rápida análise e comparação (TAYLOR, 2018). Um exemplo de dado estruturado seria uma tabela construída em formato *Microsoft Excel* em que uma das colunas possuísse apenas nomes de municípios, e em outra coluna fossem demonstrados valores liquidados no ano, por exemplo. Dessa forma, quando se busca uma análise rápida e comparável, deve-se privilegiar o acesso a dados estruturados. Para se realizar a interpretação dos dados, pode-se proceder de duas formas:

A primeira delas é através de inteligência artificial, envolvendo técnicas de análise de sentimento e *machine learning*. Embora esteja evoluindo a passos largos, essa área do conhecimento ainda é dominada por pouquíssimos profissionais altamente especializados, o que restringe a disponibilidade desse tipo de serviço atualmente.

A segunda forma de se interpretar dados não estruturados é através da intervenção humana, em que um ser humano poderia catalogar informações de um dado não estruturado em formato de dado estruturado (HOFSTATTER, 2018).

No entanto, conforme mencionado anteriormente, o Tribunal de Contas, órgão fiscalizador, não possui mão de obra disponível para a realização desse serviço de transformação de dados não estruturados em dados estruturados. Portanto, restam duas alternativas: a contratação de terceiros para a realização dessa tarefa, e a solicitação dessas informações às unidades jurisdicionadas no formato pretendido. De forma a atender ao princípio constitucional da economicidade, optou-se pela segunda opção, que possuía obstáculos para sua implementação. Primeiramente, não havia normatização do TCE-SC exigindo que as informações dos relatórios de controle interno a serem entregues pelas unidades gestoras tivessem o formato de dado não estruturado. Com isso, essa entrega se daria de forma facultativa. No entanto, a solicitação de outras informações, sobretudo de preenchimento opcional, encontraria resistência por parte dos controladores internos do Estado, que frequentemente se queixam da quantidade de informações a serem entregues ao Tribunal.

Dessa forma, foi necessário pensar em uma ferramenta que auxilie igualmente os controladores internos dos municípios e o TCE-SC. A solução encontrada foi a elaboração de um questionário com perguntas predominantemente objetivas que auxiliassem os controladores internos das unidades gestoras dos municípios a preencherem corretamente o relatório anual exigido, solução que foi ao encontro das demandas dos controladores por um modelo de documento a ser entregue.

Ao final do preenchimento de um questionário online, o controlador público da unidade recebe um arquivo com a estrutura de relatório pronta para publicação em seu sítio eletrônico e no sítio eletrônico do Tribunal de Contas. O Tribunal, por sua vez, recebe os dados preenchidos de forma estruturada, possibilitando a análise praticamente instantânea das informações enviadas pelos órgãos de controle interno. Esses dados possibilitaram a rápida constatação de informações relevantes, como a média de pessoal atuante nas unidades gestoras, quais mecanismos de controle estão implementados de forma mais frequente nos municípios do Estado etc.

5 Ferramentas de tecnologia da informação em fase de implementação

Em um ambiente propício à introdução de novas ferramentas tecnológicas, devido à sua grande utilidade na otimização de rotinas, análise de grandes volumes de dados, entre outras tarefas desenvolvidas complementarmente ao trabalho do auditor, se faz necessário o constante aperfeiçoamento às deficiências encontradas, com também às novas demandas surgidas.

Portanto, a seguir, são apresentadas soluções tecnológicas que se encontram em fase de implementação e que podem ser adaptadas às necessidades do seu usuário, mas que permeiam um caminho de variadas possibilidades e quebra de paradigmas no campo da fiscalização.

5.1 Fiscalização preventiva de quebra de ordem cronológica

O art. 5º c/c §1º, do art. 113, da Lei nº 8.666/93 dispõe que os contratantes com o setor público poderão representar ao Tribunal de Contas competente quando houver quebra de ordem cronológica de pagamentos, isto é, quando a Administração Pública privilegiar determinado contratante em detrimento de outro sem prévia justificativa.

Ocorre que não raramente essas representações envolvem valores que, dado o rito processual dos Tribunais de Contas, não se justifica o processo. No entanto, se houver uma atuação tempestiva dos Tribunais de Contas, analisando as eventuais irregularidades desse contexto, auxiliado por meio de softwares de gestão de compras públicas, viabilizará o cumprimento da Lei e que resulta em mitigação de eventuais prejuízos principalmente aos micros e pequenos empresários que, apesar de mais frágeis da economia nacional, são os que fomentam a economia em maior número.

A utilização de software no contexto das licitações públicas já é de utilização do TCU desde 2016. Com o auxílio de Alice (análise de licitações e editais), Sofia (Sistema de Orientação sobre Fatos e Indícios para o Auditor) e Monica (painel de compras públicas), robôs que realizam de forma automática a análise de editais de licitação. Buscam informações, também, na base de dados do sistema de compras

públicas Comprasnet (NAKANO *et al.*, 2018; CHAVES *et al.*, 2018). Juntamente a metodologia de funcionamento do Sistema de Ordem Cronológica de Pagamentos – SisOCP utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, os citados sistemas poderiam criar uma comunicação entre si que facilitasse a detecção automática de eventual quebra da ordem cronológica de pagamento, sendo, assim, emitida notificação ao controle interno do órgão competente, para a promoção das devidas correções, não havendo sucesso, a Corte de Contas se encarregaria de iniciar o adequado processo fiscalização.

5.2 Instrução assistida

No TCU, estão sendo implementadas soluções de automatização de processos, denominadas "instruções assistidas". Essas soluções objetivam automatizar a instrução de processos responsáveis por grande parte da totalidade de processos de jurisdição do TCU. "Após o preenchimento conduzido pelo sistema das irregularidades/achados (incluindo responsáveis e condutas), a instrução inicial de audiência e citação poderá ser gerada de forma automática". (BRASIL, 2018b).

Atualmente, as instruções assistidas são aplicadas nos processos de Tomadas de Contas Especiais (TCE), atos de pessoal, denúncias, representações e cautelares.

No âmbito das Tomadas de Contas Especiais, esse procedimento assistido aumentou consideravelmente a produtividade dos servidores. De acordo com o TCU:

> Auditores da Secex-TCE conseguiram multiplicar o número de processos instruídos. Se antes da solução, era possível fazer um ou dois processos por dia de trabalho, agora podem ser feitos até entre oito e dez processos, gastando-se cerca de 40 minutos para cada instrução assistida. No âmbito das cautelares, o ganho de produtividade foi igualmente considerável: para emitir relatórios, o trabalho, que antes tomava dias de diversos servidores em cada unidade, ficou reduzido a poucos cliques de uma única pessoa. É também possível acompanhar o histórico e a situação de cautelares de interesse. (BRASIL, 2018c).

Essas iniciativas contribuem para o aumento de produtividade e eficiência, aperfeiçoando as atividades de controle, mesmo em um cenário cada vez mais escasso de recursos de pessoal. A implantação do sistema converge para o futuro da automatização e sistematização das rotinas repetitivas em situações análogas, restando ao auditor o tratamento da informação mais refinada do relatório. Assim, vislumbra-se a transformação da forma de trabalho com o auxílio de ferramentas tecnológicas que conseguem vencer burocrática processualística que se reveste a legislação e que ainda gera gargalos para a fiscalização.

6 Considerações finais

Os Tribunais de Contas exercem papel de grande importância no controle externo dos órgãos públicos sujeitos à sua jurisdição. Com a expansão da máquina pública a complexidade dos atos sujeitos à fiscalização são cada vez maiores e a visão holística da gestão dos governos deve passar por critérios técnicos que possam assegurar o melhor desempenho possível no mister desse controle. A cauda longa dos gráficos estatísticos demonstra a relevância do enfoque fiscalizatório para outra dimensão da concentração da despesa pública além do critério quantitativo. Assim, procurar alternativas para também assegurar a fiscalização sobre aspectos que individualmente não possuem muita representação, mas que em conjunto se tornam relevantes é importante desafio para a Corte de Contas diante do atual cenário econômico restritivo.

A maneira como as profissões têm se modificado frente a nova conjectura social impacta diretamente no setor público, em especial, no controle das contas públicas. A massiva quantidade de informações a serem analisadas é um reflexo do crescimento dos serviços públicos e do respectivo armazenamento de dados que são gerados a partir de transações necessárias à estrutura demandada pela população.

O trabalho de auditoria deve se reinventar ao procurar nas tecnologias da informação o auxílio necessário para embarcar mais eficiência no trabalho desenvolvido. Nesse rumo, importa apresentar o atual cenário tecnológico a favor da fiscalização no âmbito de atuação dos Tribunais de Contas e projetar um novo caminho a ser trilhado.

Dessa forma, é essencial que haja diálogo, cooperação e transparência entre os diferentes setores, haja vista que, dada a escassez de profissionais na área, o esforço deve ser coordenado, com mútua cooperação, a fim de funcionar na mesma direção, evitando retrabalhos. Essa cooperação deve acontecer também fora do âmbito interno de cada órgão de controle. Muitas vezes, as necessidades desses órgãos são similares. Assim, em vez de desenvolver soluções localmente, a partir de uma equipe reduzida, recomenda-se a realização de convênios e acordos de cooperação para obtenção de soluções já desenvolvidas. A solução do SGTA, por exemplo, foi desenvolvida pela CGE-GO e cedida ao TCE-SC de forma gratuita por meio de convênio. Recomendável, portanto, essa prática, porque há uma redução de custos para quem obtém o produto pronto e já testado muitas vezes de forma gratuita. Quem cede o produto, por sua vez, tem o desenvolvimento de seu produto encorajado e reconhecido.

Assim, as mudanças ocorridas no âmbito de atuação da fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas resultam em uma forma intensiva para monitorar uma gama ampla de informações que, pelos critérios de materialidade, risco e relevância, poderiam ser deixados em segundo plano, acarretando, no seu conjunto, significativas perdas. O resultado desse trabalho amplia a eficiência do controle externo e se converge, acima de tudo, em ganho social.

Referências

AGGARWAL, C. C. **An introduction to outlier analysis**. *In*: Outlier Analysis. New York, NY: Springer, 2013.

ALPAYDIM, E. **Introduction to machine learning**. Cambridge: The MIT Press, 2010.

ANDERSON, Chris. **A cauda longa**: do mercado de massa para o mercado de nicho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BARBOSA, Josino José; PEREIRA, Tiago Martins e OLIVEIRA, Fernando Luiz Pereira de. A proposal for identifying multivariate outliers. **Ciência e Natura**, **Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas – UFSM**, Santa Maria, v. 40, 2018. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura/article/view/29535/0. Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 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. Diário Oficial da União**,** Brasília, DF. 6 jul. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, 7 maio 2001. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_04jul2016_ultima-alteracao-2016-2.docx/@@download/file/Portaria%20Interm%20163_2001_Atualizada_2015_04jul2016_ULTIMA%20ALTERACAO%202016%20(2).docx. Acesso em: 9 set. 2019

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Matriz de riscos**: matriz de risco, gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/170609_matriz-de-riscos_v1-1.pdf. Acessado em: 3 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Ata n. 48**, de 5 de dezembro de 2018. Plenário. Sessão Ordinária 2018b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/atas/TCU_ATA_0_N_2018_48.pdf. Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Fragilidade de controles x poder econômico**. 2018a. Disponível em: https://meapffc.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 9 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional do TCU**. Brasília: TCU, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU disponibiliza nova solução para controle de cautelares**. 2018c. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/uniao/tcu-disponibiliza-nova-solucao-para-controle-de-cautelares.htm. Acesso em: 4 jul.2019.

CHAVES, Mônica Cotrim *et al*. Sistema de orientação sobre fatos e indícios para o auditor (Sofia). **Prêmio Reconhe-Ser / Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, v. 3, n. 3, 2018.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **NBC T 11.11**, aprovada pela resolução CFC n. 1012/2005. Brasília: CFC, 2005.

DENHARDT, Robert. B.; DENHARDT, Janet. **The new public service**: serving, not steering. New York: Armonk, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GOIÁS. CONTROLADORIA GERAL. **Observatório da Despesa Pública**. 2018. Disponível em: http://www.controladoria.go.gov.br/cge/wp-content/uploads/2017/04/ApresentacaoODP.pdf. Acesso em: 6 jul. 2019.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

HENKE, Márcia *et al*. **Aprendizagem de máquina para segurança em redes de computadores**: métodos e aplicações. Manaus: Instituto de Computação (IComp): UFAM, 2011.

HOFSTATTER, Helmuth. Entenda o que é *big data* e suas consequências na rotina dos trabalhos. 2018. ***Ecommerce news***. Disponível em: https://ecommercenews.com.br/artigos/dicas-artigos/entenda-o-que-e-big-data-e-suas-consequencias-na-rotina-dos-trabalhos/. Acesso em: 5 jul. 2019.

INTOSAI. **ISSAI 1**. Declaração de Lima. 1977. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F5015623293FD0781C. Acesso em: 26 ago. 2018.

LEWIS, Robin. **The long tail theory can be reality for traditional megabrands**. Forbes, 2016. Disponível em: **https://www.forbes.com/sites/robinlewis/2016/05/31/the-long-tail-theory-can-be-reality-for-traditional-megabrands/#498e84786372**. Acesso em: 9 set. 2019.

LIMA, Luís Fernando Maia *et al*. A influência de outliers nos estudos métricos da informação: uma análise de dados univariados. **Em Questão**, v. 24, 2018. Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=465658737012. Acesso em: 5 jul. 2019.

LIMA, Luiz Henrique. **O controle da responsabilidade fiscal e os desafios para os tribunais de contas em tempos de crise**. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista. Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7. ed. São Paulo: Editora Método. 2018.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES JÚNIOR, José Jayme. **Contabilidade geral**: com as atualizações da lei nº 11.638/2007 e da lei nº 11.941/2009. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

NAKANO, Valéria Mitiko *et al*. Alice: análise de licitações e editais. **Prêmio Reconhe-Ser / Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, v. 3, n. 3, 2018.

NORIEGA, Galo Lopez. O que é *Big Data*? 2018. **Mba Seda: Executive education**. Disponível em: https://mbaseda.com/blog/o-que-e-big-data/. Acessado em: 3 jul. 2019.

ROSSI, Rafael Geraldeli. **Classificação automática de textos por meio de aprendizado de máquina baseado em redes**. 2015. 315 f. Tese (Doutorado em Ciências de Computação e Matemática Computacional). Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SANTA CATARINA. Instrução Normativa n.0020/2015, de 8 de setembro de 2015. Estabelece critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual, normas relativas à remessa de dados, informações e demonstrativos por meio eletrônico e dá outras providências. **Diário Eletrônico Oficial do Tribunal de Contas**, Florianópolis, SC, ano 8, n. 1785, 1-51 p. 8 set. 2015. Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2020-2015%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 9 set. 2019.

SANTA CATARINA. **Lei nº 17.566,** de 07 de agosto de 2018. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2019 e estabelece outras providências. Disponível em: http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/legislacoes/679/LDO_2019_n_17566_070818_do_20829_//080818.pdf. Acesso em: 3 jul. 2019b.

SANTA CATARINA. Secretaria da Fazenda. Resumo dos resultados financeiro, patrimonial e orçamentário. **Portal da Transparência**. 2018. Disponível em: http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/relatorios/66/RESUMO_DOS_RESULTADOS_FINANCEIRO__PATRIMONIAL_E_ORCAMENTARIO___2018.pdf. Acesso em: 3 jul. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Transparência e acesso à informação. **Portal da Transparência**. Disponível em: http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/sic/#. Acesso em: 3 jul. 2019a.

SUSSKIND, R.; SUSSKIND, D. **The future of the professions.** [S.l]: How Technology Will Transform the Work of Human Experts, 2015.

TAYLOR, Christine. Structured vs. unstructured. **Datamation**, 2018. Disponível em: https://www.datamation.com/big-data/structured-vs-unstructured-data.html. Acesso em: 3 jul. 2019.

Governança no setor público: indicadores de governança do banco mundial e sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

Governance in the public sector: worldwide governance indicators and their relationship to the Millennium Development Goals

Ahmed Sameer El Khatib*

Pós doutorando em Contabilidade. Doutor em Administração de Empresas. Assessor Especial Parlamentar de Assembleia Legislativa de São Paulo.

Resumo: Em setembro de 2000, refletindo e baseando-se na década das grandes conferências e encontros das Nações Unidas, os líderes mundiais se reuniram na sede das Nações Unidas, em Nova York, para adotar a Declaração do Milênio da ONU. Com a Declaração, as Nações se comprometeram a uma nova parceria global para reduzir a pobreza extrema, em uma série de oito objetivos – com um prazo para o seu alcance em 2015 – que se tornaram conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Poucos contestam que a boa governança é fundamental para atingir metas internacionais de desenvolvimento, como, por exemplos, os descritos nos ODM, mas as dificuldades em identificar o que torna a governança boa levam muitas vezes leva a comunidade internacional a recomendar reformas de governança, que os países acham fáceis de ignorar ou relutam para levar adiante. O objetivo deste artigo é empregar um conjunto de modelos de regressão multivariada para ajudar a priorizar as reformas de governança. Os modelos esclarecem se e em que medida os seis indicadores de governança do Banco Mundial (prestação de contas, estabilidade política, eficácia do governo, qualidade regulatória, estado de direito e controle da corrupção) foram positivamente correlacionados com o progresso dos ODM em 141 países em desenvolvimento. Os resultados também sugerem que o estado de direito, na medida em que os agentes confiam e respeitam as regras da sociedade e, em particular, a qualidade da execução de contratos, os direitos de propriedade, a polícia e os tribunais, bem como a probabilidade de crime e violência também tem um efeito estatisticamente significativo no desempenho dos ODM.

Palavras-Chave: Governança. Setor público. Objetivos de desenvolvimento do milênio. Prestação de contas. Estabilidade política.

Abstract: In September 2000, reflecting and drawing on the decade of major United Nations conferences and meetings, world leaders gathered at United Nations headquarters in New York to adopt the UN Millennium Declaration. With the Declaration, the nations committed to a new global partnership to reduce extreme poverty in a series of eight goals - with a deadline of 2015 - that became known as the Millennium Development Goals (MDGs). Few point out that good governance is critical to achieving international development goals, such as those described in the MDGs, but the difficulties in identifying what makes good governance often leads

* askhatib@al.sp.br

the international community to recommend governance reforms, which countries find it easy to ignore or reluctant to carry on. The purpose of this article is to employ a set of multivariate regression models to help prioritize governance reforms. The models clarify whether and to what extent the World Bank's six indicators of governance (accountability, political stability, governance effectiveness, regulatory quality, rule of law, and corruption control) have been positively correlated with MDG progress in 141 countries under development. The results also suggest that the rule of law, insofar as agents trust and respect the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police and the courts, as well as the likelihood of crime and violence also has a statistically significant effect on the MDG performance.

Keywords: Governance. Public sector. Millennium development goals. Accountability. Political stability.

Artigo recebido em 07/07/2019. Aprovado em 23/08/2019.

1 Introdução

Nas últimas décadas, um número crescente de pesquisas sustentou que a boa governança é a condição *sine qua non* para o desenvolvimento das Nações. De fato, a governança foi vista como sendo tão fundamental para o desenvolvimento que a Declaração do Milênio das Nações Unidas de 2000, que introduziu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, incluiu uma meta separada relacionada à governança, intitulada "Parceria Global sobre Desenvolvimento" (ONU, 2000). Após o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) em 2000, várias outras iniciativas globais destacaram a importância da boa governança não apenas para o desenvolvimento, mas também para o desenvolvimento sustentável, incluindo o documento final da Conferência Rio+20 de 2012, conhecido como "O futuro que queremos". Dadas essas referências, talvez não seja surpreendente que a governança tenha participado das discussões sobre um conjunto de metas de desenvolvimento pós-2015 e metas de desenvolvimento sustentável recém-propostas, denominadas Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A governança realmente tem fortalecido a implementação de metas de desenvolvimento, em esforços internacionais, e exigido o delineamento claro do que torna a governança boa. As negociações internacionais não apenas exaltaram as virtudes da governança, como frequentemente deixaram os detalhes do que é uma boa governança aberta à interpretação (WEISS, 2000; DOORNBOS, 2001). Essa tendência pode tornar mais fácil para os governos ignorarem pedidos de governança aprimorada, bem como sobrecarregar as capacidades de desenvolvimento para implantação de uma extensa lista de reformas de governança ainda que bem-intencionada. Para tornar a agenda de governança mais factível, alguns autores argumentaram persuasivamente sobre "governança suficientemente boa", que pode ser definida como um conjunto de mudanças bem definidas e gerenciáveis e que podem motivar os políticos e melhorarem as capacidades administrativas, com a finalidade de alcançarem todas as metas de desenvolvimento (GRINDLE, 2004). Outros autores destacaram temas comuns que permeiam as propostas da organização internacional para melhorar a governança no desenvolvimento de uma

agenda futura, incluindo questões de legitimidade, baseadas em direitos e acesso, bem como estruturas institucionais que funcionem bem para abordar questões de desenvolvimento transversais (OLSEN; ELDER, 2013).

Existe uma quantidade significativa de pesquisas teóricas e empíricas que podem contribuir para a análise da relação entre governança e os ODM. Grande parte destes trabalhos analisou a relação entre uma série de resultados de desenvolvimento e propriedades funcionais da governança, como o controle da corrupção, a democracia (ou voz e responsabilidade), o estado de direito e a eficácia do governo. Além disso, embora grande parte dessa literatura descubra que menos corrupção, mais sistemas democráticos, maior domínio da lei e órgãos públicos mais eficazes estão correlacionados positivamente com os resultados de desenvolvimento, o tamanho e a força dessas relações continuam sendo um ponto ainda não pacificado. Além disso, embora essas visões diferentes tenham sido usadas para examinar os resultados gerais de desenvolvimento ou setores específicos, elas raramente abordam o desempenho de resultados de desenvolvimento intrinsecamente intersetoriais, como se pode captar observando vários ODM. A análise do impacto das diferentes dimensões da governança no desempenho dos ODM oferece uma janela potencialmente reveladora sobre quais elementos do governo são mais importantes para os objetivos de desenvolvimento passados e, possivelmente, futuros.

Dessa forma, este artigo emprega um conjunto de modelos de regressões multivariadas para testar hipóteses sobre os possíveis impactos das propriedades funcionais de governança (capturadas pelos indicadores de governança do Banco Mundial) no desempenho dos ODM.

O estudo é dividido em cinco seções. Na primeira, o artigo revisa a literatura existente para desenvolver hipóteses sobre os impactos das dimensões da governança nos ODM. Na segunda, o artigo discute as variáveis e os modelos de regressão. Na terceira, o artigo analisa os resultados da regressão e discute os efeitos da multicolinearidade. Nas duas últimas seções, o artigo analisa limitações e destaca as implicações para a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 e os ODS, em uma discussão sobre quais caminhos ou pesquisas poderão ser desenvolvidas a partir do presente estudo.

2 Plataforma teórica

A seguir, nesta Seção denominada “Plataforma Teórica”, serão abordadas as boas práticas de governança; democracia e desenvolvimento; corrupção e desenvolvimento; eficácia do governo e, por fim, o estado de direito.

2.1 Boas práticas de governança

A governança tornou-se tão central para o desenvolvimento das Nações que muitas vezes é difícil mencionarem uma sem a outra. Dado esse vínculo estreito, talvez não seja surpreendente que a governança tenha encontrado seu caminho nos

esforços mais visíveis para moldar a agenda de desenvolvimento nas últimas duas décadas. Introduzido durante um período em que a comunidade internacional de desenvolvimento estava procurando concentrar recursos escassos em um conjunto bem definido de prioridades de desenvolvimento, os ODM superaram as expectativas em muitos aspectos. Por exemplo, o ODM da saúde ajudou a estimular o declínio de crianças morrendo em todo o mundo antes do quinto aniversário, de 11,7 milhões em 1990 para 9,4 milhões em 2000 e 6,8 milhões em 2011 (MCARTHUR, 2013). Embora tenha havido críticas sobre como a governança foi integrada e operacionalizada nos ODM, há menos debate sobre se a governança afetou a saúde acima e outras conquistas (VANDEMOORTELE; DELAMONICA, 2010).

Em função da generalizada importância da governança, há também uma forte chance de que a governança tenha encontrado seu caminho nas negociações sobre o sucessor dos ODM: um conjunto de metas de desenvolvimento pós-2015 e um novo conjunto de ODS. No documento final mais recente do *Open Working Group* (OWG) sobre os ODS, há de fato duas referências pré-verbais à boa governança, uma meta de governança separada com 12 metas e mais de 50 metas capacitantes com alguns elementos de governança incorporados. (OWG, 2014). O relatório sintético recentemente publicado do Secretário-Geral das Nações Unidas intitulado "O caminho para a dignidade até 2030" colocou como meta acabar com a pobreza, transformar todas as vidas e proteger o planeta e mencionou a governança 12 vezes e incluiu duas das cinco seções sobre meios de implementação com estreitos paralelos com a governança (ONU, 2014). Embora este documento dê boas-vindas à atenção à governança, também está atento à literatura que defende uma abordagem mais cautelosa no tratamento da governança nos processos internacionais de formulação de políticas. Sob o argumento apropriadamente chamado de governança boa e suficiente, essa linha de raciocínio mais cautelosa sustenta que a comunidade internacional deve ter cuidado ao advogar reformas de governança para não apresentar aos países falta de capacidades com uma agenda de governança "inflada" e não factível (GRINDLE, 2004).

Felizmente, tem havido uma quantidade significativa de literatura sobre associações com importantes dimensões de governança e desenvolvimento que podem tornar essa agenda mais concreta. Além disso, essa literatura foi muito auxiliada pelo surgimento dos Indicadores de Governança Mundiais (WGI) do Banco Mundial. O WGI baseia-se nas opiniões dos formuladores de políticas, empresários e representantes da sociedade civil relatados em 32 fontes de dados para construir indicadores para seis propriedades funcionais de governança: 1) Voz e Responsabilidade (VA), 2) Estabilidade Política (PS), 3) Eficácia do governo (GE), 4) Qualidade regulatória (RQ), 5) Estado de Direito (RL) e 6) Controle de Corrupção (CC) (ver Tabela 1). O artigo aborda algumas das relações hipotéticas e diferentes medidas de desenvolvimento antes de testá-las em medidas de desempenho dos ODM.

2.2 Democracia e desenvolvimento

O primeiro WGI, *Voice and Accountability* (VA), tem sido indiscutivelmente a área que recebeu mais atenção na literatura de governança. Essa atenção tipicamente olha de forma mais ampla para a relação entre democracia e várias medidas de desenvolvimento, variando de saúde a educação, salários e crescimento econômico. Embora essa literatura de desenvolvimento e democracia seja volumosa (boa parte dela é abordada sob o título de teoria da modernização; ver PRZEWORSKI *et al.*, 2000, para uma revisão), dadas as limitações de espaço, algumas vertentes chaves são destacadas aqui.

Estudos frequentemente citados sugerem que a democracia é boa para o desenvolvimento porque melhora o bem-estar dos pobres (SEN, 1981, 1998). Sen, por exemplo, sugere que as eleições democráticas proporcionam as pobres oportunidades de punir os governos que não permitem o acesso a alimentos, abrigo e outros bens essenciais. Assim, nos sistemas democráticos, os políticos têm incentivos para evitar estrategicamente políticas que enfraquecem ou concentram o desenvolvimento nas mãos de poucos privilegiados (SEN, 1981).

Essas alegações são frequentemente apoiadas pela literatura que sugere que as democracias produzem mais bens públicos e redistribuem a renda mais uniformemente porque são forçadas pelo processo eleitoral a gastar suas receitas em serviços públicos, enquanto o governo autocrático não enfrenta tal referendo sobre seu desempenho (MELTZER; RICHARD, 1981; ACEMOGLU; ROBINSON, 2006). Nazmul *et al.*, por exemplo, afirmam que as democracias gastam mais em educação e sistemas de saúde em países em desenvolvimento porque são responsáveis perante um público votante (NAZMUL *et al.*, 2006). Sen (1999) argumenta ainda que as democracias também permitem a liberdade de imprensa que permite que os pobres se mantenham informados sobre as políticas potencialmente rebeldes de um governo.

Tabela 1 - Definições e dados dos indicadores de governança mundiais

Dimensões		Características
1	Voz e Responsabilização (VR)	Medido pela percepção de até que ponto os cidadãos de um país podem participar na seleção de seu governo, bem como liberdade de expressão, liberdade de associação e mídia livre.
2	Estabilidade Política (EP)	Medido pela percepção da probabilidade de o governo ser desestabilizado ou derrubado por meios inconstitucionais ou violentos, incluindo violência e terrorismo com motivação política.
3	Eficácia do governo (EG)	Medida pela percepção da qualidade dos serviços públicos, a qualidade do serviço civil e o grau de sua independência das pressões políticas, a qualidade da formulação e implementação de políticas e a credibilidade do compromisso do governo com o governo.

Dimensões		Características
4	Qualidade Regulatória (QR)	Medida pela percepção da capacidade do governo de formular e implementar políticas e regulamentos sólidos que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado.
5	Estado de direito (ED)	Medido pela percepção da medida em que os agentes confiam e respeitam as regras da sociedade e, em particular, a qualidade da execução de contratos, os direitos de propriedade, a polícia e os tribunais, bem como a probabilidade de crime e violência.
6	Controle da Corrupção (CC)	Medido pela percepção de até que ponto o poder público é exercido para ganhos privados, incluindo tanto pequenas como grandes formas de corrupção, bem como "captura" do Estado pelas elites e interesses privados.

Fonte: Banco Mundial (2015).

Duas das principais características das democracias - e as que serão apresentadas mais adiante no artigo – são a responsabilidade e transparência. Como sugerido acima, sistemas políticos mais responsáveis e transparentes podem criar incentivos mais fortes para que os tomadores de decisão busquem metas de desenvolvimento, mas estudos recentes mostraram que esses argumentos nem sempre encontram apoio empírico (BROWN; MOBARAK, 2009). Para alguns, a razão para a falta de apoio é que a relação entre os objetivos de desenvolvimento e as democracias se dá na direção oposta - onde o desenvolvimento aumenta a demanda por democratização, e não o contrário. Por exemplo, Mukherjee e Chakraborty (2013) descobriram que o desenvolvimento alimenta demandas por um regime responsável e transparente. Outros estão ainda menos convencidos de que o relacionamento é válido em geral. Para aqueles que subscrevem essa visão mais cética, uma tréplica frequentemente ouvida é que a democracia beneficia grupos de renda mais alta à medida que os benefícios do investimento em assistência social se acumulam para grupos de renda média e alta, politicamente ativos. Os céticos também afirmam que parte da razão para essa desigualdade decorre da incompleta informação sobre política governamental e polarização social (ROSS, 2006; MIYAZAWA; OLSEN, 2013)

2.3 Corrupção e desenvolvimento

Um debate relacionado envolve o efeito da corrupção nos resultados do desenvolvimento. Historicamente, existem duas visões opostas sobre esse relacionamento. A primeira visão enfatiza que a corrupção tem uma influência negativa sobre o crescimento econômico (MAURO, 1995), a desigualdade de renda (GUPTA *et al.*, 1998) e os resultados de desenvolvimento, como educação e saúde (DZHUMSASHEV, 2009). Por exemplo, em uma análise de índices subjetivos de corrupção, burocracia, eficiência do sistema judicial e várias categorias de estabilidade política, Mauro (1995) descobriu que a corrupção (ineficiência institucional) diminui o investimento e, portanto, suprime o crescimento econômico. Embora esse estudo

tenha concentrado no efeito da corrupção na eficiência, Gupta *et al*. (1998) demonstra que a corrupção alta e crescente aumenta a desigualdade de renda e a pobreza pela desaceleração do crescimento econômico, a progressividade do sistema tributário, o nível e a eficácia dos gastos sociais, a formação de capital humano, a distribuição desigual da posse de bens e o acesso desigual à educação. Dzhumsashev (2009) sustenta que o efeito direto da corrupção sobre o crescimento é estatisticamente significativo e que a corrupção cria ineficiências significativas no setor público, com implicações para os setores de educação e saúde.

A segunda perspectiva sobre a relação entre corrupção e desenvolvimento tem uma longa história e assume uma visão marcadamente diferente. Essa perspectiva se concentra na possibilidade de que a corrupção ou o uso de fundos públicos para meios privados realmente "engraxe as engrenagens" de mudança, melhore o desempenho do governo e estimule o crescimento econômico. Por exemplo, Leff (1964) e Huntington (1968) afirmam que a corrupção pode levantar crescimento econômico através de dois mecanismos: 1) "dinheiro rápido", que ajuda os indivíduos a evitar atrasos burocráticos, e 2) "subornos", que motiva os trabalhadores a trabalhar mais.

Um terceiro grupo de estudos recentes assume uma posição mais sutil no debate sobre o crescimento da corrupção, concentrando-se principalmente nos canais institucionais por meio dos quais a corrupção opera (PELLEGRINI; GERLAGH, 2004; EVERHART *et al.*, 2009). Pellegrini e Gerlagh (2004), um dos primeiros estudos empíricos que tentaram examinar o efeito da corrupção nos diferentes canais sobre o crescimento econômico, observam que a influência da corrupção parece ser estatisticamente insignificante quando os controles são introduzidos no modelo para fatores relevantes, como o investimento privado. Somando a esse argumento, Everhart *et al*. (2009) observamos que o efeito direto da corrupção no crescimento econômico medido em termos de PIB per capita é difícil de discernir, enquanto o efeito indireto da corrupção através do investimento privado e da qualidade da governança, como qualidade da burocracia e investimento público, aparece mais proeminentemente. Portanto, a corrupção pode ter efeitos negativos e/ou positivos sobre o crescimento econômico, dependendo do mecanismo causal e da operacionalização dos testes.

2.4 Eficácia do governo

Um terceiro conjunto de explicações refere-se ao impacto da eficácia do governo no desenvolvimento. De modo geral, tem havido pouco debate sobre se governos eficazes são melhores para o desenvolvimento. Governos mais eficazes são conhecidos por oferecer proteções mais fortes aos direitos de propriedade que encorajam um maior investimento privado (WEBER, 1979; NORTH, 1991). Eles também são conhecidos por oferecer serviços públicos de maior qualidade, atrair mais investimentos, incentivar mais a acumulação de capital humano, utilizar melhor os

recursos da ajuda externa, acelerar a inovação tecnológica, e aumentar a produtividade dos gastos do governo criando estabilidade política e burocracias eficientes (MAURO, 1995; GUPTA *et al.*, 2002). Em suma, governos de melhor qualidade geralmente têm efeito positivo sobre os resultados do desenvolvimento graças à eficiência na prestação de serviços públicos (MIYAZAWA; OLSEN, 2013).

Na medida em que existem pontos de vista contrastantes sobre o relacionamento, eles tendem a cair em duas linhas. Uma é que os governos eficazes podem não apenas ser capazes de introduzir reformas que promovam o desenvolvimento, mas também reformas que prejudicam o desenvolvimento. Isso poderia incluir, por exemplo, o apoio a indústrias estatais que expulsam o setor privado e desestimulam o investimento estrangeiro. Uma alegação relacionada é que os governos eficazes só podem ser motivados a buscar resultados favoráveis ao desenvolvimento quando forem compelidos a fazê-lo por outras dimensões da governança, como eleições democráticas e imprensa livre. Outros sugerem que essas variáveis motivadoras adicionais podem estar profundamente enraizadas na cultura sociopolítica. La Porta *et al*. (1999), por exemplo, enfatizam que o desempenho do governo é determinado não apenas pelo benefício econômico de um país, mas também por fatores políticos e culturais. Ao avaliar a correlação entre renda per capita e desempenho do governo, eles "acham que a heterogeneidade etnolinguística e o uso de um sistema legal mais intervencionista, como o direito civil socialista ou francês, preveem desempenho inferior do governo", o que pode, por sua vez, prejudicar desenvolvimento.

2.5 Estado de direito

O quarto e último conjunto de literatura apresentado no artigo apresenta visões variadas sobre o estado de direito. O Estado de Direito era convencionalmente visto como um facilitador do desenvolvimento econômico na medida em que protege os direitos de propriedade, garante garantias justas e confiáveis execução de contratos, apoia a aplicação das leis trabalhistas e fornece verificações sobre a independência do governo e do judiciário. O estado de direito tem como objetivo restringir a predação do governo como principal restrição ao crescimento econômico, mais uma vez enfatizando que, às vezes, o controle do governo é crucial para o desempenho econômico (NORTH, 1991; BARROS, 1997). Discutindo o motivo pelo qual o estado de direito estimula o desenvolvimento, Weber (1979) e North (1991) enfatizam que a proteção do sistema legal de direitos de propriedade e execução de contratos reduz os custos de transação envolvidos em trocas e permite que os recursos sejam transferidos para aqueles que podem usá-los mais produtivamente. Da mesma forma, Barro argumenta que a instituição formal - incluindo a democracia e a qualidade burocrática - não afeta realmente o crescimento, mas um determinante institucional central do crescimento é a proteção adequada dos direitos de propriedade (BARROS, 1997; MIYAZAWA; OLSEN, 2013)

Pontos de vista ligeiramente diferentes enfatizam os efeitos variantes do Estado de Direito entre os países, uma vez que as tradições jurídicas dos países em particular são frequentemente enraizadas em uma cultura, história, política, instituições e concepções de justiça únicas (BERG; DESAI, 2013). Haggard, por exemplo, sugere que as limitações fundamentais ao crescimento que frequentemente existem nos países em desenvolvimento são a incapacidade de fornecer lei e ordem no sentido mais básico, o que muitas vezes resulta em fracasso do estado e governos fracos (HAGGARD, 2011). Berkowitz *et al*. (2000) também mostra que os países que desenvolveram ordens jurídicas internamente, adaptaram a lei do transplante e / ou tiveram uma população que já estava familiarizada com os princípios básicos da lei transplantada têm legalidade mais efetiva do que os países que receberam lei estrangeira sem qualquer predisposição similar. Assim, a relativa facilidade ou dificuldade desse processo de transplante tem um efeito forte, mas indireto, sobre o desenvolvimento econômico por meio de seu impacto sobre a legalidade (BERKOWITZ *et al*., 2000).

Tabela 2 - Resumo da revisão de literatura

Autores	Variável Indepedendente	Variáveis Dependentes	Resumo
Sen (1981, 1999)	Democracia	Comportamento do Político	As democracias preveem eleições livres e proteções à liberdade de imprensa que responsabilizam os políticos por atender às necessidades básicas e fornecer bens públicos.
Nazmul et al. (2006)	Democracia	Educação e Sistema de Saúde	As democracias têm níveis mais altos de responsabilidade, levando a maiores gastos em educação e saúde.
Brown e Mobarak (2009)	Democracia	Tipo de Regime	O desenvolvimento aumenta a demanda por democratização e não o contrário.
Ross (2006)	Democracia	Níveis de Renda e Desigualdade	A democracia beneficia os ricos, e os benefícios de investir em assistência social se acumulam para grupos mais ativos politicamente ativos. O fornecimento de informações incompletas relacionadas à política do governo e à polarização social comum nas democracias cria uma maior desigualdade.
Mauro (1995)	Corrupção	Crescimento da Economia	A corrupção (ineficiência institucional) reduz os níveis de investimento e retarda o crescimento econômico.
Gupta et al. (1998)	Corrupção	Desigualdade de Renda	Altos níveis de corrupção aumentam a progressividade do sistema tributário, reduzem o nível e a eficácia dos gastos sociais, minam a formação de capital humano e causam distribuição desigual da posse de bens e acesso à educação.

Autores	Variável Indepedendente	Variáveis Dependentes	Resumo
Dzhumsashev (2009)	Corrupção	Educação e Saúde	A corrupção gera ineficiências significativas no setor público, o que reduz os gastos com educação e saúde.
Leff (1964) e Huntington (1968)	Corrupção	Crescimento Econômico	A corrupção pode elevar o crescimento econômico por meio de dois tipos de mecanismos: 1) "dinheiro rápido", que permite aos indivíduos evitar atrasos burocráticos, e "subornos", que motivam os trabalhadores a trabalhar mais.
Pellegrini e Gerlagh (2004)	Corrupção	Crescimento Econômico	O efeito da corrupção é estatisticamente insignificante quando se controla o investimento privado e outros fatores.
Everhart et al. (2009)	Corrupção	PIB per Capita	O efeito direto da corrupção no PIB per capita é difícil de ver claramente; o efeito indireto da corrupção é mais perceptível no investimento privado e na qualidade da governança, incluindo a qualidade da burocracia e do investimento público.
North (1991), Mauro (1995) e Gupta et al. (2002)	Eficácia Governamental	Entrega de Serviços Públicos	Governos eficazes estão mais bem equipados para proteger a propriedade e, assim, incentivar um maior investimento privado. Governos eficazes produzem níveis mais altos de estabilidade política e burocracias mais eficientes. Governos mais estáveis e eficientes tendem a estar associados a muitos fatores que possibilitam o crescimento, como a acumulação de capital humano e a inovação tecnológica.
Weber (1979) e North (1991)	Qualidade Regulatória	Desenvolvimento da Economia	A proteção do sistema legal dos direitos de propriedade e da execução de contratos reduz os custos de transação; isso facilita a troca e permite recursos para investidores mais produtivos
Barros (1997)	Qualidade Regulatória	Desenvolvimento da Economia	Instituições formais, incluindo democracia e qualidade burocrática, têm um efeito menos significativo sobre o crescimento do que a proteção adequada dos direitos de propriedade.
Haggard (2011)	Qualidade Regulatória	Desenvolvimento da Economia	O Estado de Direito não apenas impõe restrições ao uso caprichoso do poder do Estado, mas limita o alcance do setor privado aos assuntos públicos.

Fonte: Autor (2019).

3 Desenho metodológico

O desenho metodológico abrange as subseções hipóteses e modelo e descrição das variáveis, conforme demonstrado a seguir.

3.1 Hipóteses

Com base nas revisões resumidas na Tabela 1, especialmente sobre o impacto de dimensões variáveis da governança no desenvolvimento, o artigo pretende testar as hipóteses constantes no Quadro 2. Embora a literatura ofereça diversas visões sobre a possível relação entre democracia (transparência e prestação de contas), a eficácia do governo, corrupção, estado de direito e desenvolvimento, num primeiro momento percebemos que os artigos postulam que estas relações sejam positivas. Na esteira mais específica, este artigo testa as hipóteses de que quanto maior a pontuação nos diferentes indicadores do governo, maior o progresso nos ODM. Além disso, embora não tenha sido extensamente examinado na revisão de literatura pregressa, o artigo também inclui modelos que testam a hipótese convencional de que os dois indicadores adicionais de governança para estabilidade política e qualidade regulatória têm impactos positivos nos resultados de desenvolvimento.

1) Países com mais voz e responsabilização terão uma pontuação maior no Índice de Progresso dos ODM.
2) Os países com maior eficácia governamental terão maior pontuação no Índice de Progresso dos ODM.
3) Os países com um estado de direito mais forte terão uma pontuação mais alta no Índice de Progresso dos ODM.
4) Os países que exercem maior controle sobre a corrupção terão uma pontuação maior no Índice de Progresso dos ODM.

3.2 Modelo e descrição das variáveis

Para testar as hipóteses acima, o artigo emprega um conjunto de modelos de regressão multivariada. As principais variáveis independentes nos modelos são as seis variáveis de governança mencionadas, extraídas do WGI do Banco Mundial. Um modelo também inclui controles para o PIB per capita extraídos dos Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial (para os anos de 2009 a 2013). No segundo dos dois modelos, variáveis *dummies* regionais são incluídas para a Ásia, África e América Latina; isso é feito porque alguns estudos mostraram que diferenças geográficas não facilmente capturadas em variáveis que atravessam regiões podem influenciar o desenvolvimento. Isso também é sugerido em alguns dos argumentos de governança que se referem a fatores condicionantes socioculturais (GALLUP *et al.*, 1998; RODRICK *et al.*, 2014).

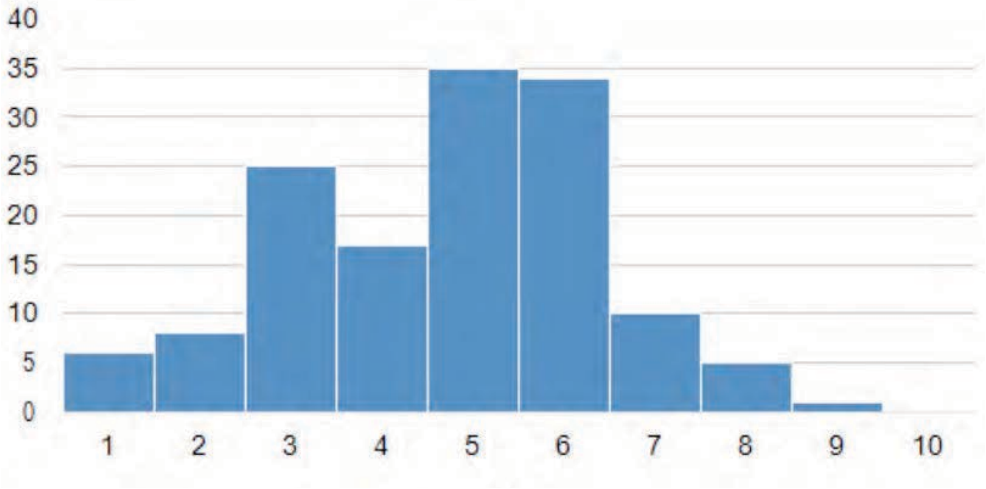
Tabela 3 - Lista de Variáveis

Variáveis Independentes	Variáveis Dependentes	Variáveis de Controle
6 Indicadores de Governança do Banco Mundial • Voz e Responsabilização (VR) • Estabilidade Política (EP) • Eficácia do Governo (EG) • Qualidade Regulatória (QR) • Estado de Direito (ED) • Controle da Corrupção (CC)	**8 ODM** • Erradicar a pobreza extrema e a fome • Alcançar o ensino primário universal • Promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres • Reduzir a mortalidade infantil • Melhorar a saúde materna • Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças • Garantir a sustentabilidade ambiental • Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento	• PIB per Capita • Variável Dummy Regional (África, Ásia e América Latina)

Fonte: Autor (2019).

A variável dependente em todos os modelos é um Índice de Progresso dos ODM (CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT, 2011). O Índice de Progresso dos ODM utiliza dados disponibilizados para os anos de 2009 e 2010 e descreve as tendências atualizadas de como os países estão se saindo, em relação as oito metas principais do ODM (pobreza extrema, fome, educação, gênero, mortalidade infantil, mortalidade materna, HIV/ AIDS e água).). O Índice de Progresso dos ODM pontua essencialmente os países sobre se estão no caminho certo (1 ponto), fizeram algum progresso (0,5 ponto) ou não fizeram progressos (0 ponto). As deficiências nos dados continuam dificultando e monitorando os dados perdidos, as revisões e os retrocessos. O MDG *Progress Index* lida com essas possibilidades reportando uma pontuação geral e depois ajustada. As pontuações do índice ajustado dividem os escores regulares dos países pelo número total de indicadores, tanto com a linha de base disponível quanto com observações de dados recentes. Isso é feito para evitar penalizar países com dados perdidos. A pontuação ajustada é usada nos modelos deste artigo. A Figura 1 é um histograma de frequência para essa variável de progresso ajustada; o histograma demonstra que essa variável segue uma distribuição aproximadamente normal e, portanto, é bem adequada para uma análise de regressão.

Figura 1 - Histograma dos Escores de Progresso dos ODM Ajustados



Fonte: Autor (2019).

Ambos os modelos usam dados de 141 países em desenvolvimento, já que os dados sobre o progresso dos ODM estão disponíveis apenas para esses países. Quando os dados não estão disponíveis para alguns países no ano de destino, dados alternativos foram obtidos dos últimos anos mais próximos das mesmas fontes de dados. A Tabela 3 apresenta a estatística descritiva básica para as variáveis independentes e dependentes.

Tabela 4 - Estatísticas Descritivas

	VR	EP	EG	QR	ED	CC	Índice ODM
Média	2.14	2.11	2.01	2.04	1.99	2.01	4.04
Mediana	2.17	2.15	1.97	2.06	1.97	1.95	4.5
Max.	3.69	3.86	3.69	3.98	3.75	3.93	8
Min.	0.42	-0.33	0.32	0.06	0.15	0.76	0
Desvio Padrão	0.82	0.88	0.6	0.69	0.67	0.57	1.65

Fonte: Autor (2019)

4 Resultados e discussões

4.1 Resultado das regressões

Como discutido na seção anterior, o presente artigo esperou que houvesse uma relação positiva entre cada uma das dimensões de governança e as variáveis de progresso dos ODM. Como demonstrado no modelo 1, isso só é confirmado em duas

das dimensões da governança. Nomeadamente, a eficácia do governo e o estado de direito têm efeitos positivos no cumprimento dos ODM. Conforme ilustrado na Tabela 4, a eficácia do governo tem um impacto positivo e significativo no progresso com os ODM, com um valor de coeficiente de 1,15 e valor-p um pouco abaixo do limiar de significância de 0,10. Em termos de magnitude de coeficientes, o segundo maior efeito vem do Estado de Direito, com a estimativa de 1,21 que está novamente abaixo do nível de significância de 0,05. Ambos os efeitos parecem não apenas estatisticamente, mas substantivamente significativos. Por exemplo, se um país melhorasse a sua eficácia governamental através de um desvio padrão, isto poderia ter o efeito equivalente de aumentar a sua pontuação no progresso dos ODM em quase um ponto. Essa pode ser a diferença entre não progredir e estar no caminho certo para alcançar um dos ODM. Um efeito similarmente grande parece estar associado à variável do estado de direito.

O primeiro e muitos dos outros modelos também ilustram alguns resultados bastante surpreendentes. Mais notavelmente, em contraste com as hipóteses e grande parte da literatura de desenvolvimento, o controle da corrupção tem um impacto negativo significativo no progresso com os ODM, com uma estimativa de -1,46 e p-valor <0,05. Igualmente surpreendente, embora não tão grande, o indicador de voz e responsabilização para a democracia também mostra um efeito negativo com a estimativa de -0,52 e p-valor <0,10. Outro conjunto de resultados digno de nota nos modelos 1 envolve os dois últimos coeficientes do indicador WGI para estabilidade e qualidade regulatória. Os coeficientes de ambas as variáveis não são estatisticamente discerníveis de zero. Por último, mas não menos importante, o PIB per capita não é estatisticamente significativo comum p-valor> 0,10. Assim, o PIB per capita não parece afetar a correlação entre o progresso com os ODM e o WGI. Uma breve revisão dos modelos na Tabela 5 segue na Tabela 6; discussão adicional seguirá em outros modelos 2-5 na Tabela 4 na seção 4 sobre multicolinearidade.

Tabela 5 - Resultado dos Modelos de Regressão[1]

Modelo # Variáveis	1	2	3	4	5
Intercepto	2,15*	2,71***	2,73***	2,64***	3,09**
	(0,97)	(0,48)	(0,50)	(0,00)	(0,52)

1 O erro padrão estimado dos coeficientes estimados das variáveis independentes é listado entre parênteses abaixo dos preditores.
O PIB é um registro do PIB real per capita.
Os valores de significância são codificados como: 0 '***' 0,001 '**' 0,01 '*' 0,05 '.' 0,1 '' 1. A significância sugere a probabilidade de que o coeficiente estimado possa realmente ser igual a zero. Assim, quanto menor o valor de significância, menor a probabilidade de que o coeficiente real seja igual a zero.
Fonte: Centro para o Desenvolvimento Global, MDGs Progress Index 2011; Banco Mundial, conjunto de dados PIB per capita 2009-2013 (US $) * e Indicadores de Governança do Banco Mundial, 2012.
* Para países sem dados no período de 2009-2013, a pontuação foi retirada dos dados disponíveis; Belize (2011), Cuba (2011), Djibuti (2007), Líbia (2009), República Árabe da Síria (2007), Myanmar (dados da ONU, 2011).

Modelo # Variáveis	1	2	3	4	5
Voz	-0,52	-0,50*	-0,024	-0,20	-0,68**
	(0,28)	(0,24)	(0,23)	(0,38)	(0,26)
Corrupção	-1,46**	-1,41*	0,667*	-0,68*	-1,13
	(0,55)	(0,52)	(0,32)	(0,15)	(0,56)
Leis	1,20*	1,39 **			1,63*
	(0,58)	(0,50)			(0,55)
Eficiência	1,15	1,23*		1,67***	0,65
	(0,69)	(0,45)		(0,00)	(0,44)
Regulamento	-0,04				
	(0,46)				
Estabilidade	0,20				
	(0,26)				
PIB	0,11				
	(0,15)				
Ásia					0,95*
					(0,39)
África					-0,48
					(0,32)
América Latina					0,72
					(0,41)
Erro Padrão da Regressão	1,51	1,50	1,56	1,54	1,42
R2	0,18	0,18	0,12	0,15	0,29

Fonte: Autor (2019).

Tabela 6 - Resumo dos Modelos de Regressão Utilizados

Modelo 1	O modelo completo de regressão multivariada: regride todos os seis WGIs com controles para lnGDP no MDGs Progress Index. O modelo mostra a estrutura básica dos resultados com regras positivas e significativas do Estado de Direito e da eficácia governamental e coeficientes negativos e significativos na voz e responsabilidade e controle dos coeficientes de corrupção.

Modelo 2	Um modelo de regressão multivariada simplificado: regride quatro WGIs de interesse para o Índice de Progresso dos ODM. Similar aos resultados acima, o modelo mostra a estrutura básica dos resultados com regras positivas e significativas do Estado de Direito e da eficácia governamental e coeficientes negativos e significativos na voz e responsabilidade e controle dos coeficientes de corrupção.
Modelo 3	Um modelo de regressão multivariada simplificado: regride o controle sobre a corrupção e a voz e a responsabilidade no Índice de Progresso dos ODM. O modelo mostra um controle significativo e positivo sobre o coeficiente de corrupção sem outros WGIs; sugere possível multicolinearidade. O modelo também mostra que o coeficiente de voz e responsabilidade é negativo e não é estatisticamente significativo
Modelo 4	Uma versão elaborada do modelo 3: regride a eficácia do governo, o controle sobre a corrupção e a voz e a responsabilidade no Índice de Progresso dos ODM. O modelo mostra que o controle sobre a corrupção muda quando a eficácia do governo é incluída no modelo; sugere possível multicolinearidade.
Modelo 5	O modelo de variável dummy: regride quatro WGIs de interesse, bem como variáveis dummy regionais no Índice de Progresso dos ODM. O modelo mostra que a eficácia do governo não é mais significativa quando as variáveis fictícias da Ásia e da África são adicionadas ao modelo; sugere que as regiões podem absorver parte do poder explicativo da eficácia do governo.

Fonte: Autor (2019).

Para testar a robustez das relações estimadas e o controle de propriedades particulares de diferentes regiões, um conjunto de regressões foi executado com variáveis *dummy* para a Ásia, América Latina e África (Modelo 5). Os resultados deste modelo de controle regional também são interessantes. Semelhante ao primeiro modelo, a variável do estado de direito parece ser estatisticamente e substantivamente significativa em aproximadamente a mesma magnitude que os outros modelos. Também comparável a muitos dos modelos anteriores, o Modelo 5 revela que tanto o controle da corrupção quanto a voz e a responsabilidade são estatisticamente significantes e seguem a direção oposta àquela discutida em grande parte da literatura de desenvolvimento. O tamanho relativo dos coeficientes estimados é aproximadamente o mesmo que o modelo 1 - com um aumento modesto no valor negativo para voz e responsabilidade e queda modesta no negativo valor do controle da corrupção.

A conclusão digna é que os controles para as variáveis *dummy* regionais para a Ásia e a América Latina parecem ter um efeito positivo no progresso dos ODM. *Ceteris paribus*, os países da Ásia tenderam a pontuar um ponto a mais no índice de progresso dos ODM do que os países de fora dessas três regiões (Europa Central e Oceania). Ser da América Latina tem um efeito quase tão grande. Tão interessante quanto, com os

controles para diferentes regiões, esse impacto da eficácia do governo parece desvanecer-se. Isto é, não é mais estatisticamente significante como sugerido pela mudança no valor de p> 10. Isso sugere que pode haver uma correlação entre a Ásia e a América Latina, por um lado, e níveis mais altos de eficácia do governo, por outro. Tal correlação entre duas variáveis independentes pode causar instabilidade nas estimativas de variância da variável preditora correlacionada - neste caso, a eficácia do governo. Essa condição é conhecida como multicolinearidade e é discutida em maiores detalhes na próxima seção.

4.2 Multicolinearidade

Um dos resultados curiosos dos modelos de regressão são os sinais negativos nos coeficientes para as variáveis voz e responsabilização e controle sobre a corrupção. Este resultado parece contrariar a visão convencional de que os países com níveis mais altos de voz e responsabilidade e controle de corrupção fariam mais progresso nas metas de desenvolvimento. Esse resultado é ainda mais curioso quando as outras variáveis de controle são removidas do modelo; nas formas reduzidas do modelo de controle da corrupção parece ter um efeito positivo no progresso dos ODM (ver Modelo 3 na Tabela 4).

Uma possível explicação para o resultado inesperado no Modelo 1 é que o controle de variáveis de corrupção está intimamente correlacionado com outras variáveis independentes no modelo, como o governo eficácia ou estado de direito. Uma forte correlação entre duas ou mais variáveis independentes pode dar origem à multicolinearidade já mencionada. A multicolinearidade pode causar erros padrão grandes nos coeficientes de regressão, o que pode fazer com que os parâmetros reais do modelo se tornem instáveis e assim, diminuam os valores t. Um sinal relacionado de multicolinearidade é a geração de estimativas de coeficiente com o sinal errado - como pode ser o caso com o controle da corrupção.

Três etapas podem ser tomadas para verificar se a multicolinearidade existe e se seu possível efeito nas estimativas dos coeficientes justifica preocupação. A primeira etapa envolve a geração de uma matriz de correlação que ilustra a correlação pareada simples entre as diferentes variáveis de controle no modelo. Conforme ilustrado na Tabela 6, aparecem várias relações fortes entre as variáveis de governança; alguns chegam muito perto do nível que é considerado um limiar além do qual é provável que haja problemas com as estimativas no modelo. Particularmente preocupante é a forte correlação entre a eficácia do governo, o estado de direito e o controle de variáveis de corrupção.

Tabela 7 - Coeficientes de Correlação entre Variáveis de Governança

	Voz	Estabilidade	Eficiência	Regulamento	Leis	Corrupção
Voz	1	0,66	0,66	0,72	0,77	0,68
Estabilidade	0,66	1	0,59	0,49	0,78	0,71

	Voz	Estabilidade	Eficiência	Regulamento	Leis	Corrupção
Eficiência	0,66	0,59	1	0,88	0,85	0,86
Regulamento	0,72	0,49	0,88	1	0,76	0,73
Leis	0,77	0,78	0,85	0,76	1	0,88
Corrupção	0,68	0,71	0,86	0,73	0,88	1

Fonte: Autor (2019).

Um segundo passo envolve examinar mais de perto o que é conhecido como o fator de inflação da variância (VIF). O fator de inflação da variância (VIF) fornece uma indicação indiscutivelmente melhor se e em que medida a multicolinearidade está afetando o sinal e a significância das variáveis-chave. O VIF pode ser calculado para cada variável preditora, executando uma regressão linear desse preditor de interesse em todas as outras variáveis independentes e, em seguida, obtendo o R2 dessa regressão. O VIF toma então o inverso do 1 subtraído do R2 ou 1 / (1-R2). Embora não exista uma regra dura e rápida, em geral os VIFs acima de 10 são um sinal de multicolinearidade (BELSLEY, KUH e WELSCH, 2004), embora outros questionem se existe uma regra padrão para os VIF (O'BRIEN, 2007). No caso do modelo completo, o VIF para a eficácia do governo de 9,79 e o estado de direito de 8,69 aproximam-se muito dos 10 limiares. No entanto, também é importante ressaltar que, quando a qualidade regulatória e a estabilidade política são removidas do modelo - o que é viável, dado que não são significativas nem acrescentam muito poder explicativo ao modelo - o nível do VIF cai abaixo de seis (consulte a Tabela 7). Além disso, quando a qualidade regulatória e a estabilidade política são removidas do modelo, tanto os sinais quanto a magnitude do controle da variável corrupção permanecem essencialmente os mesmos.

Tabela 8 - Fatores Variáveis de Inflação (VIF)

	Modelo Completo	Modelo com Qualidade Regulatória, Estabilidade e PIB removidos	Modelo com Voz, Regulamentação, Estabilidade e PIB removidos
Voz e Responsabilização	3,02	2,44	
Corrupção	5,68	5,55	5,55
Eficácia do Governo	9,79	4,49	4,5
Leis	8,69	6,85	5,44
Qualidade Regulatória	5,4		

	Modelo Completo	Modelo com Qualidade Regulatória, Estabilidade e PIB removidos	Modelo com Voz, Regulamentação, Estabilidade e PIB removidos
Estabilidade	3,02		
PIB	1,56		

Fonte: Autor (2019).

Um diagnóstico final envolve um procedimento conhecido como regressão de rebordo. A regressão de *Ridge* envolve a introdução de pequenos graus de polarização nos elementos diagonais da matriz de correlação. Se a introdução de uma pequena quantidade de viés leva a uma mudança significativa no valor e /ou sinal dos preditores, então pode-se sentir razoavelmente seguro que a colinearidade está causando problemas para os coeficientes estimados. Curiosamente, usando este procedimento, a única variável que parece ser sensível à multicolinearidade é a regulação variável de qualidade em oposição às outras variáveis apresentadas no modelo 5.

5 Limitações da pesquisa

Ao considerar a robustez das principais conclusões do trabalho, também é importante sublinhar as limitações. Uma dessas limitações está relacionada aos dados do WGI usados para propriedades funcionais chave de governança do proxy. A variável WGI tem sido alvo de várias críticas notáveis. Por exemplo, alguns argumentam que o WGI não consegue captar a realidade dos países estrutura de governança devido a: 1) seus vieses perceptivos e problemas de seleção; 2) falta de evidências convincentes sobre o efeito da governança no crescimento de longo prazo devido a recursos de dados baseados no recente crescimento de curto prazo; e 3) fraca consideração de mudanças ao longo do tempo devido a indicadores de governança agregados que começam com as médias globais para cada período (LA PORTA, 1997; ARNDT; OMAN, 2006; KURTZ; SCHRANK, 2007; HULME *et al.*, 2014). Os responsáveis pelo desenvolvimento dos indicadores de governança responderam a essas críticas com argumentos bem fundamentados (KAUFMANN *et al.*, 2006, 2007, 2010). Talvez a melhor resposta seja a de que é importante ter em mente que o WGI reflete uma visão de alto nível sobre governança, e pesquisas adicionais serão necessárias para capturar alguns dos mecanismos discutidos na literatura.

Uma segunda limitação possível refere-se ao Índice de Progresso dos ODM. Uma das críticas não só deste índice, mas dos ODM, de maneira mais geral, é que muitas das metas se aplicam de forma desigual nos países (FUKUDA-PARR, 2010). Por exemplo, seria muito mais fácil para um país com níveis já altos de matrícula escolar ultrapassar o limiar dos ODM do que os países que começavam em níveis mais baixos. Como tal, seria relativamente mais fácil para os países progredirem ou

estarem no caminho certo para alcançar um objetivo se já estivessem mais próximos desse objetivo. Embora isso seja de fato uma crítica útil, ela é mitigada até certo ponto pelo sistema de pontuação para a variável do índice dos ODM, o que dá aos países um meio ponto para progredir em direção a uma meta. Essa formulação um pouco áspera dá crédito aos países se eles estão indo na direção certa, mesmo que não estejam em ritmo para alcançar um objetivo àquelas tradições que importam para a variável de resultado em questão. Esta crítica sugere a necessidade de complementar grandes estudos n-estatísticos com estudos descritivos menores para complementar as inferências extraídas da análise de dados. De fato, por razões relacionadas às variáveis *dummy* regionais e às outras variáveis do WGI, um acompanhamento lógico seria examinar mais de perto países-chave em diferentes regiões e como diferentes atributos de governança influenciavam os principais resultados de desenvolvimento. Da mesma forma, também seria útil examinar áreas específicas de objetivo para discernir se os relacionamentos revelados por meio da análise de dados sustentam uma meta de água ou energia. A inclusão de metas capacitadoras para meios de implementar metas específicas do setor nos ODGs dá um passo nessa direção.

Um conjunto final de limitações refere-se aos paralelos implícitos entre os ODM e a agenda de desenvolvimento pós-2015. Embora ainda seja muito cedo para prever com precisão como será a agenda de desenvolvimento pós-2015, grande parte da discussão girou em torno do desenvolvimento de um conjunto de metas que são mais ambiciosas, integradas e universais do que os ODM. Como tal, não é totalmente claro que as mesmas propriedades que estavam associadas aos ODM na sua encarnação inicial se aplicarão aos ODM e / ou ODS pós-2015. Para examinar com mais cuidado: possíveis paralelos, pesquisas futuras podem começar com a execução de conjuntos semelhantes de modelos, por exemplo, medidas de sustentabilidade ambiental.

5.1 Recomendações

Em linhas gerais, os achados sugerem alguns resultados que são amplamente consistentes com a literatura de desenvolvimento, a saber, que a eficácia do governo e o estado de direito parecem ter um impacto positivo no progresso com os ODM. No entanto, eles também produzem alguns resultados bastante surpreendentes, a saber, que o controle da corrupção, da voz e da responsabilização parece ter, na melhor das hipóteses, silêncio e, na pior das hipóteses, efeito contraproducente na realização dos ODM do que o esperado pela literatura convencional - embora este achado deva ser tratado com cautela para o controle de variáveis de corrupção. Finalmente, parece haver uma correlação entre a eficácia e os controles regionais da Ásia e da América Latina.

Diversas implicações políticas decorrem desses achados. Primeiro, o estado de direito parece ter um impacto importante na realização dos ODM. Em segundo lugar,

a eficácia do governo também pode ser uma área útil para a melhoria da governança - talvez mais notavelmente na África e / ou na Europa Central. Governos fracos para alguns países da África (EVANS, 1995) podem, portanto, precisar de fortalecimento adicional; pedidos para encolhimento do governo podem precisar de reconsideração (KIMURA, 2007).

Embora esses resultados sejam instigantes, dados e limitações interpretativas, seria melhor examinar mais de perto quais os países que se saíram bem com esses indicadores e por que para orientações mais concretas. Um caso interessante para uma investigação mais profunda é o Chile. O Chile é amplamente considerado como tendo um governo relativamente eficaz e um forte estado de direito, alcançando a pontuação mais alta nos indicadores de efetividade do governo e do Estado de Direito de 2013 do Banco Mundial. Seria, portanto, útil analisar mais cuidadosamente a cadeia de eventos, começando pelas reformas do governo pós Pinochet no Chile e seguindo até o estabelecimento de freios e contrapesos em instituições políticas e jurídicas existentes que ajudaram a apoiar o "estabelecimento multipartidário de coalizão" (HELMKE; LEVITSKY, 2004). A resultante coalizão multipartidária aprovou várias políticas ambientais e econômicas sólidas, bem como padrões contábeis e de governança corporativa que contribuíram para o desenvolvimento do país (PONIACHIK, 2002; CHAVEZ, 2003). A experiência chilena também mostra possível inter-relação entre a eficácia do governo e o estado de direito que poderia ser pesquisado mais de perto no futuro.

Outra área para pesquisa potencialmente frutífera seria expandir o escopo da governança para olhar de maneira mais ampla o papel dos atores fora dos governos. Uma literatura em rápido crescimento sobre governança multinível e "*multi-stakeholder*" ressalta a diversidade de atores que desempenham papéis importantes no fornecimento de bens públicos globais e locais (HOOGES; MARKS, 2001). De particular importância para a agenda de desenvolvimento pós-2015 seriam interações entre o setor público e privado.

Finalmente, muitas das outras variáveis não parecem ter o impacto positivo esperado na governança para os ODS. Esse é o caso do controle de corrupção e voz e responsabilidade. Embora seja importante destacar esses achados, é igualmente importante notar que esses são apenas um de um conjunto de descobertas de vários resultados sobre a relação entre voz e responsabilidade e controle da corrupção e principais indicadores de desenvolvimento. No futuro, seria bom tentar especificações diferentes para testar hipóteses similares àquelas examinadas aqui.

Embora existam claramente mais pistas para investigar, o artigo começa a dar uma luz intrigante sobre as recomendações para a boa governança que são frequentemente defendidas, mas menos frequentemente analisadas. O documento afirma que a governança precisa ser descompactada em seus componentes constitutivos e que sua eficácia real precisa ser avaliada antes que a governança possa ser adotada como uma meta com metas e indicadores concretos pela comunidade

internacional. A necessidade de descompactar a governança deve ter ressonância não apenas para os ODM ou os ODS, mas também para outros tratados e iniciativas internacionais nos quais a governança é considerada importante.

Referências

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Economic origins of dictatorship and democracy**. New York: Cambridge University Press, 2006.

ARNDT, C.; OMAN, C. **Uses and abuses of governance indicators**. [S.l.]: OECD Development Center Study, 2006.

BARROS, R. J. **Determinants of economic growth:** a cross-country empirical study. Cambridge, MA: The MIT Press, 1997.

BELSLEY, D. A., KUH, E.; WELSCH, R. E. **Regression diagnostics**: identifying influential data and sources of collinearity. New York: Wiley, 1980. v. 1, n. 4.

BERG, L. A.; DESAI, D. Overview on the rule of law and sustainable development for the global dialogue on rule of law and the post-20154 development agenda. [Background Paper presented at the Global Dialogue on Rule of Law and Post-2015 Development Agenda]. 26 set. 2013.

BERKOWITZ, D. *et al*. Economic development, legality, and the transplant effect. **William Davidson Institute Working Paper**, n. 308, 2000.

BROWN, D.; MOBARAK, A**.** The transforming power of democracy: regime type and the distribution of electricity. **American Political Science Review**, v. 103, n. 2, maio 2009, p. 193-213.

CENTER for global development, MDG progress index: gauging country-level achievements. 2001. Disponível em: http://www.cgdev.org/page/mdg-progress-index- gauging-country-level-achievements. Acesso em: 02 maio 2019.

CHAVEZ, R. B. The construction of the rule of law in Argentina: a tale of two provinces. **Comparative Politics**, v. 35, n. 4, jul. 2003, p. 417-437.

DOORNBOS, M. Good governance: the rise and decline of a policy metaphor? **The Journal of Development Studies**, v. 37, n. 6, p. 93-108, 2001.

DZHUMASHEV, R. Is there a direct effect of corruption on growth? **MPRA Paper**, n. 18489, 2009.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: states & industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVERHART, S. *et al*. Corruption, governance, investment and growth in emerging markets. **Applied Economics**, v. 41, p. 1579- 1594, 2009.

FUKUDA-PARR, S. Reducing inequality: the missing MDG – a content review of PRSPs and bilateral donor policy statements. **ISD Bulletin**, v. 1, n. 41, 2010.

GALLUP, J. *et al*. Geography and economic development. **NBER Working Paper**, n. 6849. 1998.

GRINDLE, M. S. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. **Governance**, v.17, n. 4, p. 525-48, 2004.

GUPTA, S. *et al*. Does corruption affect income inequality and poverty? **IMF Working Paper**, 1998.

HAGGARD, S. The rule of law and economic growth: where are we? **World Development**, v. 39. n. 5, p. 673-685, 2011.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. Informal institutions and comparative politics: a research agenda. **Perspectives on Politics**, v. 2. n. 4, p. 725-740, 2004.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Types of multi- level governance. **European Integration online Papers (EIoP)**, v. 5, n. 11, 2001.

HULME, D. *et al*. Governance as a global development goal? Setting, measuring and monitoring the post-2015 development agenda. **ESID Working paper**, n. 32, 2014.

HUNTINGTON, S. P. **Political order in changing societies.** New Haven, CT: Yale University Press, 1968.

KAUFMANN, D., KRRAY, A.; MASTRUZZI, M. Growth and governance: a reply. **The World Bank**, set. 2006. Disponível em: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx# doc. Acesso em: 15 abr. 2019.

KAUFMANN, D., KRRAY, A.; MASTRUZZI, M. The worldwide governance indicators project: answering the critics. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 4149, mar. 2007.

KAUFMANN, D., KRRAY, A.; MASTRUZZI, M. The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. **The World Bank Policy Research Working Paper**, n. 5430, 2010.

KIMURA, H. Governance discourse and future directions: the second pillar of poverty eradication. **GSID Discussion Paper**, n. 158, 2007.

KURTZ, M. J.; SCHRANK, A. Growth and governance: models, measures, and mechanisms. **The Journal of Politics**, v. 3, n. 69, 2007.

LA PORTA, R. *et al.* The quality of government. **Journal of Law Economics and Organization**, v. 15, n. 1, 1999.

LEFF, N. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 8, n. 14, 1964.

MAURO, P. Corruption and growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110. n. 3, p. 681-712, 1995.

MCARTHUR, J. **Own the goals**: what the millennium development goals have accomplished. [S.l]: The Brookings Institution, 2013.

MELTZER, A. M.; RICHARD, F. S. A rational theory of the size of government. **Journal of Political Economy**, v. 89, p. 914-927, 1981.

MIYAZAWA, I.; OLSEN, S. **Millennium development goals**: what worked well and what should new sustainable development goals do differently? [Blogpost. Independent Research]. 2013. Disponível em: http://www.irf2015.org/millennium-development-goals-what-worked-well-and-what-should-new-sustainable-development-goals-do. Acesso em: 04 abr. 2019.

MUKHERJEE, S., CHAKRABORTY, D. Is environmental sustainability influenced by socioeconomic and sociopolitical factors? **cross-country empirical evidence**, 2013.

NAZMUL, C.; HAMMER, J., KREMER, M.; MURALIDHARAN, K.; ROGERS, H. Missing in action: Teacher and health worker absence in developing countries. **The Journal of Economic Perspectives**, vol. 20, n. 1, p. 91–116, 2006.

NORTH, D. C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991

O'BRIEN, R. M. A caution regarding rules of thumb for variance inflation factors. **Quality & Quantity**, v. 41, n. 1, p. 673-690, 2007.

OLSEN, S.; ELDER, M. The role of governance post-2015. **IGES Issue Brief on SDGs**, n. 1, 2013.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **United nations millennium declaration. Resolution 55/2.** [Adopted by the General Assembly]. 8 set. 2000.

ONU.ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The road to dignity by 2030**: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet. [Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Agenda]. New York, 4 dez. 2014.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Open working group proposal for sustainable development goals. 2014. Disponível em: http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html. Acesso em: 11 mai. 2019.

PELLEGRINI, L.; GERLAGH, R. Corruption's effect on growth and its transmission channels. **Kyklos**, v. 57, p. 429-456, 2004.

PONIACHIK, K. **Chile's FDI policy**: past experience and future challenges. [Presented as the OECD Global Forum on International Investment]. Shanghai, 5-6 dez. 2002.

PRZEWORSKI, A. *et al*. **Democracy and development**: political institutions and well-being in the world, 1950-1990. New York: Cambridge University Press, 2000.

RODRIK, D. *et al*. Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. **Journal of Economic Growth**, n. 9, p. 131-165, 2004.

ROSS, M. Is democracy good for the poor? **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 4, p. 860-74, 2006.

SEN, A. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1998.

SEN, A. **Poverty and famines**: an essay on entitlement and deprivation. New York: Oxford University Press, 1981.

VANDEMOORTELE, J.; DELAMONICA, E. Taking the MDGs beyond 2015: hasten slowly. **IDS Bulletin**, v. 41, n. 1, p. 60-69, 2010.

WEBER, M. Ensaios de sociologia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

WEISS, T. G. Good governance and global governance: conceptual and actual challenges. **Third World Quarterly**, v. 21, n. 5, p. 795-814, 2000.

Governança pública e vulnerabilidades sociais: um estudo dos municípios do Estado de Roraima

Public governance and social vulnerability: a study of the municipalities of the State of Roraima

Roosevelt Gonçalves Oliveira*

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Roraima. Especialista em Governança na Gestão Pública pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Roraima.

Resumo: Este estudo busca identificar a existência de correlação entre governança pública e vulnerabilidades sociais. De fato, a avaliação do grau de aderência dos entes federativos brasileiros aos princípios da governança pública constitui-se numa significativa contribuição ao processo de implementação de políticas públicas. No entanto, para serem legítimas e efetivas, as políticas públicas devem focar nas vulnerabilidades sociais porque passam os destinatários da ação estatal. Metodologicamente, o trabalho tem natureza aplicada e é fundado em pesquisa descritiva, quantitativa e comparativa. Em seguida, é apresentada a análise dos resultados obtidos a partir da aplicação do Índice de Avaliação da Governança Pública em conjunto com o Índice de Vulnerabilidade Social, ambos relativos aos Municípios do Estado de Roraima.

Palavras-chave: Governança pública. Vulnerabilidade social. Municípios do Estado de Roraima.

Abstract: This study aims to identify the existence of correlations between public governance and social vulnerability. Indeed, the level of adherence assessment of the brazilian federal entities to the public governance principles represented a significant contribution to the implementation process of public policies. Although, in order to be lawful and effective, the public policies must focus on the social vulnerabilities which beneficiaries of state action endure. Methodologically, this is an applied and based work on descriptive, quantitative and comparative research. Afterward, the analysis of the results obtained from an application of the public governance assessment index along with social vulnerability index, both concerning municipalities of the State of Roraima.

Keywords: Public governance. Social vulnerability. Municipalities of the State of Roraima.

Artigo recebido em 07/07/2019. Aprovado em 23/08/2019.

* roosevelt025@gmail.com

1 Introdução

O fenômeno da governança vem sendo sistematicamente estudado desde meados da década de 1970. Inicialmente focado no ambiente empresarial, a partir dos anos 1990 o conceito de governança ganhou novos contornos quando se lançou para a esfera pública. Nesse contexto, a governança pública surgiu no processo de transição do modelo burocrático para o modelo gerencial como uma nova resposta da administração pública às crescentes demandas por políticas públicas impostas pelas sociedades (DINIZ, 1996, p. 13; MATIAS-PEREIRA, 2010b, p. 87-88; SECCHI, 2009, p. 359).

A carência de instrumentos de medição do nível de governança pública dos entes federativos brasileiros fez com que Pisa (2014, p. 23-24) desenvolvesse uma metodologia de avaliação tendo por base os princípios da governança pública, o denominado Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP). A importância de uma ferramenta com esse propósito se dá pelo fato de que, como aponta a *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD, 2011, p. 16), a boa governança depende de avaliações detalhadas e dados válidos e confiáveis possibilitam que os formuladores de políticas e os agentes públicos avaliem os efeitos das ações adotadas e identifiquem as eventuais medidas corretivas a serem implementadas.

Entretanto, apesar de a temática estar em discussão há bastante tempo no cenário nacional e internacional, verifica-se que, ainda hoje, não há estudos voltados à avaliação da governança pública dos Municípios do Estado de Roraima.

Em 2014, o Tribunal de Contas da União, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, chegou a realizar um levantamento sobre boas práticas de governança pública, contudo, seu foco restringiu-se à governança organizacional e à governança e gestão de aquisições.

Ocorre que as instituições locais de governo – os governos municipais – estão sendo pressionadas por novas formas de interação entre governo e sociedades assentadas nos princípios da governança democrática. No pensamento de Santos Junior (2015),

> emerge no Brasil uma nova cultura vinculada tanto à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988, quanto à pluralidade de atores sociais com presença na cena pública. O novo papel exercido pelo poder público e pelos atores sociais exige a reconfiguração dos mecanismos e dos processos de tomada de decisões, que faz emergir um novo regime de ação pública no qual são criadas novas formas de interação entre governo e sociedade, através de canais de participação da sociedade na gestão pública. (SANTOS JUNIOR, 2015, p. 62-63).

Nesse ambiente, a democratização de informações "contribui para o fortalecimento das capacidades locais, o aprimoramento da gestão pública e o empoderamento dos cidadãos brasileiros por meio da ampliação do conhecimento sobre a sua realidade" (IPEA, 2019).

Isto posto, a existência de um documento que examina, sob o prisma da governança pública, variáveis relativas a efetividade, transparência, *accountability*, participação, equidade, legalidade, ética e integridade, é vital ao processo de implementação de políticas públicas legítimas e efetivas. Do mesmo modo, é pertinente e imprescindível investigar a existência de correlação entre governança pública e vulnerabilidades sociais uma vez que estas refletem as carências ou fragilidades da população.

Este estudo, portanto, visa aferir o grau de governança pública dos Municípios do Estado de Roraima bem como analisar os índices de governança públicas geradas frente aos índices de vulnerabilidade sociais coletadas, de maneira que suas conclusões possam servir de subsídio para o planejamento de políticas públicas no âmbito dessas municipalidades. Haja vista a natureza aplicada do trabalho, adotou-se metodologia descritiva, quantitativa e comparativa, com análise de dados realizada por intermédio de *software* estatístico e de planilha eletrônica.

Para relatar o resultado da pesquisa, o presente artigo foi dividido em cinco seções, iniciando-se por esta de caráter introdutório. A segunda seção traz o embasamento teórico acerca da governança pública e seus reflexos nas políticas públicas, e a parte seguinte detalha os procedimentos metodológicos adotados. A quarta seção, por sua vez, apresenta os resultados provenientes da aplicação do IGovP, assim como as análises empreendidas. Na última parte, faz-se as considerações finais.

2 Referencial teórico

As subseções, a seguir, discorrerem sobre a governança pública e sua influência nas políticas públicas, o uso de indicadores na avaliação de políticas públicas, o Índice de Avaliação da Governança Pública e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS).

2.1 Governança pública: suas origens e acepções

o conceito de governança é controverso. Segundo Secchi (2009, p. 357), isso se deve ao fato de diferentes áreas do conhecimento estudarem os fenômenos concernentes à governança. De acordo com Matias-Pereira (2010b, p. 112), seu início remonta a 1937, a partir do artigo intitulado "*The nature of the firm*", de Ronald Harry Coase, trabalho que foi aperfeiçoado em 1975 com a obra "*Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*", de Oliver Eaton Williamson.

No início dos anos 1990, o tema ganhou dimensão internacional quando o *"World Bank*" provocou uma reflexão sobre as condições garantidoras de um Estado eficiente. (DINIZ, 2016, p. 60; MATIAS-PEREIRA, 2010a, p. 115-116; SANTOS JUNIOR, 2015, p. 51-52).

Diniz (2016, p. 60) declara que "tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública". Para a instituição financeira, "governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento"[1], sendo *good governance* sinônimo de gerenciamento de desenvolvimento sólido, ou seja, a boa governança é a base para a criação e sustentação de um ambiente promotor de um desenvolvimento forte e equitativo, bem como é um complemento essencial para políticas econômicas sólidas. (WORLD BANK, 1992, p. 1).

Nas palavras de Secchi (2009, p. 358), as "teorias do desenvolvimento tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social".

O autor entende, portanto, que a boa governança se caracteriza pela combinação de boas práticas de gestão pública.

Para os fins desta pesquisa, adotaremos a concepção derivada das ciências políticas e administração pública: "um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas". (KOOIMAN, 1993; RICHARDS; SMITH, 2002 citado por SECCHI, 2009, p. 358).

Nessa perspectiva, Boschi (1999, p. 657) alerta que "relações verticais, assimétricas e hierárquicas dariam lugar à instauração de práticas autoritárias e de relações sociais predatórias, por sua vez impeditivas da geração de políticas conducentes ao desenvolvimento". Assim, a solução passaria pela institucionalização de "bons governos, entendidos como os que propiciam condições para a participação popular na produção de políticas públicas que bloqueiem ou neutralizem a vigência de práticas predatórias na relação entre agentes públicos e cidadãos" (BOSCHI, 1999, p. 655). Estes, estabelecidos a partir de relações sociais horizontais, tenderiam a fortalecer a sociedade civil frente ao Estado.

É possível verificar na literatura acadêmica o quão recorrente é a percepção da governança como uma alternativa à gestão pública fundamentada na verticalidade e na hierarquia. Consoante Secchi (2009) afirma que:

> A etiqueta "*governance*" denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. [ ] A GP também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública. (SECCHI, 2009, P. 358).

1 Tradução livre do original em inglês: "governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a county's economic and social resources for development". (WORLD BANK, 1992, p. 1).

No mesmo sentido, Alli Aranguren (2003, p. 65-66) assevera que as antigas regras de funcionamento das organizações públicas foram substituídas pela horizontalidade dos princípios de solidariedade, lealdade institucional, cooperação, colaboração e coordenação. Oliveira e Schwanka (2008, p. 35-36) salientam que a governança pública surge como noção complementar e interdependente do "Estado em rede" – isto é, aquele "caracterizado pelo compartilhamento de autoridade [ ] em uma rede" (CASTELLS, 2009, p. 406-407) –, o que implica em governos mais eficazes, que atuam com capacidade máxima e garantem e respeitam as normas e valores próprios de uma sociedade democrática. Kissler e Heidemann (2006, p. 482), por sua vez, sustentam que a governança pública está associada a uma mudança na gestão política, à qual somam-se a negociação, a comunicação e a confiança:

> Em relação à esfera local, ela significa que as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações. A cooperação engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários. (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 482).

Löffler (2001, p. 212) corrobora com esse entendimento e vê a governança como "uma nova geração de reformas administrativas e de Estado"[2], que envolvem cooperação efetiva, transparente e orientada para a parceria, com o propósito de enfrentar os problemas sociais de forma inovadora e de criar oportunidades de desenvolvimento sustentável.

Para Alli Aranguren (2003), o conceito de governança revela um modo de governar caracterizado por:

> a) Superar a exclusividade da gestão dos assuntos públicos por parte de autoridades públicas dotadas de poderes exorbitantes e de uma capacidade coercitiva sobre a sociedade [...].
> b) Reconhecer a pluralidade de agentes sociais com possibilidade de intervir nos assuntos públicos e de interdependência entre eles, de modo que implique sua participação e cooperação na tomada de decisões, na gestão, na avaliação e nas responsabilidades.
> c) Estabelecer redes intergovernamentais e interadministrativas de cooperação, nas quais se elaboram e executam as políticas públicas com a colaboração de organizações governamentais e agentes sociais. (ALLI ARANGUREN, 2003, p. 46-47).[3]

2 Tradução livre do original em alemão: "eine neue Generation von Staats- und Verwaltungsreformen". (LÖFFLER, 2001, p. 212).

3 Tradução livre do original em espanhol: "a) Superar la exclusividad de la gestión de los asuntos públicos por parte de los poderes públicos dotados de potestades exorbitantes y de una capacidad coercitiva sobre la sociedad [...]. b) Reconocer la pluralidad de agentes sociales con posibilidad de intervenir en los asuntos públicos e interdependencia entre ellos, de modo que implique su participación y cooperación en la toma de decisiones, en la gestión, en la evaluación y en las responsabilidades. c) Configurar redes intergubernamentales e interadministrativas por la cooperación, en las que se elaboran y ejecutan las políticas públicas con la colaboración de organizaciones gubernamentales y agentes sociales." (ALLI ARANGUREN, 2003, p. 46-47).

Diniz (1996, p. 13; 2016, p. 61) e Matias-Pereira (2016, p. 77-78) compreendem que a governança também está relacionada à capacidade de ação estatal na formulação e implementação das políticas públicas. Este assinala que se trata de "um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo" e Diniz (1996) pondera que:

> As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão. (DINIZ, 1996, p. 13).

Por via de consequência, percebe-se que é preciso expandir e melhorar os meios de interlocução com a sociedade. Nesta mesma linha de raciocínio, Azevedo e Anastasia (2002, p. 81) sinalizam que a capacidade de governança depende, em certa medida, "da possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes [e] de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas". Já Bento (2003), para quem governança remete ao conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que asseguram a eficiência e a democratização das políticas públicas, destaca que:

> Descobrir o formato institucional ideal para a concepção, implementação e gerenciamento de políticas públicas só é possível quando se ultrapassam questões meramente operacionais e se incorporam questões relativas à cultura política, às gramáticas de vida coletiva, aos padrões de articulação, coordenação e cooperação entre os atores sociais e à posição daquela economia nacional específica no contexto mundial. (BENTO, 2003, p. 88).

Não obstante, cabe ressaltar que, conforme Bresser-Pereira (2001, p. 12), a governança é "um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político, pelo qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública". Por esse discernimento, a forma pela qual força da sociedade civil, qualidade das instituições estatais, eficácia judicial e eficiência do aparelho do Estado estão relacionados são fatores determinantes para o aprofundamento da democracia. Oliveira e Schwanka (2008, p. 35-36) lembram que a governança pública, em essência, deve buscar "a estabilidade das instituições políticas e sociais por meio do fortalecimento do Estado de Direito e [ ] da sociedade civil, mediante o fomento de uma participação e de um pluralismo de dimensões múltiplas".

Denhardt e Denhardt (2000, p. 553-557) vão mais além: falam em novo serviço público – do inglês new public service. Segundo os pesquisadores, esse novo serviço público envolve valorização da cidadania e do serviço público, comprometimento dos cidadãos e dos servidores públicos, construção de relações de confiança, utilização

de processos colaborativos, estar a serviço dos cidadãos, criação de interesses compartilhados e responsabilidade compartilhada, e conformidade legal e com os valores da comunidade, os quais se reforçam mutuamente. Trata-se, no dizer de Galvão (2011, p. 127), "de um verdadeiro processo de pulverização do poder administrativo com vistas a melhor concretização e definição do que seja o interesse público e quais as suas manifestações que devem ser tidas como prioritárias". A governança pública, acrescenta,

> implica [ ] fazer com que haja uma correlação direta entre a atuação administrativa dos entes governativos e o respeito aos interesses de relevância social. A preocupação com a prestação de qualidade de serviços que possam reverter algum valor público para a coletividade faz com que criativas formas de manifestação da governança pública sejam pensadas, elaboradas e colocadas em prática. (GALVÃO, 2011, p. 129).

No parecer de Matias-Pereira (2010a, p. 125), "a boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade". Segundo o autor, é dessa forma que se tem as condições para gerar valor público, isto é, de dar "respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público", assim como de modificar "aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos" (BRASIL, 2017).

Recorrendo a Dror (1994, p. 83-93), Alli Aranguren, eleva a discussão ao defender que o conceito de "raison d'humanité" – que se refere aos interesses e necessidades da humanidade como um todo como um imperativo categórico – deve ser o substituto construtivo da "*raison d'état*":

> [ ] a humanidade tem necessidades e aspirações que a governança, em todos seus níveis, deveria favorecer como uma de suas tarefas principais e estabelecer imperativos morais categóricos que vinculem qualquer forma de governar. Aspectos de governança tais como as noções de direitos humanos, responsabilidades, pluralismo cultural ou solidariedade devem ser considerados.[4] (ALLI ARANGUREN, 2003, p. 49).

Todavia, Matias-Pereira (2016, p. 78) registra que "a fonte direta da governança não são os cidadãos ou a cidadania organizada em si mesma", mas aqueles que os representam. Desse modo, cabe aos agentes públicos, responsáveis pela boa e regular prestação de serviços públicos, a desafiadora missão de promover a governança pública.

4 Tradução livre do original em espanhol: "[...] la humanidad tiene necesidades y aspiraciones que la gobernanza en todos sus niveles debería favorecer como una de sus tareas principales y establecer imperativos morales categóricos que vinculen cualquier forma de gobernación. Deben considerarse aspectos de la gobernanza tales como las nociones de derechos humanos, responsabilidades, pluralismo cultural o solidaridad." (ALLI ARANGUREN, 2003, p. 49).

2.2 Políticas públicas e uso de indicadores

Com o advento da *Internet*, ocorrido no final do século XX, as relações sociais sofreram grandes transformações. O mundo entrou na chamada era da informação. Atenta a esse contexto, há mais de 20 anos, Diniz (2016, p. 63) já afirmava que além da capacidade de mobilização de recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos vitais à execução das decisões, "a existência de um acervo de informações, de uma base de dados armazenados de forma eficiente constitui também um componente necessário da eficiência operacional do Estado". No entanto, conforme Jannuzzi (2005), é muito difícil dispor de informações periódicas e específicas acerca do impacto social dos programas públicos:

> Seja da perspectiva da avaliação formativa [ ], seja da perspectiva da avaliação somativa, isto é, aquela mais ao final do processo de implementação, com propósitos mais amplos e meritórios, o gestor de programas sociais defronta-se com a dificuldade de obter dados válidos, específicos e regulares para seus propósitos. (JANNUZZI, 2005, p. 157).

Na interpretação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018a, p. 8), "os mecanismos de reprodução das desigualdades [ ] são mais complexos e não são de simples superação, vez que estão associados a questões históricas, sociais, culturais e políticas da formação da sociedade brasileira". Para a entidade, é imperativo o enfrentamento da assimetria de oportunidades. Mas, a construção de alternativas vai de encontro à "escassez de dados e de informações [ ], tornando ainda mais desafiadora a tarefa de conformação de uma agenda voltada à superação dessas desigualdades".

O *World Bank* também chama a atenção para a necessidade de "sistemas de *accountability*, informação adequada e confiável e eficiência na gestão de recursos e na prestação de serviços públicos"[5] para que os governos possam desempenhar seu papel na provisão de bens públicos (WORLD BANK, 1992, p. 1). Diniz (2016, p. 63) complementa dizendo que a transparência dos processos e a existência de mecanismos de controle constituem-se em "fator favorável ao êxito da execução, na medida em que permitem evitar a apropriação da máquina por interesses privados, o desperdício, bem como a alocação de recursos para fins não previstos". Nessa esteira, Abrucio (2005, p. 412 e 416) igualmente lamenta a falta de informações qualificadas e aptas ao planejamento, e opina que "o sucesso das políticas públicas e, por conseguinte, a legitimação do aparelho estatal dependem cada vez menos de ideologias e mais de resultados bem programados e aferidos". Para ele, "sem resolver esta questão, será muito difícil transformar as intenções políticas em melhoria da qualidade dos serviços públicos".

5 Tradução livre do original em inglês: "systems of accountability, adequate and reliable information, and efficiency in resource management and the delivery of public services". (WORLD BANK, 1992, p. 1).

Jannuzzi (2005) anota que uma das demandas no ciclo dos programas públicos, particularmente na fase de avaliação, é a identificação dos seus impactos. Para isso, sugere "empregar indicadores de diferentes naturezas e propriedades, de forma a conseguir garantir tanto quanto possível a vinculação das ações do programa com as mudanças percebidas, ou não, nas condições de vida da população". (JANNUZZI, 2005, p. 156).

Além disso, segundo o estudioso:

> Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento, por parte do poder público e da sociedade civil, das condições de vida e bem-estar da população e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. (JANNUZZI, 2002, p. 55).

No que se refere à governança pública, Pisa (2014, p. 137-138) infere que:

> [ ] ao propor mecanismos de avaliação para a governança pública, também se estará disponibilizando os meios para incentivar o maior controle social sobre as políticas públicas, bem como aquele executado pelos órgãos de controle externo e interno, quanto ao atendimento às reais necessidades da sociedade. (PISA, 2014, p. 137-138).

A OECD (2011, p. 16), em relatório que avalia o sistema de integridade da Administração Pública Federal brasileira, explicita que a boa governança depende de avaliações detalhadas e que dados válidos e confiáveis possibilitam que os formuladores de políticas e os agentes públicos avaliem os efeitos das ações adotadas e identifiquem as eventuais medidas corretivas a serem implementadas.

Consoante o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, "a taxonomia existente na literatura aponta mais de uma dezena de formas e critérios de classificação de indicadores", as quais guardam consonância com os diferentes momentos do ciclo de gestão das políticas públicas, aos tipos de avaliação na aplicação dos recursos e à complexidade (BRASIL, 2012, p. 20). Sob a ótica da complexidade, os indicadores podem ser classificados como analíticos ou sintéticos. Estes últimos, "também chamados de índices, sintetizam diferentes conceitos da realidade empírica, ou seja, derivam de operações realizadas com indicadores analíticos e tendem a retratar o comportamento médio das dimensões consideradas" (BRASIL, 2012, p. 23). Por esse motivo, Jannuzzi (2005, p. 146) alega que "a aplicabilidade dos indicadores sintéticos como instrumentos de avaliação da efetividade social das políticas públicas ou como instrumento de

alocação prioritária do gasto social" é alvo de reiteradas e consistentes críticas. Em contrapartida, reconhece que, ao longo do tempo, tais índices findaram por se legitimar em diversos aspectos.

2.3 O índice de avaliação da governança pública e o índice de vulnerabilidade social

A carência de instrumentos de medição do nível de governança pública dos entes federativos brasileiros fez com que Pisa (2014, p. 23-24) desenvolvesse uma metodologia de avaliação tendo por base os princípios da governança pública, o denominado Índice de Avaliação da Governança Pública. Para os objetivos a que se propõe o IGovP, Pisa (2014) delimita governança como:

> [ ] um modelo de gestão pública no qual interagem diferentes atores: políticos, administradores públicos e representantes da sociedade que buscam alcançar os objetivos conjuntamente definidos, por meio de uma gestão compartilhada e pautada nos princípios da legalidade, ética, integridade, equidade, transparência e prestação de contas (*accountability*). (PISA, 2014, p. 120).

Nesse sentido, no desenvolvimento do método de medição da governança pública por meio de indicadores, a pesquisadora adota sete princípios, a saber: (a) transparência, (b) *accountability*, (c) participação, (d) integridade/ética, (e) conformidade legal, (f) equidade e (g) efetividade. Para Pisa (2014):

> A adoção desses princípios deverá ser capaz de incentivar a busca pela efetividade das políticas públicas. Essa efetividade deverá ser avaliada de forma objetiva e conjuntamente com medidas de desempenho e qualidade da gestão pública, por intermédio da análise de indicadores selecionados, oriundos de fontes confiáveis e de fácil aplicação, que permitirão conhecer o nível ou grau de governança pública dos entes públicos. (PISA, 2014, p. 126).

O IVS, por seu turno, foi construído a partir de indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. De acordo com o IPEA (2015, p. 12), o IVS dá "destaque a diferentes situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social no território brasileiro, numa perspectiva que vai além da identificação da pobreza entendida apenas como insuficiência de recursos monetários". Partindo da premissa de que "as vulnerabilidades sociais decorrem de processos sociais mais amplos contra os quais o indivíduo, por si só, não tem meios para agir" (IPEA, 2018b, p. 16), a pretensão de seus idealizadores foi sistematizar, num indicador sintético, informações qualificadas sobre "a ausência ou a insuficiência de recursos essenciais para o bem-estar e a qualidade de vida da população, conformando situações de

vulnerabilidade social" (IPEA, 2018a, p. 7), visando orientar gestores públicos no desenho e implementação de políticas públicas, particularmente "aquelas necessárias à melhoria das condições de vida e à superação das desigualdades sociais" (IPEA, 2018b, p. 8). Ademais, o IPEA (2018b) realça que:

> diversos experimentos têm sido realizados [ ] com o intuito de produzir índices sintéticos que expressem de forma mensurável e ordenada as condições de vida, as situações de pobreza, as carências sociais, a qualidade de vida e outros aspectos que dizem respeito ao bem-estar das populações numa perspectiva multidimensional. (IPEA, 2018b, p. 17).

Isto decorre do fato de que "o bem-estar social depende de uma série de fatores que se entrelaçam, entre os quais a disponibilidade concomitante de serviços e de políticas de caráter público num mesmo território". Logo, o IVS pode ser classificado, também, como um indicador-impacto (JANNUZZI, 2005, p. 144; BRASIL, 2012, p. 21).

Quanto aos termos "exclusão" e "vulnerabilidade social", o IPEA (2015, p. 12) esclarece que ambos têm sido utilizados numa tentativa de alargar o "entendimento das situações tradicionalmente definidas como de pobreza, buscando exprimir uma perspectiva ampliada complementar àquela atrelada à questão da insuficiência de renda". Nessa vertente, o IVS pretende "sinalizar o acesso, a ausência ou a insuficiência de alguns 'ativos' em áreas do território brasileiro, os quais deveriam, a princípio, estar à disposição de todo cidadão, por força da ação do Estado" (IPEA, 2015, p. 12), em harmonia com os mandamentos constitucionais de 1988.

Os subíndices (a) infraestrutura urbana, (b) capital humano e (c) renda e trabalho, que compõem o IVS, representam, desse modo, os três grandes conjuntos de ativos garantidos pelo art. 6º da Constituição Federal de 1998 – direito à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados, por exemplo –, cuja posse ou privação determinam as condições de bem-estar das populações nas sociedades contemporâneas.

É uma inquietação de fato relevante visto que, como enfatiza Santos Junior (2015, p. 96-97), "desigualdades sociais impedem o acesso de parcelas da sociedade a determinados recursos ou habilidades necessáriass à participação social", o que resulta em "condições adversas à inclusão, ou, condições de não-inclusão". No limite, "desigualdades sociais [ ] podem debilitar a governança democrática". Ainda, dado que, conforme o autor, "desigualdades sociais produzem desigualdades nas condições de exercício da cidadania, e, portanto,

desigualdades de poder", observa-se, por fim, o quão importante é estudar e encontrar soluções para problemas dessa natureza.

3 Procedimentos metodológicos

Metodologicamente, este trabalho tem natureza aplicada e é fundado em pesquisa descritiva, quantitativa e comparativa. Quanto à amostra, esta se confunde com a população uma vez que engloba os quinze Municípios do Estado de Roraima, a saber: Alto Alegre, Amajari, Boa Vista, Bonfim, Cantá, Caracaraí, Caroebe, Iracema, Mucajaí, Normandia, Pacaraima, Rorainópolis, São João da Baliza, São Luiz e Uiramutã.

Primeiramente, os referidos Municípios foram avaliados segundo a metodologia do Índice de Avaliação da Governança Pública considerando, na medida do possível, dados de 2010, ano do último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O quadro a seguir detalha o modelo lógico de construção do IGovP:

Quadro 1 - Indicadores que compõem o IGovP

Princípios avaliados	Indicadores	Fonte de coleta de dados
1. Efetividade	1.1 Taxa da renda média mensal domiciliar per capita	IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/default_indicadores_sociais_municipais.shtm
	1.2 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>
2. Transparência e *Accountability*	2.1 Índice de Transparência	MPF - Ministério Público Federal. Ranking Nacional da Transparência. Disponível em: <http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br>
3. Participação	3.1 Taxa de votação efetiva	TSE - Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas e resultados das eleições 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2012-1/estatisticas-eleitorais-2012>
	3.2 Taxa de participação em conselhos municipais	IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011. Disponível em: <https://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=2011&UF=14>

Princípios avaliados	Indicadores	Fonte de coleta de dados
4. Equidade	4.1 Índice de Gini	PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>
	4.2 Taxa de desocupação	IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_gerais_amostra/resultados_gerais_amostra_tab_uf_ods.shtm> e <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/trabalho_e_rendimento/default.shtm>
	4.3 Taxa de analfabetismo	IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/default_indicadores_sociais_municipais.shtm>
	4.4 Taxa de pobreza extrema	IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/default_indicadores_sociais_municipais.shtm>
5. Legalidade, Ética e Integridade	5.1 Taxa de aprovação das contas de governo	TCE - Tribunal de Contas do Estado de Roraima. Pareceres Prévios. Disponíveis em: <http://imprensaoficial.rr.gov.br>
	5.2 Taxa de trabalho infantil	IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/trabalho_infantil/default_trabalho_infantil.shtm>

Fonte: Adaptado de Pisa (2014, p. 153-158).

Aqui é necessário frisar que o IGovP foi concebido para avaliação de União, Estados e Distrito Federal. Contudo, sua criadora ressalta que "é plenamente aplicável aos entes municipais, procedendo-se a algumas substituições, devido especialmente à falta de informação sobre algumas delas" (PISA, 2014, p. 145). Por isso, fez-se as seguintes adequações:

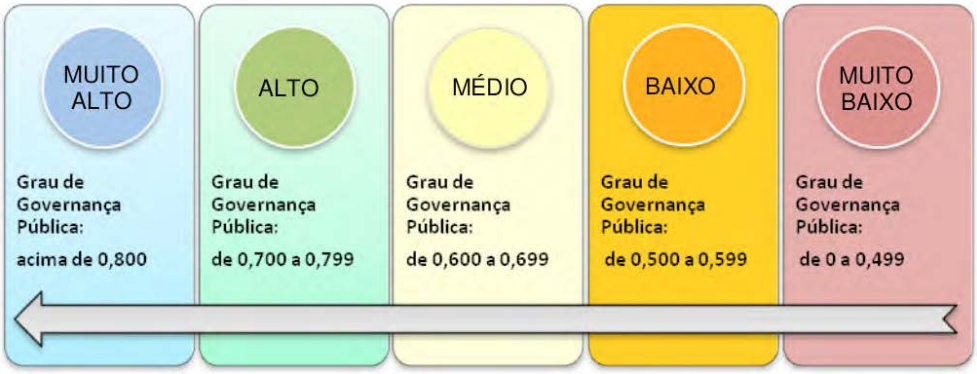
a) indicador 1.1: adoção do critério originalmente proposto (maior renda média domiciliar *per capita* observada na amostra), com a utilização do valor R$ 673,00, relativo à capital Boa Vista, como parâmetro de cálculo do indicador;
b) indicador 2.1: substituição do Índice de Transparência da Associação Contas Abertas pelo do Ministério Público Federal visto que aquele não contempla os Municípios objeto desta pesquisa. Porém a avaliação mais próxima ao ano-base da pesquisa é de 2015;
c) indicador 3.1: utilização de dados atinentes ao 1º turno das Eleições Municipais de 2012, a mais próxima ao ano-base da pesquisa;

d) indicador 3.2: permuta dos conselhos nacionais e estaduais considerados na Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2012 do IBGE (ESTADIC 2012) pelos conselhos municipais avaliados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011 do IBGE (MUNIC 2011). Ademais, por questões práticas, para obtenção da taxa de participação em conselhos municipais aplicou-se uma regra de três simples e não a escala elaborada por Pisa (2014, p. 160).

No que diz respeito ao indicador 5.1, é oportuno elucidar que de acordo com o inciso II do art. 1º c/c o art. 38-C da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, compete a este apreciar, mediante a emissão de Parecer Prévio, as contas anuais prestadas pelos Prefeitos Municipais, as quais são julgadas pelo Poder Legislativo respectivo. Deste modo, tendo em vista que, nos termos do § 1º do art. 16 da Constituição do Estado de Roraima de 1991, o parecer prévio só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, por questões metodológicos, serão considerados os encaminhamentos pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidades das contas nos pareceres prévios expedidos pelo Tribunal, para fins da taxa de aprovação das contas de governo pelo Tribunal de Contas do Estado.

A figura 1 exibe as faixas de aferição para os resultados do IGovP:

Figura 1 - Escala das faixas de governança pública



Fonte: Reprodução de Pisa (2014, p. 169).

Na sequência, efetuou-se a coleta de dados referente ao Índice de Vulnerabilidade Social dos Municípios roraimenses supracitados, também levando em conta o ano de 2010. O IVS apresenta o seguinte arranjo:

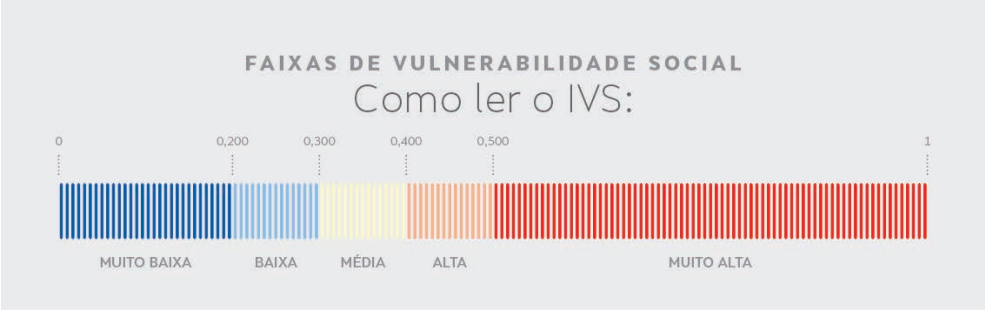
Quadro 2 - Indicadores que compõem o IVS

Dimensões	Indicadores	Fonte de coleta de dados
Infraestrutura Urbana	Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	Fonte: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas da vulnerabilidade social. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/biblioteca>
	Percentual da população que vive em domicílios urbanos sem serviço de coleta de lixo	
	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com renda per capita inferior a ½ salário mínimo e que gastam mais de uma hora até o trabalho no total de pessoas ocupadas, vulneráveis e que retornam diariamente do trabalho	
Capital Humano	Taxa de mortalidade até um ano de idade	
	Percentual de pessoas de zero a cinco anos de idade que não frequentam a escola	
	Percentual de pessoas de seis a 14 anos de idade que não frequentam a escola	
	Percentual de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos	
	Percentual de mães chefes de família, sem fundamental completo e com pelo menos um filho menor de 15 anos de idade, no total de mães chefes de família	
	Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade	
	Percentual de crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo	
	Percentual de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e possuem renda domiciliar per capita igual ou inferior a ½ salário mínimo, na população total dessa faixa etária	
Renda e Trabalho	Percentual de pessoas com renda domiciliar per capita igual ou inferior a ½ salário mínimo	
	Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade	
	Percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade sem fundamental completo e em ocupação informal	
	Percentual de pessoas em domicílios com renda per capita inferior a ½ salário mínimo e dependentes de idosos	
	Taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade	

Fonte: Adaptado de IPEA (2019).

A figura 2 mostra as faixas de aferição para os resultados do IVS:

Figura 2 – Escala das faixas de vulnerabilidade social



Fonte: IPEA (2019).

Antes de proceder a análise dos conjuntos de dados, procurou-se identificar a existência de *outliers*, isto é, observações atipicamente grandes ou pequenas que pudessem ter um efeito desproporcional sobre os resultados estatísticos, e, consequentemente, resultar em interpretações equivocadas. Fez-se, ainda, a avaliação da normalidade da distribuição dos dados uma vez que a análise estatística a partir do coeficiente de correlação de Pearson pressupõe a distribuição normal (ou gaussiana) das variáveis.

No último passo, os resultados do IGovP foram analisados em conjunto com os resultados do IVS, buscando-se evidências da existência de uma associação linear entre os índices.

4 Análise dos resultados

Esta seção compreende os resultados advindos da aplicação do IGovP e da coleta de dados pertinente ao IVS, tal como as análises estatísticas levadas a efeito, que se encerram com o exame da relação linear das duas variáveis.

Preliminarmente, apresenta-se o resultado do IGovP dos Municípios do Estado de Roraima, classificado em ordem decrescente:

Tabela 1 - Classificação IGovP dos Municípios do Estado de Roraima – 2010

Ordem	Ente	IGovP	Nível de Governança Pública
1º	Boa Vista	0,7035	Alto
2º	Rorainópolis	0,5982	Baixo
3º	Pacaraima	0,5936	Baixo
4º	Bonfim	0,5916	Baixo
5º	Caroebe	0,5868	Baixo

Ordem	Ente	IGovP	Nível de Governança Pública
6º	Amajari	0,5809	Baixo
7º	São Luiz	0,5654	Baixo
8º	Alto Alegre	0,5596	Baixo
9º	Mucajaí	0,5489	Baixo
10º	São João da Baliza	0,5378	Baixo
11º	Cantá	0,5221	Baixo
12º	Caracaraí	0,5093	Baixo
13º	Normandia	0,5031	Baixo
14º	Iracema	0,4418	Muito baixo
15º	Uiramutã	0,4043	Muito baixo

Fonte: Autor (2019).

De igual modo, tem-se, na tabela 2, o resultado do IVS da mesma coleção de Municípios, organizado em ordem decrescente:

Tabela 2 - Classificação IVS dos Municípios do Estado de Roraima – 2010

Ordem	Ente	IVS	Nível de Vulnerabilidade Social
1º	Uiramutã	0,694	Muita alto
2º	Normandia	0,685	Muita alto
3º	Bonfim	0,674	Muita alto
4º	Amajari	0,628	Muita alto
5º	Alto Alegre	0,587	Muita alto
6º	Iracema	0,535	Muita alto
7º	Cantá	0,521	Muita alto
8º	Caroebe	0,502	Muita alto
9º	Pacaraima	0,487	Alto
10º	Caracaraí	0,457	Alto
11º	Mucajaí	0,450	Alto
12º	Rorainópolis	0,437	Alto
13º	São Luiz	0,390	Médio
14º	São João da Baliza	0,357	Médio
15º	Boa Vista	0,261	Baixo

Fonte: Autor (2019).

Nota-se que, no geral, o nível de governança pública dos Municípios roraimenses é consideravelmente baixo e o nível de vulnerabilidade social, ao contrário, é extremamente alto. Catorze dos quinze entes pesquisados estão nos níveis baixo (de 0,5 a 0,5999) ou muito baixo (de 0 a 0,4999) da escala IGovP. Isso representa aproximadamente 93,33% da população alvo. Somente a capital Boa Vista obteve nota suficiente para se enquadrar no nível alto (de 0,7 a 0,7999) de governança pública. Quanto ao IVS, doze dos quinze entes pesquisados estão nos níveis alto (de 0,401 a 0,5) ou muito alto (de 0,501 a 1) da escala IVS, o que significa 80% da população investigada. Destaque-se o Município de Uiramutã que aparece tanto no topo da classificação IVS, com nota 0,694, quanto no último lugar da lista IGovP, com nota 0,4043.

Adiante, a tabela 3 dispõe os valores das medidas de tendência central (média), de dispersão (mínimo, máximo, variância e desvio padrão) e de distribuição (assimetria e curtose) relativas aos dados em análise, calculados com o *software* Google Planilhas:

Tabela 3 - Estatística descritiva do IGovP e do IVS dos Municípios do Estado de Roraima – 2010

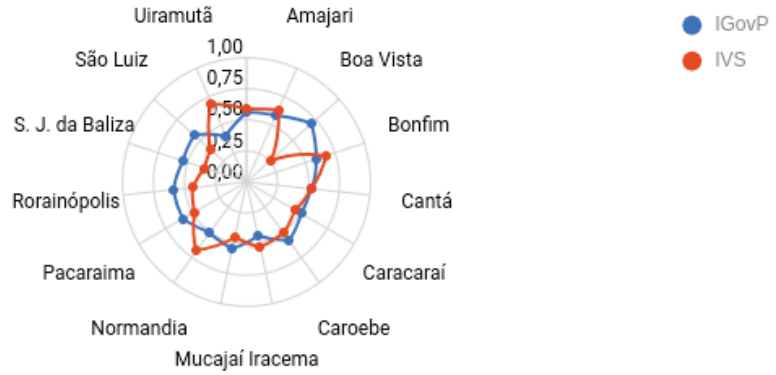
Variável	Média Populacional	Mínimo	Máximo	Variância Populacional	Desvio Padrão Populacional	Assimetria	Curtose
IGovP	0,5498	0,4043	0,7035	0,0047	0,0682	-0,1276	1,3735
IVS	0,5110	0,2610	0,6940	0,0149	0,1222	-0,1656	-0,4666

Fonte: Autor (2019).

Conceitualmente, medidas de dispersão "descrevem o grau de propagação ao redor da medida de tendência central, ou seja, a extensão em que as observações se agrupam na distribuição" (IBM, 2011). No caso em exame, da comparação dos desvios-padrão, depreende-se que as notas apuradas para o IGovP têm uma menor variabilidade do que as colhidas para o IVS. A pequena variabilidade das notas (0,0682), a baixa amplitude (0,2992) e o fato de a média estar situada dentro do grau "baixo" são indicativos que corroboram com os péssimos resultados aferidos para a avaliação da governança pública. Analogamente, a média de 0,5110 do IVS aliada ao desvio padrão de 0,1222 aduzem para um grande número de Municípios dentro da faixa crítica de vulnerabilidade social, confirmando as observações precedentes.

Seguindo-se para a análise conjunta, apresenta-se, abaixo, um gráfico do tipo radial que confronta as variáveis IGovP e IVS:

Gráfico 1 - IGovP x IVS – Municípios do Estado de Roraima – 2010

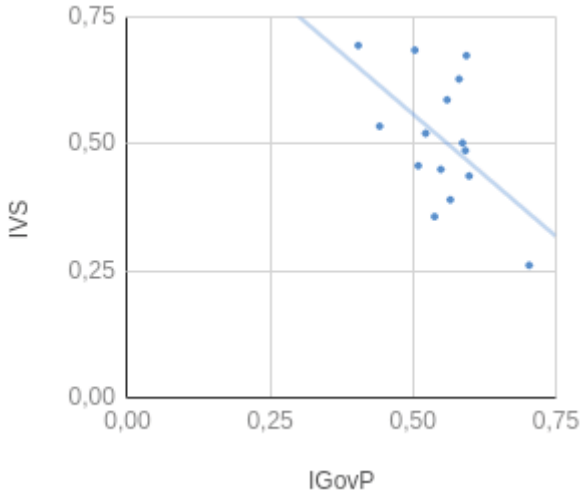


Fonte: Autor (2019).

Aparentemente, à medida que os valores do IGovP se aproximam das bordas do gráfico, ou seja, do valor máximo 1, os respectivos valores do IVS tendem mais ao centro, próximo do valor mínimo 0, e vice-versa. A princípio, o gráfico 1 sugere que as variáveis em questão possuem uma correlação inversamente proporcional.

Por outro lado, o gráfico de dispersão das variáveis, gerado pelo *software* Minitab 18.1, não evidencia uma correlação linear claramente:

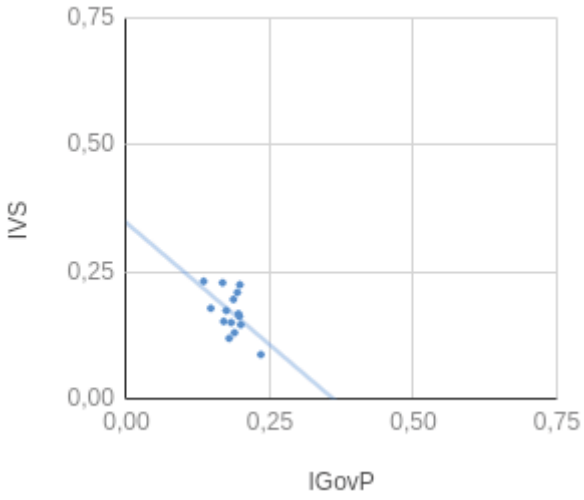
Gráfico 2 - Gráfico de dispersão IGovP x IVS dos Municípios do Estado de Roraima – 2010



Fonte: Autor (2019).

Desta forma, a fim de verificar mais nitidamente a relação de linearidade entre os dois índices, recorreu-se à transformação dos conjuntos de dados pela operação raiz cúbica, com subsequente geração de um novo gráfico de dispersão:

Gráfico 3 - Gráfico de dispersão IGovP x IVS, após transformação pela raiz cúbica – Municípios do Estado de Roraima – 2010



Fonte: Autor (2019).

Complementarmente ao gráfico 3, tem-se na tabela 4 o valor do coeficiente de correlação de Pearson calculado para as variáveis IGovP e IVS, com o *software* Minitab 18.1:

Tabela 4 - Correlação das variáveis IGovP e IVS dos Municípios do Estado de Roraima – 2010

Estatística	IGovP x IVS
Coeficiente de correlação de Pearson	-0,5375
Valor p	0,0389
Coeficiente de determinação	0,2889

Fonte: Autor (2019).

Vê-se, após a transformação dos dados, que realmente o modelo linear é adequado aos conjuntos de dados, o que confirma a hipótese levantada. O valor -0,5375 comprova que há uma correlação linear moderada e inversamente proporcional entre IGovP e IVS. Em outras palavras, à medida que o nível de governança pública aumenta, o nível de vulnerabilidade social diminui. E mais: considerando que o valor *p* é inferior ao nível de significância definido de 5%, tal correlação é estatisticamente significativa. Esta conclusão é validada pelo coeficiente de determinação igual a 0,2889 que atesta que o IGovP explica 28,89% da variação do IVS.

5 Considerações finais

A urgência em discutir e propor uma possibilidade de (re)ação do Estado em vista da nova conjuntura da sociedade roraimense – sociedade, esta, mais plural,

dinâmica, interconectada, instruída e conhecedora de seus direitos que outrora – foi a grande motivação deste estudo. Nesse sentido, objetivou-se identificar a existência de correlação entre governança pública e vulnerabilidades sociais.

Para responder à questão de pesquisa, avaliou-se, previamente, o grau de aderência dos Municípios do Estado de Roraima aos princípios da governança pública segundo a metodologia do IGovP, e, em seguida, levantou-se o IVS destes mesmos entes, para, ao final, se realizar uma análise estatística dos dados.

Os exames forneceram evidências empíricas que permitem concluir que há uma correlação linear moderada, estatisticamente significativa e inversamente proporcional entre o IGovP e o IVS dos Municípios do Estado de Roraima. Há elementos suficientes para afirmar que, no ano de 2010, os Municípios do Estado de Roraima com maior nível de governança pública detinham menor nível de vulnerabilidade social.

Os resultados auferidos são condizentes com os encontrados por Mello (2009, p. 125) quando do estudo da governança eletrônica no âmbito dos Estados brasileiros. Na ocasião, o pesquisador constatou que "os Estados mais desenvolvidos (com maior PIB, maior IDH e menor Gini), são aqueles mais bem classificados, ou seja, com maior número de práticas de governança eletrônica implantadas".

Neste trabalho, os elementos de prova reforçam a ideia de que incrementar a governança pública se traduz em agregar valor público aos cidadãos. Isso se configura numa oportunidade real aos gestores públicos municipais – articuladores e implementadores natos das políticas públicas – pois assinala a necessidade de melhoria dos mecanismos de governança pública posto que podem refletir na redução das vulnerabilidades sociais. O fortalecimento da governança pública parece ser, portanto, uma escolha adequada para o aprimoramento da gestão pública.

A escassez de estudos sobre a governança pública dos entes federativos brasileiros aliada aos resultados aqui obtidos, despertam o interesse para o aprofundamento das investigações. Nessa linha, recomenda-se replicar esta pesquisa para outros Municípios, especialmente, da região Norte do Brasil, bem como repetir este estudo em ciclos decenais visando acompanhar a evolução e possíveis benefícios da governança pública nos entes federativos brasileiros.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39. n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6576. Acesso em: 10 jul. 2018.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. La gobernanza local. **Revista de Estudios de la Administración Local**, Madrid, n. 291, p. 45-75, jan./abr. 2003. Disponível em: http://dx.doi.org/10.24965/reala.vi291.9169. Acesso em: 17 jul. 2018.

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, "*accountability*" e responsividade. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 79-97, jan./mar. 2002. Disponível em: http://www.rep.org.br/PDF/85-5.PDF. Acesso em: 4 jul. 2018.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003. 259 p.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000400002. Acesso em: 5 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, p. 3-4, 23 nov. 2017. Disponível em: http://lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2017-11-22;9203. Acesso em: 4 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores**: orientações básicas aplicadas à gestão pública. Brasília: MPOG, 2012. 64 p. Disponível em: http://gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/indicadores_orientacoes_basicas_aplicadas_a_gestao_publica.pdf. Acesso em: 19 jul. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 5-24, jan./mar. 2001. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1827. Acesso em: 6 jun. 2018.

CASTELLS, Manuel. **Fim de milênio**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009. 497 p. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 3)

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The new public service: serving rather than steering. **Public Administration Review**, Washington, v. 60, n. 6, p. 549-559, nov./dez. 2000. Disponível em: https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117. Acesso em: 16 jul. 2018.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: SZWAKO, José; MOURA, Rafael; D'ÁVILA FILHO, Paulo (Org.). **Estado e sociedade no Brasil**: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz. Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016. p. 47-71. Disponível em: http://neic.iesp.uerj.br/livroestadoesociedadenobrasil.pdf. Acesso em: 12 jul. 2018.

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 5-21, maio/ago. 1996. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2068. Acesso em: 10 jun. 2018.

DROR, Yehezkel. **La capacidad de gobernar**: informe al Club de Roma. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

GALVÃO, Ciro di Benatti. Políticas públicas da atuação local. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 111-136, jan./dez. 2011. Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/pgm/revista/arquivos/2011.zip. Acesso em: 21 jun. 2018.

IBM. INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES. Estatísticas descritivas básicas. *In:* **Guia do usuário do Report Studio 10.1.1**. North Castle: IBM, 2011. Disponível em: https://www.ibm.com/support/knowledgecenter/pt-br/SSEP7J_10.1.1/com.ibm.swg.ba.cognos.ug_cr_rptstd.10.1.1.doc/c_id_obj_desc_tables.html. Acesso em: 14 ago. 2018.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da vulnerabilidade social nos Municípios brasileiros**. Brasília: IPEA, 2015. 77 p. Disponível em: http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/Ivs/publicacao_atlas_ivs.pdf. Acesso em: 18 jul. 2018.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Métodos e conceitos para o cálculo do índice de vulnerabilidade social com base nas PNADs e desagregações**. Brasília: IPEA, 2018a. 34 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180426_RI_metodos_e_conceitos.pdf. Acesso em: 18 jul. 2018.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Atlas**. Disponível em: http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/sobre. Acesso em: 10 set. 2019.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Vulnerabilidade social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para Municípios e regiões metropolitanas brasileiras. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 2364, jan. 2018b. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2364b.pdf. Acesso em: 18 jul. 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427/5011. Acesso em: 13 jun. 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/1/1489. Acesso em: 19 jul. 2018.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração**

Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008. Acesso em: 20 jun. 2018.

LÖFFLER, Elke. Governance - die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. **Verwaltung und Management**, Berlin, v. 7, n. 4, p. 212-215, jul./ago. 2001. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/24226105. Acesso em: 20 jun. 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010a. Disponível em: https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22. Acesso em: 6 jun. 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010b. 288 p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Estudo das práticas de governança eletrônica**: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos Estados brasileiros. 2009. 179f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: http://dx.doi.org/10.11606/T.12.2009.tde-15102009-102145. Acesso em: 5 jun. 2018.

OECD. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da administração pública federal brasileira**. Paris: OECD, 2011. 54 p. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf. Acesso em: 6 jun. 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 32, p. 31-50, abr./jun. 2008. Disponível em: http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/504. Acesso em: 20 jun. 2018.

PISA, Beatriz Jackiu. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP)**: instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado. 2014. 222f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/818. Acesso em: 5 jun. 2018.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. 221 p. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/obs/images/abook_file/democracia_governolocal_2edicao.pdf. Acesso em: 10 jul. 2018.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004. Acesso em: 5 jun. 2018.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: World Bank, 1992. 69 p. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development. Acesso em: 11 jun. 2018.

Avaliação de políticas públicas e o papel dos Tribunais de Contas

Evaluation of public policies and the role of Court of Auditors

Marília Gonçalves de Carvalho*

Especialista em Finanças Públicas. Especialista em Direito Público. Assessora do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Resumo: O artigo pretende analisar o papel dos Tribunais de Contas que, acompanhando as transformações econômicas e sociais ocorridas no setor público, evoluíram da análise de conformidade para avaliação dos aspectos qualitativos dos gastos públicos. Este trabalho se propõe a refletir sobre esta transição, assim como o entendimento de políticas públicas, avaliação e auditoria de desempenho, com a finalidade de delimitar a forma mais adequada de atuação dos órgãos de controle, considerando que o cidadão, verdadeiro beneficiário do orçamento público, exige que as instituições de controle colaborem para a maior efetividade das políticas públicas. Para atingir tal propósito, os Tribunais adotaram várias medidas, sendo uma delas o uso de indicadores – a exemplo do IEGM e IEGE – como ferramentas de avaliar os serviços prestados pelo Estado, e outra a compreensão de que avaliar política pública segue um fluxo que identifica relevância, necessidade, utilidade e impactos socioeconômico.

Palavras-chave: Políticas públicas. Avaliação. Auditoria. Indicadores. Controle externo.

Abstract: The purpose of this article is to analyze the new role of the Courts of Audit that, following the economic and social transformations in the public sector, have evolved from the conformity analysis to evaluate the qualitative aspects of public expenditure. This paper aims to reflect on this transition, as well as the understanding of public policies, evaluation and performance auditing, in order to delimit the most adequate control action, considering that the citizen, a true beneficiary of the public budget, requires that the control institutions collaborate to the effectiveness of the public policy. To achieve this purpose, action has been taken, such as the use of indicators – the example of IEGM and IEGE – as tools to evaluate the services provided by the State, and another is the understanding that evaluating public policy follows a flow that identifies relevance, needs, utilities, and socioeconomic impacts.

Keywords: Public policies. Evaluation. Audit. Indicators. External control.

Artigo recebido em 07/07/2019. Aprovado em 23/08/2019.

* macarvalho@tce.mg.gov.br

1 Introdução

As transformações econômicas e sociais ocorridas nas últimas décadas trouxeram ao setor público a necessidade de aprimoramento no que se refere a política e gestão dos bens e serviços. As recentes discussões em torno da Nova Gestão Pública[1] e as exigências trazidas pela Constituição Federal de 1988, mais especificamente o artigo 37, orientam a gestão pública para resultados. De uma Administração focada em procedimentos transitou-se para uma voltada a obtenção de resultados. Nos últimos anos, as questões relacionadas com os velhos valores do Estado democrático e republicano vieram recentrar as prioridades na prossecução do interesse público.

Em razão destas transformações no Estado e na sociedade, os estudos sobre administração e políticas públicas também vêm procurando compreender em que medida mudanças complexas de caráter social, econômico, político e tecnológico impactaram o modo de funcionamento e os resultados das ações governamentais (IPEA, 2017).

Considerando que as políticas públicas são os mecanismos do Estado para concretização dos objetivos fundamentais e direitos sociais, descritos na Constituição Federal de 1988 nos artigos 3º e 6º, respectivamente, e que envolvem gastos e investimentos públicos sendo, portanto, empreendimentos governamentais complexos, é necessário um olhar abrangente e dinâmico acerca do contexto em que as políticas públicas operam.

Ademais, para a execução das políticas públicas é exige a observância de princípios para o bom desempenho da atividade no setor público, a saber: princípio da economicidade, da eficácia, da eficiência e da efetividade, sendo o da eficiência incorporado pela Emenda Constitucional 19/98, trazendo uma série de mudanças na Administração Pública e, consequentemente, no ambiente em que as políticas públicas são operadas.

Para compreender a real extensão do princípio de eficiência, é necessário analisar não somente o seu conceito, mas também o de economicidade, eficácia e de outro mais novo, a efetividade, para o entendimento da constante busca de uma gestão não apenas eficiente, mas efetiva.

Começando pela economicidade, a literatura a descreve como a minimização dos custos dos recursos. Os recursos utilizados devem estar disponíveis em tempo útil, em quantidade e qualidades adequadas e ao melhor preço.

1 O *New Public Management* (NPM) é um conjunto de argumentos e filosofias administrativas aceitas em determinados contextos e propostas como novo paradigma de gestão pública a partir da emergência dos temas crise e reforma do estado nos anos 80 (HOOD & JACKSON, 1991). O termo foi originalmente lançado como recurso estruturador da discussão acadêmica sobre as transformações transcorridas na gestão e organização executiva de governos a partir dos anos 80. O *New Public Management* poderia ser definido como um campo de discussão profissional e de políticas públicas de abrangência internacional sobre assuntos que dizem respeito à gestão pública e está direcionado ao desempenho da função executiva de governo (BARZELAY, 2000).

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.

Já a eficiência é definida como a relação entre os produtos gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as atividades devem ser executadas, a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível. Meirelles (2002) assim descreve eficiência:

> O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros. (MEIRELLES, 2002, p. 94).

Chiavenato (1994) ensina que toda organização deve ser analisada sob o escopo da eficácia e da eficiência, ao mesmo tempo:

> Eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. [...] A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível [...]. (CHIAVENATO, 1994, p. 70).

Modernamente, a literatura especializada achou por bem incorporar um terceiro conceito, mais complexo e amplo que economicidade, eficiência e eficácia. Trata-se da efetividade, especialmente válida para a administração pública.

A efetividade na área pública afere em que medida os resultados de uma ação traz benefício à população. Ou seja, mostra se um determinado objetivo trouxe melhorias para a população visada, promovendo verdadeiras transformações sociais.

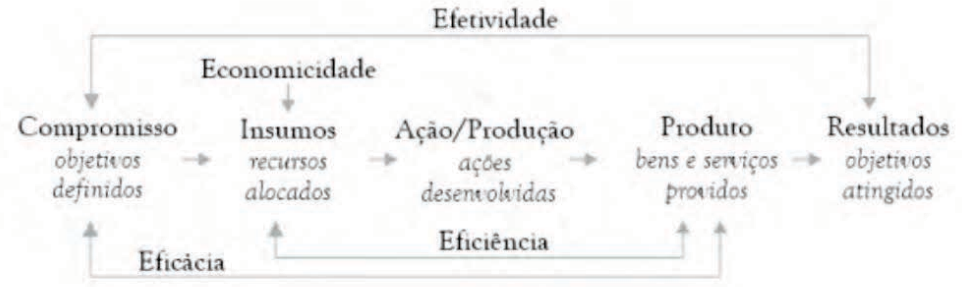
Ainda sobre efetividade, esta diz respeito à averiguação da real necessidade e oportunidade de determinadas ações governamentais e refere-se aos impactos por ela gerados. Nesse sentido, "a efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou, ainda, ao valor agregado" (MARTINS; MARINI, 2010, p. 79). Diversos autores abordam o tema, sendo que Torres (2004) considera:

> A efetividade é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas

> ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito. (TORRES, 2004, p. 175)

De maneira didática, os conceitos ora abordados podem ser ilustrados pela Figura 1, parte integrante no Manual de Auditoria Operacional (TCU, 2010), elaborado pelo Tribunal de Contas da União, material que assim define cada um destes princípios: (i) economicidade: refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição; (ii) eficiência: refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos; (iii) eficácia: a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações; (iv) efetividade: refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção (TCU, 2010).

Figura 1 - Relação Eficácia /Eficiência / Efetividade e Economicidade



Fonte: TCU (BRASIL, 2010). Adaptado de ISSAI 3000.

Vencida a etapa de conceituação de alguns dos princípios que regem a atuação da Administração Pública (os quais são importantes para a temática central deste trabalho), e compreendendo que uma boa gestão é aquela que alcança resultados, sendo alcançar resultados no setor público atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, momento de abordada o relevante papel dos órgãos de controle externo na garantia da qualidade dos gastos públicos e do impacto das escolhas públicas para o cidadão.

2 Evolução do papel dos Tribunais de Contas

Acompanhando as transformações da gestão pública e compreendendo a complexidade na qual as políticas públicas estão inseridas, os Tribunas de Contas – um dos pilares da democracia – buscando a melhoraria de seu próprio desempenho, impacto e relevância, evoluíram do controle apenas de conformidade para avaliação dos aspectos qualitativos dos gastos públicos, visando um melhor uso dos recursos e a garantia da entrega de resultados aos cidadãos.

A preocupação com o dinheiro público e, consequentemente, com a sua fiscalização não é tema novo, nem restrito ao Estado Moderno. Ao contrário, desde a antiguidade há registros de iniciativas de controle da Administração Pública (COSTA, 2006).

Registre-se que a gênese dos Tribunais de Contas do Brasil está inscrita no Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, considerado a sua certidão de nascimento. Importante realçar que este documento inicial já desvincula o Tribunal de Contas de qualquer Poder de Estado, conforme leciona o então ministro da Fazenda Ruy Barbosa ao descrever a Corte de Contas na motivação do decreto: "corpo de magistratura intermediária entre a Administração e a Legislatura [...] cercado de garantias contra quaisquer ameaças que possa exercer as suas funções no organismo constitucional [...]" (BARBOSA, 1999, p. 254). O cenário em que se deu tal redação é o início da Era republicana e, certamente, ainda não se vislumbrava a complexidade da Administração Pública em tempos hodiernos (CASTRO, 2014).

As Cartas Constitucionais brasileiras que se seguiram representaram um ciclo de sístoles e diástoles, ora com aprimoramentos, ora com relaxamentos da valoração do controle externo. A Constituição Federal de 1988, Constituição Cidadã, resgata, por inteiro, a importância dos Tribunais de Contas especialmente ao insculpir, no seu artigo 71, as competências que balizam a atuação daqueles no fortalecimento da democracia, da república e da federação.

Neste tema vale ressaltar que apesar de originalmente os Tribunais de Contas terem surgido com a preocupação do controle da legalidade da gestão contábil e financeira do setor público, as transformações no papel do Estado – motivadas pela busca de um Estado eficiente, eficaz e efetivo, capaz de responder aos anseios e necessidades da população – levaram a busca por novas formas de monitoramento, avaliação e controle que fossem além da mera verificação dos aspectos formais dos atos administrativos, incorporando técnicas de controle gerencial que contemplassem questões de eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Baseado em documento elaborado pela OCDE (2016), Castro (2019) apresenta uma interessante trajetória da evolução institucional dos órgãos de controle. Ele considera que a tradicional e relevante função do Controle Externo – supervisão das contas públicas, com ênfase na prestação de contas e responsabilização de agentes públicos – identificada

na literatura internacional como *oversight*, e didaticamente acolhida como *hunting dogs* (cães de caça) – deve ser alargada para novas colaborações com a administração pública. Apresenta, então, a perspectiva de os Tribunais de Contas evoluírem com a adoção do estágio da seguinte maturidade: a visão. Significa, em outras palavras, *(insight* na literatura internacional) que o foco está no fornecimento de visões para o aprimoramento de processos e programas com destaque na avaliação de atividades-chave necessárias para a formulação de políticas e programas, implementação e avaliação, bem como os seus resultados. Neste cenário, entra em ação a figura do *watching dogs*, ou seja, cães de vigia. Na prática, é realizar as auditorias de desempenho ou auditorias de performance ou auditorias de resultado. No entendimento do autor a maturidade dos Tribunais de Contas será atingida ao praticar a previsão (*foresight*, na literatura inglesa), alcançando-se a antecipação e a preparação para as tendências previsíveis e disruptivas que afetam o papel do governo e do Estado. Surge a figura do *guide dog*, ou seja, o cão guia; as atividades incluem busca e consulta contínua, reconhecimento de padrões, análise de riscos, cenários de futuro e visões consensuais, através de avaliações de políticas públicas com a produção de conhecimento que auxilie a gestão pública no processo de tomada de decisão. O acesso as informações neste estágio incluem relatórios com perspectivas futuras, análise de horizontes, projeções fiscais de longo prazo e análise de cenários (CASTRO, 2019).

Nesta linha de maturidade dos Tribunais de Contas, Guerra (2012) descreve que com a evolução da democracia e do Estado de Direito, tornou-se possível um controle maior da administração pública, permitindo verificar não apenas a legalidade das escolhas públicas como os próprios objetos selecionados e os resultados alcançados.

Ainda nesta seara, Pascoal (2013) apresenta as mudanças na forma de controle exercido pelos Tribunais de Contas:

> No início, o controle exercido pelos Tribunais de Contas era meramente formalístico, enfatizando apenas aspectos atinentes à legalidade (sentido estrito) dos atos públicos. O sistema de controladorias, por sua vez, enfatizava, a partir de sofisticadas técnicas de auditoria (*testaudit*), aspectos atinentes ao mérito dos atos administrativos: economicidade e resultado de gestão. (PASCOAL, 2013 p. 87).

A aferição quanto ao aspecto quantitativo das contas públicas é fundamental, mas somente esta análise não basta. Esse tipo de verificação se revela insuficiente uma vez que, em consonância com a noção de que tão ou mais importante que apurar montantes gastos, é verificar a qualidade dos mesmos, ou seja, inferir de que forma são utilizadas as receitas arrecadadas pelo poder público. Trata-se dos dois grandes pressupostos do controle da administração pública, ou seja, garantir a regular gestão dos recursos públicos e a efetiva utilização em benefício da sociedade.

No entendimento de Moreira Neto (2003), em relação a definição jurídica do interesse público, insere-se o resultado da ação estatal como parte essencial do conceito de finalidade

pública e, nele, a evolução da eficácia à eficiência e, desta, à efetividade. Portanto, o controle da ação governamental deve contemplar não apenas o exame do processo de execução do gasto público - a regularidade, mas também o resultado - a efetividade.

Sobre essa questão Cavallari (2011), amparado na doutrina brasileira e estrangeira, em especial na alemã, qualifica os Tribunais de Contas como órgãos essenciais à concretização de direitos fundamentais já que fiscalizar o uso dos recursos público significa assegurar que a oferta de bens e serviços públicos seja feita com qualidade, e alinhado às reais necessidades dos usuários.

Segundo Silva (1999, p. 47) os mecanismos de controle representam o elemento essencial para assegurar que o governo atinja os objetivos estabelecidos nos programas de longa duração com eficiência, efetividade e dentro dos preceitos legais da ordem democrática. O autor afirma que "sem controle, os rumos não são corrigidos, os objetivos fundamentais ficam colocados em segundo plano, há desperdício e inadequação no uso dos recursos".

Nesse contexto destaca-se a atuação do Tribunal de Contas como uma instituição constitucional cuja finalidade consiste em fiscalizar a aplicação do dinheiro público, ou seja, fiscalizar a concretização das políticas públicas. A integridade e a defesa dos direitos fundamentais dependem do equilíbrio da atividade financeira do Estado, uma vez que para a garantia dos direitos fundamentais e sociais, alcançados via execução de programas e políticas públicas, o aporte de recursos públicos é essencial.

Diante do exposto, uma preocupação hodierna dos Tribunais de Contas deve ser a verificação do impacto da escolha da política pública na vida das pessoas que financiam o orçamento, considerando o impacto público como os reais resultados produzidos para o cidadão, através das ações dos governos.

Para este entendimento, faz-se primordial conhecer e compreender abrangência das políticas públicas, o processo de avaliação e como este trabalho se insere na rotina dos Tribunais de Contas.

3 Avaliação de políticas públicas e controle externo

Nesta Seção, veremos a avaliação de políticas públicas e controle externo, notadamente, as auditorias de desempenho.

3.1 Políticas públicas

Conforme mencionado anteriormente, há consenso de que o Estado tem obrigação de assegurar a Dignidade Da Pessoa Humana (um dos princípios fundamentais constantes no art. 1.º da Constituição Federal), e compensar as desigualdades sociais por meio de políticas e serviços públicos de maneira a efetivar os direitos sociais. O rol brasileiro dos objetivos fundamentais (art. 3.º da Constituição Federal)

prevê uma sociedade livre, justa e solidária, além da erradicação das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos.

O Estado procura atingir sua finalidade de promover o bem comum por intermédio da administração pública. A atuação do Estado-Administração se faz perceber pelas políticas públicas que são, de fato, todas as ações e omissões atribuíveis ao poder público.

É nesse panorama que se concebem as políticas públicas, as quais refletem o diálogo entre o Estado e a sociedade, e que surgem como respostas, frente a uma necessidade ou como solução de um problema coletivo sendo, portanto, o mecanismo de concretização de direitos que estão previstos no arcabouço normativo do Estado.

Em uma apertada revisão bibliográfica sobre o tema percebe-se que existem diversas teorias, conceitos ou definições para políticas públicas, mas todos com um elemento comum: a ideia de atuação dos governos para solucionar problemas públicos.

Entre os acadêmicos precursores do campo das políticas públicas, se evidenciam os trabalhos de Laswell (1951), proponente de uma ciência voltada às ações governamentais que examinasse a racionalidade da formulação de políticas e da tomada de decisão, tendo cunhado a expressão *policy analysis* para se referir a esse estudo empírico.

Em artigo de revisão Souza (2006, p. 24) ensina: "não existe uma única, nem melhor definição do que seja política pública", e apresenta alguns conceitos a partir dos chamados fundadores da área: Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (2011) sintetiza a definição de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Ainda, Dias (2012, p.14) afirma que as políticas públicas tratam da "gestão de problemas e das demandas coletivas através da utilização de metodologias que identificam as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de se atingir os objetivos e metas pré-definidos".

Amabile (2013, p. 390) afirma que "políticas públicas são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade".

Secchi (2014, p. 1), em sua obra "Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos", cujo objetivo foi introduzir de forma didática o tema das Políticas Públicas a conceitua como "uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público e que possui dois elementos fundamentais: intencionalidade

pública e resposta a um problema público". O autor considera que qualquer definição de política pública é arbitrária, afirmando que política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados (projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, decisões judiciais, gasto público direto, contratos formais) e que a forma mais didática de esclarecer um conceito é utilizar exemplos.

No entendimento de Corzo (2017), políticas públicas são ações de um governo com objetivos de interesse público, que surgem a partir de decisões sustentadas em um processo de diagnóstico e análise de viabilidade para a solução de um problema público específico, com a participação dos interessados na definição dos problemas e soluções. Segundo o autor, se uma ação do governo não busca o interesse público e não é fundamentada em um processo de diagnóstico e análise, não pode ser considerada política pública e sim um ato de autoridade de um governo.

Em suma, qual seja o conceito adotado para política pública, ela será sempre um processo de atendimento a uma demanda pública, executado pelo Estado (direta ou indiretamente) com aporte de recursos públicos. Desta forma, mecanismos de acompanhamento e controle são essenciais, e a atuação do órgão de controle, através da avaliação de políticas públicas, torna-se necessária nesta seara.

3.2 Avaliação de políticas públicas

A avaliação de políticas públicas foi posta a serviço da chamada reforma do Estado nas décadas de 1980 e 1990. Contudo, há diversas maneiras de se pensar a evolução do papel atribuído à pesquisa avaliativa desde o início do *boom* da avaliação de políticas e programas públicos, ocorrido nos Estados Unidos na década de 1960 (FARIA, 2005).

Múltiplas tentativas descrevem esta trajetória, sendo uma delas a descrita por Vedung (2012) que faz uma distinção de quatro períodos (quatro ondas) – compreendidas com as ideias que sustentam o discurso dos avaliadores – as quais vem, ao longo do tempo, depositando seus sedimentos e formando a atividades avaliativas configurada nos dias atuais.

A primeira onda, denominada onda científica, iniciada na década de 60, caracteriza-se por avaliações fundamentas e conduzidas em métodos científicos onde se supunha que seus resultados seriam utilizados de forma racional pelos tomadores de decisão para aumentar a efetividade dos programas.

A segunda, conhecida como onda democrática ou dialógica, no início dos anos 70, marca uma avaliação participativa e não experimental, orientada pelas necessidades, com a participação dos *stakeholders*, e informações sendo obtidas de usuários, operadores, gestores e outras partes interessadas através de discussões.

Com o avanço da ideia neoliberal e da Nova Gestão Pública no final dos anos 70, a avaliação passou a fazer parte da doutrina da governança orientada para o

gerenciamento por resultados, quando deveria servir para atender as demandas de *accountability*, do bom uso dos recursos e à satisfação do cliente, marcando a existência da terceira onda, a onda neoliberal.

A quarta onda, intitulada onda baseada na evidência, marca o renascimento da onda cientifica, sob o pensamento "o que importa é o que funciona", considerando que há uma explicita hierarquia de métodos, na qual os modelos experimentais são julgados melhores que o conhecimento dos clientes.

Não existe dúvida de que a condução de avaliações é indispensável para escolhas bem informadas. Por meio de avaliações é possível construir evidências sólidas quanto à necessidade de programas e políticas públicas. Elas podem auxiliar no entendimento do por que objetivos foram ou não alcançados, bem como a identificar o que pode ser feito para incrementar o sucesso de iniciativas futuras. Essencialmente, uma avaliação diz respeito a pensamento crítico, tendo por objetivo produzir exames fundamentados sobre o mérito, utilidade e significância de políticas, programas ou estratégias governamentais (IIED, 2016).

Ora de refletir sobre o é que, de fato, avaliar política pública. Em termos gerais, se convencionou chamar de avaliação de políticas públicas as metodologias de pesquisa e argumentação que buscam fornecer informações relevantes sobre uma política, o impacto sobre a população-alvo, a capacidade de atingir os objetivos desejados, e se é a melhor maneira de enfrentar um problema específico (DUNN, 1981; YANOW, 2000).

Para Weiss (1998) é um termo bastante abrangente que acomoda muitas definições. No entanto, o que todas elas têm em comum é a noção de julgamento de mérito, baseado em critérios segundo um método específico. Ainda de acordo com Weiss (1998), a avaliação é uma análise sistemática do processo e/ ou dos resultados de um programa ou política em comparação com um conjunto explícito ou implícito de padrões, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento.

Segundo os autores Belloni, Magalhães e Sousa (2003), entende-se avaliação como um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento. Nessa perspectiva, a avaliação de política pública é instrumento de aperfeiçoamento da gestão do Estado o qual visa ao desenvolvimento das ações efetivas em face da necessidade da população. Chelimsky (2018) leciona:

> A avaliação de políticas, programas e práticas do setor público parece fazer parte intrínseca de um governo democrático por quatro razões: fornece informação sobre o desempenho governamental que o público necessita conhecer; adiciona novos dados aos conhecimentos necessários para a ação governamental; desenvolve capacidade analítica, o que as ajudam a abandonar a territorialidade e a se direcionar a uma cultura de aprendizagem; e, de forma mais geral, o seu espírito de cepticismo e a

> sua disposição de aceitar a divergência ajudam a promover a honestidade no governo. (CHELIMSKY, 2018, p. 205)

Para Cotta (2001) avaliação é, por definição, pesquisa social aplicada: busca um equilíbrio entre o rigor metodológico e técnico de uma investigação social e o pragmatismo e flexibilidade necessários a um instrumento de apoio ao processo decisório. Avaliar significa formar um juízo de valor com base na comparação entre uma situação empírica e uma situação ideal (COTTA, 2011).

A INTOSAI[2], em 2016, no documento intitulado *Guidelines on the Evaluation of Public Policies* (INTOSAI GOV 9400), fruto do Grupo de Trabalho sobre Avaliação de Programas e Políticas Públicas (WGEPPP)[3],considera a avaliação de política pública um exame com o objetivo de avaliar a utilidade dessa política. Analisa seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos da forma mais sistemática possível, mede seu desempenho para avaliar sua utilidade. A avaliação é, portanto, extremamente importante para o debate público na medida em que os líderes políticos precisam tomar decisões baseadas em evidências.

No Brasil, como observado em outros países, a prática da avaliação tem sido amplamente disseminada nas organizações públicas. Como evidência desta observação, pode-se mencionar o Decreto Federal 9.834, de 12 de junho de 2019, que instituí o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, de natureza consultiva, com a finalidade de avaliar as políticas públicas selecionadas, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União; e monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas públicas resultantes da avaliação, em consonância com as boas práticas de governança; além da Proposta de Emenda à Constituição n. 26 /2017, a qual Determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de avaliação de políticas públicas, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. Esta proposta foi aprovada em primeiro turno pelo plenário do Senado Federal em 04 de junho de 2019.

3.3 Avaliação de programas e políticas públicas x auditoria de desempenho

No Brasil a necessidade de avaliação mais rigorosa das atividades de políticas, programas e projetos surgiu nas transformações econômicas na década de 1980, em especial no debate sobre a crise do Estado que se fortaleceu na década seguinte. (ANTERO, 2008).

2 Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, em inglês) foi fundada em 1953 por 34 países, entre eles o Brasil. A organização trabalha no sentido de promover o intercâmbio de informações e de experiências sobre os principais desafios das entidades fiscalizadoras no desempenho de suas funções.

3 *Working Group on Evaluation of Public Policies and Programs*. Disponível em: www.program-evaluation.ccomptes.fr

Assim, de modo semelhante ao observado em outros países, os Tribunais de Contas Brasileiros promoveram uma ampla revisão dos instrumentos de controle, buscando compatibilizá-los não apenas com as novas demandas legais, mas também à dinâmica dos movimentos da administração pública, surgindo as chamadas auditorias de desempenho.

Surge, neste período, as auditorias de desempenho as quais, como se entende hoje, tiveram início na Europa, Austrália e América do Norte, nas décadas de 1970 e 1980, criando raízes em muitas democracias e instituições de auditoria, observando-se a avaliação da eficiência dos gastos e da promoção de bons resultados (LONSDALE, 2011).

Esta modalidade de fiscalização denominada auditoria de desempenho ou auditoria operacional objetiva examinar a economicidade, eficiência e eficácia e a efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com vistas a promover o aperfeiçoamento da gestão pública e o atendimento das reais necessidades da população.

Apesar da estrita relação entre auditoria de desempenho e avaliação de política pública, eles são fenômenos distintos. Vieitez (2018), considera a polissemia da expressão "avaliação de políticas públicas" o ponto chave para esta distinção:

> Isso porque caso a expressão avaliar políticas públicas tenha o significado de qualquer ação de acompanhamento de políticas (sentido lato), as auditorias operacionais são formas de avaliação; porém, caso a expressão se reporte apenas a ações específicas, inseridas no ciclo administrativo e realizadas conforme metodologia própria (sentido stricto), passam a ser institutos independentes (VIEITEZ, 2018, p.48).

Ainda sobre esta diferenciação, alguns autores explicam que, por serem órgãos de controle externo, com expertise maior em realizar inspeções em vez de avaliarem por métodos econométricos, os Tribunais de Contas abraçaram as avaliações em sentido lato, mas se afastaram das avaliações em sentido stricto. Seguindo este entendimento:

> A auditoria operacional surge, então, como um instrumento de fiscalização voltado para a aferição dos resultados das ações governamentais, apresentando características similares à avaliação de programas, em que pese não sejam instrumentos idênticos, tampouco tenham tido a mesma origem, configurando-se, como mencionado por Rist (1990, p. 8-9) em um casamento forçado, por duas razões. Primeiro, pela necessidade dos órgãos de controle em atender a demanda de formuladores e executores de políticas por informações sobre a implementação e os resultados das ações de governo. E, segundo, ante as exigências metodológicas (como aferir resultado?), o que levou a aplicação de técnicas utilizadas nas pesquisas sociais. (SERPA, 2011, p. 143).

O papel das entidades fiscalizadoras como avaliadoras de políticas públicas foi notado formalmente pela primeira vez em 2004, no documento "*Performance auditing: standards and guidelines for performance auditing based on intosai's auditing standards and practical*

experience". (INTOSAI, 2004). Este documento firmou o entendimento de que a avaliação de programas e políticas públicas são importantes tarefas das entidades fiscalizadoras, as quais teriam a autoridade e competência para conduzir esse tipo de estudo.

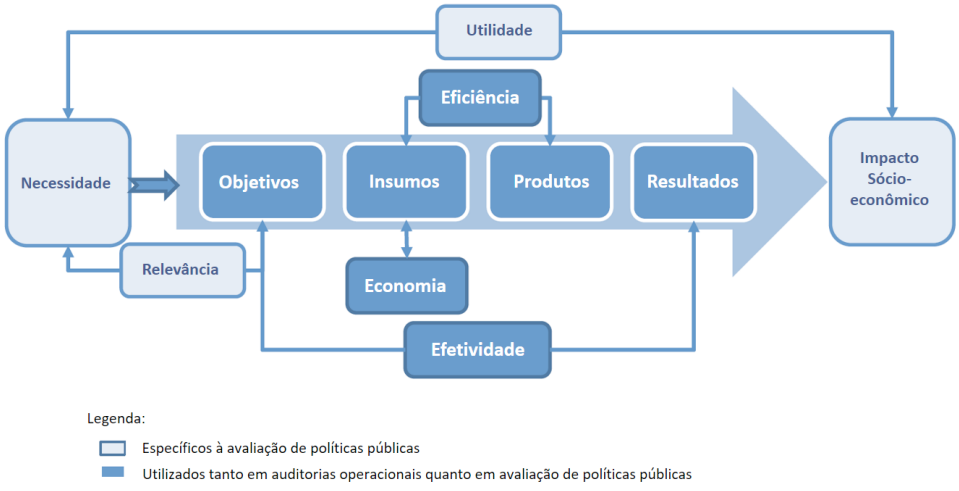
A INTOSAI, desde então, através do WGEPPP conduz esforços para definir e posicionar a atividade de avaliação, frente à auditoria operacional e definir os termos para sua implementação. Em 2010, o grupo publicou um levantamento de diversas experiências internacionais com avaliação de políticas públicas no documento intitulado "*Program evaluation for SAIs: a primer*". A avaliação destas diversas experiências culminou na publicação, em 2016, das diretrizes para avaliação de políticas públicas com o objetivo de definir as principais características de uma avaliação: INTOSAI GOV 9400.

Analisando diversas experiências internacionais, verificou-se que muitas entidades fiscalizadoras, ao conduzir auditorias de desempenho, estariam extrapolando as tradicionais diretrizes destas. Gradualmente, incorporou-se uma abordagem mais próxima à avaliação de programas e políticas, utilizando métodos advindos das ciências sociais para o exame dos objetivos, recursos e resultados das ações governamentais. (INTOSAI, 2010).

A diretiva da INTOSAI GOV 9400 (2016) sedimenta a diferença entre a auditoria de desempenho e avaliação de políticas públicas: na primeira se faz a análise de programa focada nos resultados, aferindo a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade. Já a avaliação de política pública contribui para o estudo aprofundado da utilidade e relevância da política com base nos seus impactos socioeconômicos.

O diagrama a seguir, desenvolvido pela INTOSAI, fornece algumas informações sobre quais são as principais questões para auditoria de desempenho e avaliação de políticas públicas, a fim de diferenciá-las:

Figura 2 - Processo de Avaliação X Auditoria de Desempenho



Fonte: Adaptado de INTOSAI (2016).

Tanto na avaliação de programas e políticas públicas quanto na auditoria de desempenho há um exame da relação causal entre a ação pública e seus efeitos. Mas há uma diferença entre essas duas abordagens: auditoria de desempenho tem por objetivo endereçar a economia, a eficiência e a eficácia até o nível do resultado imediato (efetividade), enquanto a avaliação extrapola a análise para aferir seus impactos no sentido mais amplo referindo-se a mudança gerada pela política.

Mesmo que a auditoria de desempenho aborde questões da utilidade de um programa e política pública, esta não é uma prática comum e não pertencem às principais tarefas de uma auditoria de desempenho, conforme declarado na norma ISSAI 300.

As atuais discussões internacionais sobre o tema sinalizam que entidades fiscalizadoras podem conduzir avaliações independentes, podendo realizá-las de forma separada ou inseridas no arcabouço das auditorias de desempenho. Contudo, a avaliação de programas e políticas públicas difere das auditorias, pressupondo uma lógica distinta de trabalho. As avaliações servem um propósito mais amplo de contribuir para uma área de política pública e, desse modo, implicam no julgamento do mérito e da utilidade das intervenções governamentais. Portanto, uma avaliação busca endereçar quão bem uma intervenção desempenhou seu papel, observando os objetivos pretendidos e os impactos produzidos, comparados à situação de ausência da intervenção.

Um dos pontos-chave que diferencia a avaliação da prática de auditória é a abordagem metodológico que deve ser orientado pela análise de uma hipótese causal que sintetize as relações de causa e efeito previstas pela intervenção desenhada pelo poder público. Essa deve ser formulada de forma concisa e direta, contemplando todos os elos de causalidade da ação pública, de modo a aferir e analisar os impactos do programa.

A construção da hipótese causal deve ter como ponto de partida a identificação do propósito do programa/política; isto é, qual a mudança macro que o poder público pretende gerar por meio da sua atuação.

A avaliação de impacto, que é a que se pretende instituir nos Tribunais de Contas, trata-se de um conjunto de estratégias destinadas a isolar e mensurar as consequências dos resultados obtidos com os programas e políticas. Trata-se da capacidade de fazer perguntas, ouvir todos os envolvidos, aplicar método de análises, e responder as expectativas de conhecer melhor a realidade e as intervenções, melhorar o desempenho das intervenções e prestar contas à sociedade.

Em que pese a definição do método a ser utilizado para gerar evidências empíricas concretas sobre as relações de causa e efeito analisadas no processo de avaliação, esta dependerá do desenho do programa e política e deverá ser capaz de tratar as particularidades de cada objeto avaliado, tendo em vista que a avaliação é, por sua natureza, local e específica, sendo influenciada por todo o contexto em torno do programa/política avaliado.

Porém, qual seja a metodologia utilizada, esta deverá comparar os resultados dos beneficiários após sua participação no programa e política com um cenário hipotético no qual estes mesmos participantes não teriam participado do programa (contrafactual), de modo a aferir seu impacto. Em outras palavras, a resposta que se tenta responder é: o que teria acontecido com os indivíduos ou comunidades-alvo caso eles não tivessem sido beneficiados com o programa ou política? Para tanto, é necessário utilizar métodos estatísticos e econométricos adequados que gerem evidências válidas.

Em uma avaliação de programas e política pública o objetivo é não somente revelar e corrigir disfunções, mas também contribuir para que as demandas socioeconômicas sejam melhor atendidas. Suas conclusões devem, portanto, ser embasadas em evidências empíricas coletadas e analisadas especificamente para este propósito. A natureza científica e multidisciplinar da avaliação de políticas públicas demanda especialistas de áreas diversas e métodos adequados desenvolvidos pelas ciências sociais aplicadas.

A realização de avaliações de programas e políticas públicas demandam dos órgãos de controle externo estratégias para que a organização adote um pensamento mais avaliativo. Para isso, é preciso aprender novas competências para o desenho, planejamento e execução de avaliações, bem como para lidar com outras instituições que lhes demandem avaliações. É preciso também aprender novas formas de coletar informações e fontes de dados, além de métodos que possam assegurar sua qualidade. Esse processo implica construir capacidade de avaliação não apenas dentre o quadro de pessoal designado, mas também na organização como um todo. A avaliação de programas e políticas públicas demanda uma nova perspectiva de gestão do planejamento, bem como de receptividade para novas formas de trabalho e pensamento (INTOSAI, 2010).

Seguindo o entendimento desta nova perspectiva, uma abordagem que vem ganhando cada vez mais relevância nas atividades de controle externo é o uso de indicadores demonstrando, na prática, que o controle das contas públicas não pode ser mais apenas um *check list* de números. O uso de evidências no processo de avaliação de políticas públicas, com o auxílio de indicadores, é um caminho que vem sendo trilhando pelos Tribunais de Contas não apenas visando aprimorar seu desempenho, mas também assegurar que a tomada de decisões, ou seja, as escolhas dos gestores púbicos estejam fundamentadas pela melhor evidência científica disponível, propiciando um melhor uso dos recursos públicos e a garantia da entrega de resultados aos cidadãos.

4 Indicadores

O setor público enfrenta desafios na implantação e ou continuidade de programas e políticas públicas pela falta de informações, dados e indicadores

atualizados e fidedignos que possa subsidiar a tomada de decisão governamental e revelar o impacto das ações junto ao público-alvo.

Admitindo-se que a utilização de indicadores auxilia na expressão das metas e objetivos estabelecidos, é essencial sua escolha, formulação, acompanhamento e interpretação correta para representar passo fundamental na formulação e aprimoramento da ação governamental, assim como ferramentas importantes no processo de avaliação.

Nesse contexto, considerando que o Estado é responsável por um grande número de ações, é preciso quantificar ou qualificar os parâmetros que permitam às equipes gerenciais, dirigentes, políticos, órgão de controle, e cidadãos conhecer, opinar e decidir acerca dos múltiplos e complexos arranjos governamentais. Esse é um dos motivos que faz dos indicadores instrumentos fundamentais para a gestão pública voltada para resultados.

O crescente interesse pela temática dos indicadores e também a sua aplicação nas atividades ligadas ao planejamento governamental e ao ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas deve-se, certamente, às mudanças institucionais pela qual a administração pública tem passado, em especial com a consolidação da sistemática do planejamento plurianual, com o aprimoramento dos controles administrativos, com a mudança de ênfase dos Tribunais de Contas da fiscalização apenas da conformidade legal para a avaliação do desempenho dos programas, e com a reforma gerencial da gestão pública em meados dos anos 1990 (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Conforme ressaltado em Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2011), a mensuração de custos na administração pública é um grande desafio metodológico, em virtude da dificuldade não apenas de mensurar os benefícios gerados, mas também de identificar todos os elementos de custo e de atribuir-lhes valores monetários com alguma precisão.

Para Takashina (1999) indicadores são representações quantificáveis das características de produtos e processos, sendo assim utilizados para a melhoria da qualidade e desempenho de um produto, serviço ou processo ao longo do tempo. Os indicadores surgem como auxiliadores nas tomadas de decisões, fundamentando as argumentações mediante o fornecimento das informações.

Santos (2004) assegura que a despeito de existirem diversas definições do conceito de indicadores, desde as mais simples até as mais sofisticadas, o relevante é que ele seja um instrumento que permita a percepção de dado fenômeno ou de uma condição de modo simplificado, compreensível e comparável.

No campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente.

> Um indicador é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (JANNUZZI, 2004, p. 15).

Para Jannuzzi (2005) existem diferentes lógicas de classificação de um indicador, sendo uma delas – interessante de se usar na análise de políticas públicas – a diferenciação entre indicador-insumo, indicador-processo, indicador-resultado e indicador-impacto.

De maneira sucinta, indicadores-insumo representam a alocação de recursos humanos, financeiros ou equipamentos para um processo ou programa que afeta a realidade social. Já os indicadores-processo ou fluxo indicam esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar. Indicadores-produto são aqueles mais propriamente vinculados aos objetivos finais dos programas públicos, que permitem avaliar a eficácia do cumprimento das metas especificadas. Os indicadores-impacto referem-se aos efeitos e desdobramentos mais gerais, antecipados ou não, positivos ou não, que decorrem da implantação dos programas.

Ainda segundo o autor:

> A distinção entre essas dimensões operacionais – insumo, processo, resultado, impacto – pode não ser muito clara em algumas situações, especialmente quando os programas são muito específicos ou no caso contrário, quando os objetivos dos programas são muito gerais. Mas é sempre possível identificar indicadores mais vinculados aos esforços de políticas e programas e aqueles referentes aos efeitos (ou não-efeitos) desses programas (JANNUZZI, 2005, p. 144).

Apesar do caráter mensurável dos indicadores, existe uma dimensão abordada por alguns autores que consideram além do seu caráter determinístico. Segundo Teles (2003), a dimensão descritiva de um indicador articula-se com a dimensão normativa e prescritiva que rege uma ação política que visa interferir e alterar o estado prático das coisas.

Para a autora, a questão está longe de ser trivial. Um indicador não se trata de um ato de soberania técnico-científica, mas de um processo mais amplo que passa por um conjunto de mediações sociais, políticas, técnicas e institucionais. Em outras palavras, por trás da grade de índices e medidas, há também o processo de construção social dos "objetos" ou dos "fatos sociais" que são alvo do debate e da ação política.

Teles (2003) chama a atenção para a complexidade que pode estar envolvida na produção e uso de indicadores. Complexidade que diz respeito à construção dos

fatos sociais, construção que tem uma dimensão cognitiva/descritiva, normativa/prescritiva e também política na medida em que circunscreve arenas de participação e representação, o jogo dos atores e a pauta de suas disputas.

Visando a ampliação de sua atuação, conforme já descrito neste trabalho, os Tribunais de Contas vêm tomando várias medidas, sendo uma delas a incorporação, em sua rotina de trabalho, de indicadores para auxiliar os tomadores de decisão e subsidiar a avaliação do desempenho da gestão pública. Desta forma, criar indicadores para conhecer a qualidade do gasto e avaliar as atividades exercidas pelos governos municipais e estaduais foi uma estratégia dos Tribunais de Contas, considerando que a mensuração quantitativa e qualitativa auxilia no processo de avaliação para diminuir ou excluir o subjetivismo.

4.1 Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM e Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE

Os Tribunais de Contas, em uma mudança de comportamento das atividades do controle externo, buscando caminhos para a efetivação da modernização e ampliação do modelo de fiscalização de conformidade para a fiscalização de resultadas, deve lançar mão de critérios técnico e objetivos, que apresentem a convergência de interesse público e ação estatal.

Desenvolvido inicialmente pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em 2014, depois aplicado duplamente naquele Estado e também pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em 2015 e, finalmente, disseminada em todas as unidades federativas em ação conjunta, articulada e apoiada pelo Instituto Rui Barbosa, através da Rede Nacional de Indicadores Públicos – Rede Indicon[4], o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) surge como instrumento técnico que apresenta parâmetros em diversos eixos para medir a relação entre os resultados obtidos e os objetivos planejados pelo gestor municipal.

O IEGM é um indicador composto de sete dimensões (educação, saúde, planejamento, fiscal, ambiental, cidade e governança em tecnologia da informação), tendo como foco principal avaliar a efetividade das políticas públicas desenvolvidas pelos gestores nas referidas dimensões, sendo aplicado anualmente para evidenciar a correspondência entre as ações dos governos e as exigências da sociedade.

Valiosa ferramenta reconhecida nacional e internacionalmente[5], apresentando-se como uma solução inovadora que aos Tribunais de Contas do Brasil possibilita o

4 Acordo de Cooperação Técnica e Operacional 001/2016 celebrado entre o Instituto Rui Barbosa, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, objetivando a formação da rede nacional de indicadores públicos; com a adesão de todos os Tribunais de Contas do Brasil.

5 O IEGM Brasil obteve reconhecimento da academia e de instituições internacionais, sendo convidado a ser apresentado na "Brazil Conference at Havard and MIT 2017", recebendo prêmio de melhor artigo na Conferência Ibero Americana de Complejidad Informática y cibernética 2017 e 2018, e reconhecido como solução inovadora pelo PNU/ONU, OCDE, EURORAI e European Court of Auditors.

aperfeiçoamento da ação fiscalizatória, pois acrescenta qualidade ao acompanhamento preventivo e concomitante, favorecendo a melhora da administração pública em benefício da sociedade; aos gestores públicos possibilita a aferição de resultados, correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento, evidenciando a correspondência entre as ações dos governos municipais e as exigências da sociedade; e para os cidadãos brasileiros representa fonte de informação confiável, clara e objetiva amplificando a transparência e o controle social.

Após o percebido sucesso da iniciativa, em 2018 o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais construiu o Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE) que caracteriza a qualidade da gestão conforme os quesitos Planejamento, Gestão Fiscal, Educação, Saúde, Segurança Pública, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, e que igualmente se intenciona disseminar nacionalmente.

O IEGE reflete as principais responsabilidades do estado na repartição de competências dentro da Federação, sendo que na escolha das dimensões não se considerou, exclusivamente, a materialidade dos gastos públicos, tendo sido selecionadas, sobretudo, pela importância no contexto de uma gestão efetiva que busca a materialização dos direitos fundamentais.

Ressalta-se que tanto o IEGM quanto o IEGE avaliam, em última instância, as ações e esforços dos gestores na implementação de processos e recursos para provisão de políticas públicas, considerando também o contexto socioeconômico no qual a gestão está inserida. Eles também subsidiam a atuação do controle externo, sendo usados nas contas anuais dos gestores municipais e estaduais, alimentando banco de dados, e fomentando o controle social através da disponibilização das informações via web, sempre na busca pela melhoria da gestão pública.

5 Considerações finais

A tradicional e relevante função do Controle Externo – controle das contas públicas, com ênfase na prestação de contas e responsabilização de agentes públicos – deve ser alargada para novas e decisivas colaborações com a administração pública. Para isso, o estudo do tema política pública, sua avaliação e a diferenciação deste trabalho do comumente realizado pelos Tribunais de Contas: as auditorias de desempenho ou operacionais, devem ser perseguidos e aperfeiçoados, compreendendo que avaliar política pública segue um fluxo que identifica relevância, necessidades, utilidades e impactos socioeconômicos, enquanto a auditoria operacional tem seu fluxo a partir de objetivos, insumos, produtos, resultados.

O cidadão, verdadeiro beneficiário do orçamento público, exige que as instituições de controle colaborem para a maior efetividade da cadeia de entrega do ciclo das políticas públicas, evidenciando os impactos gerados pela ação do poder público para a sociedade.

Em época de escassez de recursos financeiros, os governos são responsáveis não apenas pela execução do orçamento público, mas pelo uso efetivo, eficiente, eficaz e econômico do dinheiro dos contribuintes, sendo um grande dilema escolher as prioridades. Não se espera apenas o cumprimento da legalidade pelo gestor público, mas uma efetividade na implantação de políticas públicas que gerem impacto e resultados positivos à sociedade.

O caminho que vem sendo perseguido pelo Controle Externo exige esforço para atingir uma avaliação de políticas públicas sob o prisma da real utilidade de uma política pública e o impacto desta na qualidade de vida das pessoas.

Percebe-se que há pouca literatura com relatos de casos concretos sobre o assunto, e que a evolução tanto da teoria quanto da prática vem ocorrendo de modo gradativo, considerando que a inserção dos Tribunais de Contas na temática de avaliação de política pública separada da auditoria de desempenho é fato recente. Ao mesmo tempo, as entidades fiscalizadoras ao redor do mundo estão no processo de sedimentação deste novo papel a ser exercido, assim como de construção da melhor estratégia para implantá-lo. Importante entender que o estudo da política pública é mais descritivo do que prescritivo, ou dito com outras palavras, não cabe aos órgãos de controle dizer o que os governos devem fazer ou não fazer, mas identificar e explicar causas e efeitos das políticas, encorajando cidadãos e sociedade, pesquisadores e mídia, estudantes e especialistas a assumirem uma perspectiva crítica em relação às tomadas de decisões.

O controle externo brasileiro comunga a ideia de construção e fortalecimento da capacidade de desenvolver, implementar e avaliar políticas, instituições e serviços públicos adaptáveis, inovadores, preventivos e centrados no cidadão; baseados em evidências para fortalecer a governança pública, responder eficazmente a desafios econômicos, sociais e ambientais diversos, e auxiliar o cumprimento dos compromissos do governo com os cidadãos.

Certamente firmar o entendimento do papel dos Tribunais de Contas na aplicabilidade de técnicas avaliativas, assim como o aprimoramento do uso de indicadores em suas rotinas de trabalho, evidenciarão a necessidade das entidades fiscalizadoras ampliarem e consolidarem sua atuação para assegurar que governos possam tomar decisões sólidas e pensar estrategicamente a longo prazo, além de assegurar aos cidadãos que as políticas públicas estejam de fato alinhadas às suas necessidades, gerando impacto em suas vidas.

Referências

AMABILE, A. E. N. **Dicionário de políticas públicas.** Barbacena: Universidade do Estado de Minas Gerais, 2013.

ANTERO, S. Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 791-828, set./out. 2008.

BARBOSA, R**.** Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília**, v. 30, n. 82, p. 253-262, 1999.

BARZELAY, M. **The new public management**: improving research and policy dialogue. Berkeley: University of California Press, 2000.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUSA, L. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 966-A**, de 7 de novembro de 1890. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html. Acesso em: 1 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019**. Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9834.htm. Acesso em: 1 jul. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19/1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/manual-de-auditoria-operacional-FF8080816364D7980163D01267A73FBD.htm. Acesso em: 4 jul. 2019.

CASTRO, S. H. R. **A moralidade kantiana, o princípio da eficiência e a atividade de inteligência nos tribunais de contas**. Brasília: Editora Rede, 2014. Coletânea.

CASTRO, S. H. R. Entidades fiscalizadoras del tercer milenio: caza, vigilância o guia. In: **Fiscalizacion.es:** control de los fondos públicos. Disponível em: https://fiscalizacion.es/2019/02/26/ifes-tercer-milenio/. Acesso em: 25 jun. 2019.

CAVALLARI, O. Seria constitucional a edição de uma lei nacional de processo dos tribunais de contas? In: CONGRESSO NACIONAL DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 25. 2009, Curitiba. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CHELIMSKY, E. Los propósitos de la evaluación en uma sociedade democrática. In: TRUJILLO, C. M.; YARAHUÁN, G. P. **Antología sobre Evaluación:** la construcción de una disciplina. 2. ed. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas: Centro CLEAR para America Latina, 2018.

CHIAVENATO, I. **Recursos humanos na empresa:** pessoas, organizações e sistemas**.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

COSTA, L. B. D. **Tribunal de contas**: evolução e principais atribuições no estado democrático de direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CORZO, J. F. **Diseño de políticas públicas**. 3. ed. Ciudad de Puebla/Mexico; IEXE Editorial, 2017.

COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 4, out./dez. 2001.

DIAS, R. **Políticas públicas:** principios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DUNN W. N. **Public policy analysis**: an introduction. Prentice-Hall, 1981.

DYE, T. **Understanding public policy**. 13. ed. Londres: Pearson, 2011.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, out. 2005.

GUERRA, E. M. **Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HOOD, C.; JACKSON, M. **Administrative argument**. Aldershot: Dartsmouth, 1991.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Gestão pública contemporânea:** do movimento gerencialista ao Pós-NPM. Brasília: IPEA, 2017.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal:** relatório de pesquisa. Brasília: IPEA, 2011.

INTOSAI. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Performance auditing:** standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's auditing standards and practical experience. 2004. Disponível em: http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/detail/issai-3000-standards-and-guidelines-for-performance-auditing-based-on-intosais-auditing-standards.html. Acesso em: 20 ago. 2019.

INTOSAI. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Program evaluation for SAIs:** a primer. 2010. Disponível em: http://www.intosai.org/committeesworking-groupstask-forces/goal-3/wgeppp.html. Acesso em: 25 jul. 2019.

INTOSAI. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **ISSAI 300, 2013.** Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/. Acesso em: 20 ago.2019.

INTOSAI. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Guidelines on the Evaluation of Public Policies**: INTOSAI GOV 9400**,** 2016. Disponível em: http://kniknowledgebase.org/wp-content/uploads/2017/07/INTOSAI-GOV-9400_ENG-1.pdf. Acesso em: 02 mai.2019.

IEED. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. Evaluation: a crucial ingredient for SDG success. **Briefing,** Londres, UK, abril 2016. Disponível em: https://pubs.iied.org/17357IIED/ . Acesso em: 06 maio 2019.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil:** conceitos, medidas e aplicações. 3. ed. Campinas: Alínea; Campinas: PUC, 2004.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público.** Brasília v. 56, n. 2, p.137-160, abr./jun. 2005.

LASSWELL, H. D.; LERNER, D. **The Policy Sciences:** recent developments in scope and method. Califórnia: Stanford University Press, 1951.

LYNN, L. E. **Designing public policy**: a casebook on the role of policy analysis. Santa Monica, Califórnia: Goodyear. 1980.

LONSDALE, J.; WILKINS P., LING T. **Performance auditing:** contributing to accountability in democratic government. Cheltenham, England: Edward Elgar, 2011.

MARTINS, H. F.; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública.** Brasília: Publix, 2010.

MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limit. **Policy Currents**, fevereiro,1995.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOREIRA NETO, D. F. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 27-64, jul./set. 2003.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Supreme audit institutions and good governance:** oversight, insight and foresight. OCDE, 29 setembro 2016. Disponível em: http://www.oecd.org/governance/supreme-audit-institutions-and-good-governance-9789264263871-en.htm. Acesso em: 13 mai.2019.

PASCOAL, V. **Direito financeiro e controle externo**: teoria, jurisprudência e 200 questões comentadas**.** 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PETERS, B. G. **American public policy**. Chatham, N.J.: Chatham House,1986.

RIST, R. C. **Program evaluation and the management of government:** patterns e prospects across eight nations. New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.

SANTOS, R. J. S. **Seleção de indicadores da qualidade do transporte público urbano de passageiros por ônibus**. 2004. 258 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Instituto Militar de Engenharia, Rio de Janeiro, RJ, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SERPA, S. M. H. C. Auditoria operacional e avaliação de programas: instrumentos diferentes com propósitos comuns: identificando as similaridades em busca do elo perdido. **Revista do Tribunal de Contas da União.** Brasil. v. 43, n. 122. set. /dez. 2011.

SILVA, F. C. C. **Controle e reforma administrativa no Brasil.** 1999. 90 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 1999.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul. /dez. 2006.

TAKASHINA, N. T. **Indicadores da qualidade e do desempenho**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

TELLES, V. S. Medindo coisas, produzindo fatos, construindo realidades sociais. SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE INDICADORES SOCIAIS PARA INCLUSÃO SOCIAL**.** Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social do Programa de Estudos Pós-Graduados da PUC-SP, 2003. Disponível em: http://www.veratelles.net/wp-content/uploads/2013/04/2003-Sobre-Indicadores-Sociais1.pdf. Acesso em: 29 mai.2019.

TORRES, M. D. F**. Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VEDUNG, E**.** Four waves of evaluation diffusion. **Evaluation Connections**, jan. 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/249744013_Four_Waves_of_Evaluation_Diffusion. Acesso em: 7 ago.2019.

VIEITEZ, D. L. **Controle de políticas públicas por tribunais de contas e govtechs**. 2018. 121 f. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito, na Área de Concentração em Fundamentos Constitucionais do Direito Público e do Direito Privado). Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Porto Alegre, RS, 2018.

WEISS, C. H. **Evaluation**. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998.

YANOW, D. **Conducting interpretive policy analysis.** Thousand Oaks, Califórnia: SAGE, 2000. (Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight, OCDE, 2016).

Contratações emergenciais e o controle da discricionariedade pelos Tribunais de Contas

Emergency contracting and the control of discretion performed by Courts of Accounts

Laila Rainho de Oliveira*

Pós-graduanda em Ordem Jurídica e Ministério Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado Rio de Janeiro (FEMPERJ). Pós-graduada em Licitações e Contratos Administrativos Municipais pela Faculdade São Braz. Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Técnica de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ).

Resumo: O propósito deste artigo é analisar a possibilidade jurídica de controle externo pelos tribunais de contas da discricionariedade nas contratações emergenciais. O estudo leva em consideração normas jurídicas, doutrina e jurisprudência, buscando revelar um fundamento jurídico e teórico para respaldar a fiscalização e a responsabilização nessas hipóteses. A pesquisa analisa a discricionariedade presente nas contratações emergenciais e sua relação com a legitimidade, explora as teorias justificadoras do controle meritório dos atos administrativos e aborda a posição institucional dos tribunais de contas como órgãos de controle independentes. Diante de pesquisa bibliográfica e documental, conclui-se que a definição dos bens ou serviços necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa, ainda que proveniente do poder discricionário, é vinculada à juridicidade e passível de controle pelas cortes de contas, órgãos que exercem função neutral e são essenciais no sistema de freios e contrapesos.

Palavras-chave: Contratação emergencial. Discricionariedade. Controle externo.

Abstract: The purpose of this paper is to analyze the legal possibility of external control by courts of accounts of discretion in the emergency contracting. The study takes into account legal rules, literature and jurisprudence, aiming to reveal a legal and theoretical basis to support the inspection and accountability in those cases. The research analyzes the discretion in emergency contracting and its relationship with legitimacy, explores justifying theories of the meritorious control of administrative acts and deals with the specific context of the courts of accounts as independent control bodies. As a result of literature and legal research, it was concluded that the definition of the goods or services necessary to respond to the emergency or calamitous situation, even if derived from the discretionary power, is bound to legality and subject to the control of courts of accounts, bodies that perform a neutral function and are essential to the checks and balances system.

Keywords: Emergency contracting. Discretion. External control.

Artigo recebido em 07/07/2019 Aprovado em 23/08/2019.

* rainholaila@gmail.com

1 Introdução

Os estudos sobre o controle da discricionariedade nos atos administrativos vêm se ampliando e evoluindo no Brasil e em democracias constitucionais no mundo inteiro ao longo das últimas décadas. No presente trabalho, busca-se analisar a possibilidade jurídica de controle externo pelos tribunais de contas da discricionariedade nas contratações emergenciais previstas no art. 24, IV, da Lei n. 8.666 de junho de 1993, elucidando-se o respaldo jurídico da fiscalização e da eventual responsabilização realizada pelas Cortes de Contas nessas hipóteses de contratação direta.

Este tema foi eleito o objeto do presente trabalho porque, num contexto de Estado Democrático de Direito e de observância do direito fundamental à boa administração pública, é essencial que se fortaleçam os mecanismos de controle, a fim de que se minimizem os riscos de abuso de poder e de arbitrariedade no poder público.

Primeiramente, apresenta-se a questão da contratação emergencial e da discricionariedade envolvida no objeto do contrato. Após, são apresentadas teorias que se desenvolveram acerca do controle da discricionariedade que, não obstante terem sido criadas com foco no controle judicial, são plenamente aplicáveis ao controle pelos tribunais de contas. Por fim, analisa-se a situação institucional dos tribunais de contas no Brasil como órgãos independentes de controle que exercem função neutral, fundamental no sistema de freios e contrapesos.

O trabalho ora apresentado funda-se em pesquisa qualitativa, desenvolvido com base em análise de conteúdo, a partir de pesquisa documental em normas jurídicas e de pesquisa bibliográfica. Com propósito teórico, o estudo busca consolidar fundamentos normativos e doutrinários que justifiquem o controle da discricionariedade nas hipóteses mencionadas, considerando normas nacionais, doutrina jurídica e jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

2 A contratação emergencial e a discricionariedade

A licitação, como procedimento anterior à celebração do contrato administrativo, tem o escopo de evitar escolhas impróprias do administrador, permitindo que seja adotada a proposta mais vantajosa para o Poder Público. Por essa razão, sua obrigatoriedade foi prevista pelo constituinte originário no art. 37, XXI, da Constituição da República de 1988, e seu procedimento regulado pela Lei n.º 8.666 de 1993.[1]

1 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...]
XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No entanto, algumas contratações podem não se compatibilizar com o rito do processo licitatório, seja pela demora do procedimento, pelo baixo valor do contrato, ou por outros fatores que tornam mais vantajosa a contratação direta. Tais hipóteses, em que, embora a licitação seja juridicamente viável, o legislador permite sua não realização, estão previstas no art. 24, da Lei n.º 8.666 de 1993, o Estatuto dos Contratos e Licitações.

Uma dessas hipóteses, disciplinada no art. 24, IV, do Estatuto, é a dispensa em caso de emergência ou calamidade pública, situação em que a demora do rito licitatório causaria prejuízos ou colocaria em risco a vida e a segurança dos cidadãos. Segundo previu o legislador, a dispensa é possível somente para aquisição de bens necessários ao atendimento da urgência, devendo a obra ou serviço ser concluída no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias.

Verifica-se, pela leitura do dispositivo legal, que não foram elencadas expressamente as hipóteses que caracterizam emergência ou calamidade. Tal enquadramento fica a cargo do administrador, que, conferindo sentido ao conceito jurídico indeterminado, julga o caso concreto como sendo de emergência ou não.[2]

Quanto a esse ponto, embora seja o controle da discricionariedade o foco deste trabalho, registra-se que a atribuição de significado a um conceito jurídico indeterminado, como o de emergência, também não está imune ao controle externo**.** Segundo defendido por Silva (1990), a restrição ao controle somente existirá se, em face da complexidade do caso, da diversidade de opiniões e pareceres, o julgador não conseguir enxergar com clareza a melhor solução.

Ademais, instala-se no campo da discricionariedade a definição de quais são os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa, havendo para o gestor uma ampla margem de liberdade para decidir o que deve ser licitado e quais bens ou serviços têm a licitação dispensada por lei.

Nessa toada, importa salientar que a discricionariedade existe quando o legislador concede ao administrador público a prerrogativa de valoração das condutas possíveis, elegendo a que traduzir maior conveniência e oportunidade para o interesse público. Nas palavras de Carvalho Filho (2016, p. 53):

> Conveniência e oportunidade são os elementos nucleares do poder discricionário. A primeira indica em que condições vai se conduzir o agente; a segunda diz respeito ao momento em que a atividade deve ser produzida. Registre-se, porém, que essa liberdade de escolha tem que se conformar com o fim colimado na lei, pena de não ser atendido o objetivo público da ação administrativa.

2 Para Carvalho Filho (2016, p. 58), "conceitos jurídicos indeterminados são termos ou expressões contidas em normas jurídicas, que, por não terem exatidão em seu sentido, permitem que o intérprete ou o aplicador possam atribuir certo significado, mutável em função da valoração que se proceda diante dos pressupostos da norma.

Saddy (2016), ao defender que a discricionariedade efetiva só existe se todas as alternativas no caso concreto forem igualmente válidas, esclarece que podem existir situações em que a discricionariedade abstratamente prevista na norma, denominada discricionariedade potencial, deixe de existir por completo quando sejam analisadas as peculiaridades do caso, pois pode haver somente uma ação possível para se alcançar satisfatoriamente a finalidade da norma.

Ainda, segundo lições de Moreira Neto (1991), a discricionariedade está diretamente relacionada à legitimidade. Isto porque o interesse público é a justificação da existência do Estado, razão pela qual todo e qualquer ato administrativo deve estar voltado a esse fim. A Administração Pública está, dessa forma, vinculada à legitimidade e à legalidade, que é uma legitimidade positivada.

Para o autor, a legitimidade é "a conformidade do agir do Estado ao interesse público recolhido pelos instrumentos juspolíticos da democracia". Defende-se, no entanto, que, não obstante legitimidade e legalidade se apresentem conceitualmente distintas, é possível traduzir a legitimidade em termos de dever legal, desde que os fins, ligados ao interesse públicos, estejam expressas ou implicitamente previstos em lei.

3 O controle da legitimidade e a discricionariedade

Diante do poder discricionário da Administração Pública e a legitimidade envolvida na tomada de decisões, muito é discutido em sede doutrinária e jurisprudencial acerca do controle dos limites a essa discricionariedade. Não obstante o controle de legalidade do ato administrativo não seja alvo de divergências, os limites e parâmetros de controle da legitimidade são temas mais sensíveis.

Diferentemente do que ocorre com o controle pelo Poder Judiciário, o controle da legitimidade pelos Tribunais de Contas está expressamente previsto no art. 70, da Carta de 1988. Todavia, é certo que um controle irrestrito da discricionariedade esvaziaria por completo a função gestora do Poder Executivo, inviabilizando a administração pública. Por essa razão, deve haver limites que orientem os órgãos de controle.

Nesse sentido, surgiram teorias no direito administrativo a fim de delimitar o espaço de controle dos atos administrativos discricionários. Embora os autores a serem aqui mencionados tenham elaborado suas fundamentações com vistas ao controle pelo Poder Judiciário, tais teorias podem ser aplicadas ao controle externo realizado pelos Tribunais de Contas, que também deve ser limitado.

Primeiramente, deve-se mencionar a teoria do desvio de finalidade, desenvolvida por Seabra Fagundes e considerada um marco no estudo do controle da administração pública. Contestando a ideia predominante na década de cinquenta, segundo a qual o poder discricionário do Estado seria absoluto, o então Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte passou a defender que a discricionariedade seria

limitada pela finalidade pública. Dessa forma, se o ato, mascarado por finalidade pública, encobrisse finalidades pessoais, poderia ser objeto de controle pelo Poder Judiciário ainda que oriundo do exercício de poder discricionário (FAGUNDES, 1979).

Para Seabra Fagundes, quanto à competência, à finalidade e à forma, o ato discricionário deveria seguir os ditames legais como qualquer outro. Dessa forma, não existiria ato discricionário, mas sim poder discricionário, que seria a margem de liberdade conferida pelo legislador em relação a alguns elementos do ato administrativo. Desenvolveu-se, então, importante noção até hoje essencial para o estudo do direito administrativo.

Tal ideia foi seguida e aprimorada por Tácito (2005, p. 121), professor carioca que também em muito contribuiu para os estudos sobre o controle do desvio de poder. Segundo leciona o jurista,

> A noção do *détournement de pouvoir*, construída na jurisprudência do Conselho de Estado da França, como vício essencial da legalidade do ato administrativo é, por definição, um limite à ação discricionária, um freio ao transbordamento da competência legal, de modo a impedir que a ação unilateral e compulsória da autoridade possa dedicar-se à consecução de um fim de interesse privado ou mesmo de outro fim público estranho à previsão legal.

Após constatada a insuficiência do controle finalístico, desenvolveu-se a teoria dos motivos determinantes, idealizada no direito francês. De acordo com essa concepção, ainda que o ato seja discricionário, a motivação expressa deve guardar compatibilidade com a situação de fato que gerou a manifestação de vontade, vinculando o agente nos termos que foi mencionada. Dessa forma, a legalidade do ato fica condicionada à veracidade da motivação (DI PIETRO, 2016).

Ainda, cabe fazer alusão à teoria da razoabilidade, segundo a qual se afigura possível o controle do mérito na hipótese em que o ato administrativo se mostra irrazoável. O princípio da razoabilidade, embora não esteja previsto expressamente no art. 37 da Constituição da República de 1988 como norteador da atividade administrativa, é extraído da essência do Estado democrático de direito.

Com origem nos Estados Unidos como um parâmetro para o controle de constitucionalidade de leis, hoje a razoabilidade consiste em mecanismo para controlar a discricionariedade tanto legislativa como administrativa. Afere-se, no caso concreto, a compatibilidade entre os atos do Poder Público e o valor de justiça, inerente ao ordenamento jurídico (BARROSO, 2011).

No entanto, com vistas à redução da subjetividade característica desse princípio, é necessário que sejam delineados os parâmetros indicadores do que é razoável. Embora não haja consenso doutrinário quanto ao tema, é possível traçar contornos gerais acerca da razoabilidade a partir de critérios pré-definidos pela doutrina.

Para Di Pietro (1991), a irrazoabilidade corresponde à falta de proporcionalidade, de correlação ou de adequação entre os meios e os fins, diante dos fatos ensejadores da decisão administrativa, ou à arbitrariedade da medida adotada. Segundo a autora, em obra publicada ainda na década de 1990, também é irrazoável a medida que, "embora esteja aparentemente de acordo com a lei e nos limites da discricionariedade, contraria, inteiramente e de forma manifesta, o senso comum do que é certo, justo adequado e consentâneo com o interesse público".

Já consoante os ensinamentos de Pereira Junior (2006), o controle deve ocorrer no âmbito dos resultados, dos quais se espera uma conjugação entre a satisfação do interesse público e a melhor relação possível de custo-benefício. Para o autor, diante dos resultados obtidos, o controle deve se pautar em fórmula negativa: em oposição a se controlar o mérito e a eficiência, examina-se o demérito e a ineficiência, minimizando-se dissensos a respeito do tema.

Ainda no que tange ao critério da eficiência para controle do ato despido de razoabilidade, vale mencionar as palavras de Oliveira (2018, p. 70), segundo o qual "a discricionariedade não pode justificar a escolha de resultados medíocres, insuficientes", salientando que "qualquer serviço prestado pressupõe a real possibilidade de sua fruição por parte dos usuários".

Deve-se mencionar, ademais, a teoria dos graus de vinculação, a partir da qual se desenvolveu a ideia de que não existem atos vinculados e atos discricionários, mas sim atos atrelados a diferentes graus de vinculação à juridicidade. Segundo Binenbojm (2008), no lugar da superada dicotomia, passa-se a uma classificação, em escala decrescente de densidade vinculativa, em atos vinculados por regras, atos vinculados por conceitos jurídicos indeterminados e atos vinculados diretamente por princípios.

Verifica-se, nessa toada, que o princípio da legalidade estrita mais uma vez cede espaço à incidência dos princípios, implícita e expressamente previstos na Constituição da República, gerando a vinculação da Administração Pública à ordem jurídica como um todo, ou seja, à juridicidade. Assim, ao menor ou maior grau de vinculação à juridicidade, corresponde um menor ou maior âmbito de incidência do controle externo.

Nesse contexto de reconhecimento da eficácia normativa dos princípios e da vinculação direta da atuação discricionária da Administração, é crescente no Brasil e nas democracias constitucionais a doutrina que não mais admite a existência de atos discricionários, mas sim de atos oriundos do poder discricionário, vez que todo e qualquer ato administrativo está vinculado à juridicidade.

Também nessa esteira, Medauar (2018, p. 105) discorre:

> Hoje, no âmbito de um Estado de Direito, é impossível cogitar-se de poder discricionário fora do direito, subtraído a toda disciplina legal. Na contraposição poder vinculado – poder discricionário, o primeiro

> corresponderia às matérias de reserva legal absoluta e o segundo, a matérias de reserva legal relativa. A discricionariedade significa uma condição de liberdade, mas não liberdade ilimitada: trata-se de liberdade onerosa, sujeita a vínculo de natureza peculiar. É uma liberdade-vínculo. Só vai exercer-se com base na atribuição legal, explícita ou implícita, desse poder específico a determinados órgãos ou autoridades. Por outro lado, o poder discricionário se sujeita não só às normas específicas para cada situação, mas a uma rede de princípios que asseguram a congruência da decisão ao fim de interesse geral e impedem seu uso abusivo.

Deve-se ressaltar, ainda, que as aplicações de tais teorias não importam o controle do mérito propriamente dito, tido como a oportunidade e a conveniência da escolha, mas sim o reconhecimento de que o conteúdo do ato que se encontre em desacordo com a juridicidade não é mérito. Dessa forma, se o ato ultrapassa os limites da juridicidade, é nulo por não existir o mérito, ou seja, por inexistir o uso correto da discricionariedade (BINENBOJM, 2008).

4 Os Tribunais de Contas como órgãos autônomos de controle

Conforme dito anteriormente, as teorias justificadoras do controle meritório do ato discricionário foram elaboradas voltando-se ao controle pelo Poder Judiciário, embora tenham sido aqui explanadas com o fito de justificar o controle pelos Tribunais de Contas. Desta feita, para que se possa fazer a devida correlação, é importante destacar o papel do Tribunal de Contas no Estado democrático de direito como órgão de controle por excelência.

A ideia de separação de poderes hoje estipulada, embora por vezes atribuída originalmente a Montesquieu, remonta à Antiguidade, época em que Aristóteles escreveu sua obra "A Política" e nela construiu as bases teóricas da tripartição de poderes.

No entanto, foi a partir da obra "O espírito das leis" de Montesquieu, com uma visão liberal burguesa inspirada em John Locke, que a divisão funcional do poder ganhou maior repercussão. Partindo do pressuposto aristotélico, o pensador francês inovou ao estabelecer que as três funções seriam exercidas por órgãos distintos, autônomos e independentes entre si, contrapondo-se ao absolutismo (DALLARI, 2010).

Para retratar a importância que a ideia ganhou no mundo político-jurídico contemporâneo, ressalta-se que, ainda no século XVIII, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi promulgada estabelecendo, em seu art. 16, que "a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição"[3].

3 Tradução livre de "*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pasassurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*".

Salienta-se que, para que a separação de poderes cumpra seu objetivo fundamental de conter excessos por parte dos órgãos estatais, tornam-se essenciais os mecanismos de *checks and balances* ou, conforme consagrado na doutrina brasileira, sistema de freios e contrapesos, que possibilitam que uma instância de poder estatal contenha os abusos de outra, visando ao equilíbrio entre elas.

Os mecanismos recíprocos de controle, são, portanto, essenciais para a manutenção da higidez constitucional. Nesse sentido prelecionam Lima e Villas Bôas Filho (2018, p. 213):

> Mesmo com o desrespeito aos seus comandos (constitucionais), cabe ao direito buscar, por meio de comunicações diferenciadas, a manutenção das expectativas normativas, mesmo que contrafactuais. Isso porque, esse é o grande mote do sistema parcial do direito, quiçá quando se depara com a norma das normas, responsável que é pelo fechamento operacional e talhada pela positividade moderna. Ainda assim, e talvez por essa mesma razão, o fim primordial do direito é a estabilização das expectativas, as quais, quando frustradas, provocam a reiteração comunicativa de decisões, pois, desse ponto em diante, o direito moderno é positivo e sua semântica se depara com o direito, introduzido por uma decisão e alterado por outra, propriamente num processo dinâmico e altamente contingente.

Nesse cenário de controle e contenção de excessos, assume papel essencial o Tribunal de Contas. Não obstante o constituinte de 1988 não o haver situado expressamente entre os poderes constituídos e muito divergir a doutrina acerca de sua natureza jurídica, autores modernos atribuem às Cortes de Contas uma função neutral, adquirindo legitimidade a partir da qualificação técnica e da imparcialidade. Segundo lições de Willeman (2017, p. 199):

> As Cortes de Contas apresentam-se aptas a um novo tipo de apropriação teórica, identificando-se como agências de democracia indireta que retiram sua legitimidade a partir dos atributos de neutralidade e imparcialidade, fortalecidos pelo reconhecimento da independência funcional.

Ainda, Moreira Neto (2017), referindo-se à ideia de policentrismo estatal cunhada por Canotilho, ressalta que os Tribunais de Contas são um exemplo do progresso do processo organizativo do Estado, a partir do qual novas funções específicas são desempenhadas por órgãos que não mais se incluem nos três complexos orgânicos denominados Poderes, como forma de contenção de monopólios e oligopólios do poder político.

Como exemplo do reconhecimento da função neutral dos tribunais de contas, que se encontram apartados dos Poderes constituídos, há o art. 20 do Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito

Brasileiro, incluído pela Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018[4]. Nesse dispositivo, o legislador expressamente posicionou a esfera controladora apartada das esferas administrativa e judicial, conferindo autonomia ao controle externo.

Dessa forma, as Cortes de Contas assumem a função específica de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, em cooperação com o Poder Legislativo. Deve-se salientar, ainda, que a Constituição da República de 1988 conferiu ampla margem de controle externo às Cortes de Contas, vez que o art. 70[5] não limita a fiscalização à legalidade formal, mas a estende à economicidade e à legitimidade.

Após análise comparativa dos tribunais de contas europeus e do tratamento conferido aos tribunais de contas pelas constituições brasileiras passadas, Carvalho e Rodrigues (2018, p. 247) lecionam:

> O modelo atual de Tribunal de Contas no Brasil tem vocação para uma atuação mais abrangente do que se observa nos demais modelos estudados. Isto decorre da abertura conferida pela instituição do controle de legitimidade, ao lado da economicidade e da tradicional legalidade, combinada com a possibilidade de realizar auditorias operacionais, focadas na avaliação da gestão pública, em relação à eficiência, eficácia e efetividade da atuação estatal. Ademais, o seu regime centralmente constitucional confere maior estatura ao papel que essa instituição deve desempenhar, quase não dependendo de lei para poder exercer suas atribuições.

Assim, haja vista o anteriormente exposto acerca da legitimidade e considerando-se que as escolhas que precedem todo e qualquer ato administrativo requerem a observância não só da legalidade, mas da juridicidade, verifica-se que se está diante de mais um respaldo político-jurídico para o controle pelos Tribunais de Contas dos atos administrativos oriundos do poder discricionário.

De fato, o controle dos limites da discricionariedade envolvida nas contratações emergenciais já vem sendo exercido pelos Tribunais de Contas. A título de exemplo, cabe mencionar o Acórdão 27/2016 proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União e de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro. Nesse julgado, a Corte definiu no caso concreto quais seriam os parâmetros a definirem o que seria necessário para atender a urgência e afastar o risco, restando assentado o entendimento de que é irregular a contratação emergencial por dispensa de licitação quando a interdição do acesso à edificação com problema estrutural for suficiente para a eliminação do risco e, consequentemente, da situação emergencial.

4 Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

5 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Salienta-se que esse entendimento está em concordância com a jurisprudência da Corte no sentido de que "a contratação direta deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal", sustentada pelo Plenário no Acórdão 943/2011 e reafirmada pela Primeira Câmara no Acórdão 6439/2015.

Cabe mencionar também o Acórdão 1796/2018, proferido pelo Plenário do TCU, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, em que se analisava levantamento de auditoria a respeito de contratações emergenciais. A deliberação foi enviada à jurisdicionada para que avaliasse a oportunidade e a conveniência de implantar controles para mitigar riscos que possam resultar na realização de contratações emergenciais indevidas, a exemplo de mecanismo para controlar o nível mínimo de estoque para materiais essenciais.

Destarte, verifica-se que a jurisprudência da corte de contas federal aponta no sentido de exercer um controle efetivo sobre os parâmetros da discricionariedade, não só responsabilizando os agentes que violam a juridicidade no caso concreto, mas também orientando os órgãos jurisdicionados quanto aos limites da atuação do gestor nas contratações emergenciais.

5 Considerações finais

Diante de todo o exposto, verifica-se que o ato administrativo, ainda que decorrente do poder discricionário, deve ser editado de acordo com limites que atendam a juridicidade, não havendo mais que se falar em ato totalmente discricionário, uma vez que todo ato apresenta um grau de vinculação. Destarte, não basta que o ato obedeça à legalidade, mas é essencial que esteja de acordo com todo o ordenamento jurídico, inclusive com os princípios, hoje indubitavelmente com força normativa.

Dessa forma, o administrador público, ao definir quais são os bens ou serviços necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa, deve agir consoante limites à discricionariedade que são fiscalizados e controlados. Os tribunais de contas, como órgãos que exercem uma função neutral e representam mais um centro de poder no contexto de Estado policêntrico, assumem importante papel nesse controle, inclusive realizando a fiscalização quanto à legitimidade, prevista expressamente pelo constituinte de 1988.

Esse controle da discricionariedade exercido pelos tribunais de contas, órgãos dotados de independência, com mecanismos de fiscalização e responsabilização próprios do sistema de freios e contrapesos, evita a concentração de poder e garante o equilíbrio do poder político, minimizando os riscos de arbítrio na tomada de decisões.

Ademais, o controle externo dos limites na contratação emergencial e a possibilidade de responsabilização do gestor que os ultrapassar leva à edição de

atos administrativos cada vez mais transparentes, legais, legítimos e econômicos, em contraposição a atos que não sofrem controle, os quais traduzem insegurança em relação à atuação administrativa e representam obstáculo ao Estado Democrático de Direito.

Por fim, deve-se ressaltar que todo esse sistema de definição dos contornos legítimos da discricionariedade e de controle do atendimento a esses parâmetros tem o fim de garantir que a atividade administrativa persiga a finalidade pública, elemento ao qual se vincula todo e qualquer ato administrativo. Nesse contexto, a atuação dos tribunais de contas visa a garantir que a discricionariedade nas contratações emergenciais não ocorra contra o interesse público, atendendo-se ao direito fundamental à boa administração.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 210.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 maio. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Brasília: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm . Acesso em: 02 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 02 maio 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.665, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão 27/2016.** Recurso de revisão em processo de tomada de contas especial. Acórdão 513/2013 – TCU (Plenário). Conhecimento. Representação do MP-TCU. Irregularidades em reformas parcialmente custeadas pelo governo federal em estádio de futebol. Multa por favorecimento da caracterização da situação emergencial. Não provimento. Relator: Min. Raimundo Carreiro, 20 de janeiro de 2016. Disponível em: https://pesquisa.

apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1796/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/11/%20?uuid=82d91520-e467-11e9-9168-73857de80e3c. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão 943, de 33 de abril de 2011**. Embargos de declaração em face do acórdão nº 614/2010-plenário, que julgou pedido de reexame contra o acórdão nº 1.644/2008-plenário. Conhecimento. Acolhimento parcial. Nova redação a item da deliberação original. Ciência. Relator: Ministro Valmir Campelo, 13 de abril de 2011. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1178502/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão 1.796, de 1 de agosto de 2018**. Relatório de levantamento de auditoria. Verificação das causas do elevado volume de contratações diretas (dispensas e inexigibilidades) na administração pública federal. Análise de dados do painel de Monitoramento Integrado para o Controle de Aquisições (Monica). Necessidade de aprimoramento dos controles internos para evitar a realização indevida de dispensas ou de inexigibilidades. Imprescindibilidade de definição de critérios para subsidiar a realização de futuras auditorias. Dever de incremento da gestão de riscos em contratações diretas. Retirada da chancela de sigilo. Relator: Ministro Augusto Nardes, 1 de agosto de 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1796/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/11/%20?uuid=82d91520-e467-11e9-9168-73857de80e3c. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). **Acórdão 6.439, de 20 de outubro de 2015.** Representação. Irregularidades na contratação emergencial de obras nas orlas de municípios do Amazonas. Dispensa indevida de licitação. Superfaturamento. Audiência. Conhecimento. Procedência. Multa. Conversão do processo em TCE. Determinação para aprofundamento da apuração do débito. Relator: Min. Augusto Sherman, 20 de outubro de 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1548836/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse. Acesso em: 2 maio 2019.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa; RODRIGUES, Ricardo Schneider. O Tribunal de Contas no Brasil e seus congêneres europeus: um estudo comparativo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 18, n. 71, p. 225-248, jan./mar. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 219.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

LIMA, Fernando Rister de Sousa; VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Separação dos poderes e complexidade social: uma releitura sistêmica. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n.1, p. 189-220, jan./abr. 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Controle de contas e o equilíbrio entre poderes: notas sobre a autonomia do sistema de controle externo. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 19, n. 101, p. 15-53, jan./fev. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e discricionariedade**: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

OLIVEIRA, Cláudio Brandão de. Movimentos de redução da discricionariedade administrativa. Eficiência, motivação e redução da discricionariedade a zero. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 17, n.194, p. 67-72, fev. 2018.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Controle judicial da administração pública**: da legalidade estrita à lógica do razoável. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

SADDY, André. Visitando a definição de discricionariedade administrativa. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 16, n. 64, p. 149-175, abr./jun. 2016.

SILVA, Almiro do Couto e. Poder discricionário no direito administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 51-67, jan. 1990.

TACITO, Caio. Vinculação e discricionariedade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 242, p. 119-124, out. 2005.

WILLEMAN, Marianna Montebello. ***Accountability* democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 199.

Perspectivas presentes e futuras para a busca da efetividade das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas: o monitoramento das ações pós-julgamento e a atuação em rede

The present and future perspectives in search for the effectiveness of the decisions pronounced by the Courts of Accounts: monitoring of post-judgment actions and network action

Raphael Maués Oliveira*

Bacharel em Direito, pela Universidade da Amazônia. Especialista em Direito Tributário, pelo Centro Extensão Universitária - SP. Especialista em Ciências Jurídico Criminais, pela Universidade de Coimbra-PT. Mestre em Direito Penal Econômico, pela Universidade de Coimbra-PT. Diretor Jurídico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Instrutor da Escola de Contas Públicas "Conselheiro Irawaldyr Rocha" do TCM-PA.

Paula Melo e Silva D' Oliveira*

Bacharela em Direito, pelo Centro Universitário do Pará (CESUPA). Assessora Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Instrutora da Escola de Contas Públicas "Conselheiro Irawaldyr Rocha" do TCM-PA.

Resumo: O presente artigo visa estabelecer as perspectivas atuais e futuras na persecução da efetividade do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, atinentes à execução e propagação de resultados a partir do julgamento dos processos de prestação de contas, dentro do panorama contemporâneo de desafios e entraves, que se apresentam nas limitações de execução de decisões e do julgamento político. Assim, serão analisados os principais fatores que contribuem à mitigação da esperada efetividade e as atuais e futuras medidas preconizadas à superação destes pontos focais. Adotou-se na pesquisa a metodologia empírica, vocacionada à análise de casos concretos e interpretação de dados amostrais, em processo dialético entre as situações-problema e as ferramentas resolutivas aplicáveis. Este estudo indica os caminhos possíveis, a partir de resultados concretos que permitem estabelecer um panorama futuro positivo, pautado na inovação e na atuação em Rede.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Controle externo. Efetividade. Rede de controle externo.

* raphaelmaues@uol.com.br
* pauladoliveira@hotmail.com

Abstract: The present article aims to establish both the current and future perspectives on the pursuit of the effectiveness of external control exerted by the Accounts Courts, regarding the execution and propagation of the results from the judgment of the processes of accountability within the contemporary scenario of challenges and obstacles, that present themselves as the limitations of fulfilling the decisions and the political judgements become apparent. Thus, it analyzes the main factors contributing to the mitigation of the expected effectiveness and the current and future measures recommended to overcome these focal points. The empirical methodology was adopted in the research, which focused on the analysis of case studies and in the interpretation of sample data, in a dialectical process between the problem situations and the applicable resolution tools. This study indicates the possible paths, based on concrete results that allows the launching of a positive future scenario, based on innovation and network action.

Keywords: Accounts Courts. External control. Judgment of the accounts. Effectiveness. Network action.

Artigo recebido em 07/07/2019. Aprovado em 23/08/2019.

1 Introdução

O presente artigo visa provocar a reflexão daqueles que compõem o sistema de controle externo da Administração Pública, à luz do atual cenário político-jurídico brasileiro, profundamente alterado pela deflagração de operações nacionais de combate à corrupção, a exemplo da Operação "Lava-Jato", a qual convoca as Instituições Públicas, notadamente os Tribunais de Contas, a desencadearem um profundo processo de revisão na atuação desenvolvida perante os órgãos jurisdicionados, na busca da máxima efetividade de suas decisões, como mecanismo primeiro de enfrentamento das práticas ímprobas de gestão dos recursos públicos.

O trabalho objetiva estabelecer, dentre as diversas competências constitucionais que são atribuídas aos Tribunais de Contas (TC's), uma inflexão acerca da efetividade dos atos decisórios – julgamento das prestações de contas anuais – sob a qual é estabelecida uma contextualização na atuação presente destas Cortes de Contas, com o apontamento dos dois principais fatores que contribuem à mitigação da preconizada efetividade, destacadamente: (i) o julgamento político desempenhados pelas Câmaras Municipais junto às contas anuais do Chefe do Executivo; (ii) a ausência de competência dos Tribunais de Contas para execução de suas decisões, a qual se subdivide no ressarcimento ao erário e na cobrança de sanções pecuniárias (multas).

A partir da identificação dos pontos focais críticos, o estudo pretende sinalizar, com base nas experiências práticas evidenciadas em diversos Tribunais de Contas, dentre os quais, com especial enfoque, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA), as perspectivas presentes e futuras ao equacionamento da matéria, direcionando o leitor à reflexão quanto a imprescindível inovação das atividades desempenhadas pelo controle externo e, ainda, na quebra de paradigmas defasados que limitam a atuação das Cortes de Contas, quanto ao julgamento dos processos que lhes são próprios, a expedição dos atos decisórios, com determinações de ressarcimento e pagamento de multas.

O tema efetividade dos Tribunais de Contas é matéria da ordem do dia, recebendo atenção especial, sendo foco de discussão das instituições que compõem o controle externo e, ainda, de entidades que se consagraram, nos últimos dez anos, como fundamentais ao desenvolvimento do mesmo, a exemplo do Instituto Rui Barbosa (IRB) e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), ao que se revelam os indicadores fixados junto ao Marco de Medição de Desempenho, Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (MMD-QATC), em curso no exercício de 2019.

A metodologia aplicada compreende o levantamento de dados empíricos, obtidos junto a casos concretos, consignados em processos que tramitaram no TCM-PA e nas boas-práticas evidenciadas nesta Corte de Contas e, ainda, em outros TC's, divulgadas em publicações em meio eletrônico e pela mídia especializada.

O eixo norteador deste trabalho está amparado no referencial teórico e normativo, condutor das competências e jurisdição do controle externo desenvolvido pelos Tribunais de Contas e na imprescindibilidade de compartilhamento de suas ações, com os demais entes que atuam nesta atividade fundamental à sociedade brasileira, a exemplo do Ministério Público, agregados na nominada Rede de Controle Externo.

Assim, a partir de uma leitura crítica e realista da problemática que envolve a persecução da efetividade jurisdicional dos Tribunais de Contas, com as limitações que lhes são impostas pela Constituição Federal e, ainda, pelo Supremo Tribunal Federal, apresentam-se os caminhos possíveis e com resultados concretos, sob os quais sem impõem o reconhecimento como boas-práticas a serem uniformizadas em todo o país.

2 Os desafios contemporâneos do controle externo desenvolvido pelos Tribunais de Contas

A sociedade brasileira, cada vez mais politizada e atenta no desempenho do controle social, fortalecido com as medidas preconizadas pela Lei da Transparência Pública (Lei n.º 12.527/2011), exige, dos Tribunais de Contas, resultados mais efetivos do papel desempenhado, à luz das competências fixadas pela Constituição Federal de 1988, para os quais o foco passa a ser direcionado, dado um cenário pretérito de significativo desconhecimento[1], por parte daquela, das atribuições que lhes são próprias.

Ao passo de serem reconhecidos como fundamentais ao controle e desenvolvimento da atuação estatal, conforme se infere na pesquisa realizada em 2016, pelo IBOPE, a atuação dos Tribunais de Contas vem passado por questionamentos e cobranças da sociedade brasileira, quando paulatinamente são apresentados graves atos de corrupção e improbidade administrativa, praticados por agentes políticos e servidores públicos, responsáveis pela aplicação de recursos destinados a melhoria da qualidade de vida da população.

1 Conforme os dados da pesquisa IBOPE, realizada em 2016, apenas 17% (dezessete por cento) dos entrevistados, efetivamente sabiam o que são e o que fazem os Tribunais de Contas.

O repensar da atuação dos Tribunais de Contas é matéria que se impõe, como medida primeira, no sentido de justificar sua existência, dentro da qual se pode destacar a persecução de mecanismos e procedimentos que assegurem maior efetividade às decisões proferidas nos processos de contas, conforme imperativo fixado junto ao art. 71, incisos I e II, da Constituição Federal.

A visão estratégica da máxima efetividade das ações do controle externo, desempenhado pelos Tribunais de Contas, está inserida em diversas linhas de debates, orientações e ações, propostas pelo IRB e pela (ATRICON), o que se revela, quanto a esta última entidade, o legítimo redirecionamento do Marco de Medição de Desempenho, Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (MMD-QATC), em curso no exercício de 2019, do qual se sobressai tal premissa de atuação.

A preconizada efetividade, em especial, na sua tônica voltada às auditorias de conformidade e financeira, sob as quais são ordinariamente proferidos os julgados das prestações de contas anuais dos Chefes de Poderes e demais ordenadores responsáveis, encontra, ainda, novos contornos que agregam dificuldades, a partir das decisões prolatadas no âmbito do Colendo Supremo Tribunal Federal (C. STF), notadamente, quanto ao entendimento, até então firmado, da competência exclusiva das Câmaras Municipais no julgamento das contas anuais de Prefeitos, para fins de incidência do previsto na alínea "g", inciso I, do art. 1º, da Lei Complementar nº. 64 de 1990 (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

Antes disso, não se pode ignorar a posição firmada pela Suprema Corte, quanto à incompetência dos Tribunais de Contas para execução de suas próprias decisões, o que os difere, sensivelmente, dos Tribunais Judiciais, ao que se impõe a necessidade do fortalecimento das parcerias institucionais, no desenvolvimento de ferramentas de acompanhamento de suas decisões, com o fito de lhes ver assegurado o resultado útil esperado.

O desafio contemporâneo estabelecido está pautado no sistema vigente, onde ao passo de ser assegurada constitucionalmente a competência dos Tribunais de Contas no julgamento das prestações de contas apresentadas por Chefes de Poderes e demais ordenadores de despesas, não se lhes é assegurado o domínio pleno das ações executivas em desfavor daqueles que estão sob sua jurisdição própria.

Sob tal perspectiva e cenário atual, é proposta a reavaliação da atuação dos Tribunais de Contas, no acompanhamento dos atos decisórios e no desenvolvimento de novos instrumentos e procedimentos, voltados a assegurar a preconizada efetividade jurisdicional, com base na experiência atual do TCM-PA e demais Tribunais de Contas brasileiros.

3 Visão crítica do contexto presente

Os Tribunais de Contas dentro da prestação jurisdicional que lhes é autorizada pela Constituição Federal e, seguidamente, pelas interpretações que foram

assentadas pelo C. STF, possuem clara restrição de atuação na execução de seus julgados, o que se viu agravar, seguidamente, quanto à declaração de incompetência no julgamento dos Prefeitos Municipais, para fins da fixação de inelegibilidade, nos processos vinculados a atos de gestão.

Dentro dos contornos uniformes da atividade jurisdicional própria dos Tribunais de Contas, inserem-se o julgamento das prestações de contas anuais de gestão e a emissão dos nominados pareceres prévios sob as contas de governo, os quais submetidos ao julgamento político do Poder Legislativo, no que se referem às contas prestadas pelo Chefe do Executivo, com a possibilidade autorizada por lei, em qualquer caso, de fixação de sanções pecuniárias e restritivas de direitos e determinação de restituição ao erário.

Como não executa suas decisões (v.g. multas e restituição ao erário) e, agora, conforme entendimento fixado pelo C. STF, não estabelece a possível inelegibilidade de Prefeitos Municipais, para a qual se exige o julgamento, ainda que sob atos de gestão, das respectivas Câmaras Municipais, temos evidente fragilidade, no cenário presente, da persecução da efetividade decisória.

A efetividade decisória esperada, após detido trabalho de auditoria desempenhado com a reconhecida *expertise* dos Tribunais de Contas, não pode ser aferida pelo número de processos julgados, de contas reprovadas, tampouco no montante de multas aplicadas e de valores fixados em alcance, como passíveis de restituição ao erário, quando tais multas e recursos restituíveis ao erário não se vejam devidamente executados.

Nesta mesma senda, temos ainda, no específico imbróglio que envolve o "julgamento político" das contas anuais dos Prefeitos Municipais, a efetividade de todo o trabalho desenvolvido pelos Tribunais de Contas, até a emissão do parecer prévio, que é colocada em risco, quando se evidenciam situações de omissão das Câmaras Municipais, quer seja no intempestivo julgamento e, com maior gravidade, na inobservância dos princípios elementares à fixação do devido processo legal, com a ausência de motivação das decisões ou motivações absolutamente deturpadas do espírito republicano, em especial, daquelas que concedem aprovação, a despeito de falhas de natureza grave fixadas no curso da instrução dos processos de contas.

Dentro deste contexto, revela-se como compreensível que, apesar do inequívoco volume de contas processadas, instruídas e julgadas, anualmente, pelos trinta e três Tribunais de Contas Municipais, Estaduais e da União, o efetivo resultado em prol da população, notadamente no âmbito dos municípios, pouco se faz perceber, seja por não haver efetiva recomposição do erário e, assim, a possibilidade de investimento atual em políticas públicas, quer pela manutenção de agentes políticos, notadamente de Prefeitos Municipais, como atuantes no cenário eleitoral, albergados em decisões proferidas pelas Câmaras Municipais, absolutamente dissociadas da realidade.

Lado outro, as cominações sancionatórias, sejam as diretas, a exemplo das multas aplicadas, sejam as indiretas, com a determinação de restituição ao erário,

para as quais a efetividade depende de terceiros, que não o próprio Tribunal de Contas, não alcançam, *in totum*, o preconizado binômio retribuição-prevenção, perante os agentes políticos jurisdicionados, vez que as mesmas, como regra, não vinham se mostrando efetivas em desfavor do patrimônio dos mesmos.

Destacam-se, neste sentido, os pontos focais que comportam reflexão e a construção de novos caminhos destinados a assegurar efetividade das decisões dos Tribunais de Contas, identificados, para fins didáticos deste trabalho, sob a perspectiva das contas municipais, *in casu*, levantada empiricamente na atuação do TCM-PA, o que não elide sua transposição, observadas suas peculiaridades, para as contas vinculadas aos Estados e a União, tal como segue:

a) O "julgamento político" das contas do Chefe do Executivo Municipal, pelas Câmaras Municipais;
b) A execução dos valores apontados em alcance (dano ao erário) pelas Procuradorias Municipais;
c) A execução das multas aplicadas aos ordenadores, convertidas ao erário estadual, sob encargo das Procuradorias Gerais dos Estados.

3.1 Do "julgamento político" das contas anuais dos prefeitos municipais

O C. STF estabeleceu recente posicionamento, com repercussão geral, que fixou a exclusiva competência deliberativa final a ser proferida pelas Câmaras Municipais, junto às contas anuais do Chefe do Executivo Municipal, independentemente da dicotomia temática usualmente adotada, na repartição destas em contas de governo e contas de gestão, nos termos dos Recursos Extraordinários nº 848.826/DF e 729.744/MG, cujas ementas são transcritas:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO 848.826 - DISTRITO FEDERAL:
> Recurso extraordinário. Prestação de contas do chefe do poder executivo municipal. Parecer prévio do tribunal de contas. Eficácia sujeita ao crivo parlamentar. Competência da câmara municipal para o julgamento das contas de governo e de gestão. Lei complementar 64/1990, alterada pela lei complementar 135/2010. Inelegibilidade. Decisão irrecorrível. Atribuição do legislativo local. Recurso extraordinário conhecido e provido.
> I – Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, §2º).
> II – O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República ("*checks and balances*").
> III – A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a

> decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/ 2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas.
> IV – Tese adotada pelo Plenário da Corte: "Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores".
> V – Recurso extraordinário conhecido e provido.
> RECURSO EXTRAORDINÁRIO - 729.744 MINAS GERAIS:
> Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. 2. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa. 3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Impossibilidade. 5. Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido.

Os referenciados julgamentos, proferidos no âmbito da Suprema Corte, ainda não registraram, até a data de fechamento deste trabalho, o competente trânsito em julgado, dada a interposição de Embargos e Pedidos de Vista, ainda não apreciados pelo Tribunal Pleno, o que não tem afastado a utilização destes "precedentes", junto às Cortes Estaduais, onde a situação de pretensa inelegibilidade, somente poderia se manter após o julgamento pelas Câmaras Municipais, a exemplo do verificado perante o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (Processo n.º 5154663.75.2016.8.09.0051), conforme ementa que segue:

> Apelação cível. Ação declaratória de nulidade de ato administrativo. TCM/GO. Competência. Acórdãos julgando as contas do ex-prefeito, com aplicação de penalidade. Possibilidade. 1. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás não tem competência para o julgamento das contas de governo dos prefeitos, porquanto essa função é da Câmara Municipal. 2. Todavia, no que se refere ao julgamento das contas de gestão, a competência é do Tribunal de Contas dos Municípios. 3. A inelegibilidade do Chefe do Poder Executivo, prevista no artigo 1º, I, "g" da LC 64/90, em razão do julgamento de contas, é de competência exclusiva da Câmara de Vereadores. Apelo conhecido e parcialmente provido. Sentença reformada.

Neste cenário jurídico atual, justificável preocupação emerge, quando se traz à evidência, a politização, no sentido não republicano da palavra, da atuação dos Vereadores, no desempenho de tal função constitucional ou, ainda, quando se evidenciam, notadamente nos municípios menos desenvolvidos, a baixa qualificação dos quadros de *Edis* e das respectivas Assessorias Jurídicas, na apreciação de mérito dos pareceres prévios e, por conseguinte, das contas anuais do Chefe do Executivo.

O panorama presente, a partir de amostragem realizada empiricamente em casos concretos no âmbito do Estado do Pará, justifica a preocupação que se aponta, quanto à precariedade com que as prestações de contas dos Prefeitos Municipais são apreciadas perante o Legislativo Municipal, sendo identificadas com grande clareza, a realização de julgamentos descolados do devido processo legal e assentados em decisões sem qualquer fundamentação que ampare ou justifique a aprovação das contas, em detrimento aos elementos técnicos consignados junto à manifestação exarada pelo TCM-PA, sob a forma de parecer prévio, contrários à aprovação.

Desta forma, emergem exemplificativamente, três casos concretos evidenciados junto ao TCM-PA, com julgamentos proferidos em contas anuais (governo e gestão), identificados e enfrentados no ano de 2018, pela Diretoria Jurídica daquela Corte de Contas, descritos a seguir.

3.1.1 Prefeitura municipal de Soure/PA (exercício financeiro de 2003)

O primeiro caso é oriundo do município de Soure, localizado no Arquipélago do Marajó, onde a prestação de contas anuais do então Prefeito Municipal, para o exercício de 2003, Sr. Ari Jorge Rodrigues Dias, recebeu parecer prévio contrário à aprovação, nos termos da Resolução nº 12.196/2016 (Processo nº 820012003-00), indicando atos gravíssimos em sua gestão, dentre os quais se fez a apuração de dano ao Erário, notadamente:

- Realização de despesas sem autorização legal no montante de R$3.624.378,62 (três milhões, seiscentos e vinte e quatro mil, trezentos e setenta e oito reais e sessenta e dois centavos);
- Alcance com efetividade de dano apurado, passível de restituição ao Erário, do montante de R$3.130.232,15 (três milhões, cento e trinta mil, duzentos e trinta e dois reais e quinze centavos);
- Não comprovação de processo licitatório regular para embasar despesas no montante de R$717.172,21 (setecentos e dezessete mil, cento e setenta e dois reais e vinte e um centavos);
- Não cumprimento de limites constitucionais e legais de despesas, dentre os quais: art. 212, da CF/88; art. 60, §5º do ADCT e do art. 7º da Lei nº 9.424/97 (Fundef); art. 29-A, I, da CF/88.

Apesar das falhas de natureza gravíssima assentadas junto ao parecer prévio do TCM-PA, entendeu a Câmara Municipal de Soure em aprovar a prestação de contas do ex-Prefeito, sem qualquer parecer que refutasse os achados técnicos apreciados junto ao parecer prévio ou fundamentação dos votos consignados pelos vereadores, durante a sessão daquele Poder.

3.1.2 Prefeitura municipal de Itaituba/PA (exercício de 2004)

O segundo caso é obtido junto ao município de Itaituba, localizado na Região Oeste do Estado do Pará, onde a prestação de contas anuais do então Prefeito Municipal, Sr. Benigno Olazar Reges, para o exercício de 2004, recebeu parecer prévio contrário à aprovação, nos termos da Resolução nº 8.631/2007 (Processo nº 200506574-00), indicando, igualmente, atos gravíssimos de gestão que, novamente, resultaram em prejuízo ao Erário Municipal, dentre os quais:

- Omissão no dever de prestar contas;
- Revelia do ordenador responsável, para apresentação de defesa, junto aos autos da tomada de contas;
- Imputação de débito (alcance), em razão de dano ao erário, em montante histórico de R$-17.955.102,60 (dezessete milhões, novecentos e cinquenta e cinco mil, cento e dois reais e sessenta centavos).

Neste caso, conforme apuração realizada pelo TCM-PA, as contas anuais do exercício de 2004, receberam processamento junto ao Poder Legislativo, o qual proferiu decisão no sentido de não acompanhar o parecer prévio exarado pela Corte de Contas, a partir de Pareceres emitidos pela Assessoria Jurídica e pela Comissão Permanente de Finanças e Orçamento, ambos vinculados ao Poder Legislativo Municipal.

Os argumentos ali firmados demonstram, "data venia", o indubitável caráter político da decisão firmada, quando se identifica a absoluta ausência da apreciação dos pontos de irregularidades que consignaram a emissão do parecer prévio aprovado pelo TCM-PA, ao que se destacam, apenas a título exemplificativo, o fato de ignorarem por completo a situação fática exposta junto aos autos da prestação/tomada de contas, em que se estabelece a omissão no dever de prestar contas, referente ao exercício de 2004, além da omissão no encaminhamento dos instrumentos de controle e fiscalização orçamentária e financeira, fatos estes determinantes à determinação de restituição ao Erário, da quantia apontada em alcance.

3.1.3 Prefeitura municipal de Xinguara/PA (exercício de 2004)

O terceiro e último caso concreto colecionado vem do município de Xinguara, localizado na Região Sul do Pará, onde a prestação de contas anuais do então Prefeito Municipal, Sr. Atil José de Souza, para o exercício de 2004, recebeu parecer prévio contrário à aprovação, nos termos da Resolução nº 13.441/2007 (Processo nº 870012004-00), indicando, igualmente, atos gravíssimos de gestão que, novamente, resultaram em prejuízo ao Erário Municipal, dentre os quais:

- Omissão no dever de prestar contas;
- Imputação de débito (alcance), em razão de danos ao erário, em montante histórico de R$-4.812.368,46 (quatro milhões, oitocentos e doze mil, trezentos e sessenta e oito reais e quarenta e seis centavos).

Neste caso, tal como noticiado junto ao TCM-PA, as contas anuais do exercício de 2004, do Executivo municipal, receberam processamento junto ao Poder Legislativo, o qual proferiu decisão no sentido de não acompanhar o parecer prévio exarado a partir do Parecer da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento, vinculada ao Poder Legislativo municipal, sob a qual já se poderia estabelecer clara parcialidade quando, mesmo antes de adentrar no mérito dos pontos de controle, assentou juízo de valor quanto à pessoa do ex-Prefeito, ao que se transcreve:

> […] muito complexo acatar o proposto pelo TCM da forma como estampado nos Relatórios apresentados, que culminou com a recomendação para que esta Câmara seja responsável pela possível ruína do ser humano, representado aqui na pessoa do ex-ordenador de despesas Atil José de Souza, homem de ilibada conduta pessoal, onde jamais se ouviu falar em precedentes imorais […].
> O que vemos no presente cenário é um povo satisfeito com o exercício do mandato de um gestor respeitável e de outro o dever de fazer cumprir a lei, talvez não como sugerida na recomendação da Corte de Contas, porém com muita responsabilidade para que a justiça seja empregada sem que haja demasiado prejuízo às partes, ambas vítimas da morosidade dos sistemas envolvidos.
> Diante do sistema político, a vítima Atil José de Souza, ex-Prefeito de Xinguara quando o subsistema político-partidário carregado de paixão em uma artimanha medonha o fez refém, onde seu oponente sucessor pleiteou ao Poder Judiciário, a busca e apreensão dos documentos comprobatórios da Receita e Despesa até então sob sua responsabilidade […]. (Grifos nossos)

Não fosse o bastante, com maior gravidade são apontadas as motivações de votos dos *Edis,* por ocasião da submissão das contas no Plenário da Câmara Municipal, sob as quais se remete, conforme transcrições da Ata da Décima Sexta Sessão Extraordinária, realizada em 2017:

> […] Atil foi o pai das creches e que deixou Xinguara uma cidade bonita para se viver. Afirmo que o citado Ex-Prefeito deixou a Avenida Xingu bela, fez praças e manteve o pagamento dos servidores públicos municipais em dia. Afirmou que Atil tinha carinho com os vereadores. […] destacou que os valores constantes do parecer prévio emitido pelo TCM são referentes a multas. Disse que Atil José de Souza está em Palmas trabalhando e que o convidou para estar aqui para se defender. No entanto, afirmou que o ex-prefeito não tem condições de vir a Xinguara, mas pediu o contato telefônico de todos os vereadores. Pediu aos nobres vereadores que conheçam o senhor Atil José de Souza pois ele sempre estará disponível para atender a todos.
> Vereador ADAIR MARINHO
> […] que conheceu o mandato do senhor Atil José de Souza e que considera que foi um bom gestor e um grande parceiro da Câmara Municipal. […] votará para que as contas sejam arquivadas porque considera que o ex-prefeito foi muito bom para a população.

> Vereador DORISMAR ALTINO MEDEIROS
> [...] que há quatro anos perdeu o pai e, no início da década de oitenta, seu pai foi muito bem atendido pelo ex-prefeito. Afirmou que o que faz votar favoravelmente ao parecer da comissão é a consideração que tem pelo senhor Paulão que fazia parte da equipe de gestão do senhor Atil José de Souza. Observou que se o que estivesse em pauta fosse desvio de recursos, não votaria a favor nem se fosse pedido de seu pai. No entanto, afirmou que não é o caso. Disse que não foi reconhecido pelo Doutor Atil apesar de ter se empenhado na sua campanha, mas apesar disso, pelo Senhor Paulão, acompanhará o parecer emitido pelo Comissão Permanente de Finanças e Orçamentos.
> Vereador OLAIR REIS DA CONCEIÇÃO
> [...] quando era criança seu pai passou mal e o trouxeram a Xinguara para atendimento médico. Afirmou que o Doutor Atil ajudou a salvar a vida do seu pai. Destacou que, hoje, seu pai tem noventa anos e apresenta ótimo estado de saúde. Agradece a Deus e ao Doutor Atil José de Souza pela saúde do seu pai.
> Vereador JOSÉ ROSA DA SILVA.

Revela-se, portanto, ainda que em grau de amostragem, que os respectivos legislativos municipais ignoraram de maneira absolutamente surpreendente, porém sem ineditismo, o devido processo legal legislativo; a necessidade de fundamentação de suas decisões e, meritoriamente, irregularidades de natureza gravíssima, inclusive em grau de improbidade administrativa, tais como a omissão no dever de prestar contas e os danos ao erário apontados em alcance, ao que chancelam seus julgamentos pautados em fundamentações absolutamente descabidas, para aprovar as respectivas contas, em decisões eivadas de vícios formais e materiais, instransponíveis.

3.2 Das medidas de cobrança dos valores em alcance (restituição ao erário)

Segundo ponto focal, com pertinência à efetividade das decisões prolatadas pelos Tribunais de Contas, notadamente com reflexos junto à sociedade civil, está centrado na cobrança por parte das Prefeituras Municipais dos valores apontados em alcance, como passíveis de restituição ao erário, dentro dos quais se insere a perspectiva de evidente danos ao erário.

Há de se compreender que, a partir do julgamento do ARE 823.347-RG[2], o C. STF fixou entendimento no sentido de afastar a possibilidade de ações executivas de cobrança atinentes à recomposição do erário pelos Tribunais de Contas e, ainda, pelo Ministério Público Estadual e Federal, ficando, tal medida, adstrita ao detentor

2 EMENTA: Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. Reafirmação de jurisprudência. 2. Direito Constitucional e Direito Processual Civil. Execução das decisões de condenação patrimonial proferidas pelos Tribunais de Contas. Legitimidade para propositura da ação executiva pelo ente público beneficiário. 3. Ilegitimidade ativa do Ministério Público, atuante ou não junto às Cortes de Contas, seja federal, seja estadual. Recurso não provido.

do direito subjetivo do crédito, ou seja, aos respectivos representantes dos Poderes Executivo, no âmbito Municipal, Estadual e da União, por intermédio das respectivas Procuradorias Jurídicas.

Destaca-se ainda que, as decisões (julgamentos) proferidas pelos TC's, possuem natureza de título executivo extrajudicial, os quais prescindem de inscrição em Dívida Ativa, como medida prévia a sua execução judicial, diante disto, verifica-se um cenário de flagrante omissão dos respectivos entes do Executivo, na adoção das medidas que se lhes impõe, com especial destaque no âmbito municipal.

Ainda, ressalta-se que a promoção de medidas administrativas e/ou judiciais de cobrança dos débitos apontados nas decisões dos Tribunais de Contas, comporta dever de ofício sem qualquer margem à discricionariedade dos respectivos Prefeitos Municipais, os quais em caso de inobservância, conduziriam, em tese, à prática de ato de improbidade administrativa e de crime de prevaricação, conforme inteligência do art. 10, incisos I, X e XII c/c art. 11, inciso II, da Lei Federal n.º 8.429/1992 e do art. 319 do Código Penal Brasileiro (CPB), respectivamente.

Ademais, além das gravosas repercussões pessoais e em desfavor do erário municipal, o que se pode observar, notadamente em municípios do interior do Estado do Pará, os quais são tomados como exemplo e base de análise empírica do presente trabalho, é que duas razões principais são detectadas para tal omissão grave, destacadamente: (I) falta de estruturação e capacitação técnica das Procuradorias Municipais e (II) interesses políticos vinculados ao rodízio de poder, no âmbito dos municípios.

Assim, seja por omissão culposa, no caso de não assegurar a efetiva e eficiente estruturação das Procuradorias Municipais ou, mais gravemente, por omissão dolosa, no sentido de negligenciar o dever legal de busca da recomposição do erário por satisfação de interesses políticos e/ou pessoais, o resultado se torna o mesmo, no sentido de não se ter a efetividade plena da ação do controle externo após todo o processamento das prestações de contas e seus respectivos julgamentos sob encargo dos Tribunais de Contas, quando, para tanto, depende-se da ação exclusiva e direta do Poder Executivo para proposição das ações de cobrança.

Não se pode ignorar, ainda, que as ações de execução judicial das decisões dos Tribunais de Contas, ao passo da realidade dos Tribunais de Justiça Estaduais e Federais que enfrentam diuturnamente a questão dos passivos processuais, inclusive com a promoção constante de medidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), encontram ainda dificuldades de efetividade, quer seja na localização dos ex-gestores públicos alcançados pelos débitos apurados, quer seja na localização de bens dos mesmos, dadas as medidas que se evidenciam na ocultação de bens e patrimônio, fator este que comporta similar prejudicialidade quanto à execução das multas aplicadas junto aos mesmos atos decisórios.

3.3 Das medidas de cobrança das multas aplicadas

Por fim, o terceiro entrave à efetividade das decisões proferidas, tal como já antecipado, volta-se a execução das multas aplicadas e ordinariamente convertidas aos Tribunais de Contas para reaparelhamento, modernização e capacitação de seus servidores e Membros, para a qual se faz contar com a atuação das Procuradorias Gerais dos Estados, no caso dos Tribunais de Contas Estaduais e dos Municípios.

É de senso comum, a exemplo do que se evidencia no Estado do Pará, que as Procuradorias Gerais dos Estados são dotadas de melhor estrutura e capacitação de seus serviços e Procuradores, mormente quando comparadas à grande maioria das Procuradorias Municipais.

Contudo, a ordinária ação de cobrança, *in casu*, execução das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, não se mostra na prática satisfatória em assegurar os efeitos desejados na incidência das sanções pecuniárias, tanto no seu caráter retributivo, quanto em seu caráter preventivo.

Em levantamento realizado junto ao TCM-PA, PGE-PA e SEFA-PA, com pertinência às ações promovidas nos anos de 2017 a 2019, de um total de 152 (cento e cinquenta e duas) ações judiciais de execução, não se identifica em nenhuma delas o resultado preconizado com o respectivo ingresso de receitas, fator este que praticamente se repete, junto à quinhentos e dezessete títulos executivos (atos decisórios) inscritos em Dívida Ativa Estadual até o exercício de 2016, dos quais, somente vinte e um foram quitados ou se encontram em parcelamento de débito.

4 Das perspectivas atuais e futuras na solução da situação problema

O contexto levantado a partir dos referenciados pontos focais conduzem ao movimento de inovação preconizado e esperado dos Tribunais de Contas, sob o qual há de se construir os caminhos à resolução ou, pelo menos, mitigação da situação problema, tendo como bússola indicativa à efetividade de sua atuação no controle externo em prol da sociedade civil.

No âmbito do TCM-PA, a exemplo de outras Cortes de Contas, medidas diversas estão sendo construídas e executadas, as quais amplificadas como boas-práticas, pelas ações de fortalecimento do controle externo desempenhadas pelo IRB e ATRICON, inclusive com espelhamento nos vigentes quesitos fixados no MMD-QATC de 2019, ao qual aderem a totalidade dos Tribunais de Contas dos Estados, Municípios e da União, em reconhecimento à relevância e necessidade da melhoria e fortalecimento de suas atividades.

Assim, sob a perspectiva de fortalecimento do controle externo, sob o foco da maior efetividade dos julgamentos proferidos pelos Tribunais de Contas, destacam-se as medidas atuais e futuras preconizadas à matéria.

4.1 Do "controle de qualidade" do julgamento político das contas anuais dos prefeitos municipais

A partir do posicionamento estabelecido pelo C. STF, em 2016, acerca da competência deliberativa final das Câmaras Municipais no julgamento político dos respectivos Chefes do Executivo, revelou-se a necessidade de maior e melhor monitoramento das decisões adotadas pelos Vereadores, a partir do recebimento dos pareceres prévios elaborados pelos Tribunais de Contas, no que se encerra o preconizado "controle de qualidade".

In concreto, no âmbito do TCM-PA, a partir de pesquisa por amostragem, realizada pela Diretoria Jurídica, utilizada no Projeto CAPACITAÇÃO 2019, da Escola de Contas Públicas daquele Tribunal, revelou-se que a partir de 2008, quando houve a separação das contas do Chefe do Executivo em governo (com emissão de parecer prévio) e gestão (com julgamento definitivo), os Prefeitos conseguiam obter maior número de aprovação das contas de governo, com base nos pontos de controle ali fixados, quando comparados com os resultados obtidos junto às contas de gestão, em uma proporção média de 3x1.

Assim, ordinariamente, tem-se que a partir da decisão proferida junto às contas de gestão, as quais definitivas e terminativas no âmbito dos Tribunais de Contas, diversos ex-Prefeitos se viram alijados do cenário político-eleitoral, com a impugnação de candidaturas pautadas no previsto pela alínea "g", inciso I, do art. 1º, da Lei Complementar nº. 64 de 1990 (Lei da Ficha Limpa).

Este cenário permaneceu consolidado, inclusive nas últimas eleições realizadas nos exercícios de 2016 (municipais) e 2018 (estaduais e federal), com a inserção dos ex-ordenadores de despesas, inclusive ex-Prefeitos Municipais, na lista encaminhada pelo TCM-PA à Justiça Eleitoral e a Procuradoria Eleitoral, através do sistema "SISCONTA Eleitoral", desenvolvido pelo Ministério Público Federal, para auxílio das Procuradorias Regionais Eleitorais de todo o país.

Desta forma, tomando por base a última relação encaminhada pelo TCM-PA à Justiça Eleitoral, em julho de 2018, conforme dados levantados na Secretaria Geral daquela Corte de Contas, foram nominados um total de duzentos e trinta e quatro ex-Prefeitos Municipais que receberam julgamento contrário à aprovação das contas de governo e/ou gestão, dentre os quais, pelo menos cento e oito exclusivamente por contas de gestão, que terão, em tese, preservadas as condições de elegibilidade, a partir da atual posição fixada pelo C. STF.

Sendo assim, dada a repercussão geral estabelecida a partir dos julgamentos dos RE´s 848826 e 729744, pelo C. STF, em que pese a ausência de trânsito em julgado, o cenário judicial já se mostra revelador no sentido de aderência à tese fixada pela Suprema Corte para que se tenha assegurado aos ex-Prefeitos, ainda que com contas reprovadas pelos Tribunais de Contas, a possibilidade de participação nas

eleições próximas até o aludido "julgamento político" a ser desempenhado pelas Câmaras Municipais.

Em perspectiva atual, o que se passou a adotar, a exemplo do trabalho desenvolvido pelo TCM-PA, é um maior e mais efetivo acompanhamento do julgamento das contas anuais dos ex-Prefeitos Municipais sob encargo dos respectivos legislativos, quer seja por sua tempestividade, quer seja no desenvolvimento de controle de qualidade destinado a estabelecer a regularidade dos procedimentos adotados, exigindo-lhes a remessa de informações e documentos atinentes ao processo legislativo executado no processamento das ditas contas anuais do Executivo.

A exigência da apresentação de informações e eventuais sanções decorrentes da omissão sob encargo dos Presidentes das Câmaras Municipais, revelam-se como medidas mais simples, inseríveis no rol de competências próprias dos Tribunais de Contas, ao que, contudo, para se espelhar resultado útil ao aludido "controle de qualidade" desempenhado, houve a necessidade de inovação.

Neste sentido, em profícuos debates realizados através da Rede de Controle, em especial, com a participação do Ministério Público do Estado do Pará, através do Núcleo de Combate à Corrupção e à Improbidade Administrativa (NCIC), viu-se construir uma parceria institucional, até onde se tem conhecimento, inédita no âmbito do controle externo, para tal atividade voltada ao fornecimento de subsídios ao *Parquet* para ingresso de ações judiciais que objetivam a anulação de decisões proferidas pelas Câmaras Municipais, quando evidenciadas graves transgressões ao devido processo legal administrativo.

O *leading case* desta atuação conjunta se evidenciou junto ao primeiro caso concreto apresentado no item 3.1, supra, vinculado à Prefeitura Municipal de Soure (2003), quando foi interposta a primeira ação, no âmbito do Estado do Pará, destinada à anulação do julgamento proferido pelo Legislativo Municipal, a qual tramitou sob os autos da Ação Civil Pública de Anulação de Ato Jurídico e Obrigação de Fazer (Processo nº 0001201-53.2018.8.14.0059 – TJ-PA).

Após preliminar tentativa de contestação da Câmara Municipal, entenderam os vereadores que participaram da decisão inquinada, em se adotar procedimento de revogação/anulação do Decreto Legislativo, aprovado em favor do ex-Prefeito Municipal.

A partir do caso concreto evidenciado diversas outras Câmaras Municipais estão sendo, preliminarmente, instadas pelo TCM-PA, no sentido de oportunizar, antes da remessa do caso ao Ministério Público Estadual, a adoção de providências internas no exercício da autotutela, para revogação de Decretos Legislativos que aprovam prestação de contas em detrimento dos elementos consignados junto aos pareceres prévios, com resultados significativos em prol da moralidade e da probidade administrativas.

A sistemática adotada comporta aperfeiçoamento e permanente fortalecimento com o maior e mais rigoroso acompanhamento dos prazos e forma de julgamento pelas Câmaras Municipais, com o escopo de afastar do cenário político-eleitoral os ex-Prefeitos que cometeram atos graves e danosos em suas gestões.

Ademais, há de se referir no aspecto atinente às contas anuais do Chefe do Executivo Municipal, que as decisões proferidas no âmbito do C. STF, notadamente àquela vinculada ao RE 729.744-MG, asseguraram às Câmaras Municipais, o julgamento para fins político-eleitoral, de outro, estabelecem a plena eficácia decisória emanada dos Tribunais de Contas, quanto aos demais aspectos, notadamente, para fins de (i) imputação de débito; (ii) aplicação de multas e (iii) providências de alçada do Ministério Público Estadual, objetivando o processamento por ato de improbidade administrativa e/ou de crime contra a administração pública.

Por parte do C. STF, houve o reconhecimento nos processos de prestação de contas da tríplice dimensão das decisões preferidas, conforme classificação preconizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, apresentada pelo Exmo. Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado[3], que serviu de escopo teórico na elaboração da Resolução 1/2018/ATRICON, a saber:

- Dimensão política: explora a responsabilidade político-administrativa, atingindo direitos políticos, materializados em (i) inabilitação para cargo público eletivo e (ii) extinção de mandato eletivo;
- Dimensão sancionatória: possibilita a aplicação de penalidades, materializadas em (i) multa; (ii) inabilitação para exercer função pública e (iii) declaração de inidoneidade para participar de licitação, consubstanciadas junto ao acórdão (ato decisório), o qual encerra título executivo (CF, art. 71, §3º);
- Dimensão indenizatória: destinada à reparação de dano patrimonial, através da imputação de débito, consubstanciado junto ao acórdão (ato decisório), o qual encerra título executivo (CF, art. 71, §3º).

Nesta senda, há de se destacar que a metodologia recomendada pela ATRICON, pauta-se na expedição, junto às contas de gestão do Prefeito Municipal, de dois atos decisórios autônomos/distintos, porém simétricos, destacadamente, um parecer prévio (Resolução), o qual será encaminhado ao Legislativo Municipal, exclusivamente para fins de incidência da Lei da Ficha Limpa e, ainda, um ato de julgamento (Acórdão), destinado à imputação de multas e parcelas restituíveis ao erário, direcionados ao Executivo Municipal (ação de execução) e ao Ministério Público Estadual (ações de improbidade e criminais).

Reconhece-se, portanto, que o modelo idealizado pelo TCE-MA e encampado pelo grupo de trabalho criado pela ATRICON[4], responsável pela proposição da citada Resolução 1/2018, revela o especial cuidado que teve aquela Corte de Contas em extrair o maior aproveitamento dos termos da decisão prolatada pelo C. STF, junto ao RE nº 848.826/DF, inequivocamente desfavorável aos Tribunais de Contas.

3 Elementos consignados em reunião da Comissão Técnica designada pela ATRICON, em 2018, no Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, através da Portaria nº 14/2018.

4 Designado pela Portaria nº 14/2018: "Designar componentes de comissão que deverá propor uma regulamentação, no âmbito do Sistema de Controle Externo, da temática do julgamento das contas de prefeitos ordenadores de despesa, à luz da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal".

4.2 Do acompanhamento e monitoramento das ações voltadas à restituição do erário

Tal como delineado, a posição consagrada junto ao C. STF afastou em definitivo a possibilidade de atuação direta dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, na adoção de medidas judiciais destinadas à execução dos responsáveis apontados em alcance, recaindo assim, a titularidade de tais ações aos respectivos entes detentores do direito de ressarcimento.

Se por um lado não é admitida a atuação direta dos órgãos de controle externo referenciados, incumbe-se aos mesmos, a atuação indireta, no sentido de fiscalizar os detentores da titularidade das ações de ressarcimento, *in casu*, os respectivos Chefes dos Poderes Executivos, notadamente, no âmbito municipal.

Para tanto, exige-se a adoção de medidas fiscalizatórias junto às Prefeituras Municipais, em primeira análise, quanto ao necessário aparelhamento e instalação de Procuradorias Municipais, dotadas de corpo técnico qualificado e suficiente para o desempenho de tais atividades.

Seguidamente, ainda dentro dos aspectos para os quais se encontra legitimada a atuação dos Tribunais de Contas, deve-se impor o concomitante e permanente acompanhamento dos desdobramentos dos julgamentos proferidos, exigindo-se dos Prefeitos Municipais a demonstração de que estão sendo adotados os procedimentos necessários à persecução dos créditos devidos à municipalidade.

O exercício do poder de coerção dos Tribunais de Contas, novamente com apoio do Ministério Público, pode e deve ser desempenhado através da fixação de normativos voltados a se impor, obrigatoriamente, a prestação de informações, quanto aos procedimentos de inscrição em Dívida Ativa e, por conseguinte, da propositura de ações judiciais de execução.

Verificada a omissão de informações e/ou detectada a omissão na atuação do Executivo Municipal face ao dever legal de buscar a recomposição do erário, a qual comportaria, em caso de omissão, ilegal renúncia de receita, para além do descumprimento de dever de ofício, ter-se-ão os elementos necessários e suficientes à propositura de ações de improbidade administrativa e, ainda, ações criminais, em desfavor dos Prefeitos.

No âmbito do TCM-PA, procedeu-se em 2019, com a aprovação de emenda ao seu Regimento Interno, através do Ato n.º 20, "batizado" de Ato da Efetividade, o qual, ao passo de estabelecer medidas voltadas à maior eficácia dos procedimentos de execução das multas aplicadas pela citada Corte de Contas, que serão abordados a seguir, instituiu regramento específico, no sentido de reforçar as repercussões possíveis e indesejáveis em desfavor dos respectivos Prefeitos Municipais, que deixem de adotar as medidas necessárias à recomposição do erário, a partir de decisões prolatadas pelo controle externo.

Por oportuno, destacam-se as diretrizes fixadas na Emenda Regimental, aprovada no âmbito do TCM-PA, *in verbis*:

> Seção II
> Da Restituição de Valores
> Art. 287. Independente de multa aplicada cumulativamente, havendo imputação de obrigação do responsável na restituição de valores aos cofres públicos, seu nome será imediatamente inscrito no Cadastro Eletrônico de Inadimplentes – CEI, até a comprovação, neste TCMPA, de quitação ou parcelamento do débito junto Poder Executivo Municipal.
> § 1º Sem prejuízo das medidas mencionadas no caput, o Tribunal de Contas encaminhará o ato decisório (Acórdão e/ou Resolução), que constitui título executivo (art. 71, §3º, da CF/88), com os necessários documentos de instrução, ao Chefe do Poder Executivo Municipal, para inscrição na Dívida Ativa Municipal e/ou execução judicial, por intermédio da Procuradoria Jurídica do Município.
> § 2º O Chefe do Executivo Municipal comunicará ao TCMPA, no prazo de até sessenta dias, das providências adotadas – administrativas e/ou judiciais – destinadas ao ressarcimento de valores ao erário, sob pena de encaminhamento do fato ao Ministério Público Estadual, para adoção de providências de alçada, vinculadas a apuração de ato de improbidade administrativa (art. 10, incisos I, X e XII c/c art. 11, inciso II, da Lei Federal n.º 8.429/1992) e de crime de prevaricação (art. 319, CPB).
> § 3º O Presidente do Tribunal de Contas encaminhará à Justiça Eleitoral a relação dos inadimplentes na restituição de valores e pagamento de multas, até trinta dias antes da data prevista na lei eleitoral para término do prazo de registro das candidaturas às eleições que se realizem no âmbito do Estado e Municípios.
> § 4º O não cumprimento das decisões do Tribunal de Contas referentes à restituição de valores, por parte dos responsáveis e entidades vinculadas à sua jurisdição, no prazo e forma fixados, resultará na sanção automática de impedimento de obtenção de certidão liberatória para todos os fins, inclusive para transferências voluntárias.
> § 5º O prazo para comprovação da restituição de valores aos cofres públicos, pelos ordenadores responsáveis, junto ao Tribunal de Contas, será de sessenta dias corridos, contados da data de publicação da decisão que aplicou a sanção ou da publicação da decisão que julgou o recurso interposto.

Revela-se, desta feita, que a atuação da Rede de Controle Externo, notadamente com o fortalecimento de parceria entre os Tribunais de Contas e o Ministério Público, é medida preconizada e indispensável à potencialização de resultados concretos em favor da sociedade, a partir do exercício combinado de competências, materializado no julgamento das prestações de contas.

Ao passo das medidas mais extremas indicadas, é reconhecido e devido, ainda, o exercício da função pedagógica das Cortes de Contas, ao que a orientação e capacitação dos entes jurisdicionados, quanto à relevância da matéria e, sobretudo, dos aspectos positivos da mesma, no equilíbrio das contas públicas, é medida que deve ser adotada.

Neste sentido, destaca-se boa-prática evidenciada junto aos municípios sob jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), onde vem se impondo a recuperação de créditos pelas Prefeituras paranaenses devido ao protesto em Cartório das Certidões de Dívida Ativa de valores referentes às decisões transitadas em julgado daquela Corte de Contas, com incremento da arrecadação dos municípios e do Governo Estadual.

É noticiado pelo TCE-PR[5] que

> somente em setembro (2018) foram recolhidos quase R$ 196 mil por 19 agentes públicos penalizados por decisões do Tribunal, a maior parte dos recursos (51%) decorrentes de decisões aplicadas há mais de dez anos (...) foram recolhidos em trinta dias exatos R$ 195.946,88, sendo que 68% das multas e devoluções de recursos, ou mais de R$ 134 mil, estavam sendo executadas havia mais de cinco anos.

Temos que as medidas coordenadas e orientadas pela Corte de Contas do Paraná, junto aos entes jurisdicionados, não elide a necessidade de que os mesmos, por serem detentores dos respectivos créditos, adotem as medidas administrativas voltadas à inscrição em Dívida Ativa e, por conseguinte, realizem parcerias ou contratações com os Cartórios de Protesto de Títulos, que visem assegurar os meios necessários a constrição do devedor.

4.3 Da inovação nos procedimentos de cobrança das multas fixadas

O cenário atualmente vivenciado, não somente pelo TCM-PA, mas de maneira mais ou menos uniforme em todos os Tribunais de Contas, tem revelado a baixa efetividade das decisões no aspecto sancionatório-pecuniário, o qual, de majoritário entendimento, preconiza o seu duplo viés retributivo e preventivo, que só se mostra relevante quando se faz incidir de maneira concreta.

Assim, na medida em que as sanções pecuniárias não se fazem sentir, em desfavor dos ordenadores alcançados com tal repreenda, não se alcança o resultado esperado, no que alude a prevenção própria, ou seja, o do entendimento daquele que sofreu a sanção, facultando-lhe "aprender com os próprios erros", ou ainda, como maior gravidade, no âmbito da sociedade e dos demais agentes políticos, posto que a estes não se revela que eventual irregularidade que se venha a cometer, em desfavor da Administração Pública, conduzirá no sancionamento ao que for responsabilizado.

Não se ignora que as medidas ordinárias e esperadas dos Tribunais de Contas são regularmente adotadas, notadamente quanto ao encaminhamento dos respectivos títulos executivos para inscrição em Dívida Ativa e/ou execução judicial direta, por

5 https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/protesto-em-cartorio-de-sancoes-do-tce-leva-r$-196-mil-a-caixa-de-prefeituras-em-setembro/2806/N

intermédio das Procuradorias Gerais dos Estados, as quais, igualmente, dentro do que lhes é ordinariamente possível e exigível, adotam as providências judiciais de cobrança.

Contudo, o rito ordinário de inscrição em Dívida Ativa e execução judicial se revelaram na prática pouco eficazes no que tem pertinência a efetiva quitação das multas, o que em parte se evidencia no tempo de tramitação das ações judiciais, nas dificuldades de localização de patrimônio dos devedores ou na inexistência de bens penhoráveis.

Sendo assim, atentos às boas práticas deflagradas por outros Tribunais de Contas, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul, o TCM-PA em atuação conjunta com a Procuradoria Geral do Estado do Pará e com o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos Brasil - Seção Pará (IEPTB-PA), celebrou Acordo de Cooperação, objetivando o envio para protestos dos títulos executivos que contemplam valores devidos por seus jurisdicionados vinculados a sanções pecuniárias, com atuação em todos os Cartórios de Protesto do Estado do Pará.

O citado Acordo firmado entre o TCM-PA, PGE-PA e IEPTB-PA se fez preceder de alteração do Regimento Interno daquela Corte, instituído através do já citado Ato n.º 20/2019, do qual se extrai:

> Art. 281. Quando as multas cominadas não forem pagas no prazo estabelecido, os títulos executivos, instruídos em Processos Administrativos de Execução, serão encaminhados à Procuradoria Geral do Estado do Pará, objetivando seu protesto e/ou cobrança judicial, para além de se fazer inserir, o nome do responsável, junto ao Cadastro Eletrônico de Inadimplentes – CEI, do TCMPA.
> § 1º A título de racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, para fins exclusivos de execução judicial, adotar-se-á, como valor de piso, para as respectivas ações executivas de cobrança, aquele fixado à Procuradoria Geral do Estado do Pará, nos termos da Lei Estadual n.º 7.772/2013, ou de norma posterior que lhe venha revogar e/ou alterar.
> § 2º Os títulos executivos, independentemente do valor de alçada, definido no §1º deste artigo, serão encaminhados, obrigatoriamente para protesto, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para lhe ser dada quitação, sem prejuízo de outras formas de cobrança administrativa.
> § 3º Após a remessa dos títulos executivos, prevista no caput deste artigo, fica autorizada, mediante Acordo de Cooperação, a realização de parcelamento de débitos, administrativo ou judicial, mediante requisição do ordenador responsável, exclusivamente, junto à Procuradoria Geral do Estado do Pará, independentemente das medidas de protesto e cobrança, administrativa e/ou judicial, adotadas pela mesma.
> § 4º O parcelamento de débitos, previsto no §3º, deste artigo, deverá observar, impositivamente:
> a) Limitação em até 20 (vinte) parcelas;
> b) Fixação de parcela mínima, correspondente à 100 (cem) Unidades Padrão Fiscal do Estado do Pará (UPF-PA);
> c) Quitação, na primeira parcela, dos honorários advocatícios, emolumentos de protesto e custas judiciais, conforme o caso.

> d) Recolhimento dos emolumentos, custas e/ou quaisquer outras despesas (postecipação), em guia/boleto próprio, emitidos pelos Tabelionatos de Protesto e/ou por entidade representativa dos mesmos, no Estado do Pará.
> §5º No prazo de até 02 (dois) dias úteis, a contar da assinatura do Termo de Parcelamento, na forma prescrita pelos §§3º e 4º, deste artigo, caberá à Procuradoria Geral do Estado remeter extrato do mesmo, para publicação junto ao Diário Oficial Eletrônico do TCMPA, contendo, obrigatoriamente, as seguintes informações:
> a) Número do Termo de Parcelamento;
> b) Número(s) do(s) título(s) executivo(s) vinculado(s);
> c) Ordenador responsável;
> d) Número de Parcelas;
> e) Valor da Parcela;
> f) Data de vencimento das parcelas;
> g) Data de assinatura do Termo de Parcelamento.
> §6º O recolhimento da multa, após a remessa do título executivo, na forma do caput deste artigo – total ou parcelado – será obrigatoriamente realizado por meio de boleto bancário, emitido diretamente pela Procuradoria Geral do Estado do Pará, em favor do FUMREAP/TCMPA, por intermédio de sistema e senha fornecidos pelo Tribunal de Contas. (PARÁ, 2019)

É noticiado pela Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul[6], o inequívoco sucesso do modelo adotado, quando se apurou que

> desde novembro de 2015, 1.580 certidões de multas impostas pelo Tribunal de Contas do Estado foram protestadas, havendo o pagamento de 1.098 delas - a maioria sem ajuizamento. Os números indicam redução da atividade judicial-contenciosa à taxa de 70%. (RIO GRANDE DO SUL, 2019)

A perspectiva atual e futura, mediante a conclusão do novo modelo de persecução do pagamento das multas é o efetivo incremento da efetividade preconizada, isto porque, tal sistemática de cobrança, a qual não elide a possibilidade das vias ordinárias, a exemplo das ações judiciais, comportam claros benefícios, destacadamente:

- Racionalização na proposição de ações judiciais, com inequívoca repercussão favorável, junto ao Poder Judiciário;
- Celeridade dos procedimentos de notificação do devedor e, assim, no recebimento da quantia inadimplida;
- Benefício ao devedor, que poderá saldar seu débito sem risco de penhora dos seus bens;
- Maior efetividade na cobrança das multas aplicadas pelo Tribunal de Contas, uma vez que o registro de protesto alcança, em grande parte, o único patrimônio do devedor, qual seja, o seu crédito no mercado, quando

6 https://www.pge.rs.gov.br/protesto-de-certidoes-de-multas-impostas-pelo-tce-evitou-a-judicializacao-em-70-dos-casos

as restrições em questão, conduzem à *negativação* do mesmo na obtenção de financiamentos, crédito bancário e de cartão de crédito.

- Implementação do ingresso de receitas, em favor das Cortes de Contas, as quais revertidas em favor de Fundos próprios que objetivam a modernização e o reaparelhamento deles, no desenvolvimento das ações de controle externo.

Assim, o cenário que se revela atual e futuro, corrobora no sentido de aumento da efetividade das decisões aplicadas pelos Tribunais de Contas, através da modernização ou inovação dos meios de coerção de pagamento, legalmente admitidos, pela via célere e objetiva do protesto dos títulos executivos que se constroem a partir das decisões com trânsito em julgado dos processos de prestação de contas.

5 Considerações finais

No contexto estabelecido por este trabalho, objetivou-se estabelecer a necessidade do fomento das ações e atribuições dos Tribunais de Contas na constante persecução da efetividade de suas decisões, balizados no desdobramento externo dos julgamentos proferidos em favor da sociedade civil, nos quais se inserem o afastamento dos gestores, com contas reprovadas, do cenário político-eleitoral e da recomposição ao erário, com base nos danos apurados em desfavor da Fazenda Pública e, ainda, em favor da moralidade e da probidade administrativa, preconizada nos efeitos retributivo e preventivo das sanções pecuniárias impostas.

Os mecanismos e procedimentos que são apresentados, mostram-se a partir das experiências evidenciadas junto ao TCM-PA, TCE-RS e TCE-PR, como indispensáveis ao estabelecimento de novos e melhores padrões de efetividade, ampliando assim o reconhecimento pela sociedade civil quanto à relevância e imprescindibilidade do controle externo desenvolvido pelos Tribunais de Contas.

Revela-se, ainda, que a atuação mais efetiva e concreta dos Tribunais de Contas está balizada no extravasamento de seus muros e assim, de seus meios próprios, com a indispensável interlocução dos outros atores envolvidos no controle externo, os quais agregados através da nominada Rede de Controle Externo[7], dentre os quais de maior destaque o Ministério Público e as Procuradorias Gerais dos Estados, para desenvolvimento de ações conjuntas e alinhadas, observadas as competências próprias que assegurem a fiscalização e a execução dos julgamentos proferidos.

7 Instituída no Estado do Pará, desde 16.5.2016, Mediante o acordo de cooperação, publicado no Diário Oficial da União, de 20.5.2016, congregando esforços entre TCM-PA, TCE-PA, TCU, CGU, Procuradoria Federal no Pará, Procuradoria da República no Pará, Procuradoria da União no Estado do Pará, Ministério Público Estadual, Consultoria Jurídica da União, Superintendência da Polícia Federal no Pará, Superintendência da Polícia Rodoviária Federal, Superintendência Regional da Receita Federal no Brasil – 2ª Região Fiscal e Advocacia-Geral da União, com o compartilhamento de informações, expertise, banco de dados, tecnologias, fomentando o desenvolvimento de ações conjuntas, no permanente exercício do controle externo.

Por fim, o aperfeiçoamento e inovação das ferramentas já existentes, a congregação de esforços técnicos e socialização de boas-práticas institucionais, tal como vem realizando o IRB e a ATRICON, permitem a prospecção futura mais positiva, no sentido de que os Tribunais de Contas se consolidem ainda mais como instituições de excelência no controle externo, reconhecidos pela sociedade como indispensáveis ao aperfeiçoamento da gestão pública no Brasil.

Referências

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Manual de Procedimentos do Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)**. Brasília, DF: ATRICON, 2019.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução nº 1, de 3 de agosto de 2018**. Dispõe sobre as deliberações nos processos em que o Prefeito figura como ordenador de despesa. Brasília, DF: ATRICON, 2018. Disponível em: http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-012018-prefeito-ordenador-de-despesa/. Acesso em: 5 jul. 2019.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução nº 14 de 23 de maio de 2018**. Designar componentes de comissão que deverá propor uma regulamentação, no âmbito do Sistema de Controle Externo, da temática do julgamento das contas de prefeitos ordenadores de despesa, à luz da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: ATRICON, 2018. Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2018/05/PORTARIA-N%C2%BA-14-2018.pdf. Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado, 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 jul. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [1940]. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 5 jul. 2019

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, edição extra, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 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. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 21 mai. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 729.744/MG**. Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Impossibilidade. Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. Recurso extraordinário não provido. Relator: Min. Gilmar Mendes, 10 de agosto de 2016. Diário de Justiça Eletrônico, 23 ago. 2017. Disponível: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353. Acesso em: 1 out. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 848.826/DF**. Prestação de contas do chefe do Poder Executivo Municipal. Parecer prévio do Tribunal de Contas. Eficácia sujeita ao crivo parlamentar. Competência da Câmara Municipal para o julgamento das contas de Governo e de Gestão. Lei Complementar 64/1990, Alterada pela Lei Complementar 135/2010. Inelegibilidade. Decisão Irrecorrível. Atribuição do Legislativo local. Recurso Extraordinário Conhecido e provido. Relator: Roberto Barroso; Min. Redator do Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, 10 de agosto de 2016. Diário de Justiça Eletrônico, 24 ago. 2016. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838. Acesso em: 1 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário com Agravo 823.347/MA**. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. Reafirmação de jurisprudência. Direito constitucional e direito processual civil. Execução das decisões de condenação patrimonial proferidas pelos Tribunais de Contas. Legitimidade para propositura da ação executiva pelo ente público beneficiário. Ilegitimidade ativa do Ministério Público, atuante ou não junto às Cortes de Contas, seja federal, seja estadual. Recurso não provido. Relator: Min. Gilmar Mendes, 3 de outubro de 2014. Diário de Justiça Eletrônico, 28 out. 2014. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7044506. Acesso em: 1 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral da Presidência. Extrato de acordo de Cooperação Técnica. Formar rede de âmbito estadual com vistas à articulação de ações de fiscalização e combate à corrupção, controle social e interação das redes, nos âmbitos estadual e federal (Rede de Controle Externo). **Diário Oficial da União**: seção 3, Brasília, DF, ano 153, n. 96, p. 144, 20 maio 2016.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (Plenário). Apelação Cível nº 5154663.75.2016.8.09.0051-TJ/GO. Apelação cível. Ação declaratória de nulidade de ato administrativo. TCM/GO. Competência. Acórdãos julgando as contas do ex-prefeito, com aplicação de penalidade. Possibilidade. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás não tem competência para o julgamento das contas de governo dos prefeitos, porquanto essa função é da Câmara Municipal. Todavia, no que se refere ao julgamento das contas de gestão, a competência é do Tribunal de Contas dos Municípios. A inelegibilidade do Chefe do Poder Executivo, prevista no artigo 1º, I, "g" da LC 64/90, em razão do julgamento de contas, é de competência exclusiva da Câmara de Vereadores. Apelo conhecido e parcialmente provido. Sentença reformada. Relator: Des. Norival Santomé, em 14 de maio de 2019. **Diário de Justiça Eletrônico**, 17 maio 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. Ato nº 20, de 30 de maio de 2019. **Diário Oficial Eletrônico do TCM-PA**, Belém, 31 maio 2019. Disponível em: http://tcm.ioepa.com.br/diarios/2019/2019.05.31.DOE.pdf. Acesso em: 05 jul. 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios (Plenário). Resolução nº 13.441, de 29 de agosto de 2017. Prefeitura Municipal. Exercício de 2007. Relator: Cons. Cezar Colares, 20 de agosto de 2017. **Diário Oficial Eletrônico do TCM-PA**, Belém 24 nov. 2017. Disponível em: http://tcm.ioepa.com.br/diarios/2017/2017.11.24.DOE.pdf. Acesso em: 07/10/2019.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (Plenário). Resolução nº 8.631. Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Itaituba. Relator: Cons. Aloísio Chaves, 28 de agosto de 2007. **Diário Oficial do Estado do Pará**, 04 dez. 2007.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (Plenário). Processo de Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Soure nº 820012003-00. Resolução nº 12.196/2016. Relator: Cons. Sérgio Leão, em 10 de março de 2016, Plenário. **Diário Oficial do Estado do Pará**, 02 maio 2016.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Diretoria de Comunicação Social. **Protesto em cartório de sanções do TCE leva R$ 196 mil a caixa de prefeituras em setembro. 13 out. 2016**. Disponível em: https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/protesto-em-cartorio-de-sancoes-do-tce-leva-r$-196-mil-a-caixa-de-prefeituras-em-setembro/2806/N. Acesso em: 5 jul. 2019

RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria Geral do Estado. **Protesto de certidões de multas impostas pelo TCE evitou a judicialização em 70% dos casos**. Rio Grande do Sul: PGERS, 10 abr. 2019. Disponível em: https://www.pge.rs.gov.br/protesto-de-certidoes-de-multas-impostas-pelo-tce-evitou-a-judicializacao-em-70-dos-casos. Acesso em: 5 jul. 2019.

Destinação correta de resíduos sólidos urbanos e coleta seletiva: o papel dos tribunais de contas na concretização da política nacional de resíduos sólidos

The proper management of solid urban waste and selective collection: the duty of audit courts in make real the national policy on solid wastes

Maria Cecília Mendes Borges*

Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Procuradora do Ministério Público / Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Resumo: O presente estudo demonstra a importância do gerenciamento e destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos, notadamente diante dos objetivos norteadores da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS –, sequenciais e excludentes entre si: a não geração, a redução, a reutilização, a reciclagem e o tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Considerando as ações instituídas pela PNRS, estabelecida pela Lei n. 12.305/2010, demonstra-se que o Município deve realizar a coleta coletiva, sendo vantajosa a formação de consórcios entre os Municípios. Nessa seara, propõe-se que a efetividade da PNRS seja também garantida por meio da fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas, como por meio de auditorias operacionais.

Palavras-chave: Resíduos sólidos urbanos. Destinação final adequada. Fiscalização dos Tribunais de Contas.

Abstract: The present article demonstrates the importance of proper management of solid urban waste, with their correct destination, a procedure that should be made possible through the actions instituted by the National Policy on Solid Waste, introduced by Law number 12.305/2010, especially before its objectives, sequential and excluding between it: the non generation, the reduction, the reutilization, the recycling and the treatment of the solid urban waste, and also the final disposal environmentally adequate of the rejects. At the municipal level, demonstrates the necessity of the realization of selective collection and the advantages of the formation of consortium among municipalities. In this context, the aim is to prove that the effectiveness of this politics can also be ensured through the control exercised by the Audit Courts, also through operational audits.

Keywords: Municipal solid waste. Proper disposal. Inspections from the Audit Courts.

Artigo recebido em 07/07/2019. Aprovado em 23/08/2019.

* gabmcbmpc@gmail.com

1 Introdução

O presente estudo adota como referências as disposições legais estabelecidas pela Lei n. 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS –, notadamente diante do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dos objetivos constitucionais da política urbana e do poder-dever de controle afeto às Cortes de Contas.

Tendo em vista que o gerenciamento adequado dos resíduos sólidos é necessário para a defesa e preservação do meio ambiente, direito cuja garantia é dever do Poder Público e de toda a coletividade, nos termos constitucionais, a efetivação das ações instituídas pela referida lei deve ser garantida por todos. Considerando tal concepção, pretende-se identificar o papel a ser desempenhado pelos Tribunais de Contas no referido contexto.

Para isso, inicialmente, consideram-se as consequências geradas pela destinação incorreta dos resíduos sólidos urbanos, o que abarca problemas ambientais, sociais e financeiros.

Por ser competência dos Municípios a prestação dos serviços públicos relativos aos resíduos sólidos e a solução dos problemas ocasionados pela destinação incorreta destes, foram verificados quais os instrumentos fornecidos pela PNRS podem ser utilizados em tal âmbito, pretendendo-se comprovar os benefícios proporcionados pelo uso da coleta seletiva e pela formação de consórcios entre os Municípios.

Realizando-se um estudo de caso, analisa-se tal situação no Estado de Minas Gerais, demonstrando a proposta desenvolvida para auxiliar os Municípios na formação dos consórcios.

A partir disso, pretende-se demonstrar que o Tribunal de Contas deve contribuir para a efetividade das ações da PNRS, tal como por meio de auditorias operacionais no âmbito de tais consórcios.

2 A política nacional de resíduos sólidos e a responsabilidade por sua efetivação

O meio ambiente ecologicamente equilibrado configura-se como um direito de todos, caracterizado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, como assegura o art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988 – CF/88 –, dispositivo que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar tal garantia para as presentes e futuras gerações.

Considerando tal preceito constitucional, passados mais de duzentos anos que o químico francês *Antoine Laurent de Lavoisier* desenvolveu a lei de conservação das massas, conhecida como Lei de *Lavoisier* – segundo a qual "na natureza, nada se cria, nada se perde, tudo se transforma" – (PINCELI, 2019), as sociedades modernas,

ao que parece, só recentemente perceberam a importância da adoção de medidas de manejo de resíduos sólidos de forma adequada à saúde pública e ao meio ambiente. Ao menos, assim o é que se divulga.

Nesse sentido, alinhado com as políticas internacionais de desenvolvimento sustentável e em cumprimento ao comando do art. 225 da Constituição Federal, o governo brasileiro, após décadas de tramitação legislativa, conseguiu aprovar a PNRS, Lei n. 12.305/2010, regulamentada pelo Decreto n. 7.404/2010, poderoso instrumento de garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, como já dito, com os consectários sociais, financeiros e ambientais.

Em uma concepção em que as diversas realidades sociais se cruzam, a Política Nacional de Resíduos Sólidos expressamente previu a aplicação das normas estabelecidas na Lei n. 11.445/2007, que estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Isso porque, como bem defendeu Araújo (2011, p. 43), os serviços de saneamento básico são desdobrados em serviços de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e, ainda, de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Assim, saneamento básico guarda estreita relação com às políticas relacionadas ao meio ambiente, à saúde e ao adequado desenvolvimento urbano.

Tendo em vista que a aplicação de tal política é necessária para a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, dever do Poder Público e da coletividade, nos termos do art. 225 da CF/88, cabe a todos a responsabilidade pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da PNRS.

Em conformidade com tal perspectiva, as ações estabelecidas pela PNRS visam não apenas o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, mas também sua gestão integrada, como dispõe o art. 4º da Lei n. 12.305/2010, devendo ser adotadas pelo governo federal de forma isolada ou, então, em regime de cooperação com estados, municípios ou particulares.

Dessa maneira, considerando que os Tribunais de Contas também são responsáveis pela defesa e pela preservação do meio ambiente, como parte integrante do poder público, devem zelar pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da PNRS. Nesse sentido, como órgãos de natureza constitucional incumbidos de atribuições fiscalizatórias e sancionatórias, devem exercer seu papel, contribuindo para a concretização de tal política.

3 A necessária destinação correta dos resíduos sólidos urbanos e a importância da coleta seletiva

O grande volume de resíduos sólidos produzido pelos centros urbanos tem sido considerado um dos maiores responsáveis pela poluição ambiental mundial (COPOLA, 2011).

Os resíduos sólidos, de acordo com o art. 3º, inciso XVI, da Lei n. 12.305/2010, são conceituados como material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, nos estados sólidos ou semissólido, ou gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água. De acordo com o art. 13 do mesmo diploma normativo, os resíduos sólidos são classificados segundo a origem e a periculosidade.

Quanto à origem, os resíduos podem ser domiciliares, que são os originários de atividades domésticas em residências urbanas, ou de limpeza urbana, originários da varrição e limpeza de logradouros, sendo os resíduos sólidos urbanos aqueles que abrangem os dois tipos anteriores. Ainda quanto à origem, os resíduos podem ser de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, dos serviços públicos de saneamento básico, industriais, de serviços de saúde, da construção civil, agrossilvopastoris, de serviços de transportes e de mineração.

Já quanto à periculosidade, os resíduos podem ser perigosos ou não perigosos, sendo os primeiros aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, sendo os não perigosos classificados por exclusão.

Quanto aos resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, se caracterizados como não perigosos, podem ser equiparados aos resíduos domiciliares, nos termos definidos no art. 13, parágrafo único, o que os enquadra, consequentemente, em resíduos sólidos urbanos.

Tal classificação é relevante por permitir a diferenciação dos resíduos sólidos em grupos com características semelhantes, permitindo uma maior eficiência no tratamento e recuperação de tal material.

Afinal, é preciso dar aos resíduos sólidos a destinação final ambientalmente adequada, conforme art. 3º, inciso XV, da Lei. A própria legislação de referência define o que se entende por destinação final ambientalmente adequada, se tratando da destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos, na forma do art. 3º, inciso VII.

Assim, evitam-se gastos econômicos desnecessários. Além disso, tal procedimento pode gerar um melhor aproveitamento na destinação final dos rejeitos produzidos, gerando benefícios financeiros e sociais, em vista da demanda dos produtos e dos serviços criados por tais procedimentos.

Nesse sentido, tratando dos resíduos sólidos urbanos, destaca-se a importância da coleta seletiva, procedimento que representa uma etapa entre a separação dos

resíduos sólidos previamente segregados conforme sua composição e o processo de reciclagem, em que há o recolhimento diferenciado desses materiais, por catadores ou entes municipais, geralmente em horários pré-determinados e alternados com a coleta do lixo propriamente dito.

Destaque-se ainda a relevância da coleta seletiva em razão da poluição causada pelo lixo abandonado, que se torna resíduo tóxico, que contamina água, alimentos e o ar, retornando a quem o descartou (BARROS, 2002, p. 27-41).

Dessa maneira, geram-se benefícios, como a melhoria da limpeza da cidade e da qualidade de vida da população, diminuição dos gastos com limpeza urbana, geração de trabalho para os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, que, antes marginalizados, adquirem uma ocupação socialmente útil e que lhes garante fonte de renda, promovendo a inclusão social de famílias carentes e, ainda, o fortalecimento das organizações comunitárias.

No tocante à inclusão social dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, deve-se destacar que esta é, inclusive, parte do conteúdo mínimo a ser atingido com o plano estadual de resíduos sólidos, como estabelecido no art. 17, inciso V, da Lei n. 12.305/2010, juntamente com a emancipação econômica dos catadores e a eliminação e diminuição dos lixões.

Ademais, outra questão a ser apontada é que, diminuindo-se o rejeito a ser destinado no meio ambiente, minimizam-se os impactos ambientais.

Contrariamente, a destinação incorreta dos resíduos sólidos urbanos, juntamente com a ausência da coleta seletiva, gera diversos problemas sociais e ambientais, tais como acúmulo de lixo nas áreas urbanas, criando poluição visual, crescimento dos lixões, fonte de poluição do ar, pelos gases poluentes produzidos, e do solo e dos lençóis freáticos, e ainda de proliferação de animais e doenças, extremamente prejudicial à saúde pública.

Portanto, diante dos consequentes benefícios sociais, ambientais, de saúde e econômicos, resta demonstrada a relevância da destinação correta dos resíduos sólidos urbanos e, como viabilizadora de tal ação, da utilização da coleta seletiva.

4 Princípios e objetivos norteadores da política nacional de resíduos sólidos

A Política Nacional de Resíduos Sólidos é regida por diversos princípios, elencados no art. 6º da Lei n. 12.305/2010.

Destacam-se os princípios da prevenção e da precaução, o do poluidor-pagador e o do protetor-recebedor, a visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos – que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública –, o desenvolvimento sustentável, a ecoeficiência, a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da

sociedade, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania, o respeito às diversidades locais e regionais, o direito da sociedade à informação e ao controle social, a razoabilidade e a proporcionalidade.

De acordo com Freitas (2016, p. 41), o planeta está no limite da exaustão, não sendo a sustentabilidade princípio abstrato, mas, ao contrário, vincula plenamente. Apresenta o autor um conceito de sustentabilidade, para quem "trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial [...], ambientalmente limpo [...]". (FREITAS, 2016, p. 43). Por sua vez, enfatiza o autor, quanto à aplicabilidade direta dos princípios da prevenção e da precaução, que o Poder Público tem o dever incontornável de se antecipar e de agir preventivamente, presentes os requisitos, sob pena de responsabilização. (FREITAS, 2016, p. 300).

No que diz respeito à visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos, trata da ideia de interdependência entre elementos de um sistema, de forma que não é possível analisar um todo a partir do isolamento das partes. Desta forma, a gestão e o gerenciamento dos resíduos devem ocorrer de forma integrada, considerando as dimensões econômica, social, ambiental, cultural, tecnológica e de saúde pública, envolvendo os diversos setores – governo, setor privado e sociedade – e os sistemas interligados aos resíduos. Segundo Costa *et. al.* (2017, p. 95, apud CAPRA), existe uma interdependência fundamental entre todos os fenômenos e a sociedade, estando cada indivíduo inserido em todos os processos cíclicos da natureza, sendo destes dependentes, sendo este um dos fundamentos da visão sistêmica ou holística. Assim, conclui que a representação do todo nunca será a simples soma das partes.

Quanto à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, toda a sociedade deve se envolver na gestão dos resíduos sólidos. Por responsabilidade compartilhada, entende-se que a cada setor foram atribuídos diferentes papeis a fim de solucionar ou mitigar os problemas relacionados aos resíduos sólidos, sendo objetivos desta política a redução da geração de resíduos sólidos, a redução do desperdício de materiais, a redução da poluição, a redução dos danos ambientais e o estímulo ao desenvolvimento de mercados, produção e consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis. Nesse ínterim, a sociedade deve ser envolvida e convencida quanto à reavaliação dos padrões de consumo, reciclagem de materiais e à diminuição dos impactos ambientais inerentes ao modo de vida atual.

Ao se partir da premissa de que todos têm o direito e o dever de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a responsabilidade compartilhada é fundamental para que se cobrem as atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, comerciantes, dos consumidores e dos titulares de serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos.

No contexto do reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania, destaca-se a relevância da coleta seletiva e da prévia separação dos materiais recicláveis pela população e pelos vários atores envolvidos na cadeia de separação, coleta e efetiva reciclagem.

Por fim, quanto aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, Silva (2002) ensina que não são sinônimos; enquanto proporcionalidade tem uma estrutura racionalmente definida, que se traduz na análise de suas três sub-regras – adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito –, razoabilidade ou é um dos vários *topoi* dos quais o STF se serve, ou uma simples análise de compatibilidade entre meios e fins.

Baseados em tais princípios, encontram-se os diversos objetivos norteadores da PNRS, apresentados no art. 7º do referido diploma legal, entre os quais se destacam a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental, sendo objetivos sequenciais e excludentes entre si: a não geração, a redução, a reutilização, a reciclagem e o tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Além desses objetivos, são apresentadas também, sinteticamente, formas de estímulo a padrões sustentáveis de produção e de consumo de bens e serviços e ainda à rotulagem ambiental, desenvolvimento e capacitação técnica continuada acerca dos resíduos sólidos, formas de incentivo à gestão integrada de resíduos sólidos, regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético.

Pode-se afirmar, assim, que a política nacional de resíduos sólidos hierarquizou a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, além da responsabilidade compartilhada dos setores privado e público. Nesse contexto, a coleta seletiva se mostra instrumento-chave para essa hierarquia ou ordem de prioridade, sendo baseada em metodologias e tecnologias aplicadas e bem-sucedidas em países desenvolvidos, com base no desenvolvimento sustentável e em diversos tratados internacionais assinados pelo Brasil, como ordena o art. 9º da lei em comento.

Quadro 1 - Ordem de prioridade na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos

Fonte: Portal Minas sem lixões.

Assim, os referidos comandos traçam os meios necessários ao gerenciamento adequado dos resíduos sólidos, uma das diretrizes da PNRS, tendo singular importância. Afinal, a ideia que permeia toda a PNRS diz respeito à redução da quantidade de material sujeito à disposição final, de modo a agregar valor aos resíduos gerados e destinar aos aterros o mínimo possível daquilo que não mais possa ser aproveitado, invertendo, assim, a atual lógica de manejo dos resíduos sólidos (FARIA, 2019).

Nesse sentido, hierarquicamente, reduzida a quantidade de material descartado pela sociedade, em obediência aos comandos da não geração e da redução, pode-se ainda dar nova finalidade aos materiais, por meio da reutilização e da reciclagem, reduzindo os resíduos sólidos produzidos, destinados, então, ao tratamento adequado, garantindo-se, por fim, a destinação final adequada.

De acordo com o art. 3º, inciso XIV, da Lei, chama-se reciclagem ao processo de transformação dos resíduos sólidos, que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos. Já o conceito de reutilização se encontra em seu inciso XVIII, segundo o qual se trata do processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química, observados padrões e condições estabelecidos pelos órgãos competentes.

Considerando-se assim as fases de tais procedimentos, importa notar que o atendimento aos demais objetivos da PNRS, previstos no art. 7º, pode garantir maior eficiência na realização dessas, como por meio do incentivo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo, o estímulo ao desenvolvimento e à capacitação técnica nessas áreas e do aumento da tecnologia do tratamento dos resíduos. Assim, há maior aproveitamento econômico dos produtos criados em tal procedimento e a geração do menor impacto ambiental possível.

5 Formas de se conferir viabilidade à política nacional de resíduos sólidos

Os instrumentos para viabilização das ações criadas pela PNRS são elencados no art. 8º da Lei n. 12.305/2010, abarcando, entre outros, os planos de resíduos sólidos, a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas, a pesquisa científica e tecnológica, a educação ambiental, os incentivos fiscais, financeiros e creditícios, os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde, os acordos setoriais, instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes

federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos.

Quanto ao grande volume de lixo urbano gerado, verdadeira praga a ser controlada, merece destaque a reciclagem de resíduos (COPOLA, 2011).

Nesse contexto, deve-se ressaltar a relevância da utilização de tais instrumentos no âmbito municipal. Afinal, "o adensamento urbano é realidade nacional e o crescimento econômico traz consigo o aumento de consumo, com estímulo nos mais diversos setores e atividades" (DI SARNO, 2013, p. 205-215). Assim, o recolhimento dos resíduos cotidianos é desafio para o país, face à cultura do "lixo".

Para viabilizar tal medida, destaca-se o uso da coleta seletiva, como exposto acima, criando-se ainda uma relação com a logística reversa e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Logística reversa é instrumento de desenvolvimento econômico e social, que se caracteriza por um conjunto de procedimentos destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, na forma do art. 3º, inciso XII, da Lei. Por sua vez, nos termos do inciso XVII do mesmo artigo, responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos.

Além disso, tendo em vista que uma das diretrizes da PNRS é a gestão integrada dos resíduos sólidos, como preceitua o art. 4º da Lei n. 12.305/2010, para sua efetivação, a formação de consórcios destaca-se como um instrumento de atuação conjunta entre os diferentes entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos, nos termos do art. 8º, inciso XIX, do referido diploma legal.

Especificamente, no âmbito do Estado de Minas Gerais, a Política Estadual de Resíduos Sólidos foi estabelecida pela Lei estadual n. 18.031/2009, que, em seu art. 4º, inciso V, define que consórcio público é relativo ao ajuste firmado entre municípios ou entre estado e municípios, para realizar conjuntamente a gestão dos resíduos sólidos, mediante a utilização de recursos materiais e humanos de que cada um dispõe.

Além disso, importa notar que o art. 21 da Lei estadual n. 18.031/2009 estabelece que a gestão integrada de resíduos sólidos abarca as atividades relativas à elaboração e à implementação dos Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, juntamente com a fiscalização e o aperfeiçoamento desses, e engloba também o controle dos serviços de manejo integrado dos resíduos sólidos, buscando alternativas mais viáveis e o estabelecimento de ações integradas e diretrizes relativas aos aspectos ambientais, educacionais, econômicos, financeiros, administrativos,

técnicos, sociais e legais para todas as fases de gestão dos resíduos sólidos, desde a sua geração até a destinação final.

Por sua vez, cabe aos municípios a elaboração de tais planos, como elencado no art. 22 da referida lei, sendo-lhes permitida a elaboração de consórcios intermunicipais para elaboração do referido plano, como estabelece seu §2º.

Assim, pelo exposto, para cumprimento do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos pelos Municípios, o consórcio representa uma forma eficiente de garantir a gestão dos resíduos, por meio da disposição final adequada, sistemas complementares, coletiva seletiva, compostagem, reciclagem, comercialização de recicláveis, educação ambiental e planejamento constante. Dessa maneira, pretende-se que a produção de resíduos seja reduzida, o que poderá acarretar aumento da vida útil dos aterros sanitários (MINAS GERAIS, 2019, FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente).

6 Competência dos Tribunais de Contas para fiscalizar a gestão integrada de resíduos sólidos

Os Tribunais de Contas, como órgãos responsáveis pelo exercício do controle externo, são detentores do dever constitucional da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federados e das entidades e órgãos da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. Para desempenho de suas funções, os órgãos de controle são dotados de diversas atribuições, previstas no art. 71 da CF/88.

Dessa maneira, a formação de consórcios públicos pelos entes federados é sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas competente, seja quando constituídos como associação pública ou com personalidade jurídica de direito privado, nos termos da Lei n. 11.107/2005.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, destaca-se que a competência do Tribunal de Contas do Estado para fiscalizar as ações dos consórcios públicos, com a mesma concepção, embasa-se no art. 76 da Constituição do Estado, de 1989.

Além disso, importa notar que os Tribunais de Contas são responsáveis pela defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo competentes, portanto, para fiscalizar as ações públicas desenvolvidas no âmbito ambiental (COELHO, 2013), como o gerenciamento de resíduos sólidos.

Nesse sentido, ressalta-se, inclusive, que os Tribunais de Contas são signatários da Carta da Amazônia, editada em novembro de 2010, documento pelo qual se comprometem a zelar pela adequada formulação e execução de políticas governamentais relativas à gestão pública ecologicamente sustentável, por meio do controle contábil, orçamentário, financeiro e ambiental das contas públicas. Em referido documento, os Tribunais de Contas reafirmaram o compromisso em agir proativamente em defesa do patrimônio ambiental brasileiro, editado em Manaus/

AM, cujo órgão de controle externo iniciou suas atividades em janeiro de 2011 com a pauta de resíduos sólidos no âmbito da Lei n. 12.305/2010 (ATRICON, 2010).

Portanto, os Tribunais de Contas estaduais são competentes para fiscalizar o gerenciamento dos planos de resíduos sólidos.

Ademais, apesar de a preservação do meio ambiente e o combate a todas as formas de poluição serem competência comum entre os entes federados, como prevê o art. 23, VI, da CF/88, a política urbana deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais do Município, garantindo o bem-estar, como dispõe o art. 182 da CF/88. Soma-se a isso o fato de o bem-estar e o equilíbrio ambiental serem metas da política urbana.

Além disso, compete aos Municípios organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, como disposto no art. 30, V, da CF/88.

Para isso, considerando a possibilidade da formação de consórcios pelos Municípios, conforme dados informados pela Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM –, no âmbito do Estado de Minas Gerais, são garantidos suporte jurídico, técnico e de captação de recursos para formalização dos consórcios.

Em tal contexto, o Estado propôs a criação dos Arranjos Territoriais Ótimos – ATOs –, com sugestão de agrupamento dos Municípios para a formação de consórcios destinados à gestão integrada de resíduos sólidos urbanos, divisão baseada em critérios técnicos, com base em dados ambientais, socioeconômicos, de transporte e logística de resíduos, que podem ser aprimorados segundo os diversos modos de atuação e objetivos dos Municípios.

Diante de tal cenário, cabe ao Tribunal de Contas do Estado exercer sua função fiscalizatória, assegurando a eficiência e a economicidade no desempenho de tais procedimentos.

Ademais, para atuar em tal contexto, as Cortes de Contas devem promover auditorias operacionais, que podem ter diversas finalidades, como a verificação de legitimidade da gestão de recursos públicos, bem como da execução e resultados alcançados pelas políticas e programas públicos, a avaliação e o conhecimento dos procedimentos feitos e da realidade dos entes públicos.

Nesse sentido, cabe ressaltar que as auditorias podem ser realizadas por iniciativa própria do Tribunal de Contas ou mediante propostas do Ministério Público de Contas.

Para desempenho de tais auditorias operacionais, podem-se formar parcerias com instituições governamentais, que forneçam dados acerca de projetos e programas desempenhados no Estado, auxílio que pode ser prestado pela FEAM. Para isso, a FEAM pode, por meio de convênio, fornecer informações, métodos e regulamentações acerca do ponto a ser analisado.

Além disso, a partir da constatação de irregularidades praticadas, a FEAM pode orientar a realização das próximas auditorias, podendo, também, formular representações ao Tribunal de Contas.

Ademais, cabe ressaltar que a cooperação da FEAM com a Corte de Contas pode beneficiar a instituição, por permitir a aplicação de planos, programas e projetos por ela elaborados.

Dessa maneira, realizada a parceria entre a FEAM e o Tribunal de Contas, a realização da auditoria operacional envolve algumas etapas, tais como seleção do objeto de auditoria, planejamento, execução, elaboração de relatório preliminar e seu encaminhamento ao gestor, emissão de relatório final, apreciação e deliberação em sessão do colegiado competente, monitoramento das determinações e recomendações aprovadas pelo Tribunal de Contas.

Nesse sentido, em um processo de auditoria operacional, a deliberação do Tribunal de Contas pode determinar a apresentação de plano de ação pelo órgão ou entidade, fixando prazo para tanto, documento que adquire natureza de compromisso. Considera-se plano de ação o documento elaborado pelo órgão ou entidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e recomendações, indique os responsáveis e fixe os prazos para implementação de cada ação, bem como registre os benefícios previstos após a execução dessas ações.

No tocante a tais recomendações, destaca-se que estas possuem efeitos vinculativos, já que a não apresentação do plano de ação no prazo previsto acarreta a aplicação de sanção aos responsáveis.

Portanto, o desenvolvimento de parceria entre a Corte de Contas mineira com a FEAM representa um poderoso instrumento, apto a garantir o adequado desempenho, pelos Municípios, das ações voltadas ao gerenciamento dos resíduos sólidos.

Outro caso a se citar é o do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que passou a exigir que futuros contratos para serviços, cujo objeto seja coleta de resíduos, sem que o Município tivesse aprovado seu plano de resíduos sólidos, contivessem previsão de sua adequação contratual tão logo fosse elaborado o referido Plano. (CITADINI, 2016, p. 11).

7 Considerações finais

A destinação incorreta dos resíduos sólidos urbanos acarreta a criação de diversos problemas sociais, ambientais e econômicos, causando lesão ao meio ambiente local, à saúde pública, bem como à política urbana em última análise. Por isso, cabe ao Município prestar os serviços públicos destinados a solucionar tais problemas, atuando ainda na preservação do meio ambiente.

Nesse sentido, a realização da coleta seletiva apresenta-se como um procedimento necessário, em vista dos benefícios proporcionados, facilitando o cumprimento dos objetivos de não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, ordem hierárquica a ser necessariamente observada por todos os atores.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, para cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, os Municípios devem elaborar o plano de gestão integrada, efetivando sua implementação, fiscalização e aperfeiçoamento.

Em virtude dos benefícios econômicos, a formação de consórcios entre os Municípios mostra-se uma alternativa adequada a ser adotada. Nesse sentido, a criação e implementação dos arranjos territoriais ótimos pelo Estado facilitam a implementação do gerenciamento dos resíduos sólidos, por ser baseado em critérios técnicos, com base em dados ambientais, socioeconômicos, de transporte e logística e de resíduos, podendo ser adequados à realidade dos Municípios que participam do consórcio.

Além disso, é necessária a realização da coleta seletiva pelos Municípios, em vista dos benefícios proporcionados, facilitando o cumprimento do objetivo de não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, que se constitui como a ordem de prioridade a ser adotada na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.

Em tal contexto, é indispensável a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, competente para realizar auditorias operacionais que garantam o cumprimento das ações voltadas para o cumprimento da PNRS no âmbito dos consórcios intermunicipais.

Como forma de atribuir maior qualidade técnica a tais auditorias, mostra-se vantajosa sua realização em parceria com a Fundação Estadual do Meio Ambiente, que pode atuar de diversas formas auxiliando a Corte de Contas mineira, sendo tal parceria institucional benéfica a todos esses objetivos.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais não pode se eximir do poder-dever de proteger o meio ambiente, por meio do controle externo, sendo essa forma apresentada viável, sustentável e eficiente, atendendo plenamente aos preceitos constitucionais.

Referências

ARAÚJO, M. P. M. Plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS): uma visão jurídica. **Fórum de direito urbano e ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, a.10, n. 59, p. 42-52, set./out. 2011.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. ATRICON **Portal de Boas Práticas dos Tribunais de Contas do Brasil**. Carta da Amazônia, nov. 2010. Disponível em: https://boaspraticas.atricon.org.br/auditoria-ambiental/. Acesso em: 05 jun. 2019.

BARROS, R. C. de. Coleta seletiva do lixo e o desenvolvimento sustentável dos municípios. Salvador: **JAM Jurídica** – Administração Municipal, n. 6, v. 7, p. 27-41. jun. 2002.

BESEN, G. R. **Coleta seletiva com inclusão de catadores**: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade. São Paulo, 2011. 275 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm. Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. **Lei 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Em Discussão! **Revista de audiências públicas do Senado Federal**, Brasília, v. 5, n. 22, p. 14-35, set. 2014.

CALDERAN, T. B.; MAZZARINO, J. M.; KONRAD, O. Consórcios intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos domésticos e como elemento de desenvolvimento regional sustentável. **Revista de direito ambiental**, São Paulo, v. 17, n. 66, p. 317-335, abr./jun. 2012.

CASTRO, J. N. de. Competência municipal em resíduos sólidos. **Revista Brasileira de direito municipal**, Belo Horizonte, v. 12, n. 39, p. 13-39, jan./mar. 2011.

CITADINI, A. R. A Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Tribunal de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 10-12, jan./mar. 2016.

COELHO, H. A. **Responsabilidade ambiental na licitação**: sustentabilidade nas contratações e compras de governo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. 212 p.

COPOLA, Gina. A política nacional de resíduos sólidos (Lei federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010): os aterros sanitários de rejeitos e os municípios. **Revista JAM Jurídica**, a. XVI, n. 8, ago. 2011.

COSTA, A. R. S.; PINHEIRO, S. M. G.; MELO, A. M. de; EL-DEIR, S. G. Os princípios da sustentabilidade como norteadores na gestão dos resíduos sólidos urbanos. **Holos Environment**, São Paulo, CEA-UNESP – Centro de Estudos Ambientais da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", v. 17, n. 1, out. 2017, p. 94-109. Disponível em: https://www.cea-unesp.org.br/holos/article/download/11510/8204. Acesso em: 05 jun. 2019.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Gestão de resíduos sólidos. Belo Horizonte: **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 15, n. 81, set./out. p. 205-215, 2013.

EPA – Environment Protection Agency. United States. **Climate Change and Waste**: reducing waste can make a difference. Disponível em: http://www.epa.gov/epawaste/nonhaz/municipal/pubs/ghg/climfold.pdf. Acesso em: 5 jun. 2019.

FARIA, C. R. S. M. A política nacional de resíduos sólidos. **Senado Federal**: núcleo de estudos e pesquisas. Disponível em: http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/temas-e-agendas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/a-politica-nacional-de-residuos-solidos. Acesso em: 05 de jun. 2019.

FERNANDES, D. da R. Diretrizes jurídico-ambientais para os resíduos sólidos urbanos: um direito à sustentabilidade. **Fórum municipal & gestão das cidades**, Belo Horizonte, v. 4, n. 14, abr./jun. 2016.

FRANZOLIN, C. J.; ROQUE, L. R. Princípio do desenvolvimento sustentável e os resíduos sólidos. **Revista de direito ambiental**, São Paulo, n. 86, abr./jun. 2017.

FREITAS, J. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GOUVEIA, N. Saúde e meio ambiente nas cidades: os desafios da saúde ambiental. **Saúde e Sociedade**, v.8, n.1, p.49-61, 1999.

HELLER, L.; CASTRO, J.E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 12, n. 3, p. 284-295, jul./set. 2007.

LIMA, D. R. de e MOTA, J. A. A gestão integrada de resíduos sólidos urbanos nos grandes eventos esportivos: o desafio da inclusão social dos catadores. **Boletim regional, urbano e ambiental**, IPEA, jan./jun. p. 69-74, 2013. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5580/1/BRU_n07_gestao.pdf. Acesso em: 04 jun. 2019.

MACEDO, R. L. G. **Percepção e Conscientização Ambientais**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2000.

MINAS GERAIS. Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM. **Gestão integrada de resíduos sólidos urbanos**. Disponível em: http://www.feam.br/component/content/article/838. Acesso em: 05 jun. 2019.

MINAS GERAIS. Lei n. 18.031, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos. **"Minas Gerais" - Diário do Executivo**, 13/01/2009.

BRASÍLIA. Senado Federal. **Em Discussão!**: Revista de audiências públicas do Senado Federal, Brasília, v. 5, n. 22, p. 14-35, set. 2014.

OLIVEIRA, T. B. de e GALVÃO JUNIOR, A. de C. Planejamento municipal na gestão dos resíduos sólidos urbanos e na organização da coleta seletiva. **Eng. Sanit. Ambient.**

[online], 2016, v. 21, n. 1, p. 55-64. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S1413-41520201600100155929.. Acesso em: 04 jun. 2019.

PINCELI, Carlos Ricardo; LAVOISIER, Antoine Laurent (1743-1794). Faculdade de engenharia mecânica da Universidade Estadual de Campinas – FEM/UNICAMP. **Personagens**. Disponível em: http://www.fem.unicamp.br/~em313/paginas/person/lavoisie.htm. Acesso em: 05 jun. 2019.

PORTAL RESÍDUOS SÓLIDOS. **Ordem de prioridade na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos**.* Disponível em: http://www.portalresiduossolidos.com/ordem-de-prioridade-na-gestao-e-no-gerenciamento-de-residuos-solidos/. Acesso em: 05 jun. de 2019.

REIGOTA, Marcos. **Meio Ambiente e representação social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

RESENDE, A. C. L. de; GABARDO, E. A atividade administrativa de fomento na gestão integrada de resíduos sólidos em perspectiva com o desenvolvimento sustentável. **Revista de direito administrativo e constitucional**. Belo Horizonte, v.13, n.53, jul./set. 2013.

RIBEIRO, H. *et al*. **Coleta seletiva com inclusão social**: cooperativismo e sustentabilidade. São Paulo: Annablume, 2009.

SILVA, M. P.; RIBEIRO, H. Grupos de catadores autônomos na coleta seletiva do município de São Paulo. **Cadernos Metrópole**, n. 21, p. 261-79, 2009.

SILVA, Virgílio Afonso. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, n. 798, p. 23-50, 2002.

Cargos comissionados e a eficiência da gestão pública: a necessidade de uma seleção que considere os critérios de competência e mérito

Commissioned positions and the efficiency of public administration: the need of selection that considers competence and merit criteria

Elusa Cristina Costa Silveira*

Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestra em Direito pela UFSC. Advogada. Graduanda em Administração pela Universidade Estácio de Sá. Auditora Fiscal de Controle Externo no Tribunal de Contas de Santa Catarina. Assessora de Conselheiro do TCE/SC.

Resumo: A Administração Pública se conecta com a ciência da administração em muitas áreas, uma delas é a de recursos humanos ou gestão de pessoas, em que os conceitos de competências e cargos são fundamentais para as admissões. Neste contexto, o exame das especificidades dos cargos comissionados demonstra que a nomeação das pessoas, bem como os fatores que justificam essas nomeações, geralmente pautam-se em critérios não técnicos, ou seja, não existe uma seleção por competências. Pretende-se, assim, demonstrar como a ausência de uma seleção para cargos comissionados que combine o elemento da confiança sem desprezar a competência e o mérito é prejudicial à Administração Pública, pois resulta na admissão de pessoas não qualificadas, repercutindo, assim, de forma negativa na eficiência da gestão. Nesse sentido, a atuação orientadora dos Tribunais de Contas apresenta-se necessária à mudança deste cenário.

Palavras-chave: Cargo comissionado. Competência. Administração pública. Eficiência. Tribunais de Contas.

Abstract: The Public Administration connects itself with management science in many areas, one of them is human resources or people management, in which the concept of competences and positions are fundamental for admissions. In this context, the examination of specificities from the commissioned positions shows that the people nomination, as well as factors that justify those nominations in general are based on non-technical criteria, in other words, there isn't selection by competences. It is intended to demonstrate how the absence of a selection for the commissioned positions that combines the elements of trust without disregard the competence and merit is harmful to the Public Administration, as it results in the admission of unqualified people reverberating in the management efficiency in a negative way. In this sense, the guiding action of the Courts of Auditors is necessary to change this scenario.

Keywords: Commissioned position. Competence. Public administration. Efficiency. Courts of Auditors.

Artigo recebido em 07/07/2019. Aprovado em 23/08/2019.

* elusa.silveira@gmail.com

1 Introdução

É correto afirmar que as pessoas constituem o principal recurso das organizações, por isso a forma de seleção, os critérios que balizarão essa escolha, bem como as competências dos selecionados repercutem diretamente na eficiência do ente público ou privado.

Este trabalho pretende examinar uma das condições que influenciam a eficiência da gestão pública, qual seja, os seus recursos humanos ou as pessoas que prestam o serviço público, em especial, aquelas que são nomeadas para o exercício de cargos comissionados.

Assim, o tema a ser discutido circunscreve-se à análise dos cargos comissionados na Administração Pública, abordando-se as suas características, requisitos de investidura e a motivação ou justificativa legitimadora do ato de nomeação.

Quando se trata de uma organização privada as competências dos colaboradores admitidos refletem diretamente em sua competitividade, lucratividade e desempenho de um modo geral, o mesmo acontece em um órgão público, em relação à sua eficiência.

É justo e plausível, portanto, esperar que os servidores comissionados detenham as qualificações requeridas para o cargo público, pois cada vez mais a sociedade tem demandado uma gestão pública eficiente, sem desperdício de recursos financeiros e que atenda ao interesse público.

O cenário apresentado motivou o exame do tema na busca de uma gestão pública excelente, em especial no que se refere aos servidores comissionados, que devem exercer atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inciso V, da Constituição Federal de 1988.

Neste viés, o problema a ser enfrentado neste trabalho indaga a importância de se ter critérios legais e específicos, que levem em conta a competência e o mérito para a seleção de servidor para cargo comissionado.

O objetivo principal é demonstrar que a falta desses critérios impacta negativamente o desempenho da Administração Pública, além de evidenciar que, a despeito de critérios não técnicos ainda interferirem nas nomeações para essa espécie de cargo, há uma tendência de mudança na forma de escolha desses servidores, através de iniciativas no âmbito da Administração Pública, seja mediante atuação do setor de Recursos Humanos ou de Gestão de Pessoas, com a utilização de banco de dados acerca das competências e habilidades dos servidores para subsidiar os processos seletivos, seja por iniciativa normativa, que apresente critérios mais detalhados de nomeação para esses cargos.

Almeja-se, ainda, destacar a atuação dos Tribunais de Contas como fundamental para a construção de uma gestão pública eficiente.

A metodologia utilizada serviu-se da pesquisa bibliográfica, abarcando autores tanto da área da ciência da administração quanto do direito público, para desenvolver uma abordagem interdisciplinar do tema.

2 Recrutamento e seleção nas organizações privadas e públicas

As organizações, tanto privadas quanto públicas, precisam adotar uma forma de realizar o processo de seleção de pessoas que resultará na admissão dos candidatos aprovados.

Pontuou Knapik (2012, p. 193) que "as empresas precisam contratar e desenvolver pessoas engajadas com os objetivos empresariais e que usam seus talentos para alcançar resultados". No mesmo sentido, Chiavenato (2014, p. 150) afirmou que:

> Um dos problemas básicos de toda a organização consiste em recrutar, selecionar e formar seus participantes em função das posições de trabalho, de tal forma que cumpram seu papel com a máxima eficácia. Daí a necessidade de ocupar as diversas posições de trabalho de uma organização pelo emprego de um conjunto de pessoas que devem possuir as qualificações e competências requeridas.

Para tanto, as empresas se valem do recrutamento e da seleção, para a escolha de pessoas. Pode-se, então, asseverar que:

> A seleção de pessoas funciona como uma espécie de filtro que permite que apenas alguns candidatos possam ingressar na organização: aqueles que apresentam as características desejadas. Há um velho ditado popular que afirma que a seleção é a escolha certa da pessoa certa para o lugar certo e no tempo certo. E isso corresponde à verdade. Em termos mais amplos, a seleção busca entre os vários candidatos recrutados aqueles mais adequados aos cargos existentes na organização ou que possuam as competências requeridas pelo negócio, visando a manter ou aumentar a eficiência do desempenho humano, bem como a eficácia da organização. (CHIAVENATO, 2014, p. 118)

Tal qual as organizações privadas, espera-se que a Administração Pública também selecione o candidato mais apto para o exercício do cargo público, pois atualmente exige-se da gestão pública um desempenho marcado pela excelência e eficiência para atingir o interesse público.

Não se pode olvidar que a Administração Pública está submetida a vários princípios jurídicos, dos quais merecem destaque o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, constantes no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Os servidores públicos, conforme Di Pietro (2012, p. 583), são "as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos".

A admissão dos servidores públicos, em razão da regra constitucional, ocorre por meio de concurso público, que é "a forma de oportunizar a todos os cidadãos o acesso aos cargos e empregos públicos que mais prestigia o critério do mérito" (NOHARA, 2013, p. 656).

Cumpre salientar que a atual Constituição Federal dispõe sobre uma espécie de cargo cujo nomeado não se submete à exigência de concurso público, constituindo, portanto, uma exceção: trata-se do cargo em comissão.

É sobre o processo de escolha de pessoa para o cargo em comissão, bem como a repercussão dessa nomeação na eficiência da gestão pública que se pretende tratar a seguir.

2.1 O cargo em comissão: conceito e requisitos para o seu provimento

O cargo de provimento de cargo em comissão possui algumas peculiaridades, estabelecidas pelo art. 37, inciso V, da Constituição Federal de 1988, que dispõe que seu preenchimento ocorrerá por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinando-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Mello (2012, p. 309) explica que:

> Os cargos de provimento em comissão (cujo provimento dispensa concurso público) são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los com liberdade, a qual também pode exonerar *ad nutum*, isto é, livremente, quem os esteja titularizando.

O caráter transitório decorre do fato de a exoneração do cargo comissionado ser *ad nutum*, isto é, sujeita-se à discricionariedade da autoridade nomeante, por isso afirma-se que o servidor comissionado não possui estabilidade no serviço público.

Por sua vez, Medauar (2016, p. 327) ressalta o vínculo de confiança que deve haver entre a autoridade nomeante e o nomeado:

> O cargo em comissão é aquele preenchido com o pressuposto da temporariedade. Esse cargo, também chamado de cargo de confiança, é ocupando por pessoa que desfruta da confiança daquele que nomeia ou propõe a nomeação. Se a confiança deixa de existir ou se há troca da autoridade que propôs a nomeação, em geral o ocupante do cargo em comissão não permanece; o titular do cargo em comissão nele permanece enquanto subsistir o vínculo de confiança [...].

Cumpre frisar que os cargos de confiança se destinam apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, sendo esses conceitos tratados em orientação emanada do Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP (2017), da seguinte forma:

> Para que se possa estabelecer quais os pré-requisitos para os cargos comissionados e funções de confiança, primeiro é necessário haver uma caracterização bem definida do que se trata direção, chefia e assessoramento.
> Os termos direção, chefia e assessoramento apresentam uma imprecisão técnica. Afinal, as atividades de direção e chefia são equivalentes, sendo a chefia um nível de direção. O assessoramento, por sua vez, pressupõe um conhecimento técnico especializado. Com base nessa diferenciação básica, cada cargo e/ou função deve estar vinculada a uma descrição e a uma especificação em relação às particularidades de cada exercício [...]

Assim, a caracterização do cargo comissionado não ocorre em função da sua nomenclatura, mas sim em razão das atribuições que lhes são conferidas legalmente, sendo inconstitucional a criação de cargo em comissão para o exercício de outras atribuições que não a de chefia, direção e assessoramento (JUSTEN FILHO, 2016).

Nesta esteira, é oportuno asseverar que não se pretende defender que todo e qualquer cargo comissionado é desnecessário ou prejudicial à Administração Pública, mas sim que é imprescindível que a pessoa nomeada possua a qualificação necessária ao desempenho das atribuições e que isso seja levado em consideração juntamente com a necessidade de haver um elo de confiança com a autoridade nomeante.

Para fornecer uma diretriz quanto a esse tema, o Supremo Tribunal Federal-STF fixou uma tese de repercussão geral, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n. 1041210, e fixou, em 28/09/2018, no seguinte sentido:

> a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
> b) Tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
> c) O número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e
> d) As atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Ao assentar essa tese, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu um balizamento em relação à matéria, bem como forneceu uma direção aos gestores públicos, para evitarem vícios nessas nomeações.

2.2 Desvirtuamentos nas nomeações para cargos comissionados

Conforme Olivo e Iocken (2014), o estudo dos cargos comissionados passa pela compreensão de dois importantes momentos que evidenciam vícios, quais sejam, o da criação dos cargos comissionados e o do seu provimento. Segundo os autores:

> A criação de tais cargos deve guardar relação estreita com os valores que conferem solidez ao aparato administrativo, de modo a coibir a criação desarrazoada e excessiva dos mesmos. Assim, como o atributo da confiança não se constitui requisito único e exclusivo para o provimento, uma vez que a "livre" nomeação deve vir acompanhada de outros qualificadores que justifiquem a escolha do futuro servidor. (OLIVO e IOCKEN, 2014)

Para Ferreira (2014, p. 1), a evolução do acesso aos cargos comissionados confunde-se com o clientelismo e está relacionada a uma prática histórica da Administração Pública brasileira. Nesse contexto, o clientelismo equivale ao uso mal-intencionado da estrutura administrativa, significando:

> [...] a utilização da máquina pública pelo titular do poder, visando satisfazer interesses pessoais através da concessão de benefícios a terceiros que, em razão deles, ficam politicamente vinculados com aquele que lhe emprestou o favor, devendo, portanto, retribuir o que lhe foi concedido. (FERREIRA, 2014, p. 9)

Destaca-se, ainda, a possibilidade de troca de favores nas nomeações para os cargos em comissão:

> Os cargos em comissão passaram a ser moeda de troca por favores pessoais – os nomeantes e apadrinhados não se mostram devotos aos princípios constitucionais ou ao interesse comum: enquanto um visa angariar votos para satisfazer interesses pessoais, o outro visa o *status* e a estabilidade do cargo público, enquanto fizer as vontades daquele que o nomeou. (FERREIRA, 2014, p. 3-4)

Ferreira (2014) elabora uma crítica aos cargos comissionados ao afirmar que a atual Constituição Federal, ao exigir apenas que a criação desses cargos ocorresse por via legal, mas sem fixar critérios objetivos, concedeu grande margem de discricionariedade aos detentores do poder, que, em tese, poderão contratar qualquer pessoa, mesmo que não possua qualificação técnica para o cargo, favorecendo o aliciamento de particulares que pagarão o preço por manterem-se no cargo público.

As situações relatadas são agravadas por vícios originados na criação do cargo comissionado, isto é, quando as atribuições desse cargo não são descritas na lei que o criou.

Berge (2014) afirma que as descrições de atribuições dos cargos em comissão, bem como as nomeações que atrelem competência e confiança favorecem a profissionalização da gestão pública, em consonância com um novo padrão administrativo, com ênfase nos aspectos profissionais:

> [...] no contexto imposto pelo paradigma de administração pública em ascensão – o gerencial -, resta reduzido espaço para designações procedidas essencialmente a partir de uma mentalidade patrimonialista. Nesse cenário, passa-se a exigir das administrações públicas uma postura mais profissional, impondo-se ao gestor público com mais intensidade a busca da convergência entre a confiança pessoal e os critérios técnicos. (BERGE, 2014, p. 220-221)

A utilização do cargo comissionado para dar ocasião ao nepotismo também constitui desvirtuamento dessa espécie de cargo.

Sobre essa questão, o Conselho Nacional de Justiça (2018) explicou que "nepotismo é o favorecimento dos vínculos de parentesco nas relações de trabalho ou emprego. As práticas de nepotismo substituem a avaliação de mérito para o exercício da função pública pela valorização de laços de parentesco".

Segundo o referido Conselho, a prática do nepotismo viola as garantias constitucionais de impessoalidade administrativa, pois cria privilégios em função de relações de parentesco e desconsidera a capacidade técnica para o exercício do cargo público.

Em virtude da relevância do tema, o Supremo Tribunal Federal aprovou, em 21/08/2008, a Súmula Vinculante n. 13, a ser observada pelos órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, com o seguinte teor:

> A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Possuem razão Olivo e Iocken (2014) quando defendem que, na atual ordem principiológica constitucional, "o administrador passa a ter que demonstrar, de modo claro e racional, a conformidade finalística de suas escolhas".

Nesta esteira, além da confiança, a autoridade nomeante também deve requerer que o servidor nomeado detenha a necessária competência para o exercício do cargo. De acordo com Berge (2014, p. 220-221):

> É fato que a natureza dos cargos de chefia e assessoramento exige intensa coincidência de interesses e compromissos que invadem a esfera das relações pessoais – a confiança. A essa componente, entretanto, impõe-se acrescentar a necessidade crescente de competências gerenciais (e técnicas especialmente nas atividades de assessoramento), a fim de que sejam satisfeitas outras dimensões do desempenho das pessoas nas organizações, traduzidas em indicadores de eficiência e eficácia.
> Em suma, a escolha do designado para o exercício dessas atividades deve combinar confiança e competência em medidas proporcionais, jamais em prejuízo dessa última. De modo geral, proceder ao desenho de cargos ou funções de confiança significa, em face da sua natureza peculiar, essencialmente: (a) estabelecer o conjunto de tarefas que o ocupante deverá desempenhar (conteúdo do cargo ou da função); (b) definir as relações de responsabilidade e autoridade envolvendo o ocupante do cargo ou da função.

É inconteste que cada vez mais se requer que a Administração Pública concretize o princípio da eficiência, inclusive, nas nomeações para os cargos públicos.

2.3 Nomeação para o cargo comissionado e os critérios de competência e mérito

O concurso público para o provimento de cargos efetivos é tido como um meio de impedir que os "apadrinhados políticos" fossem beneficiados com a nomeação para um cargo público. Nesse sentido, Meirelles (2007, p. 437), com rigor, afirmou que:

> [...] pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos.

Em tese o concurso se baseia na ideia de mérito ou da escolha do melhor qualificado. Todavia, já há quem defenda que a meritocracia também considerada nas nomeações para os cargos comissionados.

Schulze (2012, p. 104) afirmou que a meritocracia é "uma técnica de gestão em que se prestigia o indivíduo que apresenta melhor capacidade, aptidão, excelência e qualificação para o desempenho da atividade profissional"

Abraçando essa linha de raciocínio, Broxado (2016, p. 27) mencionou a possibilidade de se utilizar a referida técnica nas admissões para os cargos em comissão:

> [...] um bom exemplo da aplicação de meritocracia trata-se da prática do acesso a uma vaga de trabalho no serviço público, inclusive para cargos de liderança, técnico ou de assessoria, escolhendo pessoas com mérito e formação intelectual adequada para o cargo. Entretanto, nem sempre houve a verificação desse critério de mérito para cargo de livre

> nomeação em nível no Brasil, obedecendo muitas vezes apenas aos critérios derivados de interesses formalistas para atender conveniências de coalização política, e, assim, prolongar e ampliar certos grupos políticos de dominação hegemônica.

É oportuno ressaltar a existência de iniciativas na Administração Pública brasileira no sentido de priorizar os critérios de mérito e de competência para as nomeações para cargo comissionado.

Uma delas foi relatada no VI Congresso CONSAD de Gestão Pública e refere-se ao Processo Seletivo Interno-PSI adotado pela Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais-SEF/MG. O PSI é um instrumento de gestão de pessoas, constituindo um serviço prestado pela Superintendência de Recursos Humanos-SRH aos gerentes da SEF/MG, que solicitam apoio para a identificação dos servidores mais capacitados para o desempenho de função técnica específica ou exercício de cargo comissionado.

> O Processo Seletivo Interno na SEF/MG está construído com base na filosofia de gestão por competências, sendo que conhecimentos, habilidades e atitudes individuais dos servidores são identificados e registrados em bando de dados da SRH/SEF. Por meio da elaboração de consultas, são geradas informações específicas de adequação de perfil de competências dos servidores para cada cargo ou função que pretende ser ocupada. Essa sistemática cria condições para que as pessoas possam atuar em atividades mais adequadas aos seus projetos profissionais, segundo seu potencial de competências (empregando seus pontos fortes e desenvolvendo pontos de melhoria), o que é essencial para obtenção de melhor desempenho individual, das equipes e para alcance dos objetivos organizacionais. (MUZZI, 2013, p. 4)

De acordo com Muzzi (2013, p. 7):

> O recrutamento para participação nos PSI poderá ser limitado a servidores lotados na Unidade Administrativa demandante ou aberto a todo servidor da SEF/MG. Dependendo, ainda, do tipo de função ou cargo comissionado objeto da seleção, poderá o processo ser limitado a servidores ocupantes de determinados cargos efetivos.
> A seleção interna tem por objetivo:
> - Democratizar a oportunidade de ocupação de cargo comissionado e desempenho de função técnica específica, permitindo a servidores que tenham interesse e entendam corresponder aos requisitos candidatar-se ao processo de seleção;
> - Promover a transparência na ocupação do cargo comissionado e desempenho de função técnica específica, por meio da utilização de critérios claros e objetivos, baseados nas competências individuais, subsidiando os gerentes nas escolhas das pessoas mais indicadas em cada caso.
> - Fortalecer o instituto da meritocracia, incentivando o reconhecimento de competências desenvolvidas que são do interesse da instituição.

Esta situação evidencia uma atuação do setor de Recursos Humanos, que utiliza um banco de dados para registrar os conhecimentos, habilidades e atitudes de cada servidor, delineando, assim, o seu perfil de competência, para auxiliar no processo de seleção do servidor mais adequado para determinada função ou cargo.

Outra iniciativa ocorreu através da atuação do Tribunal de Contas da União-TCU, que realizou um levantamento com a finalidade de conhecer e avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas da Administração Pública Federal. Para tanto, o citado Tribunal utilizou um questionário de autoavaliação, em amostra formada por 330 unidades jurisdicionadas, cujo resultado consubstanciou o Processo n. 022.577/2012-2, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer, tendo o sido proferido o Acórdão n. 3023/2013.

Em relação ao quesito da seleção de gestores pelo critério de competências nas unidades da Administração Pública Federal, inferiu-se que:

> [...] 75% não executam processo formal, baseado em competências, para selecionar gestores. Da mesma forma, a maioria das organizações (70%) não executa tal processo para alocar ou movimentar internamente os servidores (Questões 71 e 72).
> 158. A consequência provável dessa situação é que muitos processos de seleção de gestores e de alocação/movimentação de servidores não estejam resultando nas escolhas mais adequadas às necessidades organizacionais. A maior flexibilidade permitida pela legislação nos referidos processos não significa que princípios como os da impessoalidade, eficiência e transparência possam ser inobservados. No setor público, todos os processos de seleção, alocação e movimentação de pessoas devem visar à escolha de candidatos que melhor atendam ao interesse público.
> 159. Em relação à seleção dos membros da alta administração e demais gestores, a IFAC (2001) afirma que a boa governança das organizações públicas depende da utilização de processo transparente, justo e formalizado que oriente o recrutamento e a escolha desses agentes.
> 160. Especialmente para as posições de liderança, os processos de recrutamento e seleção devem priorizar as competências dos candidatos (técnicas, gerenciais e interpessoais). Exemplos de competências essenciais para gerir bem pessoas são: habilidade para motivar, integridade, disposição para compartilhar conhecimentos, iniciativa, etc.
> 161. Ressalte-se que, em 2010, equipe da OCDE também apontou essas deficiências em avaliação da gestão de pessoas no governo federal brasileiro. Abaixo, seguem trechos do relatório publicado:
> 'O sistema DAS (Direção e assessoramento superiores) compreende cerca de 22000 cargos, incluindo a maioria dos cargos de gerência e diretoria e posições menos seniores, permitindo um confortável grau de flexibilidade no sistema, dado que o acesso é aberto a candidatos provenientes de fora do serviço público (com algumas cotas). Esta prática está alinhada com a evolução nos países membros da OCDE, incluindo aqueles com sistemas baseados em carreiras como a Bélgica, a Coréia, a França e a Irlanda. No entanto, é necessário melhorar a exigência de

> transparência para as nomeações para estes cargos que, com exceção talvez dos cargos de alta administração, precisam ser sistematicamente baseados numa avaliação dos perfis de competência dos candidatos e procedimentos de recrutamento transparentes (mas nomeações de fora do serviço público podem permanecer).
> [...] Nomeações e promoções para estes cargos são discricionárias e não estão sujeitas a procedimentos bem definidos, competitivos e transparentes, embora algumas organizações tenham posto em prática tais procedimentos por conta própria.
> A flexibilidade proporcionada pelo sistema DAS é necessária, em alguns casos, para permitir uma progressão mais rápida para indivíduos de alto desempenho, facilitar a entrada de indivíduos que não são servidores públicos no sistema, dar aos gerentes a possibilidade de adquirir diferentes conjuntos de habilidades e competências, e permitir alguma discricionariedade na escolha dos gestores seniores. Essa flexibilidade, no entanto, não deve vir em detrimento da transparência do sistema, com uma diferenciação entre cargos de alto nível que exigem nomeações discricionárias e aqueles que necessitam de processos para garantir que os melhores servidores sejam recrutados de forma transparente. Esta transparência é necessária tanto para candidatos internos (servidores públicos existentes) quanto para externos. Isto irá contribuir não só para assegurar a equidade e confiança, mas também para fortalecer a profissionalização do serviço dos altos servidores públicos. Transparência não significa que os servidores devem ser contratados por meio de concursos que, principalmente, testam suas habilidades e conhecimentos acadêmicos, como é o caso de outras carreiras. Em vez disso, o recrutamento deve confiar mais na comparação das exigências profissionais com os perfis de competência dos candidatos. Reformar a contratação para cargos DAS pode ser um bom exercício experimental para a futura reforma de todos os processos de contratação no serviço público e dar mais peso às competências e experiência do que às habilidades acadêmicas. ' (OCDE, 2010, p. 15, 26 e 27, grifo nosso)

Assim, o TCU concluiu que grande parte das unidades da Administração Pública Federal não executa um processo formal, baseado no critério de competências, para a seleção de gestores e também não utiliza esse processo para alocar ou movimentar internamente os servidores.

A atuação do TCU, no processo mencionado, abordou a questão dos cargos comissionados de forma mais aprofundada, não se limitando à usual verificação sobre a conformidade das atribuições exercidas pelos servidores ao preceito constitucional, o cumprimento de jornada de trabalho ou a proporcionalidade entre a quantidade de cargos efetivos e comissionados existentes no órgão.

Assim, ao mencionar a importância das competências dos candidatos e da transparência da seleção para os cargos de liderança, o TCU colaborou não só para o aperfeiçoamento da gestão de pessoas, mas também para uma gestão pública mais eficiente.

A conclusão do Tribunal de Contas da União está em sintonia com o resultado da pesquisa empreendida por Balué e Camões (2015), relacionada à análise de processos seletivos para cargos comissionados no âmbito do Poder Executivo Federal. As referidas pesquisadoras, após analisarem o resultado da pesquisa encaminhada a 120 dirigentes de gestão de pessoas de órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, concluíram que:

- O processo seletivo, baseado em critérios de mérito, ainda é incipiente na esfera pública federal, pois 76% dos respondentes afirmaram que não utilizam esse processo para seleção de pessoal para os cargos em comissão;
- A análise curricular e a entrevista são as principais técnicas utilizadas e a formação acadêmica e a experiência profissional são os critérios de mérito mais valorizados;
- No campo das competências é condição necessária ou desejável possuir habilidades e conhecimentos técnicos diretamente vinculados ao exercício do cargo comissionado;
- Apenas sete Organizações haviam regulamentado internamente a realização de processos seletivos destinados ao preenchimento de cargos em comissão.

Segundo as autoras, além de haver pouca normatização sobre a escolha de pessoas para os cargos comissionados, também se percebe uma ausência de padronização, pois cada órgão e entidade utiliza como referência sua própria experiência para desenvolver esse tipo de seleção.

Contudo, a falta de padronização pode não ser desfavorável, desde que órgão ou entidade, leve em conta o tipo de serviço a ser prestado pelo servidor, as atribuições do cargo e o perfil profissional almejado na seleção.

A ausência do processo seletivo faz recair toda a possibilidade de uma escolha adequada ao interesse público na discricionariedade da autoridade nomeante. Neste sentido, Parente (2018, p. 26) ressalta que:

> [...] é nesta possibilidade, de não se escolherem os melhores que, reside a grande dúvida deste modelo de admissão no serviço público: a subjetividade, que se encontra livre e ao arbítrio do nomeante. [...]
> Nesta linha de raciocínio, caberia aos nomeantes a escolha apenas dos melhores, aqueles capazes de atender aos anseios públicos em sua integralidade, ignorando-se os demais.

Reside, neste ponto, uma diferença entre as organizações privadas e públicas, pois nas primeiras o recrutamento e o processo seletivo estão direcionados à seleção do melhor candidato, levando em conta o cargo a ser preenchido e as competências requeridas.

De outra parte, no serviço público, especialmente nas admissões para cargo comissionado, nem sempre as competências requeridas para o cargo são atendidas pelo nomeado ou consideradas relevantes pela autoridade nomeante.

Outra forma de delinear critérios mais claros e objetivos nas admissões para cargos comissionados é através da edição de uma norma disciplinadora, como o recente Decreto n. 9.727, de 15 de março de 2019, que dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação de cargos comissionados do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores-DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo-FCPE, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O referido decreto apresenta, no art. 2º, os critérios gerais para ocupação dos citados cargos e funções relacionados à idoneidade moral e reputação ilibada, perfil profissional ou formação acadêmica compatível como cargo ou a função e não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade do inciso I, do caput, do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990.

Além disso, a citada norma prevê, ainda, critérios específicos, conforme os níveis dos mencionados cargos e funções (arts. 3º a 5º), relacionados à comprovação de, no mínimo, um desses requisitos:

- Ter experiência profissional, por determinado período, em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função;
- Ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança em qualquer Poder, de qualquer ente federativo, por determinado período de tempo;
- Possuir titulação acadêmica (especialista, mestre ou doutor) na área relacionada à atuação do órgão ou entidade ou às atribuições dos cargos ou da função;
- Ter concluído cursos de capacitação em escolas de governo em áreas correlatas ao cargo ou à função para o qual tenha sido indicado.

Finalmente, cumpre destacar que na realização de processo seletivo, além dos critérios mencionados, poderão ser consideradas competências para orientar a seleção, como resultados de trabalhos anteriores relacionadas às atribuições do cargo ou da função, a familiaridade com a atividade exercida no cargo em comissão ou na função pública, a capacidade de gestão, a capacidade de liderança e o comprometimento do candidato com as atividades do ente público (art. 6º do Decreto).

O referido ato normativo, sem dúvida, aponta uma diretriz aos demais entes da federação, em relação aos critérios para a seleção de servidores comissionados.

Todas essas iniciativas ou providências almejam atender a uma demanda da sociedade por uma gestão pública eficiente.

2.4 Administração pública eficiente: um direito do cidadão

O princípio da eficiência está contido no art. 37, da Constituição Federal de 1988 e trouxe para a Administração Pública o dever explícito de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento (CUNHA JÚNIOR, 2012).

Na acepção de Cunha Júnior (2012, p. 964), a efetivação do princípio da eficiência pode ser compreendida em dois aspectos:

> [...] pode ser considerado com relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e pode também ser considerado em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados no desempenho da função ou atividade administrativa.

O mencionado autor explica como a ciência da Administração e o direito constitucional tratam a questão da eficiência:

> No âmbito da ciência da Administração, costuma-se distinguir eficiência e eficácia. A eficiência seria o emprego dos meios adequados, visando garantir a melhor utilização dos recursos disponíveis; preocupa-se, assim, com os meios, os métodos e procedimentos de trabalho adotados no âmbito interno da Administração. Já a eficácia, consistiria no sucesso dos resultados obtidos; preocupa-se com os fins, não com os meios.
> A ideia que decorre do princípio constitucional da eficiência deve abranger tanto o sucesso dos meios (eficiência), como o sucesso dos fins (eficácia), visando atender aquilo que a doutrina contemporânea vem chamando de efetividade administrativa. Isso porque, a efetividade surge quando se alcançam os resultados através do emprego dos meios adequados. (CUNHA JÚNIOR, 2012, p.964-965, grifo do autor)

Moreira Neto (2014, p. 116) contribuiu para a compreensão do assunto, esclarecendo que a eficiência administrativa se apresenta como:

> A melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e, corando a relação, como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos. (Grifo do autor)

Atrelado ao princípio da eficiência está o princípio da boa administração, que também emana diretamente do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e que possui como parâmetros “os conceitos de eficiência e de resultado de gestão: a eficiência como otimização da aplicação dos meios administrativos disponíveis e o resultado, como a idoneidade do fruto da gestão realizada para atender satisfatoriamente aos interesses públicos visados”. (MOREIRA NETO, 2014, p.118)

Os princípios constitucionais mencionados impõem um novo paradigma à Administração Pública, que repercute diretamente nas nomeações dos cargos comissionados, conforme enfatizado por Olivo e Iocken (2014):

> [...] duas décadas após a Constituição de 1988, observa-se um novo panorama promovido pela prática frequente do concurso público, que ampliou de forma impessoal o ingresso no aparelho estatal, permitindo, assim, que pessoas cada vez mais capacitadas e compromissadas integrem os quadros de servidores da Administração. Soma-se a isso, uma sociedade que consciente de seus direitos passa a exigir eficiência e resultados do Estado.
> Setores específicos de gestão de pessoas, aperfeiçoamentos constantes, planejamento estratégico, participação nas redes sociais, esse é o novo rosto do setor público, comprometido com resultados e mais próximo da sociedade. Nesse universo não há mais espaço para o não fazer.
> O primeiro ponto que merece maior reflexão refere-se à criação dos cargos comissionados, que, além de depender de lei específica [...], deve guardar relação direta com as demandas reais da Administração Pública. O direito fundamental a uma administração pública eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres. [...].
> Não há espaço para a discricionariedade irrestrita e descompromissada, eis que devem ser observados princípios constitucionais que tangenciam o resultado último a ser perseguido, qual seja, o da boa administração.

Defendeu Ferreira (2014) que "a não escolha do melhor preparado para o exercício do cargo comissionado fere o ideal de boa administração dentro do qual está incluído o princípio da eficiência".

Por causa de todas essas questões, há quem defenda que a maneira mais eficiente de melhorar o desempenho dos servidores na Administração Pública é o ingresso por prévio concurso público e constante capacitação (MARTINS, 2015).

Por sua vez, Ferreira (2014, p.8) enfatiza que "a eficiência somente será atingida a partir do momento em que a prática do clientelismo seja expurgada da Administração Pública através da admissão exclusiva de pessoal concursado", apresentando, portanto, uma posição mais rígida.

Essa situação foi bem exposta por Lopez (2015, p. 13-14), ao afirmar que um dos posicionamentos era que "limitar de modo radical o espaço disponível para nomeações de membros externos às carreiras de Estado seria imperativo para ampliar a eficiência da gestão, por reduzir a influência de decisões particularistas dos políticos".

De outra parte, o citado autor mencionou a outra posição na discussão, no sentido de que "as nomeações discricionárias constituem canal relevante para atrair novos e bons quadros dirigentes à alta burocracia, reduzir ineficiência e inovar em estratégias de gestão".

Diante disso, talvez o mais adequado não seja combater de modo irrestrito todo e qualquer cargo comissionado, mas sim apresentar possíveis caminhos que corrijam os vícios que possam ocorrer nas nomeações desses cargos.

Os cargos relacionados à alta administração dos órgãos públicos poderiam ser ocupados por cargos comissionados, desde que o nomeado detenha as competências e habilidades necessárias para bem desempenhar as atribuições, atendendo, assim, ao interesse público e agregando eficiência à gestão.

Os cargos em comissão, alocados no nível intermediário na estrutura organizacional, poderiam ser providos por servidores efetivos, selecionados por critérios de mérito.

Oportuna, neste momento, a ponderação de Olivo e Iocken (2014):

> Não se trata de combater o instituto do cargo comissionado, mas a sua disfuncionalidade, isso porque no Direito Administrativo pautado pela eficiência, por uma gestão de resultados, deve dispor de mecanismos que possibilitem a determinados profissionais com características singulares o ingresso, mesmo que transitoriamente, no quadro de pessoal da Administração Pública. Essa flexibilidade também é necessária em outros institutos do direito administrativo.
> Não se podem considerar como patológicos todos os provimentos comissionados, pois [...] a própria natureza do cargo visa a resguardar, em última análise, a moralidade administrativa na medida em que permite ao bom administrador a livre nomeação de pessoas de sua confiança para exercerem a função pública administrativa de forma eficiente e útil. Assim, os dois extremos constituem situações patológicas dentro de um Estado Constitucional, cuja diretriz valorativa impõe um dever de agir com ética e eficiência de modo a atender ao direito fundamental à boa administração. Tanto o apadrinhamento, provimento em troca de fator por pessoas desprovidas de conhecimento profissional para o desempenho das funções do cargo, como o engessamento da Administração, não permitindo recrutar profissionais com *expertise* técnica e política, violam o propósito finalístico dos cargos em comissão.

O importante é afirmar que uma gestão pública eficiente necessita de pessoas competentes. Nesse sentido, Grison (2011, p. 121) assinalou que:

> A eficiência só pode ser atingida ao se nomearem pessoas competentes. Se usados de forma adequada, os cargos em comissão podem ser um excelente expediente para modernizar a administração pública, já que se nomeando pessoas estranhas ao corpo estável do quadro administrativo é possível agregar novos conhecimentos, melhorando inclusive a qualidade do quadro de servidores efetivos. Para isso, é preciso pessoas com qualificação profissional. Quando o contrário ocorre, se dá um golpe na eficiência da administração pública. [...] quando a administração pública se cerca de pessoas sem qualificação, que ali estão por apadrinhamento, mero clientelismo, atendendo a critérios pessoais de nomeação, não de qualificação profissional, perde-se muito.

Além disso, cabe ressaltar que o cargo comissionado não pertence à autoridade nomeante, como bem pontuou Justen Filho (2016, p. 775):

> [...] rejeita-se a orientação predominante, no sentido de reconhecer que o art. 37, II da Constituição atribuiria à autoridade superior uma competência arbitrária e incondicionada para prover e exonerar os cargos em comissão.

> Alguns chegam a afirmar que os cargos em comissão são de "propriedade" da autoridade – terminologia que é destituída de qualquer consistência jurídica, eis que nenhum agente político é "dono" de competências ou bens públicos.

Assinala o citado autor que a concepção de que a autonomia para provimento e exoneração dos cargos em comissão é ilimitada e ampla remonta a uma ideologia imperial, pois atualmente a discricionariedade do agente político não autoriza a realização de escolhas pautadas exclusivamente em critérios subjetivos ou em sua preferência subjetiva. Diante disso, questiona:

> Seria possível reconhecer como válida a decisão de nomear um sujeito simplesmente por compartilhar o mesmo partido político? Pode-se reputar como compatível com o sistema constitucional vigente a concepção de que um cargo de confiança possa vir a ser ocupado por um sujeito destituído de qualquer predicado objetivo? [...]. (JUSTEN FILHO, 2016, p. 775)

A resposta plausível a ser dada ao autor é negativa porque, cada vez mais, ganha força a ideia de que uma nova gestão pública requer uma nova ética, que abranja a nomeação pautada por critérios de competência e mérito também para os cargos em comissão. Afinal, uma Administração Pública eficiente é um direito do cidadão.

3 Considerações finais

Os cargos comissionados, por constituírem uma exceção à regra constitucional de admissão no serviço público por concurso, podem dar ensejo a desvirtuamentos, nos quais os interesses particulares se sobrepõem ao público.

Isso ocorre porque o texto da atual Constituição Federal não explicita critérios detalhados de nomeação para esse tipo de cargo, concedendo larga margem de discricionariedade à autoridade nomeante.

Como resultado dessa situação, a eficiência da gestão pública fica extremamente comprometida, além de haver desperdício de recursos financeiros usados na remuneração de servidores comissionados em número excessivo ou com desempenho aquém do esperado.

Nesse contexto, é adequada a realização periódica de avaliação de desempenho dos servidores ocupantes de cargos públicos – efetivos e comissionados -, bem como a nomeação dos cargos em comissão deve se pautar também por critérios mais detalhados em relação às qualificações requeridas para o exercício do cargo.

O setor de Recursos Humanos ou de Gestão de Pessoas dos órgãos e entidades públicas ganha relevo com a adoção de uma política de gestão de competências, que identifique os conhecimentos, habilidades e atitudes dos servidores, com vistas à adequada alocação do capital humano na estrutura organizacional.

Pode-se afirmar que o Decreto n. 9.727/2019, que estabeleceu critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão e funções comissionadas do Poder Executivo na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, consiste em importante iniciativa normativa, que serve de norte para os outros entes federativos, quando elaborarem suas próprias normas e critérios.

A atuação dos Tribunais de Contas se destaca não só na fiscalização da criação irregular de cargos em comissão, isto é, que não se destinem à chefia, direção ou assessoramento, mas também na orientação dos órgãos fiscalizados, para observarem os critérios de competência e mérito por ocasião das nomeações.

Por fim, é importante considerar que, se as pessoas são principal recurso da organização, uma gestão pública eficiente se faz com pessoas qualificadas, que exercem as atribuições de acordo com as suas competências e estão empenhadas em atingir o interesse público.

Referências

BALUÉ, Isabel Gil; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. **Análise de processos seletivos para cargos comissionados no âmbito da Administração Pública Federal**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 8., 2015, Brasília, DF. Anais [...]. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração. 2015. Disponível em: http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2015-11/anAlise-de-processos-seletivos-para-cargos-comissionados-no-Ambito-da-administraCAo-pUblica-federal.pdf. Acesso em: 07 dez. 2018.

BERGE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 220-221.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm . Acesso em: 4 fev. 2019.

BRASIL. Decreto n. 9.727, de 15 de março de 2019. Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores-DAS e das Funções de Comissionadas do Poder Executivo-FCPE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm. Acesso em: 18 ago. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública**; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2010; Brasília; DF: MP. SEGES, 2009. Versão 1/2010. 105 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 13**. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. DJe nº 162, 29 ago.2008, p. 1. DOU 29 ago.2008, p. 1.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acordão nº 3023/2013 (Plenário). **Relatório de Levantamento (RL) nº 022.577/2012-2.** Levantamento. Governança e gestão de pessoas em unidades da administração pública federal. Constatação de deficiências significativas na maior parte dos quesitos avaliados. Determinações e recomendações visando a induzir melhorias nos sistemas existentes. Relator: Marcos Bemquerer, 13 de novembro de 2013.

BROXADO, Silvio. **Meritocracia:** cargos comissionados na gestão pública**.** Curitiba: Apris, 2016. p. 27.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas:** o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 4. ed. São Paulo: Manole, 2014. p. 118, 150.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Servidores comissionados:** critérios de recrutamento e seleção para cargos de direção, chefia e assessoramento. mar. 2017. Disponível em: http://www2.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-pessoas/servidores-comissionados-criterios-de-recrutamento-e-selecao-para-cargos-de-direcao-chefia-e-assessoramento. Acesso em: 7 dez. 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Cargos comissionados e funções de confiança.** mar. 2017. Disponível em: http://www2.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-pessoas/cargos-comissionados-e-funcoes-de-confianca . Acesso em: 7 dez. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. O que é nepotismo. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/campanhas/356-geral/13253-o-que-e-nepotismo. Acesso em: 11 dez. 2018.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Salvador: Juspodium, 2012. p. 964-965.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 583.

FERREIRA, Mariana Carnaes. O clientelismo e os cargos comissionados: impacto na eficiência da administração pública. **Âmbito Jurídico**, RS, n. 125, jun. 2014. Disponível

em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-clientelismo-e-os-cargos-comissionados-impacto-na-eficiencia-da-administracao-publica/. Acesso em: 4 set. 2018.

KNAPIK, Janete. **Gestão de pessoas e talentos**. Curitiba: Intersaberes. 2012.

GRISON, Leonardo. **O patrimonialismo na administração pública:** os cargos em comissão. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, RS, 2011. p. 121

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

LOPEZ, Felix Garcia (org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015. p. 13-14.

MARTINS, Maria Aparecida da Silva. Cargos em comissão na administração pública: limites à sua criação e utilização indevida. **Revista Controle**, v. 17, n. 1, jun. 2015. Disponível em: http://www.tce.ce.gov.br/edicoes/revista-controle-volume-xiii-n-1-junho-2015/send/233-revista-controle-volume-xiii-n-1-junho-2015/2900-artigo-17-cargos-em-comissao-na-administracao-publica-limites-a-sua-criacao-e-utilizacao-indevida . Acesso em: 10 dez. 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno.** 20. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 327.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 437.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 309.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 116, 118.

MUZZI, Débora; MELO, Lilian de Oliveira; ASSUNÇÃO, Maria do Amparo Fernandes de. **Processo seletivo interno na administração pública como estratégia de gestão de pessoas:** uma política democrática que motiva, reconhece e retém talentos com ênfase em competências. *In*: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 6., 2013, Brasília, DF. **Anais [...]** Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretário de Estado da Administração, 2013. p. 4, 7 Disponível em: http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/119-PROCESSO-SELETIVO-INTERNO-NA-ADMINISTRA%C3%87%C3%83O-P%C3%9ABLICA-COMO-ESTRAT%C3%89GIA-DE-GEST%C3%83O-DE-PESSOAS-UMA-POL%C3%8DTICA-DEMOCR%C3%81TICA-QUE-MOTIVA-RECONHECE-E-RET%C3%89M-TALENTOS-COM-%C3%8ANFASE-EM-COMPET%C3%8ANCIAS.pdf . Acesso em: 07 dez. 2018.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 656.

OLIVO, Luis Cargos Cancellier de; IOCKEN, Sabrina Nunes. Cargos comissionados: novos desafios impostos pelo direito fundamental à boa administração. **Direito e Administração Pública II**, CONPEDI, 2014. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e51ada1e23f810eb. Acesso em: 10 dez. 2018.

PARENTE, Lara Elias José. **Cargos comissionados na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 26.

SCHULZE, Clenio Jair. Meritocracia: requisito necessário ao provimento de cargos em comissão**. Repertório de Jurisprudência IOB**, n. 3, v. 1, p. 104, fev. 2012.

O direito subjetivo de nomeação em cargo público em face da LRF e do limite orçamentário: ponderação dos direitos fundamentais envolvidos em alguns casos julgados pelo STF

The subjective right of appointment in the public office x fiscal responsibility law and budget limit: weighting of fundamental rights involved in some cases judged by the STF

Mônica Martini Souza da Silva*

Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade da Amazônia e em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará. Especialista em Gestão Pública, com ênfase em Contabilidade Pública pelo Centro Universitário do Estado do Pará. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

Karla Marques Pamplona*

Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia. Especialista em Direito Tributário pelo Centro Universitário de São Paulo; Mestre em Direito pelo ICJ/UFPA. Doutora em Desenvolvimento Sustentável pelo NAEA/UFPA. Analista de Direito do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Pará.

Resumo: Trata-se de uma investigação científica, teórica e documental, sobre os conflitos jurídicos decorrentes da recusa da Administração Pública em nomear candidatos aprovados em concurso público, tendo como justificativa os limites legais e constitucionais para a despesa de pessoal e a falta de disponibilidade orçamentário-financeira. Para isso, expõe-se sobre o planejamento da Administração Pública em face da realização de concurso público e a nomeação em cargo público e as limitações impostas ao gasto com despesa de pessoal, com base na LRF e na CF/88. Após, aborda-se o conflito entre os direitos fundamentais envolvidos diante da nomeação em cargo público, com base em Alexy (2008) e Dworkin (2010). Por fim, apresenta-se a jurisprudência dos Tribunais Superiores sobre a nomeação em cargos públicos e, após, faz-se uma análise dos casos, com base no método da proporcionalidade de Alexy (2008), destacando os direitos fundamentais envolvidos e a melhor solução possível.

Palavras-chave: Concurso público. Lei de responsabilidade fiscal. Limite orçamentário. Direitos fundamentais. Proporcionalidade.

* monica-martini@uol.com.br
* karla_pamplona@yahoo.com.br

Abstract: This is a scientific, theoretical and documental investigation into the judicial conflicts derived from the Public Administration's refusal in nom-inating candidates approved in public processes of recruitment, based on Brazilian legal and con-stitutional limits for personnel expenses and lack of budget. To this end, this article examines the planning of public processes of recruitment and appointment of civil servants by the Administra-tion and the restrictions imposed on public ex-penditure on personnel, based on Brazilian Fis-cal Responsibility Law and Constitution (1988). After, the paper addresses the conflict between fundamental rights involved in public appoint-ment of civil servants, based on Alexy (2008) and Dworkin (2010). Finally, the article presents decisions of the Superior Courts on the ap-pointment of civil servants and then analyzes the cases, based on Alexy's (2008) proportionality method, highlighting the fundamental rights in-volved and their best possible solution.

Keywords: Public tender. Fiscal responsibility law. Budget limit. Subjective right. Proportionality.

Artigo recebido em 07/07/2019. Aprovado em 23/08/2019.

1 Introdução

Na atualidade, são muito comuns os casos em que a Administração Pública se manifesta impedida de nomear candidatos aprovados em concurso público, ainda que estejam no número de vagas do edital, em razão de limites legais e constitucionais para a despesa de pessoal e a falta de disponibilidade orçamentário-financeira. Neste sentido, há diversas decisões dos Tribunais Superiores pátrios, apresentando soluções para alguns casos concretos, conforme suas peculiaridades, destacando-se a decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) no RE nº 598.099/MS, com Repercussão Geral, de 10.08.2011 (BRASIL, 2011).

Assim, este artigo investiga alguns casos julgados pelos Tribunais Superiores, destacando os conflitos jurídicos existentes entre o candidato aprovado em concurso público e a Administração Pública, propondo uma ponderação dos direitos fundamentais em torno, com base nas teorias de Dworkin (2010) e Alexy (2008).

Trata-se de uma pesquisa teórica, sobre conceitos e categorias relacionados à problemática, tais como, concurso público, planejamento, direitos fundamentais, princípios e proporcionalidade, além de uma pesquisa documental, em que se analisam algumas decisões dos Tribunais Superiores.

Neste passo, o artigo aborda, inicialmente, o surgimento da LC nº 101/00, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a sua finalidade, para depois apresentar os requisitos para a realização do concurso público e o seu planejamento e os limites para os gastos com despesa de pessoal, com base na LRF e na CF/88.

Posteriormente, investiga-se o conceito de direito fundamental, de princípios e a possível colisão de princípios, com base, sobretudo, nas teorias de Dworkin (2010) e Alexy (2008). A partir deste referencial teórico, avaliam-se os conflitos jurídicos decorrentes da não nomeação de candidatos aprovados em cargo público pela Administração Pública, os direitos fundamentais envolvidos e a limitação orçamentário-financeira.

Por fim, apresentam-se algumas decisões dos Tribunais Superiores sobre a nomeação em cargo público, distinguindo quando se torna uma expectativa de direito ou um direito subjetivo do candidato aprovado, assim como o conflito do direito subjetivo dos candidatos aprovados e as normas da LRF impostas à Administração Pública, destacando os direitos fundamentais em torno de alguns casos concretos e propondo a aplicação do método da ponderação, com base em Alexy (2008), em que se avalia a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito, e se busca a melhor solução possível.

2 A LRF e o planejamento para a realização de concurso público e a nomeação em cargo público

A LC nº 101/00 (LRF) surgiu no Brasil, após décadas de um grave processo inflacionário e também influenciado pelo fenômeno do *accountability* ocorrido nos países anglo-saxões, como forma de combater à má administração dos recursos públicos. Trata-se de uma norma geral de direito financeiro, nos termos do art. 163, I, da CF/88, destinada à promoção da responsabilidade na gestão fiscal.

A LRF tem como finalidade promover uma gestão pública planejada e transparente, assegurando instrumentos e procedimentos voltados à concretização dos princípios da eficiência, da economicidade, da publicidade e transparência fiscal, da responsabilidade fiscal, entre outros, estabelecendo o cumprimento de metas e resultados, os limites e condições para a receita, a renúncia da receita e a despesa, assim como sanções administrativas pelo descumprimento de suas normas.

A LRF é imposta a todas as unidades federativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), compreendendo o Poder Executivo (administração direta e indireta, inclusive, as empresas estatais dependentes), o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos, e, por consequência, reflete diretamente na atividade financeiro-administrativa do Estado.

Desse modo, a LRF exige procedimentos (planejamento) para o gestor público, que devem ser observados para a realização de concurso público e nomeação de cargo público, em prol do equilíbrio das contas públicas.

A CF/88, no art. 37, inciso II, prevê o ingresso em cargo ou emprego público por meio de concurso de provas ou provas e títulos que visa à concorrência entre os participantes para a seleção do mais apto no serviço público, protegendo os recursos públicos dos favorecimentos políticos e primando pelos princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da igualdade.

Para isso, a Administração Pública deve se planejar elaborando lei que autorize as vagas de cargo público, assim como adotar procedimento pautado no art. 17 da LRF, em prol do equilíbrio das contas públicas, identificando a fonte do recurso, a autorização no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei

Orçamentária Anual (LOA) o estudo do impacto financeiro-orçamentário trienal, o cumprimento das metas da LDO e a compensação financeira, por meio do aumento de uma receita ou a redução de uma despesa.

Logo, a LRF exige da Administração Pública um planejamento que deve assegurar a capacidade de realização de concurso público e nomeação dos candidatos dentro das vagas autorizadas no edital (instrumento normativo do concurso público). Desse modo, após a realização do certame, cabe à Administração Pública, em razão de seu dever de certeza jurídica, dentro da validade deste e do número de vagas ofertadas no edital, nomear os aprovados no concurso público. Contudo, às vezes, em que pese haja o direito subjetivo do candidato para que este seja nomeado ao cargo público, as nomeações esbarram nas limitações impostas pela LRF ao gasto com pessoal do ente público, que visa o equilíbrio das contas públicas.

A Carta Magna de 1988 trouxe em seu art. 169 a seguinte redação: "A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar." Neste sentido, a LRF, nos artigos 18 a 22, regulamenta este dispositivo constitucional, determinando os limites de gastos com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O art. 19 da LRF dispõe que a despesa total com pessoal, não poderá exceder os percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL), que significa a receita disponível para o pagamento das despesas com pessoal, nos seguintes percentuais: 50% da RCL para a União; e 60% da RCL para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

O conceito de despesa com pessoal, nos termos do art. 18 da LRF é amplo, abrangendo todos os vencimentos e salários dos ativos, os proventos dos inativos e pensionistas, incluindo as gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, ressalvadas as verbas indenizatórias, tais como, diárias e ajuda de custo; os encargos sociais; os subsídios dos agentes políticos; os pagamentos decorrentes da terceirização de mão de obra que se refira à substituição de servidores e empregados públicos (PASCOAL, 2015).

Ademais, os artigos 22 e 59, §1º, da LRF estabelecem medidas denominadas de "limite-alerta" e "limite prudencial" para assegurar o equilíbrio das contas públicas. O controle de gastos com pessoal é realizado por meio dos Tribunais de Contas, nos termos dos arts. 70 e 71, I e II, da CF/88, os quais são responsáveis em fiscalizar o limite da despesa de pessoal dos entes políticos, ao final da cada quadrimestre, e emitir um "alerta" àqueles que alcançarem 90% do limite para despesa de pessoal; e caso os entes políticos alcancem 95% do limite para a despesa de pessoal, configura-se o limite prudencial, em que são aplicadas as vedações previstas no art. 22, parágrafo único, da LRF:

> Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.
> Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:
> I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
> II - criação de cargo, emprego ou função;
> III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
> IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
> V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL. 2000).

Contudo, se a despesa de pessoal do ente político exceder ao limite do art. 19 da LRF, este deverá eliminar o excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo que, no primeiro quadrimestre, deverá reduzir, pelo menos, um terço (1/3) deste, conforme art. 23 da LRF, adotando as seguintes medidas estipuladas no art. 169, §§3º e 4º, da CF/88: (i) redução de, pelo menos, 20% das despesas com cargo em comissão e funções de confiança, que poderá ser alcançada com a extinção de cargos e funções; (ii) exoneração dos servidores não estáveis; e iii) se as medidas adotadas não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da LRF, a Administração Pública poderá extinguir um cargo e exonerar o servidor estável, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Esgotado o prazo e não havendo a redução da despesa de pessoal ao limite estabelecido legalmente, poderão ser aplicadas as seguintes restrições, enquanto perdurar o excesso de despesa de pessoal, previstas no art. 23, §3º, da LRF: (i) suspensão das transferências voluntárias ao ente político, ressalvadas para as áreas da saúde, educação e assistência social; (ii) impedimento para contratar operações de crédito, salvo as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e à redução de despesa de pessoal; e (iii) impedimento de receber qualquer garantia de outro ente político.

Portanto, uma vez que a LRF e a CF/88 determinam limites para a despesa com pessoal em prol do equilíbrio das contas públicas, este artigo pretende avaliar esta situação diante do direito subjetivo do candidato aprovado em concurso público, considerando os direitos fundamentais em torno desta problemática.

3 Os direitos fundamentais em conflito e o uso da ponderação com base em Alexy

A dignidade humana está ligada à condição da própria existência humana, da sua indisponibilidade, associada à ideia de autonomia e livre escolha. Para Kant (2004), ao homem não deve ser atribuído valor – entendido como preço, pois o considera um fim em si mesmo, como uma consequência da sua autonomia enquanto ser racional. Portanto, a dignidade é inerente aos seres humanos, decorrente da liberdade no exercício da razão prática.

Os direitos humanos são direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição. Por exemplo, o direito à vida, à liberdade, à igualdade, entre outros. Os direitos humanos estão positivados no plano internacional e os direitos fundamentais são direitos humanos positivados na Carta Política de cada país. A consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos se deu quando os autores da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 foram influenciados pelos horrores do holocausto, assim como também, pelos ordenamentos norte- americano e francês, em razão da positivação dos direitos fundamentais, trazendo por meio de uma decisão política, uma nova concepção de direitos da pessoa humana, bem como os limites estabelecidos para o poder do Estado. A partir daí, novas Constituições começaram a ser elaboradas com ênfase, entre outros, na inalienabilidade dos direitos da pessoa humana.

Com o fim do século XX, não mais se admitia que o Estado tratasse da forma como quisesse os seus cidadãos, sem que pudesse sofrer responsabilizações na área internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 trouxe uma inovação no que diz respeito aos direitos, fazendo parte os direitos civis e políticos, assim como, os direitos sociais e econômicos (PIOVESAN, 1997).

No Brasil, após vinte anos de ditadura militar que restringiu os direitos constitucionais, civis e políticos, a elaboração da Constituição Federal de 1988 instaura o processo de democratização do Estado brasileiro trazendo avanço quanto à consolidação de direitos e garantias fundamentais (PIOVESAN, 1997). O Estado Democrático de Direito caracteriza-se por assegurar o exercício dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e difusos, tais como, a liberdade, a igualdade e a solidariedade, entendendo-se como valores superiores de uma sociedade justa e fraterna. Segundo o art. 5º, §1º, da CF/88, as normas definidoras de direito fundamental têm aplicabilidade imediata, cabendo, portanto, aos poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário o compromisso com a sua eficácia. Contudo, a própria Constituição menciona a dependência de legislação ulterior para a aplicação de algumas normas definidoras de direitos sociais enquadradas como fundamentais (SILVA, 2012).

O Estado tem o dever de proteger os direitos fundamentais de cada indivíduo, tanto do próprio Estado quanto dos particulares, contra ameaças de violações desses direitos estabelecidos na Carta Magna. Os direitos fundamentais devem ser respeitados tanto na relação entre Estado e particular, quanto entre particulares. Este é o entendimento que prevalece no Brasil, inclusive pelo STF e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Segundo Dimoulis e Martins (2009), os direitos fundamentais estão estabelecidos como direitos público-subjetivos das pessoas físicas ou jurídicas positivados nas Constituições e que possuem força jurídica de supremacia, limitando o exercício do poder estatal em razão da liberdade individual. Confere aos indivíduos, direito subjetivo, na maioria das vezes de natureza material, quando o Estado pode ser obrigado a fazer algo, dependendo da matéria, podendo ser também de natureza processual.

Assim, a Constituição Federal de 1988 determina um Estado Democrático de Direito, assegurando direitos e garantias fundamentais que se apresentam de forma explícita e implícita. Os direitos fundamentais consistem em princípios, os quais informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico e integram o direito constitucional positivo, explicitando os valores constitucionais (SILVA, 2012).

Dworkin (2010) sustenta que os princípios são mandamentos de otimização, determinando que algo deva ser realizado na maior medida fática e juridicamente possível, enquanto as regras são sempre satisfeitas ou não satisfeitas. Nesse ponto, se uma regra vale, então, deverá ser feito exatamente o que é exigido por ela, nem mais, nem menos. As regras possuem determinações no âmbito do que é fático e possível juridicamente.

Segundo Alexy (2008), os princípios, sendo provenientes da moral (valores), são aplicados no caso concreto por meio da ponderação, não podendo ser aplicados por subsunção; e em caso de conflito, não existe uma única resposta correta, mas sim, a mais razoável. Desse modo, propõe um procedimento para a solução do conflito de princípios, em que prevalecerá o princípio com maior peso para o caso concreto, decorrente de um sopesamento dos interesses conflitantes. Essa ponderação não se traduz em um juízo subjetivo do julgador, mas fruto do uso de critérios racionais, por meio de um método específico que Alexy (2008) chama de “procedimento de ponderação”.

O procedimento proposto por Alexy (2008) não é um método de decisão, pois, não determina como os casos devem ser decididos, mas sim, um método de justificação que antecede a ponderação propriamente dita. Essa fase inicial ocorre com a organização do conflito, com a armação do problema, determinando a descrição do caso, os princípios em jogo, as soluções possíveis e os princípios que prevaleceriam e os que seriam sacrificados em cada uma das soluções possíveis elencadas. Conforme Alexy (2008), a ponderação é um procedimento regido pelo princípio de proporcionalidade, que se subdivide em três máximas: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A máxima da adequação consiste em determinar se certo meio é adequado ou não para um fim. Entende-se como meio, cada uma das hipóteses ou soluções apresentadas na fase inicial. Os fins são os princípios que estão em jogo. Por isso, a máxima da adequação exige que a decisão proposta como meio seja adequada ao princípio tomado como fim.

Enquanto a máxima da necessidade significa um resultado menos danoso, pois ela exige que a decisão proposta como meio sacrifique na menor medida possível o fim pretendido pelo princípio rival. Ela pede que sejam eliminadas aquelas soluções que somente são capazes de realizar um dos princípios, em detrimento do sacrifício total ou quase total dos outros.

Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito consiste em qual dos princípios deve ter maior peso sobre os demais, considerando as circunstâncias do caso concreto.

Como última etapa do procedimento de ponderação, a fase conclusiva é a elaboração de uma fórmula final, uma regra de precedência condicionada que informa os princípios que estão em conflito, as circunstâncias do caso que foram levadas em consideração, o princípio que se deu precedência e a decisão tomada. Com isso o juiz encerra a aplicação desse procedimento de ponderação.

Com base neste referencial teórico, entende-se que a problemática relativa ao conflito de direitos entre a Administração Pública e o candidato aprovado em concurso público, pode ser solucionada por meio da ponderação proposta por Alexy (2008).

A Administração Pública se utiliza de alguns fundamentos que motivam o impedimento à nomeação dos aprovados em concurso público, tais como, o princípio do equilíbrio orçamentário e da economicidade, os limites estabelecidos pela LRF, a reserva do possível, a supremacia do interesse público, assim como por insuficiência de saldo orçamentário ou indisponibilidade financeira para o pagamento da despesa. Por outro lado, existem os direitos de certeza jurídica, segurança jurídica, boa-fé objetiva e outros relacionados ao candidato aprovado dentro das vagas do edital. Assim, quais desses direitos fundamentais devem prevalecer no caso concreto?

Assim sendo, é de suma importância o uso da ponderação para a tomada de decisão da Administração Pública, uma vez que serve de instrumento para solucionar um caso concreto, que culmina com a escolha da correta conduta a ser adotada, após a identificação dos bens jurídicos em confronto (POTRICH, 2013).

4 A nomeação em cargos públicos x limite orçamentário e LRF na jurisprudência dos Tribunais Superiores: uma análise em prol dos direitos fundamentais

A Constituição de 1988, em seu artigo 37, inciso II, prevê o ingresso em cargo público por meio de concurso público e o direito subjetivo de nomeação dos candidatos ocorre quando estes são aprovados dentro do número das vagas

ofertadas por meio da publicação do edital do concurso, conforme entendimento jurisprudencial, a exemplo da decisão do STF no RE 598.099/MS (2011), com Repercussão Geral, a seguir:

> Ementa: Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Concurso público. Previsão de vagas em edital. Direito à nomeação dos candidatos aprovados. I. Direito à nomeação. Candidato aprovado dentro do número de vagas previstas no edital. Dentro do prazo de validade do concurso, a Administração poderá escolher o *momento* no qual se realizará a nomeação, mas não poderá dispor sobre a própria nomeação, a qual, de acordo com o edital, passa a constituir um *direito* do concursando aprovado e, dessa forma, um *dever* imposto ao poder público. Uma vez publicado o edital do concurso com número específico de vagas, o ato da Administração que declara os candidatos aprovados no certame cria um *dever de nomeação* para a própria Administração e, portanto, um *direito à nomeação* titularizado pelo candidato aprovado dentro desse número de vagas. II. Administração pública. Princípio da segurança jurídica. Boa-fé. Proteção à confiança (...). III. Situações excepcionais. Necessidade de motivação. Controle pelo Poder Judiciário (...). IV. Força normativa do princípio do concurso público. (...) V. Negado provimento ao Recurso Extraordinário (BRASIL, 2011, grifo do autor)

Verifica-se que o candidato aprovado dentro do número de vagas do edital do concurso público tem direito subjetivo à nomeação ao cargo público, e não mera expectativa de direito; logo, a Administração Pública tem o dever de nomeá-los em respeito à segurança jurídica, à boa-fé objetiva e à força normativa do concurso público:

> Ementa: Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Concurso público. Previsão de vagas em edital. Direito à nomeação dos candidatos aprovados. (...). II. Administração pública. Princípio da segurança jurídica. Boa-fé. Proteção à confiança. O dever de *boa-fé* da Administração Pública exige o respeito incondicional às regras do edital, inclusive quanto à previsão das vagas do concurso público. Isso igualmente decorre de um necessário e incondicional respeito à *segurança jurídica* como princípio do Estado de Direito. Tem-se, aqui, o princípio da segurança jurídica como *princípio de proteção à confiança*. Quando a Administração torna público um edital de concurso, convocando todos os cidadãos a participarem de seleção para o preenchimento de determinadas vagas no serviço público, ela impreterivelmente gera uma expectativa quanto ao seu comportamento segundo as regras previstas nesse edital. Aqueles cidadãos que decidem se inscrever e participar do certame público depositam sua confiança no Estado administrador, que deve atuar de forma responsável quanto às normas do edital e observar o princípio da segurança jurídica como guia de comportamento. Isso quer dizer, em outros termos, que o comportamento da Administração Pública no decorrer do concurso público deve se pautar pela boa-fé, tanto no sentido objetivo quanto no aspecto subjetivo de respeito à confiança nela depositada

> por todos os cidadãos. (...) IV. Força normativa do princípio do concurso público. Esse entendimento, na medida em que atesta a existência de um direito subjetivo à nomeação, reconhece e preserva da melhor forma a *força normativa do princípio do concurso público*, que vincula diretamente a Administração. É preciso reconhecer que a efetividade da exigência constitucional do concurso público, como uma incomensurável conquista da cidadania no Brasil, permanece condicionada à observância, pelo Poder Público, de normas de organização e procedimento e, principalmente, de garantias fundamentais que possibilitem o seu pleno exercício pelos cidadãos. O reconhecimento de um direito subjetivo à nomeação deve passar a impor limites à atuação da Administração Pública e dela exigir o estrito cumprimento das normas que regem os certames, com especial observância dos deveres de boa-fé e incondicional respeito à confiança dos cidadãos. O princípio constitucional do concurso público é fortalecido quando o Poder Público assegura e observa as garantias fundamentais que viabilizam a efetividade desse princípio. Ao lado das garantias de publicidade, isonomia, transparência, impessoalidade, entre outras, o direito à nomeação representa também uma garantia fundamental da plena efetividade do princípio do concurso público. V. Negado provimento ao Recurso Extraordinário. (BRASIL. 2011, grifo do autor).

Ressalta-se que o Ministro Gilmar Mendes na decisão supracitada (BRASIL, 2011), entendeu que somente por força de "situações excepcionais", devidamente motivadas e comprovadas, a Administração Pública poderia deixar de nomear os candidatos com direito subjetivo à nomeação ao cargo público, tais como, nos casos de superveniência, imprevisibilidade, gravidade e necessidade:

> Ementa: Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Concurso Público. Previsão de vagas em edital. Direito à nomeação dos candidatos aprovados. (...) III. Situações excepcionais. Necessidade de motivação. Controle pelo poder judiciário. Quando se afirma que a Administração Pública tem a obrigação de nomear os aprovados dentro do número de vagas previsto no edital, deve-se levar em consideração a possibilidade de *situações excepcionalíssimas* que justifiquem *soluções diferenciadas*, devidamente motivadas de acordo com o interesse público. Não se pode ignorar que determinadas situações excepcionais podem exigir a recusa da Administração Pública de nomear novos servidores. Para justificar o excepcionalíssimo não cumprimento do dever de nomeação por parte da Administração Pública, é necessário que a situação justificadora seja dotada das seguintes características: a) *Superveniência*: os eventuais fatos ensejadores de uma situação excepcional devem ser necessariamente *posteriores* à publicação do edital do certame público; b) *Imprevisibilidade*: a situação deve ser determinada por circunstâncias extraordinárias, imprevisíveis à época da publicação do edital; c) *Gravidade*: os acontecimentos extraordinários e imprevisíveis devem ser extremamente graves, implicando onerosidade excessiva, dificuldade ou mesmo impossibilidade de cumprimento efetivo das regras do edital; d) *Necessidade*: a solução drástica e excepcional de não cumprimento do dever de nomeação deve ser extremamente

> necessária, de forma que a Administração somente pode adotar tal medida quando absolutamente não existirem outros meios menos gravosos para lidar com a situação excepcional e imprevisível. De toda forma, a recusa de nomear candidato aprovado dentro do número de vagas deve ser devidamente *motivada* e, dessa forma, passível de *controle* pelo Poder Judiciário. (BRASIL, 2011, grifo do autor).

Assim, o STF (2011) definiu por superveniência os eventuais fatos, ensejadores de uma situação, necessariamente, posteriores à publicação do edital; por gravidade, os acontecimentos extraordinários e imprevisíveis que devem ser extremamente graves, implicando onerosidade excessiva, dificuldade ou mesmo impossibilidade de cumprimento efetivo das regras do edital; e, por necessidade, a solução drástica e excepcional de não cumprimento do dever de nomeação que deve ser extremamente necessária, de forma que a Administração Pública somente poderá adotar tal medida quando absolutamente não existirem outros meios menos gravosos para lidar com a situação excepcional e imprevisível (BRASIL. STF, 2011).

Não é legítimo o comportamento da Administração Pública em se omitir ao ato de nomeação de candidato aprovado nas vagas do edital do concurso, ainda dentro do prazo de validade, em face dos princípios da segurança jurídica, da certeza jurídica e da boa-fé objetiva, considerando o investimento feito pelo candidato, a sua expectativa quanto ao ingresso no serviço público e a carga emocional decorrente da situação que envolve um direito subjetivo (BRASIL. 2011).

Vale destacar situação que ocorre quando o edital é publicado sem a definição das vagas, visto que visa apenas à formação do cadastro de reserva, uma vez que o entendimento do Tribunal Pleno do STF, assim como do STJ, é no sentido de gerar mera expectativa de direito à nomeação do cargo de candidato aprovado e não de direito subjetivo.

> Ementa: Agravo Interno em Mandado de Segurança. Concurso Público. Ato da Presidência do Supremo Tribunal Federal. Formação de cadastro de reserva. Precedente do Plenário do Supremo Tribunal Federal submetido à sistemática da Repercussão Geral. Re 837.311/PI. Tema 784. Suposta convolação de expectativa de direito à nomeação em direito líquido e certo. Alegação de preterição de concursados. Não ocorrência. Agravo interno desprovido. 1. O surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso para o mesmo cargo, durante o prazo de validade do certame anterior, não gera automaticamente o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora das vagas previstas no edital, ressalvadas as hipóteses de preterição arbitrária e imotivada por parte da administração, caracterizadas por comportamento tácito ou expresso do Poder Público capaz de revelar a inequívoca necessidade de nomeação do aprovado durante o período e validade do certame, a ser demonstrada de forma cabal pelo candidato. Precedente submetido à sistemática da Repercussão Geral: RE 837.311 RG, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 09/12/2015, DJe 18.04.2016. 2. *In casu*, a agravante

> não logrou comprovar, por prova pré-constituída, que as funções licitadas por terceirização são as mesmas oferecidas em concurso público. A partir dos elementos trazidos aos autos, resta manifesta a distinção de atribuições entre o cargo para o qual a impetrante prestou concurso e as funções licitadas pelo Supremo Tribunal Federal, o que desconfigura hipótese de preterição arbitrária e imotivada. 3. Agravo interno a que se **Nega Provimento**.[...]. Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao agravo regimental. Plenário, sessão virtual de 8 a 14.9.2017. (BRASIL, 2017, grifo do autor).
> Ementa: Mandado de Segurança. Direito administrativo. Concurso público. Candidatos inseridos em cadastro de reserva. Novas vagas. Mera expectativa de direito à nomeação. Juízo de conveniência e oportunidade da administração. Precedentes do STF. Cessão de servidores municipais. Termo de Cooperação. Preterição não materializada. Ausência de prova pré-constituída. Ilegitimidade passiva. (BRASIL, 2013a).

Ademais, situação que merece destaque consiste no direito subjetivo de nomeação de candidato aprovado dentro das vagas do edital, em confronto com o dever de a Administração Pública observar os limites para os gastos com pessoal, estabelecidos pela LRF e pela CF/88. Neste sentido, cumpre avaliar decisão do STJ abaixo:

> EMENTA: Recurso em Mandado de Segurança. Concurso público. Candidato classificado dentro do número de vagas previstas no edital. Direito subjetivo a ser nomeado. Recusa motivada da administração. Limite prudencial. Art. 22, parágrafo único, inciso IV, da lei complementar nº 101/2000.
> 1. O ora recorrente ficou colocado em 45º lugar no concurso público para provimento do cargo de Motorista II do Município de Nossa Senhora do Socorro que tinha 60 vagas, ou seja, foi aprovado em posição classificatória compatível com as vagas previstas em edital.
> 2. Esta Corte Superior adota entendimento segundo o qual a regular aprovação em concurso público em posição classificatória compatível com as vagas previstas em edital confere ao candidato direito subjetivo à nomeação e posse dentro do período de validade do certame.
> 3. A exceção a esta regra só poderá ocorrer se houver sido alcançado o limite prudencial de dispêndios com folha de pessoal, assim declarado este fato pelos órgãos de controle interno e externo respectivos da Administração, tudo em razão do que dispõe o art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar nº 101/2000.
> 4. No presente caso, a partir dos documentos dos autos, da leitura do parecer do Ministério Público Estadual e do acórdão recorrido, ficou comprovado que o montante despendido com pessoal impossibilita o Município de contratar novos servidores.
> 5. Recurso ordinário não provido. (BRASIL, 2012).

O caso acima mencionado reconhece o direito subjetivo de candidato aprovado dentro do número das vagas ofertadas pelo edital, ainda dentro do prazo de validade

do certame, todavia, decidiu pela recusa legítima da Administração Pública em nomear o candidato aprovado em razão do ente político já ter alcançado o limite prudencial previsto no art. 22, parágrafo único, IV, da LRF. Trata-se de decisão tomada com base em documentos constantes nos autos que comprovaram o montante dispendido com pessoal pela Administração Pública, o que impossibilitou a nomeação de novos servidores.

Entende-se que quando a Administração Pública estipula as regras do certame, inclusive disponibilizando o número de vagas, está subentendido que anterior a isso houve um planejamento e cumprimento do procedimento previsto no art. 17 da LRF, que envolve observância ao planejamento orçamentário, às metas fiscais e à medida de compensação da nova despesa de pessoal, bem como atenção aos limites para a despesa do pessoal, previstos nos arts. 18 a 22 da LRF. Logo, apenas um fato superveniente para justificar a falha no planejamento da Administração Pública.

Assim, em relação ao candidato aprovado dentro do número de vagas do edital de concurso público válido, este possui o direito subjetivo à nomeação ao cargo público, vinculando a Administração Pública, com base nos princípios da segurança jurídica, da certeza jurídica e da boa-fé objetiva, além dos princípios da igualdade, da eficiência e da moralidade administrativa (art. 37, da CF/88) que norteiam o concurso público. Em contrapartida, o ente público que se encontra em limite prudencial, segundo decisão do STJ (2012), possui a seu favor o impedimento legal à nomeação do candidato aprovado em concurso, com base nos princípios da economicidade, da eficiência e da responsabilidade fiscal.

Diante disso, passa-se à ponderação deste caso concreto, com a aplicação das três máximas de proporcionalidade: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Mediante a apresentação dos princípios em jogo, entende-se que podem existir as seguintes soluções (hipóteses) possíveis para o caso:

I) A nomeação do recorrente (candidato aprovado em concurso público).
II) A recusa à nomeação do recorrente por parte da Administração Pública.
III) A nomeação do recorrente, mediante planejamento responsável da Administração Pública, se possível.

Ressalta-se que, em regra, nas decisões dos Tribunais Superiores, são consideradas apenas as duas primeiras hipóteses, logo, este artigo põe em discussão a possibilidade de uma terceira hipótese, a qual poderia assegurar a observância dos princípios e direitos fundamentais relacionados ao caso.

Na primeira hipótese, se a solução do conflito fosse simplesmente pela determinação da nomeação do candidato recorrente, prevaleceriam os princípios da segurança e certeza jurídica, da confiança, da boa-fé objetiva e do concurso público.

Quanto à segunda hipótese, se a Administração Pública apenas se recusasse a nomear o candidato, se estaria privilegiando somente os princípios da economicidade e da responsabilidade fiscal.

Por fim, no que se refere à terceira hipótese ou solução possível, se a decisão judicial determinasse que a Administração Pública comprovasse um planejamento responsável, sob a orientação do art.169, §3º, da CF/88, em que o ente público fosse obrigado a verificar a possibilidade de redução de despesa de pessoal relativa aos comissionados e de servidores não estáveis, os quais ingressaram no serviço público a título precário, no intuito de primar pela nomeação dos candidatos com direito subjetivo à nomeação e a força normativa do concurso público, assim, tal solução proporcionaria à observância de todos os direitos fundamentais envolvidos, tais como: os princípios constitucionais da eficiência, da economicidade, da responsabilidade fiscal, além dos princípios da segurança jurídica, da certeza jurídica e da boa-fé objetiva.

Trata-se de uma alternativa que ora se coloca à discussão quanto à sua viabilidade e legitimidade no atual Estado Democrático de Direito brasileiro, considerando a possibilidade de realização de um planejamento responsável pela Administração Pública, em que diante da força normativa do concurso público, promoveria a redução da despesa de pessoal com contratações temporárias e cargos comissionados, assegurando o direito subjetivo à nomeação ao cargo público.

No atual Estado Democrático de Direito, entende-se que a nomeação de candidatos aprovados em concurso público deve prevalecer às contratações a título precário, que, em regra, possui participação considerável na despesa de pessoal da Administração Pública. Desse modo, a recusa à nomeação de candidatos aprovados em concurso é legítima quando a Administração Pública não possui uma elevada despesa de pessoal relacionada às contratações temporárias ou cargos comissionados. Entende-se relevante tal medida ou possível solução ao caso, pois evita de se assegurar situações em que a Administração Pública deixa de nomear candidatos aprovados em concurso público válido, com direito subjetivo, em face de quadro de elevado gasto de pessoal (limite prudencial ou acima do limite da LRF), sendo que parte dela é composta por considerável gasto com contratações temporárias, na maioria das vezes não registradas pelo Tribunal de Contas, por não respeitar os pressupostos constitucionais, e com cargos comissionados, ou seja, com ingressos ao serviço público de forma precária, meramente político, mas que colabora para a situação da Administração Pública se colocar em um limite de despesa de pessoal de LRF. Logo, questiona-se se tal situação é proporcional? Daí, a proposição deste artigo em se buscar uma investigação mais detalhada do limite legal à despesa de pessoal, para não se estar entendendo legítima a recusa à nomeação de candidatos aprovados em concurso público, em detrimento de contratações precárias existentes no quadro de pessoal da Administração Pública, às vezes para o mesmo cargo público em que o candidato foi aprovado.

Logo, entende-se fundamental exigir da Administração Pública uma demonstração do seu quadro de despesa de pessoal e a possibilidade de um planejamento responsável, esclarecendo se é possível reduzir sua despesa com temporários e comissionados em prol da força normativa do concurso público.

Considerando que a máxima de adequação exige que a hipótese proposta esteja adequada ao princípio tomado como fim, ou seja, que de fato o realize, as três soluções apresentadas para o caso como hipótese deveriam permanecer como corretas, pois todas realizam princípios em jogo. Contudo, para a máxima de necessidade, as soluções que somente contemplam princípios para uma das partes, devem ser eliminadas. Nesse caso, deveriam deixar de fazer parte da possível solução para o caso, as hipóteses 1 e 2, uma vez que a primeira contempla os princípios que protegem somente o concursado, enquanto que a segunda, somente a Administração Pública. Portanto, a hipótese que se apresenta como adequada (proporcional) seria a terceira, pois, pode primar por princípios que amparam tanto autor quanto réu, sendo esta menos danosa, mediante um simples planejamento da Administração Pública, reduzindo cargo comissionado ou servidores não estáveis que não possuem direito subjetivo ao cargo em primazia dos candidatos aprovados em concurso público que possuem direito subjetivo ao cargo.

Ressalta-se, é claro, que a terceira hipótese somente poderia ser possível nos casos em que a Administração Pública possui elevada despesa de pessoal com contratações temporárias e cargos comissionados, sendo possível esse planejamento, de modo a resguardar o direito subjetivo dos candidatos aprovados em concurso público, assim como a responsabilidade fiscal.

Na terceira e última máxima, no aspecto da proporcionalidade em sentido estrito, a decisão será pela escolha dos princípios de maior peso de acordo com as circunstâncias. Nesse caso, as circunstâncias se referem à possibilidade que tem o poder público, na maioria das vezes, de exonerar servidores comissionados, que são de livre nomeação e exoneração, e/ou temporários, no intuito de cumprir com os princípios da segurança e certeza jurídica, da confiança e da boa-fé, assim como da força normativa do princípio do concurso público.

Passando à fase conclusiva, de acordo com a elaboração de uma regra de precedência condicionada, quando em conflito os princípios da eficiência e moralidade, de um lado e de outro, os princípios da economicidade e responsabilidade fiscal, poderá a Administração Pública nomear os aprovados no certame dentro do número de vagas mencionadas no edital. Dessa maneira, estariam contemplados os princípios que favorecem ambas as partes, sem o sacrifício de nenhum deles.

Mais uma vez, destaca-se que a escolha pela terceira hipótese ou solução vai depender de cada caso concreto, pois nem sempre o ente público possui quadro elevado de servidores comissionados e temporários. Trata-se, então, de uma solução possível no caso de o ente público conter uma despesa de pessoal elevada de comissionados e temporários, em desacordo com o atual perfil democrático imposto pela Carta Política de 1988, que prima pelo ingresso ao serviço público por meio de concurso público.

Cumpre também avaliar outra situação analisada pelo STJ no RMS 37.700/RO (2013b), a seguir:

Ementa: Administrativo. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. Concurso público. Aprovação dentro do cadastro de reserva previsto em edital. Abertura de novas vagas no prazo de validade do certame. Ausência de dotação orçamentária para a realização das nomeações. Comprovação. 1. A aprovação do candidato dentro do cadastro de reservas, ainda que fora do número de vagas inicialmente previstas no edital do concurso público, confere-lhe o direito subjetivo à nomeação para o respectivo cargo, se, durante o prazo de validade do concurso, houver o surgimento de novas vagas, seja em razão da criação de novos cargos mediante lei, seja em virtude de vacância decorrente de exoneração, demissão, aposentadoria, posse em outro cargo inacumulável ou falecimento. Precedentes: RE 581.113/SC, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 31.5.2011; RMS 37882/AC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, segunda turma, julgado em 18/12/2012, DJe 14/02/2013; MS 18.570/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 21/08/2012; DJe 29/05/2012; RMS 32105/DF, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 30/08/2010.
2. (...)
3. No presente caso, foram preenchidas todas as vagas disponibilizadas no edital do concurso, discutindo-se aqui o provimento dos novos cargos criados por lei. Ocorre que, apesar de haver essas novas vagas, há a demonstração de óbice orçamentário.
4. A autoridade coatora, buscando comprovar a existência de óbices de natureza financeiro-orçamentária que impedem a nomeação dos candidatos aprovados no cadastro de reserva do concurso em que o ora Requerente foi aprovado, juntou os seguintes documentos: (i) estudo de impacto financeiro feito pela Coordenadoria de Planejamento deste Tribunal para a contratação de novos servidores; (ii) circular informando aos magistrados da suspensão da contração de servidores, em razão da dificuldade orçamentária e financeira;(iii) Informações apresentadas ao CNJ no Pedido de Providências n. 0001100-34.2011.2.00.0000; (iv) decisão proferida pela CNJ no Pedido de Providências n. 0001100-34.2011.2.00.0000; (v) decisão administrativa prolatada no processo administrativo n. 0037133-09.2010.8.22.1111. 5. Tais documentos demonstram a ausência de dotação orçamentária para a realização das nomeações, uma vez que o orçamento previsto para o exercício de 2011 (Lei de Diretrizes Orçamentárias n. 2339/2010) não permitia a contratação de novos servidores, pois o crescimento dos créditos orçamentários fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias fora apenas de 4,5%. 6. Assim, como afirmado pelo Ministro Ives Gandra, Conselheiro do CNJ, na decisão proferida pela CNJ no Pedido de Providências n. 0001100-34.2011.2.00.0000, "a recusa justa e motivada da Administração em preencher vagas decorrentes de concurso público, como ora se dá, não viola os princípios encartados no art. 37 da CF, mormente o da legalidade. Se não há dotação orçamentária para fazer frente às nomeações, mesmo tendo-se buscado, não se pode brandir o direito subjetivo à nomeação, haja vista a responsabilização a que se submete o gestor, nos termos das leis orçamentárias e das disposições constitucionais. O reconhecimento da existência de necessidade de servidores não garante, por si só, a nomeação de candidatos, se o orçamento desse ano não suporta o acréscimo de despesas". (BRASIL, 2013b).

Primeiramente, observa-se no caso que as vagas ofertadas pelo edital foram preenchidas pelos candidatos aprovados dentro do número estabelecido, ocorre que, durante o período de validade do certame, novas vagas foram criadas por meio de lei. Assim, o que se discutiu nesse recurso foi o reconhecimento do direito subjetivo de nomeação dos candidatos aprovados dentro das vagas remanescentes, isto é, fora do número das que foram oferecidas pelo edital, haja vista o surgimento de novas vagas ainda no período de validade do certame, o que foi reconhecido pelo STJ (BRASIL, 2013b).

Entretanto, mesmo com o surgimento de novas vagas, a Administração alegou a impossibilidade dessas nomeações, em razão da sua indisponibilidade orçamentária, o que foi acatado pelo STJ (BRASIL, 2013b), diante do reconhecimento da motivação do ente público que se deu por meio de documentação juntada aos autos: (i) estudo de impacto financeiro feito pela Coordenadoria de Planejamento deste Tribunal para a contratação de novos servidores; (ii) circular informando aos magistrados da suspensão da contração de servidores, em razão da dificuldade orçamentária e financeira; (iii) Informações apresentadas ao CNJ no Pedido de Providências n. 0001100-34.2011.2.00.0000; (iv) decisão proferida pela CNJ no Pedido de Providências n. 0001100-34.2011.2.00.0000; (v) decisão administrativa prolatada no processo administrativo n. 0037133-09.2010.8.22.1111.

Portanto, no caso em tela, a recusa da Administração Pública à nomeação dos candidatos se deu pela comprovação de um óbice orçamentário, exceção que se refere a uma das características estabelecidas pelo STF em sede de repercussão geral no RE 598.099 (BRASIL, 2011), o qual elenca as situações de excepcionalidade, tais como, superveniência, imprevisibilidade, gravidade e necessidade.

Diante do exposto, pondera-se, neste caso, como uma proposta complementar, a possibilidade de se investigar a possibilidade de nomeação dos candidatos com direito subjetivo mediante um planejamento responsável da Administração Pública, ou seja, se no caso haveria possibilidade de reduzir a despesa de pessoal com cargos comissionados e contratos temporários, de modo a buscar uma solução que respeitasse os direitos fundamentais envolvidos, tais como, boa-fé administrativa, segurança jurídica, planejamento, eficiência, além da moralidade e igualdade, primando pelo ingresso no serviço público de uma pessoa que passou por concurso público, em detrimento de ingressos precários, meramente político, assim como respeitando o estabelecido pelo art. 22, parágrafo único, IV, da LRF e o equilíbrio do orçamento da Administração Pública e a economicidade.

Destaca-se que tal solução vai depender da realidade orçamentária e financeira de cada ente público, no que se refere à possibilidade de concretização de tal medida, pois, como já dito, não pode ser tratada como uma regra, uma vez que a Administração Pública pode ter em seu quadro de pessoal um número reduzido de servidores de que trata os incisos I e II, do §3º, do art.169, da CF/88. Assim sendo, é necessário que se analise o caso concreto.

Ademais, vale lembrar que o STF vem reconhecendo o direito à nomeação de candidatos aprovados em cadastro de reserva, os quais passam a ter direito subjetivo após verificar que a Administração Pública vem realizando contratos temporários para o mesmo cargo no período de vigência do concurso:

> Ementa: Mandado de Segurança. Administrativo. Concurso público. Direito à nomeação. Prazo decadencial. Preliminares de necessidade de citação dos demais aprovados e de impossibilidade jurídica do pedido afastadas. Candidatos classificados no cadastro de reserva. Vagas disponibilizadas no edital não preenchidas. Convolação da expectativa de direito à nomeação e à posse em direito líquido e certo. Contratações, durante a vigência do certame, a título precário para exercício de funções típicas dos cargos de provimento efetivo. (BRASIL, 2010)

O Ministro Ayres Britto, Relator do RE 612839/GO (BRASIL, 2010), negou seguimento ao recurso interposto contra Acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por haver o reconhecimento do direito subjetivo de nomeação aos aprovados no certame fora do número das vagas previstas em edital, em razão de contratações precárias ainda no prazo de validade do certame. Ademais, essas contratações de comissionados e temporários, mantidas pelo ente público, exercem funções típicas dos cargos de provimento efetivo para os quais os candidatos aprovados nas vagas remanescentes foram habilitados em concurso público.

É cediço na jurisprudência dos Tribunais Superiores o reconhecimento da mera expectativa de direito quando houver aprovação nas vagas remanescentes. Ocorre que esta condição se converte em direito subjetivo quando, no decorrer da validade do certame, surgirem novas vagas, sejam elas em razão da criação de novos cargos mediante lei, seja em virtude de vacância decorrente de exoneração, demissão, aposentadoria, posse em outro cargo inacumulável ou falecimento (BRASIL, 2010).

Além disso, não há manifestação da Administração no sentido de não haver dotação orçamentária que impedisse a nomeação desses candidatos, o que se pressupõe um suporte orçamentário para essas contratações, inclusive porque novas nomeações foram feitas durante o prazo de validade do certame (BRASIL, 2010). Logo, entende-se que se a Administração Pública contrata, no período de validade do concurso público, servidores temporários e cargos comissionados, para o mesmo cargo público, em que haja candidatos aprovados, mesmo que estes estejam fora do número de vagas, passam a ter direito subjetivo à nomeação ao cargo público, e não mera expectativa de direito, em face da força normativa do concurso público. O gasto com contratos temporários e cargos comissionados demonstra a capacidade financeira da Administração para nomear os candidatos aprovados em concurso público para o mesmo cargo público, respeitando a ordem de classificação, com fundamento na segurança jurídica, na boa-fé objetiva, na moralidade administrativa e na igualdade.

Neste sentido, cumpre analisar também a decisão em Mandado de Segurança 17.413/DF (2011/0165620-0), julgado pela STJ (BRASIL, 2015), o qual decidiu pela existência de direito subjetivo de nomeação aos candidatos aprovados para cadastro de reserva em razão do surgimento de novas vagas durante o período de validade do certame em face de realização de contratações de terceiros por parte da Administração Pública. Inicialmente, a Relatora Ministra Eliana Calmon rejeitou o pedido do impetrante por entender que o STJ deve se pautar no mesmo entendimento do STF no que se refere ao não reconhecimento do direito de nomeação aos aprovados em cadastro de reserva. Todavia, houve pedido de vista pelo Ministro Mauro Campbell Marques que discordou do voto da Relatora e acabou sendo vitorioso, por maioria dos votos, que concluiu que o STF somente tratou de casos onde os candidatos foram aprovados dentro do número de vagas previstas em edital, e, que, portanto, em momento algum se debateu quanto ao direito de candidatos aprovados em cadastro de reserva quando do surgimento de novas vagas durante o período de validade do certame, assim como de sua preterição pela contratação de terceiros, alheios ao concurso (BRASIL, 2015).

O Ministro Mauro Campbell Marques, salientou no seu voto também que o candidato comprovou o surgimento de novas vagas durante a validade do concurso e que contratações precárias estavam sendo feitas para suprir a necessidade de pessoal do órgão público. Portanto, houve a comprovação da preterição do impetrante pela vaga, em prol de contratação temporária. Por fim, o ministro reiterou que assiste aos candidatos aprovados em cadastro de reserva o mesmo direito subjetivo que é dado aos que são aprovados dentro do número de vagas ofertadas em edital, por entender que não existe outra finalidade do cadastro de reserva que não seja a qualquer momento, durante o prazo de validade do certame, que esses aprovados se tornem titulares de direito à nomeação, após o surgimento de novas vagas (BRASIL, 2015).

Assim, o Ministro Mauro Campbell Marques afirmou em seu voto que para que haja a recusa da nomeação pelo ente público, deverá ser apresentada motivação a qual demonstre a excepcionalidade da situação para a recusa, ou seja, quando tratar-se de superveniência, imprevisibilidade, gravidade e necessidade; contudo, estas não foram configuradas nos autos (BRASIL, 2015).

Ante o exposto, foram analisados alguns casos concretos julgados pelo STJ e pelo STF, avaliando-os com base com base no princípio da proporcionalidade, conforme teoria de Alexy (2008), ponderando os direitos fundamentais envolvidos em cada caso, apresentando as soluções possíveis e propondo a solução adequada que restringe menos os direitos fundamentais em torno do caso, primando por um planejamento responsável pela Administração Pública.

5 Considerações finais

A pesquisa investigou os conflitos existentes entre o direito subjetivo de nomeação dos candidatos aprovados em concurso público e a recusa na contratação destes pela Administração Pública, em face do limite de gasto com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal e o limite orçamentário, onde se levou em consideração os direitos fundamentais envolvidos no caso concreto.

Segundo a jurisprudência dos Tribunais Superiores, o candidato que for aprovado dentro do número de vagas oferecidas no edital do concurso tem reconhecido seu direito subjetivo à nomeação ao cargo; contudo, existem excepcionalidades a esta regra, prevista no RE 598099 do STF (BRASIL, 2011), que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, onde foi estabelecido que nos casos de superveniência, imprevisibilidade, gravidade e necessidade, a Administração Pública não está obrigada ao cumprimento do dever de nomear. Porém, de qualquer forma, essa recusa em nomear deverá ser devidamente motivada e poderá ser passível de controle pelo Poder Judiciário.

No caso de concurso para cadastro de reserva, ou mesmo quando aprovado fora do número de vagas previstas no edital, o candidato não possui direito subjetivo de nomeação, mas mera expectativa de direito, prevalece a discricionariedade da Administração Pública, que por meio de sua conveniência e oportunidade poderá ou não, durante o prazo de validade do certame, nomeá-los.

Entretanto, a jurisprudência transformou a mera expectativa de direito em direito subjetivo ao candidato aprovado em cadastro ou fora das vagas previstas no edital e ainda durante o prazo de validade do certame, na hipótese de surgir novas vagas, seja pela criação por meio de lei, seja em virtude de vacância decorrente de exoneração, demissão, aposentadoria, posse em outro cargo inacumulável ou falecimento, ou até mesmo pela realização de contratações temporárias para o mesmo cargo. Essas situações reconhecem o direito subjetivo do candidato em ser nomeado.

Foram avaliadas, ainda, duas decisões do STJ (BRASIL, 2012, 2013a), as quais, mesmo reconhecendo o direito subjetivo de candidato aprovado dentro do número de vagas ofertadas pelo edital, ainda dentro do prazo de validade do certame, decidiram pela não obrigatoriedade da Administração Pública em nomear o candidato aprovado, em razão dos seguintes motivos considerados excepcionais: (i) o ente público já ter alcançado o limite prudencial previsto no art.22, parágrafo único, IV, da LRF (BRASIL, 2012); e (ii) comprovada limitação orçamentário-financeira (BRASIL, 2013b).

Diante dessas decisões, aplicou-se a teoria de Alexy (2008), pautada no princípio da proporcionalidade e nas máximas da necessidade, da adequação e da proporcionalidade em sentido estrito, no intuito de considerar os direitos fundamentais em conflito e as possíveis soluções e a escolha da solução mais adequada, primando pelo maior número de direitos fundamentais consagrados na Carta Política de 1988.

Assim, foi proposta uma solução, a qual pode ser aplicada conforme as peculiaridades de cada caso concreto, em que prima por diversos princípios consagrados na CF/1988, que consiste na exigência da Administração Pública realizar um planejamento responsável, reorganizando seu quadro de despesa de pessoal por meio da redução do número de servidores comissionados ou temporários, os quais ingressaram no serviço público de forma precária, no intuito de primar pela nomeação de candidatos aprovados em concurso público com direito subjetivo nos termos da jurisprudência dos Tribunais Superiores (seja nas vagas do edital, ou seja, fora das vagas do edital, porém comprovado o surgimento de novos cargos ou novas contratações temporárias para o cargo em que o candidato foi aprovado), nos termos da LRF e dos arts. 37, 70 e 169 da CF/88, entre outros, legitimando os princípios da segurança jurídica, da boa-fé, da confiança, da eficiência, da moralidade administrativa, do planejamento, da economicidade e da responsabilidade fiscal.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** São Paulo: Malheiros. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *In*: **Vade Mecum**. 18. ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *In*: **Vade Mecum**. 18. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Mandado de Segurança nº 17.413/DF.** Direito processual civil. Administrativo. Concurso público. Cláusula editalícia. Preenchimento de vagas previstas em edital. Formação de cadastro de reserva. Direito líquido e certo à nomeação. Verificação de preterição. Autorização de contratação temporária. Relatora: Ministra Eliana Calmon, 18 de dezembro de 2015. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201101656200&dt_publicacao=18/12/2015. Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Mandado de Segurança nº 17.886/DF.** Mandado de Segurança. Direito administrativo. Concurso público. Candidatos inseridos em cadastro de reserva. Novas vagas. Mera expectativa de direito à nomeação. Juízo de conveniência e oportunidade da administração. Precedentes do STF. Cessão de servidores municipais. Termo de Cooperação. Preterição não materializada. Ausência de prova pré-constituída. Ilegitimidade passiva. Relatora: Ministra Eliana Calmon, 11 de setembro de 2013a. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201102911621&dt_publicacao=14/10/2013. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso em Mandado de Segurança nº 37.700/RO.** Embargos de declaração. Omissão. Juntada extemporânea de documentos. Prestação complementar de informações em mandado de segurança. Não configuração de nulidade. Ausência de prejuízo da parte. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, 4 de abril de 2013b. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201200829442&dt_publicacao=10/04/2013. Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 36.742/SE**. Concurso público. Candidato classificado dentro do número de vagas previstas no edital. Direito subjetivo a ser nomeado. Recusa motivada da administração. Limite prudencial. Art. 22, parágrafo único, inciso IV, da lei complementar nº 101/2000. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, 27 novembro de 2012. Disponível em:

https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201102918274&dt_publicacao=05/12/2012. Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 33.064.** Agravo interno em mandado de segurança. Concurso público. Ato da presidência do Supremo Tribunal Federal. Formação de cadastro de reserva. Precedente do Plenário do Supremo Tribunal Federal submetido à sistemática da repercussão geral. RE 837.311/PI. Tema 784. Suposta convolação de expectativa de direito à nomeação em direito líquido e certo. Alegação de preterição de concursados. Não ocorrência. Agravo interno desprovido. Relator: Luiz Fux, 15 de setembro de 2017. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13762223. Acesso em: 23 jun. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário nº 612.839/GO.** Mandado de Segurança. Administrativo. Concurso público. Direito à nomeação. Prazo decadencial. Preliminares de necessidade de citação dos demais aprovados e de impossibilidade jurídica do pedido afastadas. Candidatos classificados no cadastro de reserva. Vagas disponibilizadas no edital não preenchidas. Convolação da expectativa de direito à nomeação e à posse em direito líquido e certo. Contratações, durante a vigência do certame, a título precário para exercício de funções típicas dos cargos de provimento efetivo. Relator: Ministro Ayres Britto, 11 de junho de 2010. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28612839%29%28612839%2ENUME%2E+OU+612839%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/yxoo4uc7. Acesso em: 1 jul. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 598.099/MS**. Direito Administrativo. Concurso Público. Direito líquido e certo à nomeação do candidato aprovado entre as vagas previstas no edital de concurso públi-

co. Oposição ao poder discricionário da Administração Pública. Alegação de violação dos arts. 5º, inciso LXIX e 37, caput e inciso IV, da Constituição Federal. Repercussão Geral reconhecida. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 10 de agosto de 2011. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28612839%29%28612839%2ENUME%2E+OU+612839%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/yxoo4uc7. Acesso em: 1 jul. 2019.

DIMOULIS, Dimitri. MARTINS, Leonardo. **Direitos fundamentais e estado constitucional:** estudos em homenagem a J.J. Gomes Canotilho. Coordenação George Salomão Leite, Ingo Wolfgang Sarlet. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2009.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. 3. ed. Martins Fontes: São Paulo, 2010.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. Trad. Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2004.

PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo.** 9 ed. São Paulo: Método, 2015.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** São Paulo: Max Limonad, 1997.

POTRICH, Felipe Bittencourt. Efetividade dos direitos sociais, reserva do possível e seus limites. **Revista Virtual da AGU**, v. 13, n. 140, out. 2013. Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/265573. Acesso: 12 dez. 2015

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros. 2012. p. 180.

Situação fiscal dos municípios de Minas Gerais no ano de 2016: uma análise descritiva do indicador da FIRJAN de gestão fiscal

Fiscal situation of Minas Gerais's municipalities in the year of 2016: a descriptive analysis of the FIRJAN fiscal management index

Carolina de Paula Galvão*

Pós-graduada em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo (2018). Bacharel em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (2016). Atualmente Assessora Administrativa no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Resumo: No intuito de contribuir para com os gestores públicos no planejamento fiscal, e com o controle social, interno e externo, o presente artigo tem por objetivo analisar os dados do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) para os municípios mineiros no ano de 2016 a fim de verificar a situação fiscal destes municípios. Na análise descritiva foram apresentadas as medidas de mínimo, máximo, média e desvio-padrão do IFGF destes municípios. Como resultado tem-se: i) que 90% dos municípios analisado (ou 78% do total de municípios) apresentam situação fiscal em dificuldade ou crítica, segundo a classificação do Firjan e nenhum apresenta gestão de excelência; ii) a variável receita própria é o ponto fraco de todos os municípios mineiros, independente da classificação; iii) a variável custo da dívida é o ponto forte de todos os municípios mineiros, independente da classificação.

Palavras-chave: Municípios. IFGF. Situação fiscal.

Abstract: In order to contribute to public management in fiscal planning, and contribute to analyzes for social, internal and external control purposes, the objective of this article is to analyze data from the Firjan Fiscal Management Index (IFGF) for the municipalities of Minas Gerais in the year of 2016, aiming to verify the fiscal situation of these municipalities. In the descriptive analysis of the values of IFGF the following measures were presented: minimum, maximum, average and standard deviation of municipalities. As a result, it was found: i) 90% of the analyzed municipalities (or 78% of the total municipalities) present a difficult or critical fiscal situation, according to Firjan's classification, and none presents excellence management; ii) the variable own revenue is the weakest coefficient of all municipalities of Minas Gerais, regardless of classification; iii) the variable cost of debt is the strongest coefficient of all municipalities of Minas Gerais, regardless of classification.

Keywords: Municipalities. IFGF. Fiscal situation.

Artigo recebido em 07/07/2019. Aprovado em 23/08/2019.

* carolinagalvaodepaula@gmail.com

1 Introdução

A Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) criou o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) que indica a situação fiscal dos municípios brasileiros. Construído a partir da consolidação das informações disponibilizadas pelos municípios à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o referido índice permite verificar dados referentes à gestão fiscal dos municípios, tais como: (i) arrecadação de receita própria, (ii) gastos com pessoal, (iii) investimentos, (iv) liquidez e (v) custo da dívida.

Assim sendo, o aludido índice é um relevante instrumento de gestão para os governantes e, para os cidadãos, uma ferramenta de controle social. Desta forma, a Firjan, ao construir e disponibilizar tais dados, contribui significativamente para o aprimoramento da gestão pública e do controle social.

Esta pesquisa se justifica devido à importância de verificar a situação fiscal dos municípios mineiros, principalmente pelo cenário nacional atual, no qual se vivencia uma crise financeira. Desta forma o estudo da gestão fiscal se faz relevante.

Adotando-se, como supedâneo, a Constituição de 1988, que concedeu aos municípios a autonomia de entes federativos; a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e, à luz de trabalhos já realizados acerca do tema. Deseja-se com esta pesquisa analisar o IFGF dos municípios mineiros referente ao exercício de 2016 e, assim, verificar a situação fiscal destes entes neste período[1].

Além disso, deseja-se, especialmente, revisar a bibliografia que trata do tema; mostrar a distribuição dos municípios nos conceitos do IFGF; apresentar uma análise descritiva do IFGF dos municípios mineiros no ano de 2016 e verificar a situação fiscal dos municípios mineiros no ano de 2016. Para desta forma responder a seguinte pergunta: qual é a situação fiscal dos municípios de Minas Gerais, no ano de 2016, de acordo com o IFGF?

As hipóteses postuladas que serão testadas no trabalho são: i) a maioria dos municípios mineiros no ano de 2016 apresentavam situação fiscal classificada como em dificuldade ou crítica; ii) em 2016, os municípios mineiros que apresentavam menor IFGF tinham, em média, gasto de pessoal e receita própria como piores indicadores.

2 Desenvolvimento

Nesta unidade objetiva-se realizar uma breve revisão bibliográfica acerca do tema abordado, para então apresentar a metodologia de pesquisa utilizada e os resultados por ela obtidos, testando assim as hipóteses postuladas.

1 Insta informar que inicialmente almejou-se analisar os dados do ano mais recente, ou seja, de 2017, porém, tais dados não se encontram disponíveis. Assim sendo, o ano de 2016 foi escolhido para ser objeto de análise do presente trabalho, uma vez que é o ano mais próximo com dados disponíveis.

2.1 Fundamentação teórica

A Constituição de 1988 elevou o município à condição de ente federativo autônomo, concedendo-lhe competências exclusivas - por mais que Souza (2005) considere que poucas competências constitucionais exclusivas foram atribuídas aos estados e municípios, quando comparados a países como México e África do Sul.

Segundo Oliveira e Silva (2012) o intuito dessa descentralização era possibilitar governos subnacionais mais soberanos e independentes dos demais, principalmente no que tange à autoridade política. E consequentemente propiciar o aumento da qualidade dos bens e serviços públicos oferecidos à população, tendo em vista o estreitamento do vínculo entre o cidadão e o poder público local.

Como aponta Costa, Cunha e Araújo (2010), citados por Melo, Souza e Bonfim (2012, p. 2), essa fragmentação de poder alterou as relações intergovernamentais, fazendo com que os "atores políticos locais passassem a usufruir de espaço de manobra próprio, podendo, até certo ponto, influenciar na capacidade de governar dos níveis superiores de governo".

Contudo, outro ponto, em Melo, Souza e Bonfim (2012, p. 2), por sua vez, abordado por Souza (1996) e Souza (2005), é que o

> [...] modelo de federalismo adotado no Brasil implica graus variados de cooperação política e financeira entre a União e as demais esferas de poder. Com relação a esse fato, o federalismo brasileiro tem sido marcado atualmente por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais.

Já para Kerbauy (2001), citada pelos mesmos autores (p. 2-3),

> [...] a delegação de poder decisório para os municípios tem duas importantes implicações: primeiro, os prefeitos têm maior responsabilidade na provisão de bens e serviços públicos; segundo, as prefeituras buscam adotar mecanismos de modernização gerencial da gestão pública.

Neste contexto, conforme explica Secchi (2009), em 1995, é implementado no Brasil o conceito da "administração pública gerencial" ou "nova gestão pública", que consiste em um modelo de gestão pós-burocrático, tendo como principais valores a eficiência, eficácia e competitividade.

Para Bresser-Pereira (1997), citado por Oliveira e Silva (2012, p. 4), é importante ressaltar que

> [...] este modelo caracteriza-se pela ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos), o fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal,

> organizada em carreiras ou "corpos" de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas.

Desta forma, de acordo com os documentos elaborados pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1998, p. 9), a administração pública passa então a basear-se em uma política "voltada para a descentralização da prestação de serviços e para a aplicação de novas formas de gestão e de controle que possibilitem uma maior eficiência e qualidade de atendimento ao cidadão", que a função precípua do Estado.

O governo tem o dever de melhorar a qualidade de vida das pessoas. Para isso a alocação eficiente dos recursos disponíveis visa principalmente a oferta de bens e serviços necessários e ansiados pela população. Portanto, conforme aponto Motta (2013, p. 82) a sociedade "espera da Administração Pública o melhor atendimento de suas demandas sociais, pelo uso eficiente de recursos e transparência dos atos".

Pinheiro (2016) defende que a democracia dá à sociedade o poder de fiscalizar e questionar o gestor sobre as atitudes que este tem tomado. Portanto, como apontado por Alcântara, Pereira e Silva (2015), os cidadãos têm não somente a autoridade, mas também a obrigação de fiscalizar e reivindicar que o dinheiro oriundo de suas contribuições seja convertido em ações e projetos que lhes favoreçam.

Sob essa perspectiva e nesse contexto, de acordo o IFGF (2012), citado por Oliveira e Silva (2012, p. 3)

> [...] o acompanhamento da aplicação dos recursos que estão sob a responsabilidade dos governos locais, elo mais próximo do setor público com o cidadão, constitui-se um meio de verificação pela população da gestão dos recursos públicos. Dessa forma a população brasileira conseguirá usufruir de um dos principais benefícios esperados do processo de descentralização iniciado pela Constituição de 1988 que é o aumento da qualidade dos bens e serviços públicos oferecidos à população, fator fundamental ao desenvolvimento socioeconômico do país.

Porém, de acordo com Alcântara, Pereira e Silva (2015), para que possa haver o controle social em relação às ações do gestor, fazem-se necessários mecanismos de transparência da gestão pública, que possibilite aos cidadãos acompanhar o desempenho dos gestores no que tange à observância dos princípios de administração pública e à utilização dos recursos públicos. Muitas vezes o cidadão não tem acesso imediato à informação sobre como o governo tem aplicado os recursos, o que compromete a tempestividade no controle social.

Sob essa perspectiva a e com o intuito de aprimorar ainda mais a gestão pública, a transparência se faz imprescindível nessa relação governo-sociedade, uma

vez que o gestor público toma decisões que impactam na vida dos cidadãos, sendo coerente que estas decisões sejam divulgadas para a sociedade.

Para Arretche (2003), citada por Melo, Souza e Bonfim (2012, p. 3), "assevera que a qualidade da ação dos governos locais está relacionada, em boa medida, aos incentivos incidentes sobre seus governantes e aos controles a que eles estão submetidos, os quais provêm do desenho institucional das políticas".

Assim sendo, mais uma vez, conforme Alcântara, Pereira e Silva (2015), bons níveis de transparência na gestão pública contribuem para a maior participação social, pois permite o acesso a dados públicos, contribuindo para a elaboração de indicadores que dão aos gestores e à sociedade informações sobre aspectos voltados à gestão, além de permitir que sejam realizadas comparações entre países, estados e municípios através de indicadores de gestão pública. E principalmente que seja efetivo o controle social. Compreende-se que a transparência, além de proporcionar uma prestação de contas (*accountability*) à sociedade, também reforça a responsabilização do gestor por seus atos.

Desta forma, como abordado pela Controladoria Geral da União (CGU) e citado por Oliveira e Silva (2012, p. 2-3) no Brasil

> Reforçando o estímulo à boa gestão dos recursos públicos, ressalta-se a criação da Lei 12.527 que se refere a "Nova Lei de Acesso à Informação" que entrou em vigor neste ano de 2012. A referida lei representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois estabelece que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. [...] Assim, amplia-se a participação cidadã e fortalece os instrumentos de controle da gestão pública.

Somado a este fato tem-se, com o intuito de aprimorar a gestão fiscal do governo e regulamentar o art. 163 da Constituição Federal, em 2000, a criação da Lei Complementar nº 101, também conhecida como: Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O estabelecimento da LRF objetivou, dentre outros aspectos, reduzir problemas relacionados à má gestão e ao descontrole dos governos no Brasil. Para tanto, de acordo com Kahir (2001), citado por Costa (2014, p. 4), ela se apoiou em quatro pilares, quais sejam:

> (i) o planejamento no qual se estabelece as metas a serem cumpridas durante a gestão;
> (ii) a transparência que nada mais é que a ampla divulgação da administração pública;
> (iii) o controle que é o monitoramento dos gastos públicos que deve ser realizado tanto pelos órgãos públicos como pela sociedade em geral, por fim;
> (iv) a responsabilização, que são as punições previstas em leis em relação a má utilização dos recursos públicos.

Desta forma, esta norma contribui para uma administração pública mais eficiente ao trazer dispositivos que dispõem sobre a adequada utilização dos recursos públicos.

Com base nela ficam estabelecidos metas, além de limites concernentes às renúncias de receitas, despesas com pessoal, endividamento, restos a pagar, e outros aspectos, na tentativa de evitar resultados desastrosos e a má utilização dos recursos públicos.

A fim de contribuir com uma gestão pública eficiente e democrática a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) criou o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Tal índice é utilizado principalmente para acompanhar a gestão fiscal nos municípios brasileiros e tem por objetivo expor como os tributos pagos pela sociedade são administrados pelas prefeituras e assim estimular a cultura da responsabilidade administrativa (FIRJAN, 2017).

Os dados utilizados de insumo para desenvolvimento e composição do IFGF são obtidos exclusivamente através das informações divulgadas pela administração pública. Ou seja, estatísticas oficiais declaradas pelos próprios municípios à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), de acordo com o estabelecido pela LRF, no art. 51, §1º, I. E para o seu cálculo é considerado o cumprimento de normas contidas na LRF (FIRJAN, 2017).

O IFGF é composto por cinco indicadores específicos para diferentes dimensões da gestão pública, quais sejam: (1) Receita Própria, (2) Gastos com Pessoal, (3) Investimentos, (4) Liquidez e (5) Custo da Dívida. Além do o IFGF propriamente dito que é a média dos demais indicadores, com seus respectivos pesos, para cada ente e este indicador consolidado diz respeito à sua gestão fiscal (FIRJAN, 2016).

Desta forma, o IFGF se faz relevante por possibilitar análises interessantes sobre a saúde fiscal dos municípios brasileiros, inclusive por componentes desagregados.

Tais indicadores variam entre 0 e 1, do qual da leitura dos resultados pode-se inferir a situação fiscal do município em observação, sendo que quanto mais próximo de 1 melhor é o indicador (FIRJAN, 2016).

Insta ressaltar que como lembra Silva (2018, p. 28)

> [...] indicadores no âmbito da gestão pública são capazes de evidenciar características relacionadas à observância de normas e à divulgação de ações de governo para os cidadãos, dando uma ideia de qualidade da administração pública, implicando na redução de assimetria informacional entre agente (governo) e principal (cidadãos).

Diante do exposto, o IFGF pode ser utilizado como uma ferramenta de gestão pelos gestores públicos, pois através dele é possível verificar a situação fiscal do município e, com base nas informações por ele apresentadas, tomar decisões mais adequadas à realidade, o que consequentemente contribui para melhor alocação dos recursos públicos e execução das políticas públicas.

Além disso, o IFGF pode ser utilizado também como uma ferramenta de controle social por todo cidadão, pois dá transparência às contas municipais, estando disponível para consulta através do endereço eletrônico: http://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/ (FIRJAN, 2016). E acredita-se que o IFGF também pode ser utilizado como ferramenta de fiscalização pelo controle interno e externo.

Assim sendo inspirada na pesquisa realizada por Ramos e Silva (2016), que analisou a gestão fiscal dos municípios de Santa Catarina com base no IFGF de 2015, desejou-se aqui reproduzir trabalho semelhante e verificar a situação fiscal dos municípios de Minas Gerais, com base no IFGF de 2016.

2.2 Método de pesquisa

O presente trabalho é uma pesquisa qualitativa descritiva, na qual será realizada revisão da literatura que disserta sobre o tema e análise dos dados. Com a pretensão de verificar a situação fiscal dos municípios mineiros no ano de 2016 e identificar as variáveis que mais influenciam para essa situação.

Para tanto a técnica de pesquisa adotada será coleta documental, ou seja, bibliográfica. E a análise dos dados disponibilizados pela Firjan.

Para revisar a bibliografia, artigos e livros que abordam o tema serão lidos, ou seja, trata-se de uma pesquisa realizada através de documentação indireta, já produzidas em outros trabalhos.

Quanto a análise descritiva, na qual será verificada a situação dos municípios, a planilha de *excel*, referente ao IFGF de 2016 para os municípios de Minas Gerais, disponibilizada pelo Firjan no endereço eletrônico http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/, será baixada. Em seguida, de acordo com a pontuação de cada ente no IFGF geral, será realizada uma análise vertical dos dados, a fim de classificá-los dentro dos conceitos criados pelo Firjan (gestão de excelência, boa gestão, gestão em dificuldade e gestão crítica). Tal divisão será importante para calcular o percentual de municípios em cada nível de classificação e desta forma verificar a distribuição dos municípios mineiros dentro da variação de conceito desenvolvida pelo Firjan para o IFGF.

Além disso, para a identificação dos componentes que mais influenciam a pontuação no IFGF dos municípios mineiros dentro de cada conceito, será realizada uma segunda análise correspondente a cada grupo, de acordo com a classificação. Para cada grupo será calculado a média, o máximo, o mínimo e o desvio-padrão, a fim de evidenciar a tendência e sua dispersão. E com base na média identificar os pontos fortes e fracos em cada conceito. Sendo considerado ponto forte na gestão fiscal a variável com a maior média dentro do intervalo de valores classificado e ponto fraco a menor média na mesma circunstância.

2.3 Breve introdução sobre o IFGF

Como apresentado o IFGF é composto por cinco indicadores diferentes para cada dimensão da administração pública, são eles: (1) Receita Própria, (2) Gastos com Pessoal, (3) Investimentos, (4) Liquidez e (5) Custo da Dívida. O IFGF geral é a média destes indicadores, sendo que cada um recebe peso 22,5%, exceto o Custo da dívida que recebe peso 10% no cálculo da média, haja vista o baixo grau de endividamento dos municípios brasileiros. Com relação ao cálculo realizado para a construção de cada um dos indicados, a metodologia adotada pela Firjan varia, conforme apresentado a seguir.

No indicador da Receita Própria é possível verificar a capacidade de arrecadação do ente. Para tanto "foram consideradas receitas próprias as receitas correntes subtraídas das receitas de transferências". (FIRJAN, 2017, p.3). Este

> [...] indicador foi construído com base no pressuposto de que o município seja capaz de gerar receitas próprias equivalentes à metade de suas receitas correntes líquidas. Assim, os municípios que não geram receita própria recebem 0,00 e os municípios que geram 50% da RCL [Receita Corrente Líquida] ou mais recebem 1,00 no IFGF Receita Própria; os demais resultados foram escalonados entre esses dois pontos. [...] Na leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, menos a prefeitura é dependente das transferências intergovernamentais. (FIRJAN, 2017, p.3, grifo da autora)

Com relação ao indicador Gasto com Pessoal, sabe-se que a LRF fixou, em seu art. 19, inciso III, o limite de 60% da RCL para gastos com pessoal para os municípios. Além disso, em seu art. 22, estabeleceu o limite prudencial, que para o Executivo Municipal deve ser de 95% do teto. Desta forma, com base na LRF, o IFGF Gasto com Pessoal busca avaliar a porcentagem da RCL que está comprometida com despesas de pessoal. A fórmula adotada é então a mesma utilizada para a apuração dos limites da LRF. Assim sendo, o município que superar o limite de 60%, imposto pela LRF, receberá nota 0,0 no IFGF Gastos com Pessoal e o que registrar percentual inferior a metade disto, ou seja, 30%, receberá 1,00, nota máxima. Na leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, "menor o comprometimento do orçamento com a folha de salários do funcionalismo municipal e, consequentemente, maior o espaço de manobra para a prefeitura executar políticas públicas". Enquanto quanto mais próximo de 0,00 maior é o grau de rigidez do orçamento.

O terceiro indicador é o IFGF Investimentos, ele tem por objetivo "medir a parcela dos investimentos nos orçamentos municipais" e indica a capacidade do município de fazer investimentos. Para sua construção estabeleceu-se o parâmetro de 20% de investimento da RCL. Assim àqueles que investiram tal valor é atribuída nota 1,00, o que leva a afirmar que quanto mais próximo deste valor mais investimentos foram realizados pelas prefeituras.

Com relação ao quarto indicador, qual seja: liquidez, cabe ressaltar o dispositivo da LRF que trata do tema:

> Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.
> Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Com base neste dispositivo o IFGF Liquidez foi construído. Ele é calculado levando-se em consideração o valor dos restos a pagar (RAP) inscritos. Caso o valor RAP seja superior ao valor dos recursos em caixa é dada pontuação 0,00. Caso o valor do RAP seja apenas 25% da RCL o município recebe pontuação 1,00. O que possibilita verificar se o artifício de restos a pagar sem cobertura é utilizado pelo ente.

O IFGF Custo da Dívida diz respeito aos "encargos da dívida em relação às receitas líquidas reais, em consonância com o limite estabelecido pela medida provisória nº 2.185-35 de 2001.O cálculo do índice leva em conta o limite de 13% da receita líquida real estabelecido por essa legislação". Desta forma, caso o município apresente gastos com o valor da dívida superior a 13% da RCL ele recebe nota zero neste índice, por outro lado, caso o ele não tenha gastos com dívida, recebe nota 1. Assim, o índice varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1 melhor. Possibilitando verificar o custo da dívida a longo prazo.

Além disso, com base no valor atribuído a Firjan criou a classificação apresentada na Tabela 1, em que é possível identificar os intervalos e o que indica cada conceito do IFGF.

Tabela 1 - Conceitos relacionados ao Índice Firjan de Gestão Fiscal

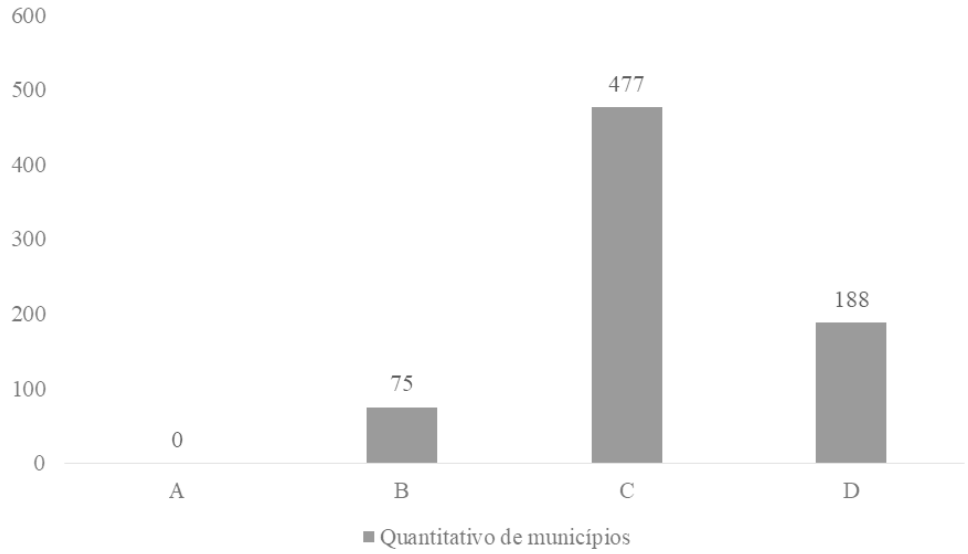
Conceito	Indica	Intervalos
A	Gestão de excelência	0,8 pontos
B	Boa gestão	Entre 0,6 e 0,8 pontos
C	Gestão em dificuldade	Entre 0,4 e 0,6 pontos
D	Gestão crítica	0,4 pontos

Fonte: IFGF, 2017.

2.4 Resultados da pesquisa, análise e discussão dos resultados

Com base na classificação elaborada pela Firjan verificou-se a distribuição dos municípios mineiros de acordo com os valores a eles atribuídos no ano de 2016, como pode ser observado no gráfico a seguir.

Gráfico 1 - Distribuição dos municípios por conceito da gestão fiscal em Minas Gerais em 2016



Fonte: elaborada pela autora, com base nos dados disponibilizados pela Firjan, 2017.

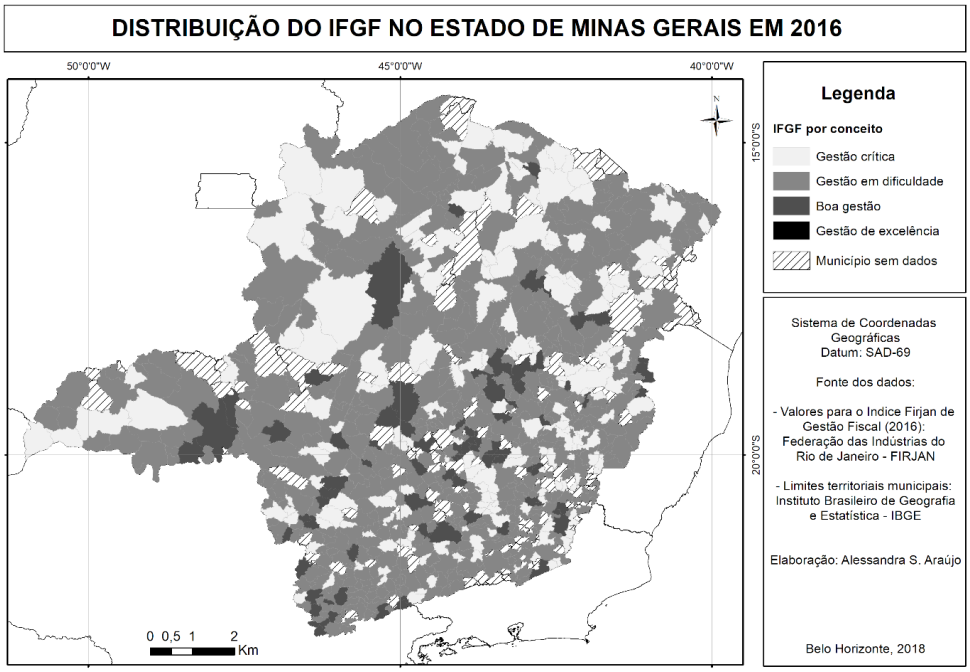
Ao analisar os dados um primeiro ponto que deve ser ressaltado é o fato de apenas 740 municípios (86,75% dos 853 dos municípios mineiros) foram classificados no IFGF. Isso ocorreu, pois, 113 municípios não encaminharam à STN os dados referentes às suas contas, contrariando o art. 51 da LRF. Desta forma, tais municípios não possuíam informações disponíveis para a consolidação do índice. E o descumprimento de uma norma legal por parte de 13,35% dos municípios mineiros é preocupante.

Além disso, constata-se, que nenhum município mineiro se enquadra no conceito gestão de excelência, ou seja, não houve em Minas Gerais, no ano de 2016, município que tenha obtido pontos superiores a 0,8 no IFGF.

Com relação ao conceito boa gestão tem-se 75 Municípios, equivalente a 10%, enquadrados neste intervalo. Outros 477 Municípios, 65%, encontram-se no conceito gestão em dificuldade. E 188 Municípios, 25%, em gestão crítica. Desta forma, a maioria dos Municípios mineiros, representados por 90%, foram classificados, de acordo com o IFGF, com a situação fiscal em fragilidade, por possuírem valores considerados inadequados. Corroborando assim a primeira hipótese desta pesquisa.

Dentre estes municípios a maioria está localizada na região norte do estado, como pode ser observado no mapa apresentado a seguir, no qual é possível visualizar a distribuição espacial por conceito do IFGF em 2016 em Minas Gerais.

Mapa 1 - Distribuição do IFGF no estado de Minas Gerais em 2016



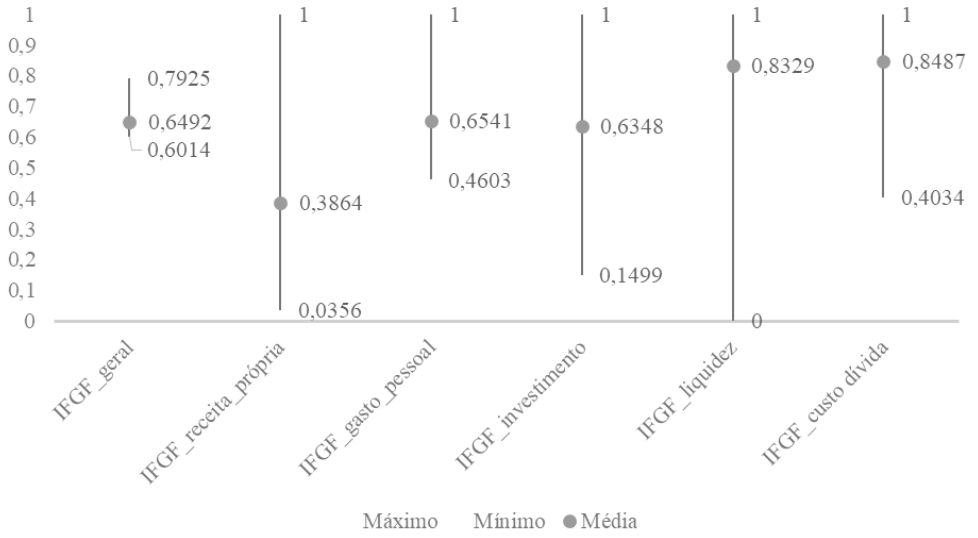
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Firjan 2016.

Ao analisar o mapa é percebe-se que há uma menor concentração de municípios classificados como boa gestão na região norte do estado e que, além disso, esta região apresenta uma maior concentração de municípios classificados como gestão fiscal crítica. Diante do exposto é possível demonstrar a desigualdade regional existente em Minas Gerais quanto a situação fiscal dos seus municípios.

Uma vez apresentada a distribuição dos municípios mineiros de acordo com os conceitos de gestão fiscal do IFGF, cabe analisar os dados dos municípios dividido por conceitos. Desta forma, os valores encontrados tanto para o IFGF quanto para os índices que o compõe são apresentados, dentro de cada classificação. Ou seja, o mínimo, o máximo, a média e o desvio-padrão de cada grupo são analisados.

Para os municípios classificados como conceito B (boa gestão) no Índice Firjan tem-se a seguinte medidas:

Gráfico 2 - As medidas das variáveis do IFGF dos municípios mineiros classificados no Conceito B



Fonte: elaborada pela autora, com base em Firjan, 2017.

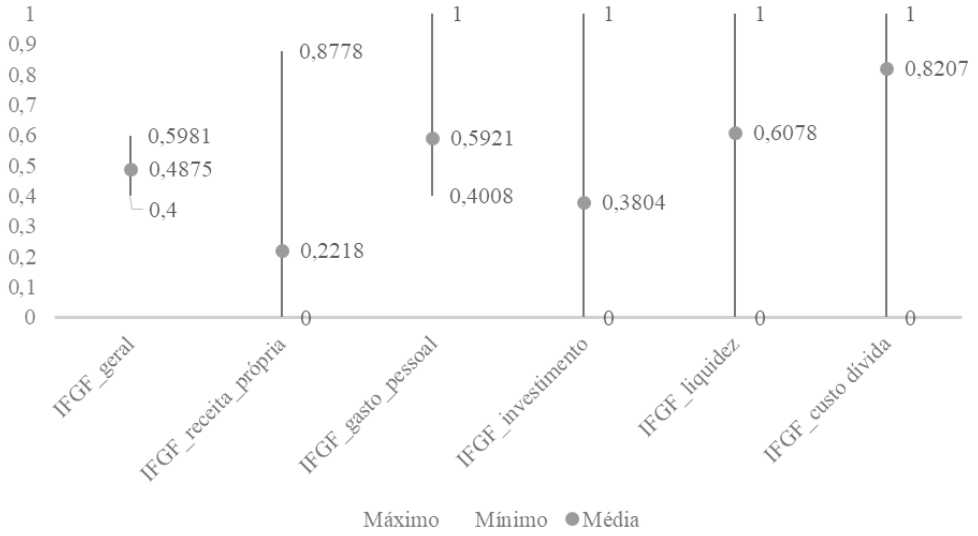
Pode-se perceber que os municípios classificados no conceito B apresentam como ponto forte, a variável o custo da dívida, com média de 0,8487, indicando que, em média, os municípios gastaram 1,9% da receita líquida real com juros e amortização referentes a empréstimos contraídos em anos anteriores. Lembrando que quanto menor o endividamento dos municípios, mais recursos podem ser destinados para os programas do governo. Desta forma, percebe-se aqui que o pagamento da dívida não é um problema relevante e nem prejudica esses municípios na execução de suas políticas públicas.

Como ponto fraco, contudo, este grupo tem a receita própria, com uma média de 0,3864, indicando que a receita própria representa, em média, 19,32% da RCL desses municípios, mais próximo do valor de 0%, ou seja, muito inferior ao desejado, qual seja 50%, indicando assim o alto nível de dependência desses entes para com as transferências constitucionais ou voluntárias. Tal fato pode prejudicar a execução das políticas públicas, pois como exposto pelo Firjan (2017, p.3):

> A dependência de transferências intergovernamentais engessa o orçamento dos municípios, uma vez que é pautada por incertezas e está sujeita à programação das administrações superiores. Ser capaz de gerar um alto nível de receita própria é, pois, uma característica vital para um município que quer colocar em prática projetos de longo prazo sem se preocupar com eventuais choques negativos em suas fontes de financiamento – situações onde o investimento é o primeiro alvo dos cortes orçamentários.

Vale observar também que o desvio-padrão desta variável para este grupo é alto, o que demonstra uma grande variação de valores atribuídos aos municípios do conceito B, em outras palavras, é possível encontrar dentro deste grupo indicador de receita própria igual a 1, o que representa que 50% da RCL é própria, e indicador de receita própria igual a 0,03, o que representa que 1,78% da RCL é própria, valor este muito aquém do desejado. De toda forma, a média encontrada para este indicador representa o valor mais baixo, dentre os demais indicadores, e representa um valor muito abaixo do desejado.

Gráfico 3 - As medidas das variáveis do IFGF dos municípios mineiros classificados no Conceito C



Fonte: elaborada pela autora, com base em Firjan, 2017.

Com relação aos dados dos municípios enquadrados no conceito C percebe-se evento semelhante àquele dos municípios com conceito B, ou seja, apresentam como ponto forte o custo da dívida, e como ponto fraco a receita própria.

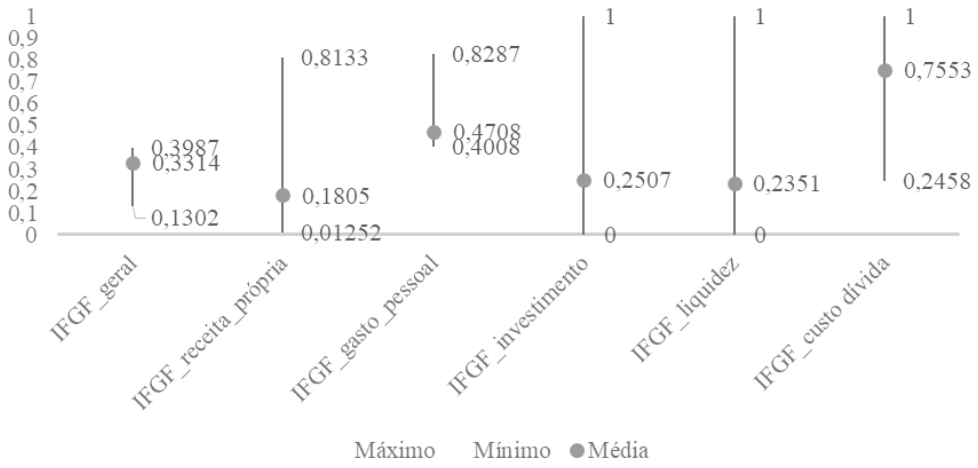
Os municípios mineiros deste grupo apresentam uma média de 0,8207, do custo da dívida, o que indica que, em média, 2,3% da receita líquida real é gasta com juros e amortização, situação essa um pouco pior quando comparado com o grupo anterior, pois uma porcentagem maior da receita líquida real é gasta com a dívida. E o desvio-padrão deste grupo é um pouco superior ao anterior, evidenciando que, diferentemente dos municípios com conceito B, há dentre os municípios do conceito C, município que obtive valor igual a 0 com relação a essa variável, ou seja, mais de 13% da receita líquida corrente foi gasta com juros e amortização, o que é proibido segundo o limite estabelecido pela medida provisória nº 2.185-35 de 2001. Este município a título de complementação é Januária.

Com relação ao indicador da receita própria tem-se a média de 0,2218, indicando que, em média, apenas 11,09% da receita corrente líquida desses municípios é própria. Desta forma, tem-se uma piora deste indicador quando comparado com o grupo anterior, o que demonstra uma dependência ainda maior destes municípios das transferências governamentais.

Ao observar o gráfico 4, abaixo, percebe-se, mais uma vez, o mesmo fenômeno ocorre com este grupo, qual seja, a variável custo da dívida é ponto forte dos municípios, enquanto a receita própria é o ponto fraco. Todavia, com relação ao primeiro indicador tem-se uma média igual a 0,7553, indicando uma piora deste indicador comparado com a média dos conceitos anteriores. Tal resultado leva a afirmar que 3,1% da receita corrente líquida desses municípios é utilizada com juros e amortização.

Com relação a receita própria a média é de 0,1805, ou seja, em média, 9% da receita corrente líquida não depende de transferências, valor este muito aquém do desejado.

Gráfico 4 - As medidas das variáveis do IFGF dos municípios mineiros classificados no Conceito D



Fonte: elaborada pela autora, com base em Firjan, 2017.

Ao contrário dos municípios dos outros grupos, àqueles classificados no conceito D obtiveram nota média com gasto com pessoal igual a 0,4708. Valor inferior a média dos demais grupos, mas relevante, por se tratar da segunda maior média para esse grupo diferentemente dos outros grupos que tem liquidez como segunda melhor média.

Diante do exposto a segunda hipótese deste trabalho não é completamente corroborada, uma vez que diferentemente do que proposto, o indicador gasto com pessoal é a segunda melhor média deste grupo e não o pior indicador. Porém, tem-se comprada a parte da afirmativa que suponha ser receita própria o pior indicador.

Desta forma, ao analisar os indicadores do IFGF foi possível constatar que a dívida não tem sido uma opção para fechar as contas na maioria destes municípios. Contudo vale lembrar que os municípios têm pouco acesso à contração de dívida, que, como abordado por Melo, Souza e Bonfim (2012, p. 7)

> [...] foi reduzida com as novas regras federais de austeridade fiscal, particularmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000. O prefeito precisa agora da autorização da respectiva câmara de vereadores e da aprovação do BACEN e do Senado, o que tornou quase impossível a contratação de novos empréstimos. O objetivo dessas regras foi limitar o crescimento da dívida pública.

A Constituição da República de 1988 estabelece em seu art. 3º, inciso III, a redução das desigualdades regionais, como um dos objetivos fundamentais do país. Adota-se como umas das estratégias para o alcance de tal objetivo o artifício dos repasses de recursos tanto federais como estaduais. Contudo essa prática, por outro lado, cria uma dependência dos entes quanto a esses recursos.

Assim sendo, como observado na análise realizada, o IFGF Receita Própria indica uma dependência crônica dos municípios mineiros com relação às transferências estaduais e federais. Essa situação é verificada também no cenário nacional, em que a média deste indicador é de 0,2528 pontos (FIRJAN, 2017). Contudo, o IFGF Receita Própria no estado de Minas Gerais tem média de 0,2279, sendo o menor e mais crítico dos cinco indicadores. Tal fato revela um quadro de profundo desequilíbrio entre o volume de receitas e a arrecadação própria nos municípios deste estado, além de evidenciar o pouco controle das prefeituras sobre suas receitas.

Um estudo recente realizado pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais também sinaliza neste sentido, ao demonstrar a realidade da receita tributária dos municípios do estado e as principais deficiências vivenciadas por esses entes. Este mesmo estudo afirma:

> Embora o controle externo tradicionalmente se volte para a realização da despesa, de fundamental importância também é o acompanhamento da arrecadação, na medida em que é a atividade que conferirá aos órgãos públicos a disponibilidade financeira necessária para a consecução das políticas públicas e para a promoção do desenvolvimento local. (MINAS GERAIS, 2018).

Silva, Ramos e Teixeira (2012, p.128), afirmam também que

> "[...] gasto público é bastante explorado nos estudos de finanças públicas, mas é necessário também voltar a atenção para o estudo acerca das receitas, importante atividade fiscal do governo que possibilita a oferta de bens e serviços públicos".

Assim sendo, a análise desses dados nos leva a afirmar que independente do grupo, o ponto forte dos municípios mineiros em 2016 com base no IFGF é o custo da dívida, enquanto a receita própria é o ponto mais fraco.

Diante do resultado encontrado, cabe apresentar, ainda, alguns achados desta pesquisa que merecem destaque.

O município Mar da Espanha, apresentou nota 0,00 no que se refere ao indicador Receita Própria. O que nos leva afirmar que este município não gerou receita própria no ano de 2016, dependendo exclusivamente de transferências obrigatórias ou voluntárias.

Além disso, 23 municípios mineiros receberam pontuação 0,00 quanto ao indicador gasto com pessoal, ou seja, ultrapassaram o limite de gasto com pessoal. Tal fato indica descumprimento da legislação sobre essa matéria, o que extremamente preocupante e deve ser investigado mais a fundo por outras pesquisas.

Insta informar que se acredita, que os valores encontrados para o indicador de liquidez não foram tão ruins por se tratar de uma análise de dados referente ao exercício de 2016, e a prática de deixar restos a pagar descobertos é mais comum em anos eleitorais, o que não foi o caso de 2016. De toda forma tal indicador, foi igual a zero para 134 municípios mineiros. Revelando assim, que os valores inscritos em restos a pagar foram superiores aos recursos disponíveis em caixa em 18% dos municípios analisados.

Quanto ao indicador investimento os municípios de Soledade de Minas e Sardoa, se destacam por apresentaram valor igual a 0,00 neste indicador. Ou seja, não foram dispendidos recursos para investimento nestes municípios.

E o município de Januária apresentou indicador de Custo da Dívida igual a 0,00, por ultrapassar o limite imposto, pela medida provisória nº 2.185-35 de 2001, de 13% da receita líquida corrente real destinada para o pagamento de juros e amortização da dívida. Aqui cabe ainda citar também o município de Belo Horizonte, capital do estado, que ficou com conceito C quanto a esse indicador (0,4609).

3 Considerações finais

Tais dados mostram três informações relevantes. Primeiro é preocupante o fato de não ter município mineiro classificado como gestão excelência, no ano de 2016 e somado a isso tem-se que 90% dos municípios analisados foram classificados como gestão em dificuldade ou crítica. Segundo, a situação, média, dos municípios é a mesma, grande dependência das transferências constitucionais e voluntárias para compor a receita, o que demonstra vulnerabilidade destes, principalmente em momentos de crise, sendo de extrema importância políticas no sentido de incentivar arrecadação própria. E o terceiro, mas não menos importante, é que estes municípios, por mais que sejam dependentes destas transferências, não se encontram muito endividados, de acordo com o indicador de endividamento.

O fato do indicador de receitas próprias ser, em média, o ponto fraco dos municípios mineiros, no ano de 2016, pode ser justificado pela queda da receita devido à crise econômico-financeira pela qual passa o país os estados e a sociedade. Mas uma pesquisa que realize uma análise histórica deste indicador pode corroborar ou não tal hipótese, ficando de sugestão para futuras pesquisas.

Mais pesquisas a respeito deste tema se fazem necessárias no futuro, principalmente a observação de uma série histórica, com o objetivo de verificar a evolução destes indicadores e mais estudos a respeito da arrecadação de receitas dos municípios mineiros.

Sugere-se também a implementação de políticas públicas no sentido de minimizar essa dependência de receita comprovadamente existente nos municípios mineiros. Cabendo principalmente ao Executivo Estadual, e ao Tribunal de Contas incentivos para que sejam, por exemplo, arrecadados todos os impostos obrigatórios. Como abordado por Melo, Souza e Bonfim (2012, p.11):

> O equilíbrio fiscal das contas públicas tem sido a tônica do debate quando se discute a capacidade dos gestores públicos em implementar políticas que atendam a contento as demandas existentes. Para tanto é imprescindível desenvolver mecanismos eficientes de arrecadação, diminuir custos e aumentar investimentos, os quais venham a produzir resultados efetivos.

Referências

ALCÂNTARA, Valderí de Castro; PEREIRA, José Roberto; SILVA, Érica Aline Ferreira. Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, ed. esp., p. 11-29, 2015. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17nespp11/pdf_70. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 maio 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 maio 2000, 24 p. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.

COSTA, Tatiane Bento da; TAVARES, Marcelo. Estudo da relação entre variáveis socioeconômicas e a gestão dos municípios do estado de Minas Gerais por meio do índice FIRJAN. **CONTABILOMETRIA**: Brazilian Journal of Quantitative Methods Applied to Accounting, Monte Carmelo, v. 1, n. 2, p. 1-14, 2º sem./2014. Disponível em: http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/contabilometria/article/view/416. Acesso em: 11 nov. 2018.

ESCOLA DE CONTAS PROFESSOR PEDRO ALEIXO. **Manual de elaboração de trabalhos acadêmicos (META)**. Belo Horizonte, 2018, 51 p. Disponível em: https://escoladecontas.tce.mg.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Manual-de-Elaboracao-de-Trabalhos-Academicos_atualizado-5.pdf. Acesso em: 25 nov. 2018.

FIRJAN. **Anexo Metodológico**. Disponível em: http://www.firjan.com.br/data/files/E2/82/21/A0/9AF3E5107210A3E5A8A809C2/Anexo%20Metodol%C3%B3gico%20IFGF%202017.pdf. Acesso em: 04 nov. 2018.

FIRJAN. **Índice Firjan de gestão fiscal**. Disponível em: http://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/. Acesso em: 04 nov. 2018.

FIRJAN. **Índice Firjan de Gestão Fiscal**. Disponível em: http://www.firjan.com.br/data/files/4A/B0/A3/B1/C4CCD51063C6AAD5A8A809C2/IFGF%202017%20-%20An_lise%20Especial%20-%20Vers_o%20Completa.pdf. Acesso em: 04 nov. 2018.

MARE. Avanços da reforma na administração pública (1995-1998). **Cadernos MARE**, n. 15, 1998. 129 p. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno15.pdf. Acesso em: 11 nov. 2018.

MELO, Clovis Alberto Vieira de; SOUZA, Saulo Santos de; BONFIM, Washington Luís de Sousa. Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios. **Encontro Anual da ANPOCS**, 36º, 2012, 19 p. Disponível em: https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/36-encontro-anual-da-anpocs/gt-2/gt29-2/8178-federalismo-e-bons-governos-uma-analise-politica-da-gestao-fiscal-dos-municipios/file. Acesso em: 11 nov. 2018.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 1, p. 82-90. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rae/v53n1/v53n1a08.pdf. Acesso em: 10 nov. 2018.

OLIVEIRA, Marinalva de Jesus; SILVA, Edson Arlindo. Eficiência na gestão fiscal e o desenvolvimento socioeconômico dos Municípios da Microrregião de Cataguases – MG. **Encontro de Administração Pública e Governo**. Salvador, 2012, 16 p. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_EnAPG446.pdf. Acesso em: 10 nov. 2018.

PINHEIRO, Douglas Antônio Rocha. A legitimidade do controle social da gestão pública: uma resposta a Herbert Wechsler. **Revista de Administração Pública**, v. 5. n. 5, p. 867-883, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n5/0034-7612-rap-50-05-00867.pdf. Acesso em: 10 nov. 2018.

RAMOS, Ivonete da Silva; SILVA, Tadeu Lucena da. Gestão fiscal dos municípios catarinenses: uma análise descritiva dos indicadores Firjan. **Caderno de Finanças Públicas**, n. 15. Brasília, p. 175-196, dez 2016. Disponível em: http://esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/cfp16tadeulucena.pdf. Acesso em: 03 nov. 2018.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-69, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf. Acesso em: 11 nov. 2018.

SILVA, Clayton Robson Moreira da. **Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico em municípios cearenses**. Dissertação de pós-graduação (Mestrado em Administração e Controladoria). Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - Universidade Federal do Ceará Fortaleza, 2018, 91 p. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/29092/3/2018_dis_crmsilva.pdf. Acesso em: 06 nov. 2018.

SILVA, Tadeu Lucena da; RAMOS, Ivonete da Silva; TEIXEIRA, Alex Fabiane. Desenvolvimento sustentável dos municípios catarinenses: as variáveis fiscais influenciam? **Caderno de Finanças Públicas**, n. 16. Brasília, p. 125-147, dez 2016. Disponível em: http://esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/cfp16tadeulucena.pdf. Acesso em: 10 dez. 2018.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, nº 24, Curitiba, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf. Acesso em: 11 nov. 2018.

MINAS GERAIS. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **Receitas públicas municipais TCEMG**. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/img/Cartilha_Questionario.pdf. Acesso em: 10 dez. 2018.

Whistleblowing e sua viabilidade de efetiva aplicação no combate à corrupção brasileira

Whistleblowing and its effective application feasibility in combating brazilian corruption

Rafael Rodrigues da Costa*

Agente da Fiscalização no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Chefe Técnico de Fiscalização na Unidade Regional de São José dos Campos do TCE-SP. Professor de Competências Constitucionais dos Tribunais de Contas no Centro de Educação Renato Saraiva. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Pós-Graduado em *Compliance*, Prevenção e Repressão à Corrupção.

Resumo: As crescentes demandas na sociedade brasileira pelo enfrentamento e combate à corrupção, fortalecimento das instituições democráticas e eficiência da gestão pública, são fatos cada vez mais destacáveis no cotidiano brasileiro. Considerando as práticas possibilitadas por novos procedimentos de investigação e controle, objetiva-se apresentar a ferramenta *whistleblowing*, ou "assoprador de apito" que consiste na ideia do oferecimento de recompensas e proteções a denunciantes terceiros de boa-fé, nisto, observando sua aplicabilidade prática no ordenamento jurídico e na sociedade brasileira. Diversamente à colaboração premiada, o *whistleblower* (denunciante) não está envolvido no ato denunciado, e tem por objetivo uma ação compelida por sua moral, postura altruísta, inconformismo social, ou mesmo busca de recompensas pecuniárias. Tal instituto encontra guarida internacionalmente, sobretudo no direito anglo-saxão, mostrando efetivos resultados no combate à corrupção, sobretudo na esfera pública.

Palavras-chave: *Whistleblowing*. Corrupção. Legislação brasileira. Denunciante.

Abstract: The growing demands in Brazilian society for confronting and combating corruption, strengthening democratic institutions and greater efficiency in public management are increasingly remarkable currently facts in Brazil. According the relevant actions, that were supported by the aforementioned procedures, in this context, we aim to present the whistleblowing, which consists in the idea of rewards for those who report frauds in this, observing its practical applicability in the legal system and Brazilian society. Unlike the award-winning collaboration, the whistleblower is not directly involved in the denounced act, and aims for action compelled by his moral, altruistic stance, social nonconformity, or even seeking pecuniary rewards. This is an international practice, with a great support, especially, in Anglo-Saxons nations.

Keywords: Whistleblowing. Corruption. Brasilian legal system. Squeaker.

Artigo recebido em 07/07/2017. Aprovado em 23/08/2019.

* rrcosta@tce.sp.gov.br

1 Introdução

É notório que novos instrumentos investigatórios de enfrentamento à corrupção no Brasil têm sido importantes e efetivas ferramentas em seu combate. Pode-se citar como marco no direito brasileiro, no que concerne à investigação criminal e à obtenção de prova a Lei Federal nº 12.850/2013, diploma este que disciplinou institutos como: ação controlada, colaboração premiada, e infiltração de agentes policiais em investigações. As duas primeiras foram e estão sendo vastamente utilizadas seja pelo Ministério Público ou pela Polícia Federal em diversas fases da Operação Lava Jato, assim como outras operações de relevância nacional, a saber: Quinto do Ouro, e Zelotes, com resultados expressivos, possibilitando às instâncias investigatórias maior quantidade e qualidade de informações relevantes, o que dificilmente seria possível com a utilização dos métodos tradicionais de investigação.

Entretanto, cabe apresentar uma ferramenta de auxílio à investigação com destacáveis resultados em diversos países no mundo, e ainda não regulamentada na legislação brasileira, tendo potencial, assim como a colaboração premiada e a ação controlada, para se mostrar uma importante aliada no combate à corrupção. Trata-se do *whistleblowing*, que consiste, basicamente, como ensina Milanez (2017) na junção das palavras *whistle* = apito; *blow* = sopro trazendo uma referência ao cidadão que, ao tomar conhecimento de uma ilegalidade – como regra praticada em um contexto empresarial ou público – informa (sopra o apito) sobre o descumprimento da lei às autoridades competentes. Já Oliveira complementa que:

> [...] *whistleblower* como aquela pessoa que relata informações que acredita ser evidência de crime, violação de regras de trabalho, conduta ímproba ou antiética, atos de corrupção ou qualquer outra atividade ilegal ou irregular que deva ser de conhecimento das autoridades responsáveis, em razão de seu interesse público. (Oliveira, 2015, p.7).

O cidadão informante (*whistleblower*) pode praticar denúncias pura e simplesmente impelido por sua moral, postura altruísta e ética ou mesmo motivado por alguma recompensa de cunho financeiro (como disciplinado no direito norte-americano).

Relevantes investigações foram iniciadas graças a denúncias de *whistleblower*s, tais como escândalos empresariais relacionados a grandes corporações como Enron e WorldCom ou a adulteração de substâncias nos cigarros por parte de grandes produtoras de tabaco denunciada no famoso progrma de TV norte-americano *"60 minutes"*.

Conforme detalhado neste trabalho, nota-se que o instrumento está a se expandir pelo mundo, com legislação consideravelmente recente acerca do tema em nações como Chile, Austrália e Índia.

Tendo em vista tais aspectos, o presente artigo se propõe a considerar a

viabilidade de adoção do referido instrumento no âmbito do direito público brasileiro e analisar se seus efeitos práticos seriam, objetivamente, positivos ou negativos.

2 Características do *whistleblowing*

As características da ferramenta *whistleblowing* serão apresentadas na seguinte sequência: (i) conhecendo e comparando o *whistleblowing:* apresenta o conceito assim como os principais traços do instituto; (ii) origens do *whistleblowing*: contextualização do seu surgimento e (iii) *whistleblowing* pelo mundo, que permite comparar suas diferenças e semelhanças na aplicação em países ocidentais e orientais.

2.1 Conhecendo e comparando o *whistleblowing*

Como define Galendi Junior (2016), *whistleblowing* é instituto distinto da colaboração premiada, pois não há envolvimento do denunciante na conduta criminosa denunciada. O *whistleblower* é um mero terceiro "desinteressado", que detém conhecimento de informações relevantes, em decorrência do exercício de seu trabalho ou mesmo de outros fatores acidentais, sendo a sua motivação de natureza preponderantemente moral.

Oliveira (2015) menciona a vantagem de que o *whistleblowing* não está sujeito às críticas que se fazem à colaboração premiada, visto que a comunicação do ato ilícito não envolve o autor do delito.

Galendi Junior (2016) reforça ainda que a experiência internacional mostra que o escopo da legislação sobre o tema é o relato de informações que possam constituir prova de autoria ou materialidade de crime, violação de regras de trabalho, conduta ímproba ou antiética, ou qualquer outra forma de atividade ilícita.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) explicita em artigo publicado em 2016 que, em muitos casos, colaboradores empregados podem até estar cientes de irregularidades, contudo, pela posição que ocupam, eventualmente sentem-se incapazes de relatar irregularidades, por temerem repressão, preocupações em relação a atuar consoante a cultura da organização, bem como desconfiarem de que o caso não será tratado diligentemente.

A definição do termo *Whistleblower*, pela Organização Não-Governamental ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – 2016) em tradução literal, menciona que se trata de um "assoprador de apito", sendo que, juridicamente, o termo refere-se a toda pessoa que, espontaneamente, leva a determinada autoridade o conhecimento de informações de cunho relevante sobre um ilícito civil ou criminal, seja na esfera pública ou privada.

Já as acadêmicas norte-americanas Near e Miceli (1985, p. 4) definiram o vocábulo como "a divulgação por membros da organização (anterior ou atual) de práticas ilegais,

imorais ou ilegítimas sob o controle de seus empregadores, a pessoas ou organizações que podem ser capazes de executar a ação". (tradução nossa).

Jubb (1999, p. 78) cita cinco elementos necessários para a consumação do *whistleblowing*: (i) o ato de divulgação em si; ***(ii)*** a pessoa que denuncia; (iii) o alvo da denúncia; (iv) o destinatário da informação e (v) o resultado da ação.

O *whistleblower* pode direcionar suas denúncias tanto contra organizações privadas, quanto instituições públicas. A busca é sempre "soar o apito" alertando práticas irregulares na busca de eventuais providências por parte das autoridades competentes.

Para Johnson[1] (2004 *apud* Oliveira, 2015) mais do que buscar um conceito, deve-se ater aos seguintes requisitos: (i) deve existir um ato consciente e individual encaminhado a revelar informações sobre irregularidades, condutas sem ética e prática de delitos; (ii) a informação deve ser transmitida a terceiras pessoas cuja competência couber receber (no caso de empresas, o setor de Auditoria, Controle no caso de instituições públicas, polícia, Ministério Público, etc); e (iii) a informação deve versar acerca de uma concreta ou iminente situação que possa afetar uma organização.

Superados e conhecidos estes conceitos introdutórios, passaremos a entender os contextos que originaram a idealização desta ferramenta de combate à corrupção.

2.2 Origens do *whistleblowing*

De acordo com Oliveira (2017) existe consenso doutrinário que os Estados Unidos da América são pioneiros no tema. O tratamento da matéria origina-se no *False Claims Act* de 1863 (também chamada de Lei de Lincoln), que disciplinou a questão da proteção daqueles que denunciavam atividades ilícitas, notadamente de órgãos do governo federal americano; chegando aos anos 60 onde o termo *whistleblowing* foi socialmente adotado, em inspiração advinda de árbitros esportivos que soam o apito quando da identificação de irregularidades. Além disso, podemos citar o *Federal Whistleblower Protection Act2* de (1989) e finalmente chegando ao século XXI, onde novos adendos à legislação foram introduzidos e aperfeiçoados, como a Lei *Dodd-Frank* (2010) de reforma e proteção ao consumidor de Wall Street, o *Sarbenes-Oxley Act* (2002) que trouxe maior proteção aos trabalhadores que denunciassem crimes ou irregularidades verificadas nas empresas e o *Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012* (WPEA), que estendeu os mesmos direitos e proteções aos trabalhadores públicos federais denunciantes. A ONG americana GAP (*Government Accountability Project*) destaca que o WPEA de 2012 foi aprovado por unanimidade nas quatro sessões do congresso americano a que esteve submetido.

1 JOHNSON, Roberta Ann. **The struggle against corruption**: a comparative study. Gordonsville, VA, USA: Palgrave Macmillan, 2004. ProQuest ebrary. Web. 19 May 2015, p. 42.

2 *Federal Whistleblower Protection Act* Lei de proteção ao denunciante

Johnson[3] (2004 *apud* Oliveira, 2015) entende que os cidadãos norte-americanos são os maiores usuários desta ferramenta em todo o mundo, atribuindo o fato a atributos como leis de encorajamento às denúncias, leis protetoras denunciantes e valores culturais do povo norte-americano.

Demais legislações acerca do tema contêm clara inspiração nos conceitos básicos transparecidos pelo direito norte-americano; sobretudo, em nações de tradição anglo-saxã, como Inglaterra e Austrália.

2.3 *Whistleblowing* pelo mundo

Entidades internacionais como a OCDE e a Transparência Internacional defendem que a proteção de *whistleblowers* promove uma cultura de transparência e integridade tanto no setor público quanto no setor privado, aumentando a capacidade dos países em responder a questões de interesse público.

A legislação norte-americana sobre o tema é tomada como referência, seja pelo pioneirismo, engajamento social, ou estimativas bilionárias de prejuízos evitados à economia daquele país.

Todavia, a experiência vem se mostrando efetiva com a adoção deste instrumento em outras relevantes nações. Vejamos:

a) **JAPÃO:** Instituído em 2004, no *Whistleblower Protect Act*[4] predomina uma preocupação com a proteção ao *whistleblower,* na eventualidade de retaliações como demissão, impedimentos/dificuldades a promoções ou exposições constrangedoras. Visa garantir tranquilidade ao denunciante, porém não há necessariamente atribuições de recompensas ao mesmo;
b) **REINO UNIDO:** Consta, no ordenamento jurídico inglês, desde 1998, a lei *Public Interest Disclosure Act* [5], aplicável não só aos funcionários públicos e trabalhadores da iniciativa privada, mas extensível até mesmo a voluntários de organizações não governamentais, promovendo a proteção contra demissões ou restrições de direitos em detrimento de não denunciantes. Como recompensa, estimula a promoção ou progressão de *whistleblowers*. Não há incentivos financeiros, embora exista demanda social neste sentido;
c) **ÁFRICA DO SUL:** Instituído no ano de 2000, o ordenamento *Protected Disclosures Act – PDA*[6] praticamente reproduz o diploma britânico;
d) **CANADÁ:** *O Código de 2005, Public Servants Disclosure Protection Act – PSDP*[7]*,* rico em detalhamentos, que liga a prática denunciante ao código de conduta dos funcionários públicos, reforça o compromisso ético no incentivo a denúncias de

3 Ibid, p. 8.
4 http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/WPA.pdf
5 https://www.gov.uk/government/publications/the-public-interest-disclosure-act
6 http://www.nacf.org.za/guide_to_the_whistle_blowing_act/section_two.html
7 http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-31.9/

atos ilícitos. Consta, também, legislação regional sobre o tema, sendo que a província de Ontário é a única que prevê recompensas financeiras, após identificar que diversos *whistleblower*s canadenses se direcionavam aos Estados Unidos frente ao incentivo remuneratório. Outras províncias como Alberta e Nova Escócia possuem legislação específica, sem previsão de ganhos financeiros;

e) **AUSTRÁLIA:** Influenciada pelas experiências britânica e canadense, o *Public Service Code of Conduct*[8] foi instituído em de 2009. Neste Código de Conduta, ricamente detalhado, não menciona retribuição financeira;

f) **ÍNDIA:** Desde 2011, a Lei *Whistle Blowers Protection Act*[9] vem sendo atualizada constantemente (2013, 2014 e 2015), adaptando-se às peculiaridades culturais do país.

Os países acima citados representam apenas um rol exemplificativo, uma vez que outros países ao redor do mundo apresentam legislação acerca do tema como Bangladesh, Gana, Quênia, Coreia do Sul, Malásia, Namíbia e Suécia.

3 Novos instrumentos de enfrentamento à corrupção no Brasil: Lei nº 12.850/2013

O estudo do citado diploma legal se faz relevante neste trabalho visto seu contexto de atuação, uma vez que disciplina institutos para obtenção de prova e combate à corrupção relativamente recentes, que mostram a evolução do Estado no enfrentamento ao ilícito. Vale frisar que a Lei nº 12.850/2013 não se limitou a elencar novos meios de obtenção de prova e combate à corrupção. Mais do que isso, o diploma abrange considerável amplitude, dispondo sobre a investigação criminal, infrações penais correlatas e trazendo a definição acerca de organização criminosa, o que, segundo Kuiawinski (2016) foi inovador, visto que o Brasil não possuia um conceito legal acerca do que seria organização criminosa.

Esta análise, no entanto, se restringirá aos chamados novos meios de obtenção de prova, como importantes instrumentos no combate à corrupção.

Como ressalta Lima[10] (2015 apud Kuiawinski, 2016), a evolução das práticas adotadas por organizações criminosas mostrou evidente incipiência dos meios tradicionais de obtenção de provas, aliado ao fato de que pessoas envolvidas geralmente possuem receio de depor em juízo, principalmente quanto aos ilícitos advindos dessas organizações. Com isso, tornou-se necessária a adoção de novas técnicas de investigação, que seriam capazes de fazer frente à gravidade dos ilícitos perpetrados, inclusive para se atingir a eficiência desejada de um Estado atuante.

8 http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/aps-values-and-code-of-conduct-in-practice

9 https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=061bbd45-c51f-49c2-826c-9e9cbe90177e

10 Lima, Renato Brasileiro de. Legislação criminal especial comentada. 3. ed. Salvador: Juspodium, 2015.

Assim, a referida lei disciplinou três institutos jurídicos, quais sejam: (i) a colaboração premiada; (ii) a ação controlada e (iii) a infiltração de agentes; tendo como objetivo, além de brevemente caracterizá-los, analisar os efeitos práticos nas recentes investidas do Estado brasileiro, no combate à corrupção. A seguir são elencados detalhamentos dos dois primeiros.

3.1 Ação controlada

Ortega (2016) ensina que se a autoridade (seja ela policial ou administrativa) constatar que existe uma infração penal em curso, ela deverá tomar as providências necessárias para que esta prática cesse imediatamente, devendo até mesmo realizar a prisão da pessoa que se encontre em flagrante delito.

Entretanto, a experiência demonstrou que, em algumas oportunidades, é recomendável, sob o ponto de vista da investigação, a autoridade aguarde um pouco antes de intervir imediatamente e prender o agente que está praticando o ilícito. Isso ocorre porque, em determinados casos, se a autoridade retardar a sua intervenção, postergando o flagrante, poderá descobrir outras pessoas envolvidas na prática da infração penal, reunir provas mais robustas, conseguir recuperar o produto ou proveito do crime, enfim, obter maiores vantagens para a persecução penal. A esse retardamento da atuação policial denominou-se *Ação Controlada*.

Tal ferramenta surgiu nos Estados Unidos em operações de combate ao crime organizado, como parte da legislação anti-máfia americana nos anos 1970. Anos depois, foi adotada com a mesma finalidade na Itália. Na década de 1990, a ação controlada passou a ser utilizada no combate à corrupção dos partidos políticos italianos, durante a Operação Mãos Limpas.

Apesar de estar descrita desde a Lei de Lavagem de Capitais (Lei nº 9.613/98), passando pela recepção da Convenção de Palermo (Decreto nº 5.015/2004) e da Lei de Drogas (nº 11.343/2006), foi após a Lei nº 12.850/2013 que o instituto ganhou contornos mais bem delineados e aplicáveis a todos os tipos de organizações criminosas, como importante aliado no processo investigatório.

Como ensina Silva:

> [...] a prática tem demonstrado que, muitas vezes, é estrategicamente mais vantajoso evitar a prisão, num primeiro momento, de integrantes menos influentes de uma organização criminosa, para monitorar suas ações e possibilitar a prisão de um número maior de integrantes ou mesmo a obtenção de prova em relação a seus superiores na hierarquia da associação. (SILVA, 2003, p. 93).

O instituto ganhou notoriedade na sociedade brasileira recentemente, durante uma das fases da operação Lava Jato em 2017, a partir de delações de executivos

da empresa JBS. Provas documentadas em filmagens mostram o exato momento em que Frederico Pacheco de Medeiros, conhecido como Fred, primo do Senador da República Aécio Neves recebeu R$ 2 milhões, supostamente em nome do político. De acordo com a legislação ordinária, os envolvidos na entrega do montante deveriam ter sido presos em flagrante no momento da entrega do dinheiro. Contudo, a Polícia Federal optou por adiar o momento da prisão e seguir o caminho do dinheiro até seu destino final, para que pudesse conseguir provas mais sólidas.

Outros exemplos mais remotos de utilização deste instituto podem ser lembrados, tal como em 1998 no sequestro de Wellington Camargo, irmão dos cantores Zezé Di Camargo e Luciano. A estratégia utilizada foi marcar o dinheiro e esconder *chips* em malas para o rastreamento do numerário. Os policiais federais ocultaram transmissores na maleta do resgate e conseguiram assim prender a quadrilha. Também nos anos 1990 ocorreram operações da Polícia Federal no combate ao tráfico de drogas utilizando tal ferramenta. O delegado Getúlio Bezerra foi um dos que adotou o método, tendo, em 1999, prendido dois oficiais da Aeronáutica acusados de traficar drogas para a Europa em aviões da Força Aérea Brasileira.

Otavio (2017) ensina que na Polícia Federal ações monitoradas são usadas com alguma frequência pelas unidades encarregadas do combate ao tráfico de drogas e organizações criminosas clássicas. No Rio de Janeiro, por exemplo, em investigação sobre a máfia dos caça-níqueis, os agentes permitiram que o contraventor Fernando Ignácio passasse pela Imigração no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro com uma mala carregada de dinheiro porque o objetivo da operação era descobrir quem receberia os valores.

Considerando os exemplos citados, observamos que a Ação Controlada é uma importante arma no combate à corrupção, sendo um instituto relativamente recente, que possui direta aplicabilidade também nas investigações de tráfico de entorpecentes.

3.2 Colaboração premiada

Conforme ensina Silva (2003, p. 3), define-se colaboração premiada como uma possibilidade de diminuição de pena para o participe que releva seus companheiros, contribuindo essa informação para fazer cessar a conduta criminosa.

Nos ensinamentos de Nucci (2011), é necessário que o acusado, além de atribuir a conduta delituosa a outra pessoa, admita também ter ele participado do ato, caso contrário não se configura o instituto.

Não obstante, Silva (2003) reforça que tal prática mostrou resultados eficientes em países desenvolvidos como Itália, Alemanha, Estados Unidos da América (onde estudos mostram que de 80% a 95% dos crimes ocorridos são solucionados pelo *plea bargaining*, e os promotores acreditam que a maioria dos casos é suscetível à aplicação deste sistema), dentre outros; influenciando para que o modelo fosse adotado pela legislação

brasileira. Menciona ainda que a delação premiada propriamente dita passou a fazer parte do nosso ordenamento jurídico com a Lei dos Crimes Hediondos (nº 8.072/90), e posteriomente passou a integrar outras diversas leis, tais como a de Crimes Contra a Ordem Tributária (nº 8.137/90), Lei de Lavagem de Dinheiro (nº 12.683/12), Lei de Extorsão Mediante Sequestro (nº 9.269/96) e Lei do Crime Organizado (nº 9.034/95).

No entanto, a Lei nº 12.580/2013 foi um grande marco para a adoção deste instituto. Como nos ensina Kuiawinski (2016), a inovação em nosso ordenamento na nova lei da organização criminosa abarcou além da previsão normativa sobre a colaboração premiada, os direitos e garantias fundamentais do colaborador, pois está codificado em seu artigo 4º, §15, que é necessária a presença do defensor em todos os atos da negociação, confirmação e execução da colaboração, constando no artigo 5º da lei supramencionada inúmeros direitos do delator.

Conforme está estabelecido no artigo 4º da supramencionada Lei, o magistrado poderá, a pedido das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 a pena privativa de liberdade ou substituí-la por pena restritiva de direitos, desde que a colaboração tenha sido efetiva e voluntária.

E, consequentemente, a adoção da colaboração passou a ser vista com maior destaque justamente após a Lei nº 12.850/2013, sobretudo pelos desdobramentos da Operação Lava Jato. O Ministério Público Federal chega a citar em publicação contida em seu sítio[11] que se não fossem os acordos de colaboração pactuados entre procuradores da República e os investigados, o caso Lava Jato não teria alcançado evidências de corrupção para além daquela envolvendo Paulo Roberto Costa[12]. A importância desta operação para a potencialização da colaboração premiada no país é tão grande que a Agência Brasil de Notícias[13] chega a afirmar que esta é a responsável por popularizar o termo "delação" no seio da sociedade. Como observado, o instrumento da colaboração premiada vem sendo amplamente utilizado em investigações no país e ganhando, recentemente, uma repercussão inédita. Assim, podemos considerar como importante marco a edição da Lei nº 12.850/2013 no que se refere a este instituto de investigação que até então era discretamente utilizado em nosso ordenamento jurídico.

4 Ética na sociedade brasileira e aplicabilidade do *whistleblowing*

Importante se faz associar a ética predominante na sociedade brasileira com a viabilização da adoção do instituto *whistleblowing* no Brasil.

11 http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/investigacao/colaboracao-premiada

12 Paulo Roberto costa , usou seu cargo de diretor de Abastecimento da Petrobrás para esquema de corrupção. Preso em 2014, delatou à Polícia Federal deputados federal, senadores, governadores, ministros.

13 http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-03/em-3-anos-lava-jato-popularizou-termos-como-delacao-e-conducao-coercitiva

4.1 Sociedade brasileira e ética

A partir do estudo da Ação Controlada e da Colaboração Premiada, pode-se comparar a possível viabilidade do *whistleblowing* no Brasil sob a ótica da ética no país. Existe defesa comum da ideia de que a sociedade brasileira é corrupta em sua essência, muito por influência da colonização portuguesa que, desde as capitanias hereditárias, direcionava privilégios aos mais influentes da Corte. Com o passar dos séculos o conceito e as práticas de corrupção foram evoluindo, até os dias atuais, com as instituições políticas em considerável descrédito junto à população.

Adicionalmente, grandes corporações privadas brasileiras também são protagonistas em escândalos dos mais diversos tipos de fraude que fazem parte do cotidiano do noticiário brasileiro, seja envolvendo empreiteiras, frigoríficos, bancos, seguradoras ou distribuidoras de combustíveis. Fato é que a percepção de corrupção no Brasil aparenta estar enraizada na cultura do país, sendo presente nos mais diversos segmentos sociais, segundo dados da Transparência Internacional[14].

Porém, simplesmente acomodar-se a este conceito, tratando-o como um fato irreversível, em nada tende a contribuir para a adoção de práticas mais idôneas por parte dos atores sociais. Portanto, é eminente destacarmos que o momento vivido em nossa nação parece ser inédito, havendo crescente demanda social por mais ética e, consequentemente, menos corrupção. Exemplos práticos são as 2,2 milhões de assinaturas colhidas pelo Ministério Público Federal em apoio às "10 Medidas de Combate à Corrupção".

Neste contexto, tem-se como objetivo de estudo destacar o papel de uma legislação de *whistleblowing* no país. Para tanto, são ponderadas algumas questões que envolvem a ética e a cultura do denunciante.

O denunciante por vezes encontra-se no meio de um dilema entre a lealdade ao seu empregador e o seu compromisso moral com o direito e a sociedade em geral. Em um primeiro momento, pode-se interpretar que esse tem mais a perder, inclusive pela busca primária por segurança, que é notadamente uma característica (até instintiva) do ser humano. Pode-se argumentar que tampouco seria compatível com a natureza humana para exibir lealdade a uma organização institucional, em detrimento de riscos pessoais. Neste contexto, o peso/valor do benefício que o denunciante pode receber em troca torna-se questão de fundamental importância para que a denúncia seja ou não consumada pelo detentor de informações comprometedoras.

Em trabalho de 2003, Stansbury e Victor[15] (2009) chegam à conclusão de que os indivíduos que eram jovens e com curto mandato organizacional tendiam a ser menos propensos a denunciar. Novamente nos Estados Unidos, Near e Miceli (1996) perceberam que os denunciantes eram predominantemente mais velhos, com estabilidade e de mais elevada escolaridade.

14 https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/
15 https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-008-9770-8

Quanto à ética no ordenamento jurídico brasileiro, podemos mencionar dispositivos legais relativamente recentes, como:

- Código de Ética do Servidor Público Federal (Decreto nº 1.171/1994), marco legal que se deu por pressão popular após o episódio de impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello.
- Decreto nº 6.029/2007, que institui o Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Federal.
- Resolução nº 11/2017, que dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos das altas autoridades do Poder Executivo Federal.

Além dos dispositivos legais direcionados à Administração Direta do Poder Executivo Federal, há de se destacar as criações e ou aperfeiçoamentos em manuais, códigos e sistemas de ética de empresas públicas, tais quais Banco do Brasil, Eletrobrás, Petrobrás, e também organizações privadas e entidades de classe de grande porte, como Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Federal de Medicina, Conselho Federal de Odontologia, etc.

Embora o país demonstre longo histórico de práticas corruptas e patrimonialistas, registradas desde a colonização de nosso território até a atualidade, com a descoberta dos mais variados ilícitos no âmbito político, é inegável admitir que os dias atuais consistam em excelente oportunidade histórica para o aperfeiçoamento de instrumentos legais e acriação de outros, que atendam ao crescente anseio social gestões públicas melhores e mais íntegras. Como diz Oliveira (2015, p. 10), "é extremamente oportuno o nascimento da legislação ora discutida".

4.2 Possíveis efeitos do *whistleblowing* no Brasil

O Regime Jurídico dos Servidores da União (Lei nº 8.112/90), no artigo 116, inciso VI dispõe que é dever do servidor público "levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração".

Dadas a crescentes descobertas de corrupção, muitas delas envolvendo funcionários públicos dos mais diferentes patamares, percebe-se que esta disciplina legal parece distante de seu integral cumprimento. Mesmo sem comprovações numéricas, é possível que somente uma minúscula parcela de servidores que, sabedores de práticas irregulares, chegam a formalizar denúncias. Assim, o normativo em questão traz incipiente eficácia social, como pondera Galendi Junior (2016) "em virtude da insuficiência de proteção substantiva contra retaliações que podem advir de tal conduta". Além disso, a questão torna-se mais grave no setor privado "no qual inexiste qualquer obrigação em abstrato de reportar ilegalidades, tampouco qualquer forma de proteção expressa na legislação àqueles que o fazem." Neste sentido, trazemos as ponderações de Oliveira (2006, p. 11 e 13).

Considerando que o modelo brasileiro de *checks and balances* é em grande medida similar ao norte-americano, podemos considerar que a obrigação de fiscalização dos atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional também contribuirá para a efetividade de uma futura legislação *whistleblowing*.

Para guiar a edição de legislações *whistleblowing* no mundo, a organização não-governamental Transparência Internacional, que tem como principal objetivo o combate à corrupção, recomenda em seus relatórios diversos princípios.

Dentre eles, podemos citar os seguintes:

I) proteção ao *whistleblower* contra qualquer tipo de retaliação (*protection against retribution*);
II) criação de sistemas e órgãos internos de delação (*incentivise internal reporting* e *whistleblower complains authority*);
III) mecanismos ou incentivos para estimular a delação (*rewards systems*);
IV) proteção da identidade do delator (*protection of identity*);
V) inversão do ônus da prova na comprovação da delação (*reversed burden of proof*);
VI) imunidade civil, penal e administrativa para o delator de boa-fé (*waiver of liability*);
VII) punição àquele que fizer retaliações ao delator (*penalty for retaliation and interference*);
VIII) ausência de sanções na hipótese de denúncias equivocadas, se fundadas em erro honesto (*no sanctions for misguided reporting*);
IX) invalidação de regras particulares que obstruam os efeitos da legislação denunciante (*no circumvention*).

Entende-se que tais critérios são um bom ponto de partida para a criação de uma legislação brasileira. Ademais, boa parte da legislação existente no mundo exige que a denúncia seja razoável e oferecida de boa-fé, ainda que o *whistleblower* não tenha absoluta certeza da verdade das acusações, pois muitas vezes não conhece as minúcias dos fatos apurados.

No Brasil, é bom ressaltar que não existe legislação exatamente com tal abordagem, embora de alguma maneira o tema apareça na nova Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011).

Com base em tais ensinamentos, uma legislação *whistleblower* ocuparia diversas lacunas, seja pelo incentivo a práticas denunciantes, pelo aperfeiçoamento do controle social, pela disponibilização de novo (e potente) instrumento de auxílio a investigações, ou pelo patrocínio à causa ética no país.

Com relação ao modelo de recompensa a ser adotado no Brasil, Oliveira (2015, p. 15 e 16) entende que, apesar das diferenças culturais e sociais existentes entre Brasil e Estados Unidos, o modelo norte-americano de retribuição pecuniária ao denunciante seria o mais aconselhável.

A ideia de estímulo em dinheiro é realista, pois percebe que os denunciantes em geral são mais prejudicados do que beneficiados por suas denúncias. Ainda que

existissem normas antirretaliação na legislação, não seriam elas suficientes para incentivar os *whistleblowers* a abrir mão de sua paz em prol do interesse público.

Ademais, como bem observado por Souza16 (2012 apud Oliveira, 2015)ano), a gratificação viabiliza o adequado aparelhamento e profissionalização das associações legitimadas, para que possam atuar em igualdade de condições com os réus, em geral detentores de superioridade econômica.

Não se olvida de os riscos da inovação legislativa transformar os processos coletivos em atividade profissional e lucrativa, ainda mais se os patamares percentuais forem fixados de modo muito elevado, com base no prejuízo causado ou valores recuperados pelo erário, a exemplo do que é praticado nos Estados Unidos da América.

Contudo, não é suficiente punir o infrator, é preciso premiar e incentivar a sociedade civil a representar o interesse público em juízo. Se a remuneração financeira poderá acarretar o ajuizamento de demandas por representantes mais interessados na gratificação do que no bem social, trata-se de risco comum a qualquer pagamento de serviço, como honorários médicos, e ninguém defende que médicos devam trabalhar gratuitamente. Risco maior, portanto, é a não efetividade da legislação, como é comum em tantas outras leis de nosso País.

Assim, os argumentos analisados reforçam que a necessidade de uma legislação *whistleblowing* seria proeminente em nosso país, com relevante potencial de benefícios; tendo a sugestão de adoção de recompensa pecuniária.

5 Considerações finais

A pesquisa teve como objetivo analisar a viabilidade da adoção de uma legislação *whistleblowing* no Brasil e sua efetividade prática.

Como resultado, conclui-se que, considerando todas as informações retro descritas, o *whisleblowing* no Brasil tende a ser importante ferramenta no auxílio às investigações sobre atos ilícitos, instrumento para a evolução do controle social e da prática de ética, bem como um dispositivo protagonista visando a preencher lacuna no tocante ao incentivo a denunciantes.

Assim, sua aplicabilidade propende a ser efetiva, visto que vai de encontro à conjuntura social vivida pelo país nos dias atuais, onde existe uma cobrança por maiores e melhores resultados da atuação estatal, além do esgotamento da tolerância social às práticas corruptivas.

Da mesma forma, concluímos que a recompensa pecuniária, em espelhamento ao sistema norte-americano, pode ser bem aplicável em nosso país, mesmo que tendente a riscos como eventual "profissionalização" de denunciantes, seus benefícios tendem, ao menos em tese, a ser mais significativos.

16 SOUZA, Teresa Cristina de. Recuperação de valores devidos ao erário no direito norte-americano: qui tam action e false claims act. In: Publicações da Escola da AGU: 2º Curso de Introdução ao Direito Americano: Fundamental of US Law Course – Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal – Ano IV, n. 16, v.1, março/2012, p. 308

Por todo o exposto, percebe-se que o *whistleblowing* consiste em importante e potencial ferramenta no enfrentamento e combate à corrupção brasileira, seja no setor público ou no setor privado.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2017

BRASIL. Decreto nº 6.029, de 01 de fevereiro de 2007. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6029.htm. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1171.htm. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11343.htm. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995. Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9034.htm. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8137.htm. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.072, de 25 de julho 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8072.htm. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.269, de 2 de abril de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 159 do Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9269.htm. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Resolução nº 11, de dezembro de 2017. Dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos pelos agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º da Lei n.º 12.813, de 16 de maio de 2013. Diário Oficial da União, Brasília, 18 dez. 2017. p. 41. Disponível em: http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/12/2017&jornal=515&pagina=41. Acesso em: 11 jun. 2017.

ENCCLA. Estratégia Nacional de Combate à corrupção e lavagem de dinheiro. O que é whistleblower. Disponível em: http://enccla.camara.leg.br/noticias/o-que-e-o-whistleblower. Acesso em: 04 ago. 2017.

ESTADOS UNIDOS. CONGRESSO. Law 112-199, nov 27 2012. Whistleblower Enhancement Act of 2012. Protection of certain disclosures of information by federal employees (Sec. 101) Amends federal personnel law relating to whistleblower protections to provide that such protections shall apply to a disclosure of any violation of law (currently, a violation of law). Washington, 2012. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/743/text. Acesso em: 24 jun. 2019.

ESTADOS UNIDOS. CONGRESSO. Law 111-203, june 21 2010. Dodd-Frank Wall Street reform and consumer protection Act 2010. Act to promote the financial stability of the United States by improving accountability and transparency in the financial system, to end "too big to fail", to protect the American taxpayer by ending bailouts, to protect consumers from abusive financial services practices, and for other purposes. Washington, 2010. Disponível em: https://uslaw.link/citation/us-law/public/111/203. Acesso em: 24 jun. 2019.

ESTADOS UNIDOS. CONGRESSO. Law 107-204, july 30 2002. Sarbenes-Oxley Act 2002. (Wall Street). To protect investors by improving the accuracy and reliability of corporate disclosures made pursuant to the securities laws, and for other purposes. Washington, 2002. Disponível em: https://uslaw.link/citation/us-law/public/107/204. Acesso em: 24 jun. 2019.

ESTADOS UNIDOS. CONGRESSO. Law 101-12, 10 apr. 1989. Whistleblower protection Act 1989. To amend title 5, United States Code, to strengthen the protections available to Federal employees against prohibited personnel practices, and for other purposes. Washington, 1989. Disponível em: https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-103/pdf/STATUTE-103-Pg16.pdf. Acesso em: 24 jun. 2019.

GALENDI JÚNIOR, Ricardo André. Direcionamento de crédito e whistleblower. Protection, dez. 2016. Disponível em: https://www.jota.info/especiais/direcionamento-de-credito-e-whistleblower-protection-07122016. Acesso em: 25 jul. 2017.

KUIAWINSKI, Ricardo Zanon. Análise crítica da nova lei de organização criminosa. 2016. Âmbito jurídico, 1º abr. 2016. Disponível em: http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17075. Acesso em: 25 nov. 2017.

JOHNSON, Robert Ann. Whistleblowing: when it Works and why. Lynne Rienner Publishers Inc. Boulder, 2003.

JUBB, P.B. Whistleblowing: A restrictive definition and interpretation. Journal of Business Ethics 21, 1, 77–94. 1999.

MILANEZ, B. Técnicas jurídico-penais de combate à corrupção: *whistleblowing*. 20 fev. 2017. Disponível em: https://canalcienciascriminais.com.br/corrupcao-whistleblowing/. Acesso em: 24 jun. 2017.

NEAR, Janet P. e MICELI, Marcia .P. Organizational dissidence: the case of whistle-blowing. Journal of Business Ethics, 4, p. 1, 1985. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/256132631_Organizational_Dissidence_The_Case_of_Whistle-Blowing. Acesso em: 24 jun. 2017.

NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de processo penal e execução penal. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2011.

OCDE. ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES. Committing to effective whistleblower protection. 16 mar. de 2016. Disponível em: http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm. Acesso em: 25 jul. 2017.

OLIVEIRA, Ana Parestrelo. Manual de governo das sociedades. Portugal, Coimbra. Grupo Almedina. 2017.

OLIVEIRA, J. M. F. A urgência de uma legislação *Whistleblowing* no Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio 2015. (Texto para Discussão nº 175). Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td175. Acesso em: 25 set. 2017.

OLIVEIRA, R. F. de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: RT, 2006.

ORTEGA, Flávia Teixeira. Em que consiste a ação controlada? Jusbrasil, 2016. Disponível em: https://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/noticias/334547460/em-que-consiste-a-acao-controlada. Acesso em 12 jan. 2018.

OTAVIO, Chico. Estreante na Lava-Jato, 'ação controlada' é comum contra tráfico. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/estreante-na-lava-jato-acao-controlada-comum-contra-trafico-21362809#ixzz59I3p3ION. Acesso em: 2 set. 2017.

SILVA, Eduardo Araújo da. Crime organizado: procedimento probatório. São Paulo: Atlas, 2003, p. 93.

STANSBURY, Jason M.; VICTOR, Bart. Whistle-blowing among young employees: a life-course perspective. Journal of Business Ethics, Springer, v. 8, n. 3, p. 281-299, mar. 2009. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-008-9770-8. Acesso em: 12 jan. 2018.

Inserção, integração e retenção de talentos em órgãos públicos: um estudo de caso do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Allocation, integration and talent retention in public agencies: a case study of the Court of Accounts of the city of São Paulo

Luiza Correia Hruschka*

Mestra em Administração pela Universidade Metodista de São Paulo. Gestora das Relações do Trabalho do TCMSP. Professora da Escola Superior de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de SP

Lívio Mário Fornazieri*

Especialista em Gestão Pública pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Graduação em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Agente de Fiscalização do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Subsecretário de Fiscalização e Controle do TCMSP

Daiesse Quênia Jaala Santos Bomfim*

Advogada. Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Graduação em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Especialização em Direito do Estado. Mestranda em Direito Público pela Universidade Nove de Julho

Jalmar Ribeiro Caldas*

Mestre em Administração pela UMESP. Mestre em Administração com foco em Gestão Internacional e Negócios Globais por Thunderbird – School of Global Management – EUA. Especialização em Sistemas da Qualidade e Processos Produtivos pela Scuola D'Arte e Mestieri di Vicenza – Itália. Graduação em Engenharia Elétrica. Professor Executivo na FGV

Resumo: O artigo tem como objetivo apresentar e analisar projetos de gestão de pessoas possíveis de serem implantados em órgãos públicos, que agregam valor a essas instituições e aumentam a retenção de talentos. Para atingir tal objetivo, foram consideradas: as várias tentativas de modernização da gestão pública, o histórico de recursos humanos no Brasil e a nova geração Y, que vem ocupando maior espaço no mercado de trabalho. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza descritiva, por meio de investigação documental

* luiza.correia@tcm.sp.gov.br
* livio.fornazieri@tcm.sp.gov.br
* daiesse.bomfim@tcm.sp.gov.br
* jalmarcaldas@global.t-bird.edu

e estudo de caso. O objeto deste estudo é um órgão público do município de S. Paulo. Nesta pesquisa foi possível verificar a importância de se realizar um processo adequado de inserção e integração/adaptação, que leve em consideração o perfil das novas gerações, assim como suas experiências e necessidades. Conclui-se, portanto, que qualquer órgão público é capaz de implantar os projetos apresentados neste estudo e, consequentemente, aumentar a retenção de talentos da sua organização.

Palavras-chave: Processo seletivo. Inserção nas áreas. Integração. Adaptação. Retenção de talento. Geração Y e gestão pública.

Abstract: The objective of this article is to present and review people management initiatives that are likely to be implemented by government agencies which add value to these institutions and increase talent retention. To achieve this goal, we tackled various public administration modernization attempts, the history of human resources in Brazil and the new generation Y, which is occupying more space in the labor market. This is a qualitative research, descriptive in nature, through documentary research and case study. The object of this study is a public agency of the city of São Paulo. Through this research it was possible to verify the importance of conducting a proper process of employee allocation, integration and adaptation that takes into consideration the profile of the new generations, as well as their experiences and needs. It is therefore concluded that any public agency is able to implement the projects presented in this study and, consequently, increase talent retention.

Keywords: Selection process. Employee allocation. Integration and adaptation. Talent retention. Generation Y and public management.

Artigo recebido em 07/07/2019. Aprovado em 23/08/2019.

1 Introdução

Na atualidade, a sociedade vem exigindo mudanças drásticas na prestação de serviços da gestão pública, não suportando mais a ineficiência. Diante das pressões, alguns órgãos começam a reagir buscando estratégias que visem melhorar as suas condições diante dos seus clientes – a população.

O momento socioeconômico do país tem gerado pouca oferta de emprego, despertando muito interesse nas pessoas por uma vaga no setor público, pela possibilidade de maior segurança e estabilidade diante da crise.

Deste modo, cursinhos preparatórios enchem salas de aula para capacitarem, teoricamente, interessados em concorrer a vagas no setor público. O processo seletivo acontece por meio de concurso público, que possui algumas características que se assemelham ao vestibular das universidades, por avaliarem apenas o conhecimento teórico dos candidatos.

Assim como nas faculdades, alguns órgãos são mais cobiçados do que outros, normalmente devido a melhores salários, o que acaba por ocasionar aumento da rotatividade, uma vez que candidatos mais preparados tendem a buscar maior retorno financeiro.

Diante da necessidade de melhorar a eficiência e reduzir a rotatividade das pessoas, órgãos públicos começam a ser preocupar com estas questões e, por meio da gestão de pessoas vêm buscando alternativas para alocar e integrar a pessoa certa no lugar certo, assim como vêm estudando formas para reter seus talentos, principalmente, neste momento, em que a geração Y chega ao mercado de trabalho.

Trata-se de uma geração que possui características específicas que merecem ser conhecidas, para que as organizações aprendam a lidar com elas e, consequentemente, melhor integrá-las, adaptá-las e mantê-las em seu quadro de pessoal, além de possibilitar uma melhor integração destes novos profissionais com as atividades, com o ambiente de trabalho e, sobretudo, com as gerações anteriores.

Uma das grandes dificuldades da gestão pública está relacionada a um quadro de pessoal que não apresenta, necessariamente, competências compatíveis com as de seus órgãos. Segundo Pires (2005), as organizações públicas brasileiras estão enfrentando desafios e, por meio de políticas de gestão de pessoas podem se tornar mais inovadoras, podendo desenvolver uma visão integrada de seu trabalho e das diretrizes estabelecidas pelos governos.

Estudos nesta área são poucos e recentes, mas vêm despertando interesse dos órgãos públicos pela melhoria na gestão de pessoas. Conforme afirma Tonelli *et al* (2003): a produção acadêmica na área de Recursos Humanos (RH) é recente no Brasil, isto é, até a década de 1980 a literatura era importada e, assim, pouco representativa da realidade brasileira. Somente a partir de 1980 inicia-se um aumento de interesse da academia pela área.

A partir deste cenário, surge a seguinte questão de estudo: como melhor alocar, integrar, adaptar e reter servidores públicos recém concursados, em especial, a geração Y?

Assim, o objetivo deste artigo é apresentar e analisar a experiência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), ao promover um modelo de quadro de pessoal focado em gestão de pessoas, e não meramente voltado para a reposição de servidores por motivo de aposentadoria. Além do que, identificar fatores que geram satisfação e insatisfação, em relação aos projetos implantados pelo órgão, que visam à retenção de talentos.

2 Referencial teórico

A fundamentação teórica que dá base ao tema investigado está dividida nos seguintes tópicos: Gestão Pública: diversas tentativas de modernização; Histórico da Área de Recursos Humanos no Brasil e Geração Y.

2.1 Gestão pública: diversas tentativas de modernização

As várias tentativas de modernizar a administração pública no Brasil não são recentes. Apresentaremos a seguir algumas das principais reformas.

A reforma administrativa de 30 ocorreu em virtude da total desconfiança que havia no setor público e, na época, o então Presidente Getúlio Vargas optou pela adoção de um modelo que se pautasse pelo controle minucioso das atividades-meio do estado, buscando referências no modelo idealizado pelo sociólogo alemão Max

Weber. Vargas almejava três medidas: criar estrutura administrativa organizada e uniforme; estabelecer uma política de pessoal com base no mérito; acabar com o nepotismo e corrupção existentes (NORMANDO, 2009).

Na década de 60, é criado o primeiro sistema relativamente consistente de classificação de cargos. O Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967, provocou importante movimento de reforma administrativa, quando por meio dos princípios definidos na lei, poderiam ocorrer transferências de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, visando por meio da descentralização funcional, gerar maior dinamismo operacional no governo (PIRES, 2005).

Em 1970, com a Lei nº 5.645 foi criado um novo sistema de classificação de cargos, que "reorganizou uma série de cargos e empregos em uma tentativa de dar mais racionalidade administrativa ao sistema de carreiras no serviço público" (CARVALHO *et al* , 2009, p.100).

Na década de 80, houve uma discrepância entre os avanços tecnológicos implantados no serviço público e as práticas de gestão, que não acompanharam o ritmo da evolução tecnológica. Tal discrepância ocorreu, especialmente, com o desenvolvimento do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), uma vez que os avanços tecnológicos não foram acompanhados por investimentos em atividades de treinamento e desenvolvimento, nem pela incorporação de metodologias modernas de planejamento. Assim, o investimento em tecnologia da informação privilegiou somente o aperfeiçoamento de sistemas de pagamento, o que resultou na fragilização dos demais processos relacionados à gestão de recursos humanos (PIRES, 2005).

Em 1995, com a edição do Plano Diretor de Reforma do Estado, começou a implantação do chamado modelo gerencial. Tal reforma introduziu a noção de serviço público orientado para o cidadão, que até então não era valorizado pelos servidores (NORMANDO, 2009).

Assim, percebe-se no setor público um movimento constante para se modernizar e, como mais uma tentativa, cita-se o programa GESPÚBLICA, criado pelo Governo Federal, atingindo todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal) e poderes, que tem como finalidade "contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País" (Brasil, 2005).

Enfim, o importante são essas tentativas, e tantas outras que ainda surgirão, pois são elas que possibilitam a evolução dos órgãos públicos, inclusive porque dão a oportunidade de aprenderem uns com os outros, realizando verdadeiro *benchmarking,* que nada mais é do que uma análise aprofundada das melhores práticas usadas por empresas do mesmo setor, como forma de servir de referência para a melhoria das demais empresas desse setor. (FALCÃO, 2019).

2.2 Histórico da área de recursos humanos no Brasil

A administração e a mediação entre empresa e empregados realizadas pela área de Recursos Humanos (RH) teve significativa evolução no decorrer do último século (LACOMBE; TONELLI, 2000 *apud* VASCONCELOS *et al*, 2004).

A história da área de RH no Brasil pode ser dividida em períodos, que serão apresentados a seguir, conforme descreveu Gasparetto (2012), o primeiro período retrata o final da década de 1940 e início de 1950, onde o RH era um setor pouco expressivo, uma vez que tinha pouca participação nos resultados da empresa. A área era considerada representante do patrão e conhecida como Departamento de Pessoal, o famoso DP. Ainda nos dias de hoje, muitas organizações conservam a área DP, pois continuam a cuidar da parte legal; da admissão; da remuneração; do controle de presença e de férias; de tratativas legais de saída e eventuais reclamações trabalhistas.

O segundo período ocorre na década de 1960, quando surge o Departamento das Relações Industriais, chamado RI, devido ao destaque dos sindicatos que apresentavam problemas de relacionamento com as empresas. Este novo departamento englobou o DP e passou a ser responsável, também, pela análise dos conflitos surgidos nas empresas, cujo papel era propor ações para evitá-los ou buscar soluções para saná-los.

O terceiro ocorre na década de 1970, quando o empregado deixa de ser considerado como um ativo da organização e passa a ser visto como alguém com necessidades, desejos, anseios de crescimento e de participação, entre outros. Desta forma, acreditavam que se o trabalhador fosse atendido nos seus desejos e necessidades, a organização sairia ganhando com o aumento da produtividade gerado por estas ações.

Assim, iniciam-se, no Brasil, estudos sobre as condições da liderança influindo no clima das organizações, a importância da motivação do trabalhador nos resultados da empresa, as vantagens da comunicação aberta e do clima organizacional sadio na produtividade.

Até meados da década de 1980 e parte da década de 1990, o RH ainda não tinha grande participação nos planos estratégicos da organização, o que o levava a propor, em alguns momentos, estratégias não alinhadas com os objetivos da própria organização. Porém, em momento posterior, foi convocado a participar de maneira mais integrada aos planos estratégicos; inicialmente como ouvinte e, depois, foi incluído na definição das estratégias.

Com efeito, percebeu-se que o RH deveria deixar de atuar apenas voltado para as tarefas operacionais de recrutamento, seleção, treinamento, administração de salários etc. e, atuar de forma descentralizada. Para o seu sucesso, era necessário envolver o principal articulador das estratégias dentro da empresa: o gestor. Agora, o gestor e não mais o RH, isoladamente, seria responsável pelas ações relacionadas às pessoas.

Desta forma, o profissional de RH passa a atuar como consultor interno do gestor, com a responsabilidade de auxiliá-lo na tarefa de levar os colaboradores a atingirem a missão e a visão da empresa, ao mesmo tempo em que alcançam seus objetivos pessoais.

2.3 Geração Y: no contexto de recursos humanos de órgão público

Desde o início da década de 90 as organizações vêm se preparando para enfrentar as mudanças da atualidade, tais como: uma inovação mais acentuada em produtos e serviços, a mulher ocupando maior espaço no mercado de trabalho, a entrada da geração Y neste mesmo mercado, entre outras; tornando a gestão das organizações mais dinâmicas e desafiadoras (MELO; SANTOS; SOUZA, 2013).

Então, a partir da entrada desta nova geração, surge um novo conceito de trabalho, cujo contrato psicológico difere daquele instituído pelas gerações anteriores. Para esta geração, "mais do que uma fonte econômica, o trabalho é fonte de satisfação e aprendizado" (MELO; SANTOS; SOUZA, 2013, p. 2).

Com a chegada desta geração, as organizações começam a se preocupar em lidar com grupos heterogêneos, formados a partir do encontro das gerações; obrigando-as a repensarem suas políticas e práticas de recursos humanos.

As gerações têm sido definidas por meio da delimitação da idade e pelo conjunto de comportamentos que são representativos à cada uma delas.

Veloso; Dutra; Nakata (2008) mencionam que é normal os autores ao pesquisarem os perfis das diferentes gerações perceberem que, nem sempre, os períodos relacionados às gerações são exatos, no sentido de demarcarem com precisão a transição entre uma geração e outra. E, de acordo com McCrindle e Wolfinger (2009 apud ZOOMER *et al*, 2017) o termo geração designava o espaço de tempo entre o nascimento dos pais e o nascimento dos filhos, tratava-se de algo em torno de 20 anos, porém, na atualidade, em razão das mudanças comportamentais, em que os pais passam a ter filhos cada vez mais tarde, o termo geração refere-se ao grupo de pessoas nascidas e criadas em um período específico do tempo.

E, ainda, para McQueen (2011 apud ZOOMER *et al*, 2017) o comportamento humano sofre influência de gênero, cultura, nacionalidade, personalidade, entre outros fatores, além do período de nascimento.

Apesar de haver variações nas datas referentes às gerações propostas pelos diferentes autores, a seguir serão descritas, nos quadros 1 e 2, as características específicas de cada geração, de acordo com Zomer et al (2017) e Santos et al (2011).

Assim, os períodos que compreendem as gerações levadas em consideração neste estudo são: geração *Baby Boomers* - BB (1943/1960 – 76 a 59 anos); geração X (1961/1979 – 58 a 40 anos); geração Y (1980/1996 – 39 a 23 anos) e geração Z (1997/2010 – 22 a 9 anos).

Quadro 1 - Gerações *Baby Boomers* – BB e X

***Baby Boomers* - 1943/1960** **(76 a 59 anos)** **Média de tempo na mesma organização: 30 a 40 anos**	**X - 1961/1979** **(58 a 40 anos)** **Média de tempo na mesma organização: 10 a 15 anos**
Características da Geração BB: • Esta geração sentiu o reflexo do Final da 2ª Guerra Mundial e idealizava atuar na reconstrução de um novo mundo pós-guerra. Quando jovens eram considerados idealistas e quando velhos emergem como visionários. • Geração educada para competir, trazida com muita disciplina, ordem e respeito pelos outros. • As pessoas desta geração são consideradas motivadas, otimistas e viciadas em trabalho. Além de ter forte ética de trabalho, acreditam na autoridade, são formais e aceitam liderança autoritária e controle. Visão do Trabalho: • Viveram o *downsizing* dos anos 80 e 90: a racionalização de estruturas organizacionais, que geraram demissões e desemprego. • O Trabalho deve estar em 1º lugar. • A qualidade de vida não é preservada, pela necessidade de construir um mundo diferente, focado de forma intensa no trabalho. • O crescimento profissional ocorre de forma gradativa e com muita competição por vagas e promoções. • Funcionários resolvem tudo sozinhos para mostrar competência. • No mundo corporativo, a liderança é sinônimo de controle. • Mulheres começam a entrar no mercado de trabalho. Carência dessa Geração: • Falta de habilidade tecnológica.	Características da Geração X • Viveram as crises econômicas, resistência política – caras pintadas, o que promoveu a adoção de um sentimento de patriotismo. • Com os pais focados no trabalho e mães trabalhando fora, tiveram que aprender a se virar sozinhos. Além de serem filhos de pais separados. • Geração que sofreu influência por programas de televisão, no que diz respeito à educação e à rotina familiar. Tal influência gerou um aumento exacerbado dos apelos consumistas, reordenando e orientando o modo de viver e agir das pessoas. • Pessoas pertinentes a essa geração são conservadoras, materialistas e possuem aversão a supervisão. E, ainda, desconfiam de verdades absolutas, são positivistas, autoconfiantes, cumprem objetivos e não os prazos, além de serem criativas. • Apresentam comportamento mais independente e mais empreendedor, focando as ações em resultados. Visão do Trabalho: • Trabalham por um bom salário, valorizam a estabilidade, querem sentir prazer no que fazem e as tarefas que realizam devem fazer sentido e ter um propósito; • Querem trabalhos que equilibram a vida profissional e familiar (qualidade de vida). • Procuram por um ambiente de trabalho mais informal e com uma hierarquia menos rigorosa. Carência dessa Geração: • O downsizing gerou insegurança, incentivando esta geração a buscar especialização – cursos de pós-graduação, para melhorar a empregabilidade.

Fonte: Elaborado pelos autores

Quadro 2 - Gerações Y e Z

Y - 1980/1996 **(39 a 23 anos)** **Média de tempo na mesma organização: 4 a 6 anos**	**Z - 1997/2010** **(22 a 9 anos)** **Média de tempo na mesma organização: 1 a 3 anos.**
Características da Geração Y: • Filhos da geração BB e dos primeiros membros da geração X. • É conhecida como a geração dos resultados, devido terem nascidos na época das tecnologias, da internet e do excesso de segurança. Viveu a Revolução Tecnológica. • Não viveu nenhuma ruptura social, vive a democracia, a liberdade política e a prosperidade econômica. • As pessoas dessa geração são consideradas ambiciosas, individualistas, instáveis, porém preocupadas com o meio ambiente e com os direitos humanos. Também são consideradas esperançosas, decididas, coletivas e com bom nível de formação, geralmente agindo sem autorização • Tendem a fazer várias coisas ao mesmo tempo. • Aceitam bem a diversidade e convivem bem com as diferenças de etnia, sexo, religião e nacionalidades em seus círculos de relação. • Conseguem acesso fácil as informações e são sensíveis as injustiças. • Impacientes e só fazem o que gostam e quando percebem que há algum sentido ou recompensa. Visão do trabalho: • Agem, pensam e tomam decisões na velocidade de computadores de última geração. • Assim como no computador, tudo é temporário e moldável, inclusive estilos de vida, crenças e convicções. • Expectativa de “queimar etapas” e crescer rapidamente. • Querem ser supervisionados com liberdade. • Perfil questionador, foram estimulados pelos pais a serem participativos nas escolhas. • As tarefas precisam fazer sentido. • Não abrem mão de tempo livre para lazer e ócio. Carência dessa geração: • Falta de paciência, necessidade de identificação com os valores das instituições	Características da Geração Z: • Vivem o momento da Interatividade digital – redes sociais. Conhecidos como grupo viciado em telas, pois somente conhecem o mundo com acesso contínuo e instantâneo à internet. Nunca conceberam o mundo sem computador, chats e telefone celular. • Recebem informações do mundo todo, pois estão conectados a ele. • A maneira de pensar dessa geração foi influenciada, desde o berço, pelo mundo complexo e veloz que a tecnologia engrenou. • Visão do trabalho: • Trabalho: é um desafio. • Eles são multitarefas, conseguem ouvir música e trabalhar ao mesmo tempo, além de elevados níveis de criatividade, expressividade e individualidade, conectados a dispositivos mobile entre outros recursos tecnológicos. • Trabalham com mais de uma tela, planilha, internet, tudo ao mesmo tempo. • Carência dessa geração: • Não conseguem dar conta dos afazeres diários sem o uso da tecnologia, da internet.

Fonte: Elaborado pelos autores

As organizações ao conhecerem e compreenderem a cultura dos profissionais da geração Y conseguem atender as suas expectativas e, ao mesmo tempo, adequá-

las aos objetivos das organizações. Além do que, a integração entre as gerações possibilita que esforços sejam somados, a fim de evitar o choque de cultura entre elas (Naconeczny et al., 2013).

Importa, neste contexto, explicitar, de acordo com a teoria de Maslow, como a geração Y satisfaz as suas necessidades, a partir da correlação estabelecida por Macedo (2012), conforme segue:

Figura 1 - Necessidades e Expectativas de Vida – Geração Y

Fonte: adaptado de Macedo, 2012

A figura 1, portanto, procura demonstrar para as empresas as necessidades que movem esta geração.

Com isso, as empresas públicas e privadas possuem mais ferramentas para reterem os funcionários desta geração, pois nas próximas décadas estes representarão a maior fatia da força de trabalho do mundo (MACEDO, 2012).

3 Procedimentos metodológicos

Os aspectos metodológicos deste estudo serão apresentados a seguir, por meio da indicação dos métodos utilizados e a descrição do objeto desta pesquisa.

3.1 Método

O estudo foi desenvolvido utilizando a abordagem qualitativa, de natureza descritiva, por meio dos métodos estudo de caso e documental.

A abordagem qualitativa permite explicar os fenômenos sociais com o mínimo afastamento do ambiente natural (MERRIAM, 2002 apud GODOI et al, 2010), uma vez

que envolve uma perspectiva interpretativa sobre o significado que os participantes da pesquisa – os servidores do órgão estudado – dão às suas práticas.

Quanto à pesquisa descritiva, esta exibe características de determinada população ou fenômeno (VERGARA, 2013). Assim, na presente pesquisa, pretende-se descrever o perfil e as expectativas dos servidores do concurso de 2016, do órgão público em estudo.

O estudo de caso, segundo Vergara (2013), é limitado a uma ou poucas unidades, entendidas essas como pessoa, família, produto, empresa, órgão público, comunidade, etc. Trata-se de um método de caráter de profundidade e detalhamento, que pode ser realizado ou não no campo. Além do que, utiliza métodos diferenciados de coleta de dados.

Segundo Goode e Hatt (1968 apud GODOY, 2010, p. 118) o estudo de caso é caracterizado como "um método de olhar a realidade social" que utiliza um conjunto de técnicas como: entrevistas, a observação do participante, o uso de documentos pessoais, a coleta de história de vida. A explanação dos casos da instituição pesquisada foi construída com base em entrevistas, coleta de histórias dos projetos pesquisados e observação direta no momento da implantação dos projetos.

A investigação documental, de acordo com Vergara (2013), é realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas, tais como: regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, comunicados, editais de concurso e outros.

Os dados deste estudo também tem origem documental, uma vez que os autores utilizaram como base desta pesquisa os seguintes documentos do órgão estudado: Memorando 005/2015 – Tabulação da Pesquisa – Integração e Inclusão do Novo servidor no Órgão; os laudos das entrevistas realizadas pela área de gestão de pessoas, após 3 (três) meses do ingresso dos novos; tabulação do diagnóstico Transformar, Realçar, Eliminar e Manter (TREM), que se trata de um trabalho confeccionado, por meio de uma dinâmica de grupo durante a participação dos servidores de Subsecretaria de Fiscalização e Controle (SFC) no curso de Desenvolvimento de Gestores; planilhas responsáveis pela organização do rodízio de servidores; laudo dos trabalhos de consultoria em *coaching* com gestores da SFC; convites para processos seletivos internos, laudos da consultoria de análise de perfil da Coordenadoria III e Escritório da Qualidade (EQ); e PowerPoint da apresentação das Coordenadorias de SFC, por meio do evento Melhores Práticas.

3.2 Objeto da pesquisa

O objeto de estudo desta pesquisa é o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), o qual implantou um programa de inserção, integração e adaptação de novos servidores, que visa à retenção de talentos, diante de um ambiente onde existe

rotatividade, uma vez que os "concurseiros" estão sempre em busca de órgãos que pagam melhores salários, que os possibilitem retornar aos seus estados de origem, ou, ainda, que atendam quaisquer outras expectativas pessoais e profissionais.

4 Análise dos dados e resultados

Para análise dos dados adotou-se o método qualitativo, que foi usado para analisar a implantação de um programa de inserção, integração, adaptação e retenção de talentos de um órgão público do município de São Paulo, por meio de projetos e documentos elaborados pela área de Gestão de Pessoas em conjunto com a Subsecretaria de Fiscalização e Controle (SFC).

O concurso público do TCMSP ocorreu em 2015, sendo que os aprovados ingressaram entre janeiro de 2016 a março de 2019, totalizando a entrada de 107 (cento e sete) pessoas durante o referido período. Atualmente, até o mês de junho de 2019, do total de ingressantes, 8 (oito) pessoas saíram por motivo de exoneração ou comissionamento para outros órgãos, permanecendo, assim, 101 (cento e uma) pessoas contando com os comissionados.

Destes servidores, 77% pertencem à geração Y, que se encontram na faixa etária entre 23 a 39 anos; 21% pertencem à geração X, que compreende a faixa etária entre 40 e 58 anos; e 2% pertencem à geração BB, cuja faixa etária abrange acima de 59 anos.

Quanto à região de origem dos novos servidores, 29% pertencem às regiões do Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul, enquanto 71% pertencem à região Sudeste do Brasil. Das 71 pessoas que ingressaram e que pertencem à região Sudeste, 53% pertencem ao estado de São Paulo, enquanto as demais a outros estados, tais como: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

E, do total de 101 (cento e um) novos servidores, apenas 30% das pessoas pertencem à cidade de São Paulo.

Diante dos documentos analisados, laudos interpretados, análise das planilhas responsáveis pela organização do rodízio e, a observação e o acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos com as equipes da SFC, analisa-se a seguir a implantação dos principais projetos do órgão pesquisado:

4.1 Inserção e integração dos novos servidores

O programa implantado, com vistas ao recebimento dos novos servidores, compreendeu as seguintes etapas:

- Processo de Posse: momento em que o servidor chega à área do Departamento Pessoal para apresentar os documentos exigidos, agendar exame médico e ser nomeado;

- Coleta de informações pessoais, profissionais e aplicação de teste pela área de Gestão de Pessoas do TCMSP, denominada Gestão das Relações de Trabalho (GRT);
- Entrevista com a GRT;
- Entrevista com o(s) gestor(es) de área(s) que se relacionam ao perfil do candidato;
- Integração do Novo Colaborador à Cultura Organizacional do órgão;
- Atividades Técnicas desenvolvidas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle: conhecimento sobre as atividades de fiscalização, por meio de manuais e estudos de casos, além de palestra motivacional realizada pelo Subsecretário.
- SFC define a lotação dos servidores;
- Após 3 (três) meses, a GRT efetua pesquisas sobre a integração e a adaptação do novo servidor à área, por meio de entrevistas individuais;
- Após 4 (quatro) meses, realização do primeiro rodízio de áreas.

Por meio do teste âncora de carreira, aplicado aos candidatos nomeados, destacou-se as seguintes âncoras para a geração Y: Serviço ou dedicação a uma causa, Estilo de Vida e Segurança/Estabilidade, conforme definição de Schein (1993 apud KILIMNIK *et al*, 2008), abaixo apresentada:

- Serviço ou dedicação a uma causa: capacidade de relacionamento interpessoal e de ajuda em serviço dos outros, comprometimento com uma causa importante na vida.
- Estilo de vida: ter um estilo de vida que equilibre as necessidades da carreira e da família, de tal forma que uma não se sobreponha a outra.
- Segurança/Estabilidade: deseja ter estabilidade e garantia de emprego, segurança, benefícios e boas condições de aposentadoria.

Os laudos das entrevistas de acompanhamento (realizadas três meses após a posse) apontaram, de forma geral, satisfação e integração relacionadas às áreas de lotação. A área de Gestão das relações do Trabalho – GRT identificou como comentários mais recorrentes a satisfação do ambiente organizacional, a receptividade dos colegas e da chefia, a importância das entrevistas e testes para adequação do perfil dos novos servidores.

Os novos servidores, da turma 1, as primeiras 39 (trinta e nove) pessoas, avaliaram entre muito acima do esperado (22%) e acima do esperado (59%) o processo implantado pelo órgão, além do que se mostraram surpresos com a organização e o método de seleção interna utilizado, uma vez que este tipo de abordagem não é comum em órgãos públicos.

Em relação à área em que foram lotados, 100% dos participantes demonstraram que tiveram sua expectativa entre acima do esperado (42%), muito acima do esperado (42%) e dentro do esperado (16%). Desse modo, percebe-se que todo o processo de

integração e inclusão foi importante para a obtenção deste resultado, assim como para deixar os novos servidores confiantes e seguros.

4.2 Rodízio

Considerando que a norma de auditoria estabelece que uma Entidade de Fiscalização é responsável pela adoção de políticas para a rotação periódica de pessoal, em razão da necessidade de manter independência e objetividade dos auditores (INTOSAI; 2017), a SFC implantou o programa de rodízio.

O referido programa previa inicialmente que cada auditor trabalhasse em pelo menos 3 (três) áreas diferentes por um período mínimo de 4 (quatro meses), levando em consideração as escolhas de áreas dos servidores, assim como a avaliação do Subsecretário sobre o perfil de cada um e a necessidade da organização. Depois desse primeiro ano, haveria, então, a lotação definitiva do servidor.

Ao final dos primeiros quatro meses, o Subsecretário de Fiscalização realizou novas entrevistas individuais para saber como havia sido a experiência de cada auditor e definir a próxima área de trabalho. Esse processo se repetiu para o segundo grupo de auditores nomeados e a cada quatro meses para todos os servidores desses dois grupos.

Houve ainda um terceiro grupo de concursados que foram nomeados individualmente conforme as vagas foram se abrindo. O processo de rodízio foi o mesmo, mas adaptado às melhorias apontadas por gestores e servidores, ou seja, o rodízio passou a ser de um ano em cada área.

Diante de todo o processo vivenciado, avaliou-se que é necessário um constante estímulo de auditores e gestores para superar o processo natural de adaptação e posterior acomodação do ser humano a área de lotação e atividade. Embora os gestores tenham tido mais dificuldades do que os novos servidores, uma vez que a cada quatro meses sua equipe mudava, os benefícios advindos dessa prática são inegáveis.

Com efeito, os novos auditores passaram a conhecer novas áreas e novas pessoas e passaram a ser conhecidos por um número maior de gestores; houve maior integração entre os novos servidores; maior integração entre colegas novos e antigos; diminuição da curva de aprendizagem e diminuição do tempo de preparação dos novos servidores para assumir cargos de gestão.

4.3 Desenvolvimento de gestores/equipes

O curso de Desenvolvimento de gestores/equipes teve como objetivo reciclar os gestores veteranos e desenvolver gestores em potencial. O tema foi denominado Gestão de Pessoas sobre o Enfoque do Gestor.

Foram formadas 5 (cinco) turmas com, aproximadamente, 15 (quinze) pessoas em cada.

O conteúdo ministrado envolvia conceitos teóricos e práticos sobre gestão de pessoas, perfil comportamental, encontro de gerações, negociação de conflitos, feedback. Foi utilizada metodologia participativa vivencial.

De acordo com a avaliação da área de gestão de pessoas, o curso possibilitou aos servidores não gestores, melhor compreensão sobre a tomada de decisão dos seus gestores (empatia), assim como forneceu ferramentas e dicas para favorecer os relacionamentos entre colaborador/gestor e entre colegas de trabalho.

4.4 Processo seletivo para os cargos de gestores

O processo seletivo para gestores foi adotado a partir de 2017 pelo TCMSP, por iniciativa da Subsecretaria de Fiscalização e Controle (SFC) em parceria com a área Gestão das Relações do Trabalho (GRT).

Teve como premissas a valorização da meritocracia e a superação do modelo antigo de nomeação de gestores, no qual os nomes eram indicados por seus superiores e depois aprovados e nomeados pelo presidente do Tribunal de Contas.

O modelo antigo mostrava-se superado, tendo em vista que alguns nomes indicados não tinham perfil gerencial, além da dificuldade de identificar novos gestores potenciais em outras unidades e que poderiam ser transferidos para ocupar o cargo de gestão em aberto.

O método adotado segue as seguintes etapas:

- Comunicação pelo gestor de uma unidade de que deseja deixar o cargo;
- Estabelecimento do cronograma para o processo seletivo, do perfil desejado e elaboração do convite de convocação para os interessados;
- Publicação do edital na intranet do Tribunal de Contas;
- Inscrição e encaminhamento dos documentos necessários por parte dos interessados por meio da intranet;
- Realização de entrevistas pela GRT, pelo futuro superior imediato e pelo Subsecretário de Fiscalização e Controle;
- Realização de reunião entre GRT, superior imediato e Subsecretário de Fiscalização e Controle para identificar os candidatos com o perfil desejado
- Reunião com o Secretário Geral e Presidente do Tribunal de Contas para apresentação do trabalho desenvolvido e para escolha do candidato, com posterior nomeação.

O processo trouxe diversos benefícios, dentre eles, um número maior de candidatos participantes, candidatos de diversas áreas concorrendo, valorização da meritocracia e percepção de justiça na escolha da pessoa certa para o cargo certo.

Além disso, gestores com desempenho melhor do que aqueles escolhidos pelo modelo anterior, identificação de perfis para liderar projetos e outros tipos de trabalho, e identificação de gestores em potencial para que eventualmente possam ser promovidos.

O modelo adotado inicialmente por SFC influenciou outras unidades do Tribunal de Contas.

De fato, ainda existem muitos desafios, uma vez que o tempo para realização do processo seletivo é maior do que modelo anterior, há resistência por parte de servidores contrários à nova prática e alguns colegas defendem que sejam publicadas todas as avaliações e pontuações dos candidatos.

Entretanto, é importante ressaltar que o processo seletivo é mais objetivo e mais justo que o modelo de indicação direta e que a divulgação dos dados de um colaborador somado as suas pontuações seria um fator de desmotivação a futuras participações.

Ainda, como oportunidade de melhoria, cumpre ressaltar que alguns candidatos participaram de vários processos seletivos e não foram escolhidos para nenhum dos cargos em aberto. Esse fato gerou desmotivação e críticas. Assim, SFC e GRT decidiram criar um Banco de Talentos que aliado à prática de processo seletivo deve diminuir as críticas e acelerar o tempo para identificação e nomeação dos futuros gestores.

Hoje, sete dos vinte e cinco gestores de SFC são servidores oriundos do último concurso de 2016. Além disso, outros três gestores na Subsecretaria Administrativa e na Assessoria Jurídica de Controle Externo também são do mesmo concurso.

4.5 Movimentação interna

A movimentação interna ocorre de forma semelhante ao processo seletivo para gestores, porém é direcionada a todos os cargos e áreas do Tribunal e compreendeu as seguintes etapas:

- Gestor solicita junto a GRT a divulgação da abertura de vaga;
- GRT elabora o convite com base no perfil definido pelo gestor, o qual será divulgado na intranet;
- Os candidatos participam de entrevistas com a GRT e com o futuro superior imediato;
- Após a realização das entrevistas, GRT e o gestor solicitante discutem sobre o perfil que melhor se adeque a área.

Este processo ainda está em fase de implantação, pois é necessário realizar um trabalho de aceitação por parte dos gestores, uma vez que alguns inibem a participação de seus colaboradores às vagas divulgadas.

4.6 *Feedback* das equipes

O projeto Feedback das Equipes foi criado com o objetivo de realizar um diagnóstico de gestão das áreas, considerando os aspectos de relacionamento da equipe entre si, relacionamento da equipe com os gestores, processos e atividades da coordenadoria e rodízio.

A dinâmica foi construída pela área de Gestão Pessoas em conjunto com a Assessoria da Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

A primeira etapa do trabalho consistiu em uma reunião com a equipe de colaboradores sem a presença dos gestores, para levantar a opinião dos servidores sobre os pontos definidos acima.

A segunda etapa consistiu em reunião com os gestores para fornecer o *feedback* da equipe e receber orientação sobre a continuidade do trabalho, por meio de plano de ação.

A última etapa do projeto consistiu em reunir as equipes, sem os gestores, para avaliar a tomada de decisão em relação aos pontos apresentados ao gestor.

Por meio do projeto foi possível gerar satisfação e envolvimento dos colaboradores, que despertou motivação, em especial, à geração Y, que conforme descrição no quadro 2, foi estimulada por seus pais a serem participativos.

Foi possível verificar, ainda, a interação entre gestores e equipes e o aprimoramento de alguns processos de trabalho, gerando um ambiente mais produtivo para os auditores.

4.7 *Coaching* e consultoria

Após o processo seletivo de gestores, a área de Gestão das Relações de Trabalho (GRT) iniciou um trabalho de *coaching* com os gestores selecionados, a fim de auxiliá-los na integração com o novo grupo de colaboradores.

Nas reuniões com a GRT, o novo gestor prepara um roteiro de perguntas para realizar reuniões individuais com cada membro da equipe. Ao final dessas reuniões, com base nas demandas levantadas, prepara reunião coletiva para estabelecer contrato grupal e trocar ideias para realizar ajustes junto com a equipe.

Esse trabalho possibilitou ao gestor maior segurança para se firmar enquanto líder diante da equipe, além de ajudá-lo a estabelecer um contrato necessário ao convívio entre gestor/colaborador e colaborador/colaborador.

4.8 Melhores práticas de auditoria

Com intuito de melhorar a comunicação interna entre as áreas da fiscalização, criou-se o projeto Melhores Práticas de Auditoria, normalmente utilizado para compartilhar experiências entre Tribunais de Contas, mas que demonstrou também ser uma ferramenta valiosa *interna corporis*.

Cada coordenadoria possui cerca de uma hora para apresentar trabalhos relevantes do ano corrente e ainda iniciativas e ferramentas que comprovadamente melhoraram a execução das tarefas e elaboração dos produtos de fiscalização.

O projeto alcançou o público de diversas áreas do Tribunal que tinham interesse em conhecer aquilo que de mais relevante estava acontecendo nas áreas de fiscalização. Hoje o projeto conta também com as apresentações da área da

Assessoria da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Secretaria Geral e da Assessoria Jurídica do Tribunal.

Aprimorar a comunicação interna é um grande desafio, assim como uniformizar trabalhos e projetos de fiscalização e, nesse âmbito, o projeto referido vem demonstrando a efetividade do compartilhamento de ideias e ferramentas entre todos os auditores.

4.9 Resultado – retenção de talentos

Considerando a realização do concurso em 2016 e a chegada de 107 novos servidores, foram desenvolvidos os projetos anteriormente descritos com vistas a inserir, integrar e reter os novos talentos no Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Em razão das diferentes origens dos novos servidores, uma vez que apenas 30% deles pertenciam à cidade de São Paulo, o Tribunal idealizou tais projetos com intuito de reter talentos e evitar o movimento natural de regresso dos servidores às suas cidades de origem.

Com efeito, os projetos relacionados à gestão de pessoas contribuíram para a baixa rotatividade dos candidatos aprovados no concurso de 2016, tendo em vista que no período de três anos e quatro meses, ou seja, no período que compreende desde o ingresso da primeira turma até junho de 2019, apenas 7% dos novos servidores pediram exoneração ou foram comissionados em outros órgãos.

Em pesquisa realizada com os candidatos nomeados no concurso de 2016, 40,2% dos servidores (43 entre 107) responderam a pergunta "Quantos concursos você prestou antes de ser nomeado pelo TCMSP?". Em média, cada um havia prestado 6,23 concursos antes de sua nomeação, o que demonstra que havia outras oportunidades de emprego público que concorriam com o concurso do TCMSP. Tanto é verdade que 6 (seis) servidores optaram por sair do órgão.

Outro dado relevante é obtido da comparação com os resultados de retenção de talentos referentes ao concurso do TCMSP de 2006 – concurso imediatamente anterior ao de 2016. Entretanto a única política de inserção e integração dos novos servidores adotada era apenas o processo de entrevistas e alocação de servidores. Por meio do concurso de 2006 foram nomeados 73 (setenta e três) agentes de fiscalização. Naquele concurso a rotatividade foi maior: 26%, 19 de 73 servidores deixaram o TCMSP em 3 anos em comparação com 7% no último processo seletivo.

Ainda, importante comparação pode ser feita com outro órgão de fiscalização do Município que, em setembro de 2015, realizou também concurso para o cargo de Auditor. Foram aprovados 75 candidatos e, em três anos, o referido órgão perdeu 20% de seu efetivo. Ou seja, em outro concurso realizado no mesmo período, para um cargo com atribuições semelhantes, o órgão contratante perdeu quase três vezes mais servidores do que o TCMSP.

Assim, concluímos que os projetos de gestão de pessoas adotados pelo TCMSP contribuíram para um melhor índice de retenção de talentos.

5 Considerações finais

Assim como ocorrem em muitas empresas privadas, os órgãos públicos podem e devem adotar medidas para a melhor alocação de seus colaboradores, além de criar condições adequadas para adaptá-los e retê-los, conforme foi verificado no Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Observa-se que o concurso público apenas seleciona o conhecimento teórico, que é algo pontual e diferente da experiência que o indivíduo adquire durante toda a sua carreira profissional. A experiência refere-se a como e onde o profissional coloca em prática seu conhecimento teórico, o que pode mudar de uma área para outra. Daí a importância em se investigar as habilidades dos indivíduos, suas expectativas e experiências, além do seu conhecimento técnico.

Verifica-se, portanto, neste estudo, que compreender a experiência do novo servidor ajuda o órgão a alocar a pessoa certa no lugar certo. Além disso, é possível compreender as necessidades e motivações da geração Y, cada vez mais presente no mercado de trabalho e representativa no grupo de novos servidores do Tribunal.

A eficiência demonstrada na abordagem adotada pelo TCMSP também pode ser verificada por meio do alto índice de satisfação expressado em relação ao local de lotação. A implantação deste método gera motivação, que é um aspecto importante para retenção de talentos.

Outro fator favorável à retenção de talentos se refere à continuidade do investimento nas pessoas, por meio dos diversos projetos que foram implantados posteriormente à fase inicial de ingresso ao Tribunal.

Com a implantação desses projetos, os servidores foram treinados para o desenvolvimento de atitudes favoráveis ao relacionamento interpessoal, foram envolvidos de forma participativa nas tomadas de decisões, rodiziados nas coordenadorias, possibilitando maior aprendizado e integração entre todos os servidores, além da preparação para assumir cargos de gestão, assim como obtenção de visão do todo.

Ainda, por meio do projeto *coaching* e consultoria, os gestores recém selecionados passaram a se sentir seguros para assumir a nova posição de líder diante dos colegas, além de melhor preparados para a condução da equipe. E, por meio do projeto Melhores Práticas de Auditoria, foi possível realizar *benchmarking* dentro do próprio órgão.

Conclui-se, portanto, que o trabalho do órgão objeto deste estudo vem resultando na satisfação e envolvimento dos servidores, na participação nas tomadas de decisões, além da integração pessoal que favorece a adaptação à cidade de São Paulo.

Assim, diante de todos os pontos destacados o estudo demonstra que as ferramentas de gestão de pessoas produzem resultados e devem ser utilizadas inclusive por órgãos públicos, como forma de contribuir para a evolução pessoal e organizacional.

Referências

BRASIL. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.** Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm. Acesso em: 04/07/19.

CARVALHO, A. I. *et al*. **Escolas de governo e gestão por competências:** mesa redonda de pesquisa-ação. Brasília: ENAP, 2009.

FALCÃO, C. **Descubra o que é e qual a importância do benchmarking no marketing digital**. Blog Content. 21 maio 2019. Disponível em: https://rockcontent.com/blog/benchmarking/. Acesso em: 04/07/19.

GASPARETTO, L.E. **Consultoria interna e externa:** ênfase em recursos humanos. São Paulo: Phorte, 2012.

GODOI, C. K.; SILVA, A. B.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais:** paradigmas, estratégias e métodos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

INTOSAI. **ISSAI 30: Código de Ética.** Publicado em 2016 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União em 2017. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjP-f3ayKHjAhUAFbkGHSIvB78QFjABegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Flumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A15E7CD734015E873175654EB6&usg=AOvVaw2BvxHdY-5KoPUmp2eISBz4L. Acesso em: 06 jul. 2019.

KILIMNIK, Z.M.; SANT'ANNA, A.S.; OLIVEIRA, L.C.V; BARROS, D.T.R. Seriam as âncoras de carreiras estáveis ou mutantes? Um estudo com profissionais de administração em transição de carreira. **Revista Brasileira de Orientação Profissional,** São Paulo, v. 9, n. 1, p. 43-60, jun. 2008.

MACEDO, K.C. **Valores profissionais da geração Y:** um estudo sobre a geração Y e os princípios orientadores em sua vida no trabalho. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MELO, F.A.O.; SANTOS, D.C.; SOUZA, C.C.M. A geração Y e as necessidades do mercado de trabalho contemporâneo: um olhar sobre os novos talentos. *In*: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO DE TECNOLOGIA, 10., 2013, Rio de Janeiro. **Anais**. [...]. Rio de Janeiro: AEBD.

NACONECZNY, R.A.; SANTOS, J.A. dos; BAGGIO, L. Análise do comportamento da geração Y no ambiente de trabalho na Cooperativa Controlada na Cidade de Castro, Paraná, 2013. Disponível em: http://www2.feis.unesp.br/irrigacao/pdf/geracao_y.pdf. Acesso em: 2 jul. 2019.

NORMANDO, I. M. C. **Administração de serviços públicos com foco no cidadão:** uma avaliação dos serviços prestados pelos órgãos julgadores do Superior Tribunal de Justiça. Brasília: UNB, 2009.

PIRES, A.K. Gestão por competências em organizações de governo. Brasília: ENAP, 2005.

SANTOS, C. F.; ARIENTE, M.; DINIZ, M. V. C; DOVIGO, A. A. O processo evolutivo entre as gerações X, Y e b*aby boomers. In:* SEMINÁRIO EM ADMINISTRAÇÃO, 14., 2011, São Paulo. **Anais**. [...]. São Paulo: USP. Disponível em: https://originaconteudo.com.br/arquivos/Artigo-geracoes-X-Y-e-Baby-boomers.pdf . Acesso em: 2 jul. 2019.

TONELLI, M.J.; CALDAS, M.P.; LACOMBE, B.M.B; TINOCO, T. Produção acadêmica em recursos humanos no Brasil: 1991-2000. **Revista RAE**, v. 43, n. 1, p. 105-122, jan./fev./mar. 2003.

VASCONCELOS, I.; MASCARENHAS, A.O.; VASCONCELOS, F.C. Paradoxos organizacionais, gestão de pessoas e tecnologia na Souza Cruz. **Revista RAE-eletrônica**, v.3, n.2, jul./dez. 2004.

VELOSO, E. F. R.; DUTRA, J.S.; NAKATA, L. E. Percepção sobre carreiras inteligentes: diferenças entre as gerações Y, X e *baby boomers*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS- GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ZOMER, L.B.; SANTOS, A. R.; COSTA, K. C. O. O perfil e as motivações de alunos do curso de administração: um estudo com base nas gerações X, Y e Z. *In*: SEMINÁRIO EM ADMINISTRAÇÃO, 20., 2017, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: USP. Disponível em: http://login.semead.com.br/20semead/anais/arquivos/355.pdf. Acesso em: 2 jul. 2019.

Instrumentos consensuais de modulação dos efeitos da responsabilização de agentes públicos nos processos de controle

Consensual instruments of modulation of the effects of the accountability of public agents in the processes of control

Cristiane Gonçalves Vieira*

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pós-Graduação Lato Sensu em Controle Externo, pela Fundação Getúlio Vargas. Servidora do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Docente da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ

Resumo: O objetivo do presente artigo é demonstrar que o fortalecimento das ações de controle da gestão pública perpassa a construção e o contínuo aperfeiçoamento de instrumentos de responsabilização mais prospectivos do que punitivos, tais como o plano de Ação e o Termo de Ajuste de Gestão, manejados no âmbito das auditorias governamentais realizadas pelos órgãos de controle da gestão dos recursos públicos. A metodologia empregada para elaboração do presente artigo consiste em pesquisa bibliográfica nacional e estrangeira, especialmente no campo do Direito Administrativo, entremeada por incursões no campo da filosofia política, com pertinência ao tema abordado, coleta de dados empíricos e análise de conteúdo dos normativos que regulamentam os instrumentos que constituem o foco do trabalho. Os fundamentos teóricos e empíricos apresentados indicam um verdadeiro giro consensual-responsivo nos processos de controle, visando à ampliação da capacidade resolutiva dos problemas de natureza pública.

Palavras-chave: Sanção. Controle. Consensualismo. Efetividade.

Abstract: The purpose of this paper is to demonstrate that the strengthening of public management control actions goes beyond the construction and continuous improvement of more prospective rather than punitive instruments of accountability, such as the Action Plan and the Management Adjustment Term, used in government audits carried out by the Supreme Audit Institutions. The methodology used for the elaboration of this article consists of national and foreign bibliographic research, especially in Administrative Law, interspersed with incursions in the political philosophy, with relevance to the theme, empirical data and content analysis of the standards that regulate the instruments that constitute the focus of this work. The presented theoretical and empirical foundations indicate a true consensual-responsive turn in the control processes, aiming at the expansion of the resolving capacity of public problems.

Keywords: Sanction. Accountability. Control. Consensus. Effectiveness.

Artigo recebido em 07/07/2019. Aprovado em 23/08/2019.

* cristianegv@gmail.com

1 Introdução

> *"A divisão positivista entre valores e fatos, longe de indicar uma solução, define um problema".* (Jürger Habermas)

A sanção administrativa ainda constitui o principal desdobramento das ações fiscalizatórias empreendidas pelos órgãos e instituições de controle no Brasil. O aperfeiçoamento de instrumentos de responsabilização mais prospectivos requer um novo olhar por parte dos órgãos de controle, pressupondo certa dose de pragmatismo na construção de modelagens fiscalizatórias mais voltadas para a aferição de resultados, sob o risco de desaguarmos em uma situação de insegurança jurídica e, via de consequência, a uma crise de legitimidade do poder administrativo sancionatório nos processos de controle.

É nesse cenário que repousa o objetivo primordial do exposto no presente artigo, que visa a contribuir para o aprimoramento da gestão pública e para o fortalecimento da democracia participativa com a exposição de argumentos teóricos e empíricos que possibilitem uma atuação, por parte dos órgãos de controle, mais consentânea à realização do melhor interesse público.

Para tal, faz-se necessária uma breve digressão, a título introdutório, acerca da evolução do Direito Administrativo e seus paradigmas, de modo a desmistificar, logo de pronto, concepções sobre o exercício do poder sancionador, cristalizadas no imaginário coletivo, com base em pesquisa bibliográfica doutrinária e jurisprudencial. Os tópicos seguintes dedicam-se ao desenvolvimento do tema, com a construção de bases teórico-filosóficas que sustentem esse novo olhar proposto, a apresentação de dados empíricos relativos à eficiência das ações de controle e menção às normas que regulamentam o Plano de Ação e o Termo de Ajuste de Gestão no âmbito das Auditorias Governamentais levadas a efeito pelos órgãos de controle, culminando com argumentos mais propositivos, já em sede conclusiva.

1.1 O papel da sanção administrativa no imaginário coletivo

Os arranjos institucionais construídos para o exercício do controle do aparelho do Estado constituem um produto do constitucionalismo, movimento que remonta aos ideais liberais do século XVIII, por força dos quais se erigiram os direitos à liberdade, à igualdade formal, à segurança, à propriedade, entre outros, universalizados ao longo do tempo. Todo esse processo permitiu o desenvolvimento dos sistemas democráticos de governo, limitando o exercício do poder político exercido pelas autoridades estatais a partir da ruptura de uma lógica tradicional fundada no autoritarismo para a construção de uma visão garantística[1] do valor da liberdade (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012).

1 O termo alude ao controle progressivo das atividades administrativas pelos cidadãos (BINENBOJM, 2014).

Segundo a doutrina tradicional, o Direito Administrativo, como um sistema jurídico dotado de princípios e normas, teria assentado as suas bases ontológicas na contenção do poder, em resposta ao absolutismo e à arbitrariedade característica do Antigo Regime (CARVALHO FILHO, 2018). Para os fins aos quais se propõe o presente estudo, importa notar que a cultura administrativista, iniciada nos idos do século XIX, ainda privilegia o aspecto sancionatório das ações de controle, reforçando o caráter retributivo da "pena" como necessária resposta a ser dada à sociedade em decorrência da prática de um delito tipificado pela norma jurídica penal. A formação híbrida da cultura administrativista, que abarca, de um lado, os traços característicos da sanção de natureza penal e, de outro, a vertente da responsabilização civil (obrigatoriedade de recomposição patrimonial em virtude da ocorrência de dano), reforça o caráter sancionatório como principal resposta à ocorrência de infrações.

Neste passo, vale uma breve digressão, ainda a respeito da sanção de natureza penal. Ao longo da história da civilização humana, o exercício do poder de punir vem transmutando-se em múltiplas facetas, mantendo alguns paradigmas referenciais que se encontram cristalizados numa espécie de "imaginário coletivo". Foucault (1987), em sua obra "Vigiar e Punir", cujo título já encerra uma síntese do próprio exercício do poder controlador, apresenta uma visão histórico-cultural da pena desde os tempos remotos, o que auxilia na compreensão da formação desse imaginário coletivo, que guarda tradições punitivas e elege a sanção-pena como um fim em si mesma.

Nesse sentido, Voronoff (2018), em sua recente obra sobre "Direito administrativo sancionador", busca investigar o real papel da sanção administrativa, a partir de críticas a três premissas que permeiam a tradição do pensamento acerca do tema:

I) o tratamento da sanção administrativa como um fim em si mesma, revide retributivo e "vingança", e não como um instrumento de ação para uma determinada finalidade ou utilidade;

II) o fato de o poder de punir atribuir-se exclusivamente ao legislador, que a partir de um elemento meramente formal (lei) define a natureza de determinada sanção, se administrativa ou penal, sob um argumento tautológico, que pode ser assim sintetizado: a sanção é administrativa porque o legislador elegeu esse regime jurídico, ou o regime jurídico é administrativo por que o legislador disse que a sanção é administrativa? Esse argumento, de base excessivamente formalista, também não leva em conta os objetivos da sanção, deixando de lado uma necessária análise ponderativa de causas e efeitos.

III) a sanção administrativa seria uma resposta roboticamente automática do ordenamento jurídico para o caso de infrações administrativas, o que remete à lógica de comando e controle enraizada na tradição do Direito Administrativo, também desprovida de um exame mais aprofundado do caso concreto.

A partir dessas críticas, é possível compreender o automatismo característico

das ações de controle da gestão pública e, assim, construir novas bases para a sua atuação. O tópico seguinte prossegue nessa linha de raciocínio dialético.

1.2 Ruptura dos paradigmas tradicionais do Direito Administrativo: identificação e análise

Mudanças estruturais, promovidas no processo de construção de um Estado Democrático de Direito à luz da Constituição, vêm produzindo efeitos significativos nos tradicionais paradigmas do Direito Administrativo, ocasionando uma verdadeira crise, que perpassa a ontologia de seus constructos basilares e promovem rupturas no sistema administrativista tal como concebido até então. Esta perspectiva de análise demanda reflexões propositivas e prospectivas, fato que já vem sendo reconhecido no campo jurídico-doutrinário contemporâneo.

Nesse sentido, Binenbojm (2014) denuncia a crise dos paradigmas do Direito Administrativo brasileiro, identificando rupturas geradas a partir da concepção de Estado Democrático de Direito, que agravam o descompasso entre as expectativas e necessidades contemporâneas da sociedade e os antigos instrumentais oferecidos pelas normas administrativas, e que remontam práticas dos séculos passados.

O autor identifica quatro paradigmas tradicionalmente cristalizados na cultura administrativista brasileira, que hoje não mais se sustentam da forma como foram tradicionalmente apropriados pela *práxis* administrativa, quais sejam: a legalidade administrativa (I); o princípio da supremacia do interesse público (II); a intangibilidade do mérito administrativo (III) e a ideia de subordinação hierárquica (IV).

As mutações no Direito Administrativo, quanto a esses aspectos, podem ser assim sintetizadas:

I) Com o fenômeno contemporâneo da constitucionalização do Direito Administrativo, desloca-se o foco hermenêutico da lei para a Constituição, que se torna o eixo principal de sustentabilidade e validade da atuação da Administração Pública.

II) O interesse público, ao seu turno, deixa de ser uma abstração delineada pelo arbítrio do administrador/gestor, com prevalência absoluta sobre interesses individuais, e passa a ser filtrado por um juízo racional de ponderação e proporcionalidade tal que permita a máxima realização possível de todos os interesses individuais e coletivos, protegidos pela Constituição.

O Supremo Tribunal Federal vem reconhecendo essa nova acepção, não mais se afigurando defensável a prevalência apriorística e absoluta dos interesses da coletividade sobre os interesses individuais, pois, no dizer no Ministro Luiz Fux, "a máxima preservação dos interesses individuais constitui porção própria do interesse público" (BRASIL, 2013).

A doutrina do direito alemão, com destaque para Robert Alexy, procura trazer objetividade racional à aferição de medidas como ponderação e proporcionalidade, conferindo à teoria argumentação jurídica uma aplicabilidade prática dentro de uma

lógica racional (ALEXY, 2017). O autor aborda os princípios jurídicos como mandados de otimização, que requerem uma análise à luz do caso concreto, construindo até mesmo uma fórmula para a aferição da proporcionalidade, nos casos em que dois ou mais princípios jurídicos estejam em aparente conflito sob julgamento.

Indaga-se: quando se obtém o melhor interesse público? Segundo Alexy, a partir de um procedimento racional que envolva a disciplina constitucional de interesse individuais e coletivos específicos, promovendo-se um juízo de ponderação que permita a realização de todos eles na maior extensão possível (proporcionalidade).

III) O mérito administrativo, relacionado às escolhas discricionárias feitas pela Administração Pública, outrora intangível pelas vias do Poder Judiciário e até mesmo pelos instrumentos de participação direta dos cidadãos, passa a ser avaliado sob o crivo de parâmetros axiológicos estabelecidos pela Constituição. Assim caminha o Direito Administrativo Constitucional, tornando despicienda a antiga distinção entre ato discricionário e ato vinculado, passando-se a uma aferição do grau de legitimidade do ato, à luz da teoria dos conceitos jurídicos indeterminados[2].

Neto (2006, p. 300) destaca que:

> [...] o mérito da escolha discricionária, uma vez que vier a ser determinado pelo administrador, tido como a expressão integrada da legitimidade, *não mais pode ser apreciado sob o crivo da legalidade estrita*, mas *apenas sob os aspectos parciais de* realidade e de razoabilidade [...] (grifo do autor).

Mas o que se verifica, na realidade brasileira, é uma distopia do princípio republicano da separação dos poderes, ante a desenfreada judicialização da política, que promove o deslocamento do debate de matérias que deveriam ser tratadas originariamente no âmbito dos poderes legislativo e executivo, que detêm a legítima representatividade no Estado democrático, para o poder judiciário. Luis Roberto Barroso identifica três causas motivadoras desse crescente processo de judicialização da política, a saber: a primeira, "[...] o reconhecimento da importância de um Judiciário forte e independente, como elemento essencial para as democracias modernas [...]"; a segunda,

> [...] certa desilusão com a política majoritária, em razão da crise de representatividade e de funcionalidade dos parlamentos em geral. Há uma terceira: atores políticos, muitas vezes, preferem que o Judiciário seja a instância decisória de certas questões polêmicas, em relação às quais exista desacordo moral razoável na sociedade. Com isso, evitam o próprio desgaste na deliberação de temas divisivos, como uniões homoafotetivas, interrupção

2 Alguns doutrinadores discordam dessa associação. Para José dos Santos Carvalho Filho, embora discricionariedade e conceitos jurídicos indeterminados sejam institutos relacionados à atividade não vinculada da Administração, não se confundem. A indeterminação de um conceito jurídico estaria num plano anterior, de previsão da norma, que estabelece os efeitos a serem observados a partir da subsunção do fato. Já a discricionariedade seria consequência da própria norma, que delegaria ao órgão administrativo o poder de atribuir os efeitos ao fato concreto (CARVALHO FILHO, 2018).

de gestação ou demarcação de terras indígenas. (BARROSO, 2019, p. 7).

IV) O exercício privativo da direção superior da administração pública, tal como o insculpido no art. 84, II da Constituição Federal, cuja interpretação literal conduzia à noção de Estado unitário, como uma relação piramidal de subordinação hierárquica bem definida, passa a ser concebido à luz da transição para um Estado Regulador, tendendo à promoção da independência política aos dirigentes das agências reguladoras. No cenário internacional, essa independência vem sendo desenhada, com alguns recuos e avanços, é bem verdade, sendo possível destacar os modelos regulatórios estadunidense e francês, nos quais os agentes reguladores não se submetem ao poder hierárquico do Poder Executivo ou à sua tutela governamental.

Essa última mutação do direito administrativo é, em especial, uma das bases para a construção do modelo consensual-responsivo proposto neste trabalho, ampliando o significado do vocábulo "regulação" para abarcar o exercício do controle e da fiscalização pelos demais órgãos e instituições que detêm a função de controle.

2 Fundamentos teóricos e empíricos do consensualismo: pela maximização dos efeitos das ações de controle

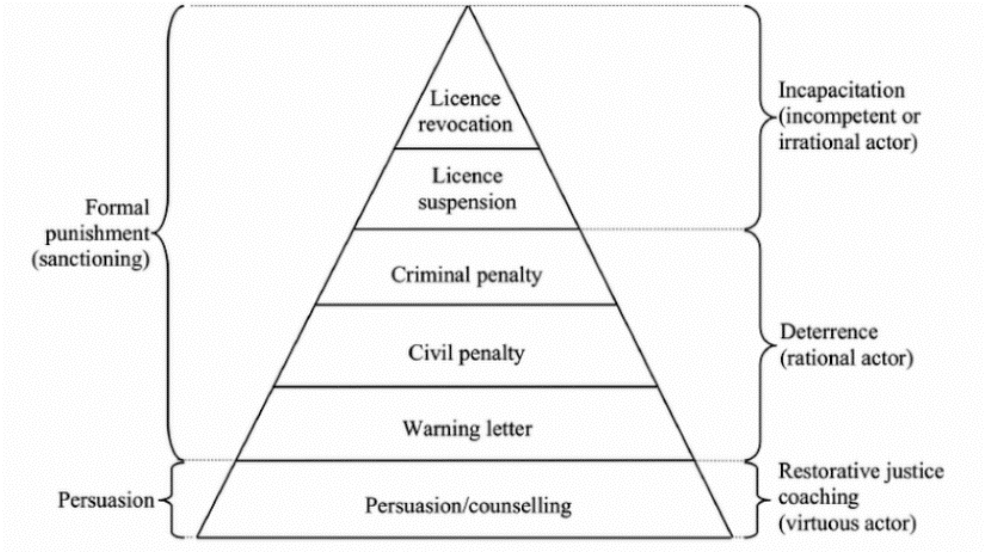
É na busca pela realização do melhor interesse público que emerge o consensualismo, movimento que assenta as suas bases fundantes na racionalidade e na eficiência, a realizar-se por meio de instrumentos construídos na arena deliberativa. E para a construção de argumentos justificadores do manejo dessa nova modelagem de exercício do controle, o modelo teórico da regulação responsiva e a filosofia habermasiana têm muito a agregar.

2.1 O modelo teórico da regulação/fiscalização responsiva

De acordo com o modelo teórico de Regulação Responsiva proposto por John Braiyhwaite e Ian Ayres, na década de 1990, com base empírica voltada para o mercado, a efetividade da ação regulatória depende do incentivo conferido ao regulado para que ajuste a sua conduta de modo voluntário, mediante a criação de um ambiente regulatório que envolva a ação comunicativa dialógica entre regulador (controlador) e regulado (controlado).

O modelo piramidal seria o mais adequado a expressar um escalonamento das ações fiscalizatórias, contemplando em sua base o consenso prospectivo e mecanismos de persuasão para a resolução de problemas, tendendo, em caso de descumprimento dos acordos pactuados, ao topo sancionatório.

Figura 1 - Pirâmide Regulatória (AYRES, BRAITWHAITE, 1992, p. 35)



A figura acima ressalta o aspecto dosimétrico da sanção administrativa como instrumento regulatório que privilegia a atuação colaborativa do agente. A transposição da regulação responsiva para o exercício de uma atividade fiscalizatória que reúna os meios mais adequados à melhoria da gestão, seja ela pública ou privada, é praticamente automática, considerando a similitude ontológica de suas naturezas.

Braithwaite também identificou a necessidade de associar o risco regulatório à ação fiscalizatória (*enforcement pyramid*), levando-se em conta o comportamento do agente (regulado/controlado) para o adequado enquadramento na pirâmide. Assim, se um gestor público é colaborativo, apresentando uma conduta resolutiva dos problemas identificados, então a fiscalização tenderá suas ações para a base. Mas se o comportamento do gestor é refratário, reincidente no descumprimento das determinações e recomendações do órgão de controle, então as ações tenderão ao ápice da pirâmide.

Figura 2 - Pirâmide da Fiscalização

Fonte: Trabalho apresentado no IX Congresso Brasileiro de Regulação (IRATA, 2015)

A figura 2 é uma adaptação da figura 1, e demonstra que a capacidade colaborativa do agente é um elemento essencial na condução das ações fiscalizatórias, localizando o gestor de boa-fé em sua base.

Dessume-se, a partir do modelo piramidal de fiscalização proposto, que o elemento intencional do agente na prática de conduta reprovável promoverá a graduação da resposta dada pelo controlador, tanto mais rigoroso quanto maior o seu déficit colaborativo. Este processo dosimétrico constitui, justamente, a medida do dolo, cujo grau máximo conduz ao ápice da pirâmide, e que não se atinge de imediato, perpassando uma escala valorativa de condutas, reforçando o *animus* colaborativo do gestor de boa-fé que, não raro, deixa de integrar a administração púbica em razão das condições objetivas inóspitas que o aguardam.

2.2 A teoria da ação comunicativa como base filosófica para a racionalidade instrumental

Todo o aparato de controle deve ser construído com base em uma racionalidade instrumental que assegure a obtenção dos efeitos mais condizentes com o interesse público que se pretende assegurar com as ações fiscalizatórias. Eis, portanto, a razão de ser do próprio "Controle", sob o prisma constitucional.

E para justificar escolhas consensuais para a obtenção dos resultados mais eficientes e efetivos para a sociedade, destinatária última e essencial das ações de controle, é que se invoca a Teoria da Ação Comunicativa, trazida pelo filósofo alemão e representante da segunda geração da Escola de Frankfurt, Jürgen Habermas.

No modelo tradicional descritivo da linguagem, haveria uma relação de subordinação do objeto ao sujeito, uma espécie de desconsideração das subjetividades entre si. Tal relação, para Habermas (1994), não mais se sustentaria[3], já que a comunicação deve ser estabelecida entre os sujeitos, sem subordinação do objeto sobre o qual repousa o debate, mediante o reconhecimento de uma base racional inerente à própria fala dos mesmos, que atuariam de forma argumentativa no sentido original de busca pelo entendimento.

No estabelecimento da comunicação entre dois ou mais sujeitos, haveria uma racionalidade instrumentalizada para o processamento de críticas que se reconheceriam intersubjetivamente, como uma predisposição não só à fala, mas também à escuta, preservando-se o entendimento como pressuposto da ação comunicativa.

A razão comunicativa em Habermas pressupõe ações coordenadas entre os sujeitos de uma relação social estabelecida, dirigidas à compreensão e ao entendimento, cada qual em defesa de seu argumento de validade, que poderá ser criticado reciprocamente, sob três aspectos: (I) veracidade, (II) correção normativa, e (III) autenticidade, relativos, respectivamente, ao mundo objetivo dos fatos, ao mundo social das normas e ao mundo das experiências subjetivas.

Outro importante conceito habermasiano é o de "mundo da vida", por meio do qual os agentes comunicativos localizam e datam historicamente seus enunciados, suas narrativas, não apenas na condição de participantes, mas também de atores protagonistas de papéis imersos numa espécie de realidade que reproduz uma determianda ordem sociocultural (HABERMAS, 1987). Como corolário deste raciocínio, exsurge o primado da realidade como pano de fundo para a objetivação de princípios e normas jurídicas, demandando a construção de uma razão ponderativa das ações dos agentes públicos no exercício de sua legítima representatividade política e na formulação e execução de políticas públicas, frente ao ordenamento jurídico vigente.

O pressuposto da razão comunicacional, na seara do direito administrativo sancionador, passa a ser a predisposição original dos interlocutores (gestor e controlador) na resolução de problemas públicos, ambos atuando na produção de um mesmo resultado, o que eleva o aspecto consensual do diálogo. Na ação comunicativa estabelecida entre o interlocutor/gestor e o interlocutor/controlador, este reconhece o fato de que o outro detém o conhecimento e os meios adequados à consecução do interesse público, tendo seu lugar de fala preservado; e o gestor reconhece que o

3 Habermas parte da crítica às teorias relacionadas a aspectos da linguagem capitalista, considerados pelos intelectuais frankfurtianos como "irracionais", tais como o "carisma", em Weber; a "arte", em Adorno, e o "amor", em Horkeimer (HABERMAS, 1994).

órgão de controle exercerá a sua crítica fundamentada em valores normativos, ambos movendo sua ação comunicativa rumo a um resultado finalístico resolutivo.

2.3 Dados empíricos da eficiência do controle: uma abordagem econômica

Convém citar, a título exemplificativo de um importante instrumento resolutivo de problemas, fora da alçada judicial, nos casos de violação a direitos coletivos, a possibilidade transacional conferida aos órgãos legitimados à ação civil pública por meio da lavratura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). O compromisso firmado entre o infrator e o órgão de controle constitui título executivo extrajudicial, e tem por finalidade apresentar maior eficiência na resolução de conflitos, com menor custo social e maiores benefícios para a sociedade. Vale dizer que o Ministério Público Federal, somente no ano de 2018, chegou a formalizar 579 (quinhentos e setenta e nove) Termos de Ajustamento de Conduta[4].

Na esteira da eficiência do controle em seu aspecto sancionatório, em 2010, o TCU realizou levantamento de auditoria com o objetivo de obter um panorama sistêmico acerca do volume de arrecadação de multas administrativas aplicadas por agências reguladoras e demais órgãos federais de regulamentação, fiscalização e controle. A ampla gama de dados empíricos coletados, naquela ocasião, permitiu constatar um reduzido índice de arrecadação das multas aplicadas pelos órgãos regulatórios, atingindo, na média, pouco mais de parcos 5% na relação entre o montante correspondente às multas aplicadas e o valor efetivamente arrecadado, tendo por base uma série histórica que contemplava o período de 2005 a 2009. (BRASIL, 2011).

As situações descritas naquele relatório de levantamento ensejaram desdobramentos em uma série de ações fiscalizatórias com vistas ao acompanhamento e ao monitoramento dos procedimentos arrecadatórios, no âmbito federal, no sentido de incrementar a arrecadação. O que se nota a partir das análises empreendidas nesses processos de controle, ao longo do tempo, é que os dados incialmente levantados carecem de uma avaliação mais profunda, que abarque aspectos tais como os custos de arrecadação em relação aos benefícios reais obtidos com as sanções aplicadas. E essa preocupação com a necessidade de ampliação do debate pode ser bem exemplificada no seguinte excerto de acórdão proferido em 2017, nos autos de um desses processos de monitoramento:

> [...] a análise realizada por este Tribunal ainda não possibilita uma conclusão exata acerca da efetividade das medidas arrecadatórias, ou mesmo permite aferir se derivam da atuação das entidades de regulação

4 Dados obtidos em consulta ao sitio oficial do MPF. Disponível em: http://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/portal?servidor=portal-tac#/top. Acesso em: 16 ago. 2019.

> relativamente às ações de fiscalização ou da adoção de procedimentos para evitar a ocorrência de irregularidades, bem como aferir a efetividade dos procedimentos punitivos para melhoria das atuações. (grifo nosso). (BRASIL, 2017)

A preocupação é legítima, sobretudo quando se promove uma análise econômica de toda a cadeia sancionatória, de forma sistêmica, desde a prática do ato lesivo até o ingresso do valor integral da correspondente multa aos cofres públicos e, mais além, até a efetiva aplicação dos recursos arrecadados em favor do interesse público.

E mais: é cediço e notório que grande parte do montante correspondente às multas aplicadas pelos órgãos de controle e de regulação passam a integrar a dívida ativa, processando-se a respectiva cobrança na esfera judicial, elevando, desta feita, os custos do próprio controle, além de sobrecarregar o próprio Poder Judiciário, movimentando-o para fins que se distanciam das suas funções precípuas. E muitos desses créditos inscritos em dívida ativa, de natureza não tributária, serão considerados irrecuperáveis ou constituirão objeto de renegociação a longo prazo, minguando ainda mais o potencial retorno em benefício da sociedade.

3 A auditoria governamental como instrumento de controle ativo

No cenário mundial, a auditoria[5] governamental vem se consolidando como um poderoso instrumento de fiscalização, constituindo objeto de discussões e debates entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS[6], tendo como produto um sistema técnico-normativo que agrega qualidade e aprimora, continuamente, os trabalhos desenvolvidos pelos órgãos de controle.

Diferentemente de uma atuação passiva - no sentido de aguardar a provocação pelos legitimados na propositura de ações - do Judiciário no controle dos atos da gestão pública nas esferas civil e penal, atuam os Tribunais de Contas, no exercício do controle externo, com independência, autonomia e iniciativa próprias, por força constitucional, donde decorrem prerrogativas de planejamento, seleção de objetos de fiscalização e conclusões acerca dos fatos apurados, que envolvem tanto a proposição de determinações e recomendações, como a aplicação de sanções. Tal forma de atuação originária, amparada e conectada por uma rede composta por outros órgãos e entidades de controle, inclusive derivadas da sociedade civil, reforça a legitimação da democracia representativa e o princípio republicano.

O controle assume, assim, um triplo aspecto: corretivo, modificativo e sancionatório. Corretivo, determinando que os gestores públicos se adequem às

5 Curioso notar que o vocábulo provem do latim *audire*, que significa "ouvir", o que reforça a aplicabilidade da teoria da ação comunicativa mencionada no presente artigo.

6 A Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) é o foro internacional de debates conceituais e procedimentais em matéria de auditoria, tendo o Tribunal de Contas da União como representante do Brasil.

normas, em observância ao princípio da legalidade, em seu aspecto de conformidade; modificativo, por meio das recomendações de melhorias da gestão, em seu aspecto operacional, e sancionador, coibindo a reiteração de condutas que atentem contra o ordenamento jurídico. Sem esquecer, é claro, o papel do controle na recomposição ao erário, restaurando-se o patrimônio público, em sua acepção ampla, quando da ocorrência de dano.

E há mais um aspecto que merece relevo, nesse contexto de atuação do controle externo, correlato à necessidade de fortalecimento do processo de verticalização da *accountability* responsiva[7], fomentando não só o controle social sobre a conduta dos agentes políticos, mas a participação, mais direta, da sociedade na elaboração e aferição dos resultados das políticas públicas. E é nesse sentido que emergem os instrumentos consensuais de comprometimento dos agentes púbicos como os resultados da sua gestão, como mais um instrumento à disposição da ação fiscalizatória, cujas bases se assentam na correção de rumos, na modulação de efeitos e no estímulo à conformidade (*compliance*).

A prerrogativa da adoção de medidas que visem garantir o ressarcimento ao erário, como por exemplo a declaração cautelar de indisponibilidade de bens, bem como assegurar a boa e regular utilização dos recursos públicos pelo Poder Executivo, por intermédio da aplicação de sanções e celebração de instrumentos consensuais para fins corretivos, entre outras atribuições constitucionais conferidas aos órgãos de controle, encontra suas raízes na teoria dos poderes implícitos, cuja origem remonta ao caso *McCulloch* v. *Maryland*, apreciado pela Suprema Corte norte-americana em 1819, segundo a qual a Constituição, quando confere atribuição a determinado órgão estatal, assegura, correlatamente, ainda que de modo não expresso, os meios necessários para o seu efetivo cumprimento.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já assentou esse entendimento em inúmeros julgados (BRASIL, 2007):

> PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões). 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da

7 O termo (*accountability* responsiva) usado visa agregar o conceito de "dever de prestar contas" à responsividade esperada dos agentes políticos que atuam nas Chefias dos Poder Executivo para com os cidadãos, cumprindo-lhes prover políticas públicos de interesse destes.

> Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (BRASIL, 2003).

O exercício do controle externo, ao que se nota, pressupõe o reconhecimento e a avaliação da aplicabilidade de múltiplas formas de atuação para o atingimento de seus fins, sendo tais formas, instrumentais em relação ao objeto principal a ser resguardado por meio de suas ações, que é interesse público. No exercício constitucional dos seus poderes implícitos, legitimam-se o plano de ação e o termo de ajuste de gestão, promovendo um verdadeiro giro consensual-responsivo, aproximando o gestor público dos órgãos de controle externo e da sociedade, criando uma linguagem que aproxima as instituições de controle da razão de existir da Administração Pública: a sociedade.

3.1 O plano de ação nas auditorias operacionais

De acordo com as Normas Internacionais das Entidades de Fiscalização Superior (ISSAI), Auditoria Operacional conceitua-se como

> "o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento." (ISSAI 3000, item 17).

A gestão com foco em resultados demanda, dos processos de controle, ações voltadas para a avaliação de políticas públicas, sob a ótica qualitativa da eficiência, da eficácia e da efetividade, e é nesta forma que de atuação que repousa todo o arcabouço instrumental da Auditoria Operacional. Vale destacar, por oportuno, que não se pretende com o presente trabalho promover um estudo aprofundado do tema, mas apresentar uma breve gênese das transformações ocorridas na forma de atuação do controle e suas tendências atuais.

No tocante à responsabilização de agentes públicos e à modulação dos efeitos das decisões judiciais, administrativas e de controle, a Lei 13.655/18, que alterou a Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro (LINDB), promove um verdadeiro giro hermenêutico, o que requer maior expansão da capacidade analítica por parte dos órgãos controladores no sentido da persecução das causas e dos efeitos relacionados à conduta dos agentes públicos.

Em seus artigos 20 a 30, a LINDB trata de normas de interpretação do direito público, aplicadas aos processos judiciais, administrativos e de controle. Interessa notar que o legislador se preocupou em descolar o processo de controle do processo administrativo comum, este, passando a revestir-se do caráter preponderantemente

disciplinar, o que já denota uma nova postura por parte dos operadores do Direito Administrativo Sancionatório.

Em junho de 2019, o Senado Federal aprovou por unanimidade, em primeiro turno, a Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 26/2017. A proposta modifica os arts. 71 e 74 da CF, trazendo para o texto constitucional a importância e a necessidade da avaliação de políticas públicas executadas no âmbito do Poder Executivo, por parte do Tribunal de Contas da União – TCU, por meio da realização de "auditorias operacionais". Eis o texto aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, em fevereiro de 2019, e, recentemente, pelo Senado Federal, em primeiro turno:

> Art. 1º Os arts. 71 e 74 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:
> 'Art. 71.....
> .....
> § 5º Sem prejuízo do disposto no inciso IV do caput, o Tribunal realizará, mediante auditorias operacionais, o acompanhamento de longo prazo de políticas públicas especificadas no plano plurianual, com o objetivo de avaliar a sua economicidade, efetividade, eficácia e eficiência, bem como fornecer subsídios técnicos aos órgãos formuladores e executores para o seu aperfeiçoamento.' (NR)
> 'Art. 74. .....
> .....
> V – avaliar periodicamente, na forma da lei, a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das políticas públicas, com o objetivo de fornecer subsídios técnicos para o aprimoramento da gestão governamental e a formulação de novas políticas.
> .....
> .....' (NR).[8]

Em matéria de Licitações e Contratos, importante universo de fiscalização integrante do rol de competências atribuídas dos órgãos de controle, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº PL 6814/17, que se propõe a revogar a atual Lei Federal 8.666/93, de caráter nacional. A redação dos artigos 120 e 121, especial, do projeto de lei em tramitação, expressa claramente as tendências já estabelecidas na Lei 13.655/18, conferindo destaque a uma nova dinâmica de atuação dos órgãos de controle:

> Art. 120. Os órgãos de controle levarão em consideração, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, as razões apresentadas pelos órgãos e pelas entidades responsáveis pela execução.
> [...]
> Art. 121. Na fiscalização de controle será observado o seguinte:
> I – oportunidade de manifestação aos gestores sobre possíveis propostas de encaminhamento que terão impacto significativo nas rotinas de trabalho dos órgãos e entidades fiscalizados, a fim de que

8 Fonte: Sítio oficial do Senado Federal, acesso em: 31 mai. 2019.

> se possa avaliar previamente a relação entre custo e benefício dessas proposições;
> II – adoção de procedimentos objetivos e imparciais e elaboração de relatórios tecnicamente fundamentados, baseados exclusivamente nas evidências obtidas e organizados de acordo com as normas de auditoria do respectivo órgão de controle, evitando que interesses pessoais e interpretações tendenciosas interfiram na apresentação e no tratamento dos fatos levantados;
> [...][9].

Como instrumento catalisador da eficácia na realização das recomendações efetuadas pelos órgãos de controle, exsurge o Plano de Ação, documento apresentado pelo gestor (auditado) ao órgão de controle, destinado a formalizar, de modo descritivo, as ações que serão tomadas com vistas à correção dos problemas (achados) identificados durante a auditoria.

Apesar de cada órgão de controle definir seus procedimentos internos para a utilização desse instrumento, alguns elementos apresentam-se essenciais à sua formalização, a saber: rol descritivo das ações a serem levadas a efeito pelo gestor; definição expressa dos responsáveis pela execução das ações previstas; lapso temporal (prazo) necessário e adequado à sua implementação; consenso entre controlador e controlado e definição de indicadores para aferição por monitoramento.

Ínsitas à efetividade do Plano de Ação, destacam-se características tais como a exequibilidade das ações previstas e a necessidade de monitoramento, que tanto pode ser realizado ao longo de sua implementação ou ao final, a critério do órgão de controle segundo parâmetros de conveniência e oportunidade, bem justificados.

Assim, o plano de ação manejado pelos órgãos de controle no âmbito das Auditorias Operacionais afigura-se instrumento de efetivação do controle por meio de um consenso, onde ambas as partes têm por objetivo finalístico a melhor adequação da gestão de programas, projetos e atividades destinados ao melhor atendimento ao interesse público.

3.2 O termo de ajuste de gestão nas auditorias governamentais de regularidade

À semelhança do plano de ação, a propositura do ajustamento de gestão constitui um mecanismo consensual de pactuação das medidas hábeis à correção de condutas e resolução de problemas identificados em sede de auditoria. Por força deste instrumento, definem-se as ações a serem implementadas, os prazos, os responsáveis e os indicadores para sua aferição por meio de monitoramento.

A sua origem, como se nota, está no plano de ação, encaminhamento tipicamente verificado nas auditorias de natureza operacional, e abarca seus elementos essenciais: descrição das ações a serem levadas a efeito pelo gestor;

9 Fonte: Sítio oficial da Câmara dos Deputados, acesso em: 31 mai. 2019.

definição dos responsáveis prazo necessário e adequado à sua implementação; consenso entre controlador e controlado e definição de indicadores para aferição por monitoramento.

A diferença repousa no nível de transigência (negociação) atribuída em razão do objeto a ser definido como passível de ajuste. Diferentemente do plano de ação, que visa ao atendimento de um padrão ótimo de gestão por meio de recomendações com maior grau de flexibilização e de negociação entre controlador e controlado, o termo de ajuste tem por objeto o descumprimento de normas que regulamentam sua conduta, que deverá ser corrigida, restaurando-se os padrões de conformidade esperados, por meio de ações proativas do gestor e dos agentes designados, dentro de um prazo razoável. Substitui-se, num primeiro momento, a aplicação imediata da sanção. O nível de transigência, neste caso, é menor, requerendo procedimentos mais persuasivos.

Nesse sentido, diversos Tribunais de Contas (TCs) vêm normatizando os procedimentos para a celebração do ajuste de gestão, como a seguir demonstrado, em caráter exemplificativo:

Quadro 1 - Regulamentação do TAG nos Tribunais de Contas Estaduais, desde 2012[10]

Órgão	Dispositivo legal autorizativo	Regulamentação interna
TCE-RN	LC 464/2012, art. 29, § único c/c 122	Resolução 009/2012 (Regimento Interno)
TCE-GO	LE 16168/2007, art. 110-A (2011)	Resolução Normativa 006/2012
TCE-AM	LE 2423/96, art. 1º, XXVII	Resolução 21/2013
TCE-AC	LC 38/93, art. 106-A	Acrescido pela Lei Complementar 259/2013
TCE-MG	LC 102/2008, art. 93-A, B	Resolução 14/2014
TCE-PE	LE 12600/2004, art. 21, XIII C/C 48-A	Resolução 002/2015
TCE-RS	—	Resolução 1044/2015 (TAC)
TCE-RO*	LC 154/96, art. 1º, XVII	—
TCE-PI**	Resolução 13/2011 – Regimento Interno	Resolução 10/2016
TCE-PR	LC 113/2005	Resolução 59/2017
TCE-ES	RI, art. 1º, XXXVIII	Resolução 306/2017
TCE-MS	LC 160/2012, art. 25-A	Resolução 81/2018
TCE-SE	RI, art. 3º, XIII c/c 28, V e 34, V	—
TCE-MA	—	Resolução 296/2018
TCE-MT	LC 169/1997 art. 42-A; 42-B	Resolução MPC/MT 01/2019

*Normativo interno não localizado na fonte oficial.

**Prerrogativa conferida por norma interna, em caráter genérico: "assinar prazo para que o órgão ou a entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, na hipótese de ocorrência de prejuízo efetivo ou potencial ao patrimônio público, sem prejuízo das demais medidas cabíveis" (art. 1º, XI do RI do TCE-PI).

10 Quadro elaborado com base em dados obtidos nos sítios oficiais dos órgãos listados.

Desde 2012, os Tribunais de Contas vêm promovendo a regulamentação do instrumento de ajuste de gestão, com a introdução, em suas leis orgânicas e regimentos internos, de autorização para sua celebração, conduzindo para os respectivos regulamentos internos o detalhamento do procedimento.

O quadro 1 demonstra essa evolução, com especial destaque para a preocupação dos órgãos de controle com a legitimação de sua autorização pelo parlamento, cautela observada pela quase totalidade das entidades citadas.

A análise de conteúdo dos normativos que versam sobre a matéria no âmbito dos TCs, resguardadas as suas peculiaridades e diferenças, conduz à síntese de alguns elementos essenciais, comuns, aplicáveis a todos os instrumentos que se propõem ao ajustamento da gestão:

- identificação precisa da obrigação ajustada;
- autoridade responsável pelo adimplemento da obrigação;
- estipulação de prazo para cumprimento;
- expressa adesão dos signatários;
- renúncia do direito de recorrer do objeto em questão;
- sanção em caso de descumprimento.

E tal como as deliberações proferidas pelos colegiados dos TCs, o Termo de Ajuste de Gestão constitui título executivo extrajudicial.

Finalmente, cumpre destacar os efeitos advindos de um possível descumprimento, pelo gestor, do termo de ajuste formalizado perante o órgão oficial de controle. No campo político, qual seria o maior incentivo para que o gestor cumpra aquilo que foi avençado? O resguardo das suas próprias condições de elegibilidade. Eis aí um importante elemento de persuasão.

A propósito, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 14, estabelece as diretrizes para o exercício do poder político, destacando-se as condições de elegibilidade e fruição de mandato eletivo insculpidas no parágrafo nono e seguintes. Vale transcrever o citado dispositivo:

> [...]
> § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

A Lei Complementar 64/90, ao seu turno, regulamenta o dispositivo constitucional, estabelecendo parâmetros ensejadores de inelegibilidade que, em conjunto com outros elementos de matriz constitucional, representam variáveis passíveis de processamento com vistas à qualificação de um pretenso candidato à disputa de um mandato eletivo,

informando se ele está apto ou não a exercê-lo, como uma espécie de "crédito político". Assim, ao exercer o controle social, o eleitor cobrará do gestor, pela via da representatividade política, o cumprimento das ações pactuadas com o órgão oficial.

3.3 Benefícios advindos da utilização do termo de ajuste de gestão nos Tribunais de Contas

A partir de 2012, o TCE-PE passou a aferir os resultados obtidos a partir da realização de auditorias concomitantes, em relação às demais ações fiscalizatórias realizadas pelo órgão de controle, que culminaram em sanções (multas) e débitos. De acordo com a Resolução nº 02/2014 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), que estabelece diretrizes de Controle Externo:

> As auditorias concomitantes são aquelas realizadas em tempo real sobre os atos efetivos e os seus efeitos potenciais, evidenciando melhorias e economias existentes no processo ou prevenindo danos potenciais. As Ações Concomitantes, no âmbito do TCE-PE, podem ocorrer através de fiscalizações destinadas à análise de processos licitatórios, auditorias de acompanhamento, análises de edital de concurso ou seleção, ou, ainda, através de processos formalizados dos tipos: Auditoria Especial, Denúncia ou Termo de Ajuste de Gestão. (BRASIL, 2014).

De acordo com dados oficiais divulgados pela ATRICON, no período de 2012 a 2016, foi possível apurar benefícios financeiros da ordem de 1,41 bilhões de reais, advindos da realização de auditorias concomitantes, que contemplam processos relacionados aos ajustes de gestão pactuados naquele órgão.

Quanto aos benefícios não quantificáveis em termo financeiros, destacou-se, ainda naquela avaliação, auditoria realizada no município de Belo Jardim, no agreste pernambucano, tendo por objeto a verificação da infraestrutura das escolas, envolvendo merenda e aspectos relacionados ao bem-estar dos alunos. Para a correção das falhas identificadas, incluindo-se as de natureza formal, foi celebrado Termo de Ajuste de Gestão, cujo monitoramento posterior revelou a efetiva implementação de consideráveis melhorias, evidenciada pelo aumento dos níveis de satisfação dos alunos, bem como dos indicadores de infraestrutura das escolas da rede municipal.

Segundo consulta ao sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), desde a sua autorização, foram celebrados cinco termos de ajustamento de gestão, aditados durante o monitoramento, para fins de readequação.

Outro exemplo de resultados positivos na gestão pública foi verificado no Município de Parnamirim (RN), que celebrou, em 2017, de Termo de Ajuste de Gestão com o Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, contemplando ações efetivamente adotadas pelo Executivo municipal, objetivando a redução dos gastos com pessoal, que passaram a ficar abaixo do limite de 48,6%, em 2019.

A experiência do Rio Grande do Norte na celebração de TAG também vem se mostrando exitosa, sobretudo na busca pela sustentabilidade orçamentária no âmbito dos municípios jurisdicionados, com o protagonismo do *parquet* de contas na sua propositura, celebração e monitoramento, utilizando-se de aditivos, quando necessário.

É de fundamental importância a avaliação dos pressupostos de admissibilidade para a lavratura do termo, destacando-se, mais uma vez, a atuação do Ministério Público de Contas na avaliação da sua conformidade com as normas regulamentadoras. A título exemplificativo, vale citar o parecer elaborado pelo *parquet* de contas Estado do Paraná, opinando pelo indeferimento da proposta de celebração de Termo de Ajuste de Gestão, feita pelo Chefe do Executivo Estadual em 2017, por duas razões: a ilegitimidade do proponente (governador não pratica atos de gestão) e por considera-la enviesada, ocultando uma natureza recursal, objetivando, tão somente, afastar o dano apurado em processo de auditoria e, com isso, a reforma de decisão plenária (PARANÁ, 2017). Daí a necessidade de se exercer, caso a caso, um juízo de ponderação e de adequação.

4 Considerações finais

O fortalecimento das ações de controle da gestão pública perpassa a construção e o contínuo aperfeiçoamento de instrumentos de responsabilização mais prospectivos do que punitivos, gerando a necessidade de ampliação do debate acerca da capacidade operacional de os arranjos institucionais produzirem respostas eficientes e eficazes às demandas sociais, dissipando aquela ideia cristalizada no imaginário coletivo e, não raro, reproduzida pelas instituições oficiais de controle, segundo a qual a sanção seria a única alternativa para os casos de infrações de natureza administrativa.

Frise-se: o plano de ação e o termo de ajuste de gestão não vêm substituir a sanção no âmbito administrativo, mas sim, integrar os mecanismos de controle e regulação, fortalecendo sua a eficácia e a sua efetividade, dentro de uma modelagem que agregue os três aspectos relativos ao encaminhamento das ações de controle: corretivo, modificativo e sancionatório.

O consenso como pilar da construção de uma modelagem regulatória de fiscalização e controle pressupõe um amplo debate entre os principais atores envolvidos no cenário da gestão pública, tendo por objetivo comum a máxima realização do interesse público. Considerando que a sociedade é a destinatária final dos resultados a serem usufruídos a partir da sua implementação, é necessário que os termos estabelecidos nesses instrumentos sejam amplamente divulgados pelos órgãos oficiais de controle, fomentando o controle social. Essa transparência, conferida aos compromissos assumidos pelos gestores, constitui uma importante garantia à continuidade das ações em favor do interesse público diante da alternância do poder, aproximando a democracia do seu viés mais participativo.

O reconhecimento das peculiaridades dos processos de controle de atos de gestão é um passo importante para o exercício de uma atividade fiscalizatória mais centrada

nos objetivos e finalidades da sanção no âmbito administrativo, e o reconhecimento da necessidade de formulação de uma modelagem fiscalizatória compatível com as demandas da sociedade atual. O que se espera da gestão pública hoje? Como estimular uma gestão mais responsiva ao interesse público numa sociedade cada vez mais plural? O que punir, o que corrigir, o que melhorar, o que monitorar? Estas e outras indagações devem permear toda a ação estratégica controladora, continuamente, com vistas ao fortalecimento do sistema democrático participativo.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica**: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. 4.ed. Rio de Janeiro, Forense, 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Resolução nº 02, de 6 de agosto de 2014**. Aprova as diretrizes de controle externo Atricon. Disponível em: https://boaspraticas.atricon.org.br/a-efetividade-das-auditorias-concomitantes/. Acesso em: 24 maio 2019.

AYRES, I., BRAITHWAITE, J. **Responsive regulation**: transcending the deregulation debate. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BARROSO, Luis Roberto. **Constituição, democracia e supremacia judicial**: direito e política no Brasil contemporâneo. 2019. Disponível em http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/constituicao_democracia_e_supremacia_judicial.pdf. Acesso em: 19 maio 2019.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de janeiro. Renovar, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 559/2013**. Institui normas para licitações e contratos da administração pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. **Lei 13.655, de 25 de abril de 2018**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional 26/2017**. Determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de avaliação de políticas públicas, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, que avaliará a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações governamentais; fornecerá subsídios técnicos para a formulação de novas políticas públicas; observará o princípio da periodicidade; e, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de cada Poder. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129887. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança nº 24510/DF**. Procedimento licitatório. Impugnação. Competência do TCU. Cautelares. Contraditório. Ausência de instrução. Relatora: Min. Ellen Gracie, 19 de novembro de 2003. Diário da Justiça, Brasília, DF, 19 mar. 2004, p. 18.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de segurança nº 26547/DF**. Tribunal de Contas da União. Poder geral de cautela. Legitimidade. Doutrina dos poderes implícitos. Precedente (STF). Conseqüente possibilidade de o Tribunal de Contas expedir provimentos cautelares, mesmo sem audiência da parte contrária, desde que mediante fundamentada. Deliberação do TCU, que, ao deferir a medida cautelar, justificou, extensamente, a outorga desse provimento de urgência. Relator: Min. Celso de Mello, 23 de maio de 2007, Diário da Justiça, DF, 29 maio 2007, p. 33.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4357/DF**. Embargos de Declaração em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Emenda Constitucional nº 62/2009. Regime de juros moratórios em relações jurídicas não tributárias. Suposta omissão quanto ao princípio da isonomia. Não ocorrência. Tentativa de rediscussão do mérito. Impossibilidade. Alegação de omissão quanto aos juros compensatórios. Impugnação não apresentada na postulação inicial. Ausência de vício no acórdão embargado. Eficácia retroativa do julgado. Omissão inexistente. Embargos de declaração rejeitados. Relator: Min. Luiz Fux, 7 de março de 2013. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=IIsMm24u4JA. Acesso em: 17 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4425/DF**. Embargos de Declaração em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Emenda Constitucional nº 62/2009. Regime de juros moratórios em relações jurídicas não tributárias. Suposta omissão quanto ao princípio da isonomia. Não ocorrência. Tentativa de rediscussão do mérito. Impossibilidade. Alegação de omissão quanto aos juros compensatórios. Impugnação não apresentada na postulação inicial. Ausência de vício no acórdão embargado. Eficácia retroativa do julgado. Omissão inexistente. Embargos de declaração rejeitados. Relator: Min. Luiz Fux, 7 de março de 2013. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=IIsMm24u4JA. Acesso em: 17 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 1.817/2010**. Relatório de levantamento de auditoria. Relator: Min. Raimundo Carreiro, 28 jul. 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/639319969.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 1.970/2017**. Relatório de Monitoramento. Relator: Min. Aroldo Cedraz, 06 set. 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%252a/PROC%253A02968820167/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse. Acesso em: 15 ago. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Tradução: Raquel Ramalhete. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. Tradução e notas: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1, 1994.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action**. v. 2. Lifeworld and system: A critique of functionalist reason. Boston, Beacon Press, 1987.

IRATA, Issao. Fiscalização em 3 níveis: aplicando o conceito de diferenciação de risco regulatório na fiscalização de empreendimentos de energia. IN: **CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 9., EXPOABAR, 3., 2015, Brasília, DF**. Disponível em: http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Fiscalizacao_3_Niveis_Artigo_SFG_ANEEL.pdf, Acesso em: 23/05/2019.

INTOSAI. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **ISSAI 300, 2013**. Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/. Acesso em: 20 ago.2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito público**. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2006.

PARANÁ. Ministério Público de Contas (Gabinete da Procuradoria-Geral). Parecer nº 7.333. Proposta de Termo de Ajustamento de Gestão. Pelo descabimento. Procurador-Geral: Flávio de Azambuja Berti, 28 de agosto de 2017 Disponível em: http://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/Parecer-7333-17.pdf. Acesso em: 29 set. 2019.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**. Fórum, Belo Horizonte, 2012, p. 191.

VORONOFF, Alice. **Direito administrativo sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

A contribuição promovida pela implementação de consultoria interna em Instituições Públicas

Romoted by the contribution of implementation consultant in internal Public Institutions

Juliano Paniago de Alcântara*

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Mestrando Profissional em Administração Pública – UFG. Especialista em Direito Processual Civil, Contabilidade Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal.

Resumo: O presente artigo tem por objetivo demonstrar a contribuição oferecida pela consultoria interna quando implementada como *staff* no ambiente interno das instituições públicas. Após a introdução do vigente modelo gerencial, as instituições obtiveram a oportunidade de ter à mão modernos instrumentos que possibilitam alavancar gerencialmente os objetivos estratégicos destas entidades. Uma dessas ferramentas é a consultoria interna como serviço de aconselhamento e auxílio na concepção de projetos que entre outros aspectos, busca auxiliar estas instituições a se consolidarem e desenvolver profissionalmente seus processos. Neste sentido para evidenciar os benefícios que a aplicação desta técnica em organizações publicas oferece, foi realizada pesquisa bibliográfica de caráter qualitativa descritiva utilizando como referência ampla e atualizada doutrina baseada em livros, artigos e materiais congêneres, tendo, por objetivo, esclarecer aspectos conceituais e prescritivos da ferramenta como suporte no planejamento e gerenciamento de organizações públicas.

Palavras-chave: Gestão pública moderna. Administração gerencial. Serviços de consultoria. Consultoria interna.

Abstract: The purpose of this article is to demonstrate the contribution offered by internal consulting when implemented as a staff in the internal environment of public institutions. After the introduction of the current managerial model, the institutions have had the opportunity to have modern tools available that allow them to leverage managerially the strategic objectives of these entities. One of these tools is the internal consultancy as a counseling service and help in the design of projects that, among other aspects, seeks to help these institutions consolidate and professionally develop their processes. In this sense, to demonstrate the benefits that the application of this technique in public organizations offers, a qualitative descriptive bibliographical research was carried out using as a broad and updated reference doctrine based on books, articles and similar materials, aiming to clarify conceptual and prescriptive aspects of the tool as support in the planning and management of public organizations.

Keywords: Modern public management. Managerial administration. Consulting services. Internal consulting.

Artigo recebido em 07/07/2017. Aprovado em 23/08/2019.

* primusliderium@hotmail.com

1 Introdução

Com o advento da reforma administrativa realizada no Brasil nos últimos anos, observa-se que a mesma foi direcionada para a governança, entendida como o aumento da capacidade de governo por meio da adoção dos princípios da administração gerencial como se observa em Pereira (1997, p. 42):

> Orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário de seus serviços; ênfase no controle de resultados por meio dos contratos de gestão (agências); fortalecimento e autonomia da burocracia no núcleo das atividades típicas de Estado, em seu papel político e técnico de participar junto com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão de políticas públicas; separação entre as secretarias formuladoras de políticas e as unidades executoras dessas políticas, e contratualização da relação entre elas, baseada no desempenho de resultados; adoção cumulativa de três formas de controle sobre as unidades executoras de políticas públicas: controle social direto (por meio da transparência das informações, e da participação em conselhos); controle hierárquico gerencial sobre resultados.

Desse modo, a reforma administrativa distingue-se das propostas de total "insulamento burocrático" em que as decisões restavam adstritas a interferências externas, aproximando-se mais do conceito de "autonomia inserida" de Peter Evans (1995 *apud* BERETTA, 2007 *apud* BONEZZI; PEDRAÇA, 2008), **em que ocorre a participação de representação externa e interna multi-integrada dos diversos interesses existentes (*stakeholders*) diante dos objetivos comuns da instituição, baseada em aspectos e normas de confiança e cooperação**. Segundo Pereira (1997), a administração pública gerencial parte do pressuposto de que já se chegou a um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, e a democracia é um regime político consolidado. Neste sentido, Garde (2001 *apud* MARQUES, 2003, p. 221 *apud* BONEZZI; PEDRAÇA, 2008, p. 12) conceitua que:

> A Nova Gestão Pública trata de renovar e inovar o funcionamento da Administração, incorporando técnicas do setor privado, adaptadas às suas características próprias, assim como desenvolver novas iniciativas para o logro da eficiência econômica e a eficácia e efetividade social, subjaz nela a filosofia de que a administração pública oferece oportunidades singulares para melhorar as condições econômicas e sociais dos povos.

Em síntese, a administração pública gerencial promove a concepção de estado e de sociedade democrática e plural, completamente contraposta à administração pública burocrática com seu vezo voltado a centralização. Por isso, o presente trabalho busca analisar a importância da utilização destes preceitos e princípios associados à profissionalização gerencial como condicionantes determinantes para o sucesso.

Além disso, demonstra como estas necessidades são atendidas por meio da implantação das técnicas de gestão administrativa modernas quando incorporadas a cultura e estrutura das organizações públicas; em especial, como a implementação da técnica de consultoria interna pode promover excelência dos processos de mudanças e desenvolvimento, funcionando assim, com o auxilio ao corpo técnico profissional da administração na consolidação de suas missões e visões.

O objetivo geral desse artigo, portanto, consiste em elaborar um diagnóstico bibliográfico demonstrando o quanto pode contribuir a implementação de consultoria interna e suas técnicas de atuação aos negócios públicos. Indicando assim, os benefícios e fatores de sucesso na aplicação dos artifícios inerentes quando incorporados na cultura das instituições, buscando comprovar como sua atuação também pode empregar eficiência, eficácia e efetividade na execução da prestação dos serviços públicos.

Para isso, foi utilizada como fundamento, pesquisa de caráter descritivo-qualitativa na abordagem de referenciais teóricos já publicados sobre o tema, na concepção de autores como: Bonezzi e Pedraça (2008), Block (2001), Jacintho (2004), Oliveira (2001 e 2006), Orlickas (1998), Rosa (2002), Timossi e Araújo Dias (2010), Pereira (1997), Silva (2012) e Chiavenato (2004). Em suma, a pesquisa contribuirá com conclusões e sugestões inovadoras para o beneficiamento do modelo administrativo gerencial em organizações públicas.

2 Estrutura funcional da consultoria interna

A palavra consultor deriva do latim *consultare,* que significa “dar ou receber conselhos, aconselhar e também ser aconselhado” (PEREIRA, s.d. *apud* BLOCK, 2001). É uma prática que retoma os primórdios da humanidade, justificando o fato em que sempre existiram “conselheiros”, seja de imperadores, reis, caciques, faraós ou mesmo de pessoas comuns necessitadas de ajuda.

Na avaliação de Oliveira (2001, p. 24), “a consultoria empresarial é um dos segmentos de serviços que mais tem crescido no mundo”. Identifica aumento da demanda de consultoria provocada pela busca de novos conhecimentos e de inovações para enfrentar a globalização da economia. Além disso, as organizações procuram promover-se ou mesmo consolidar vantagens competitivas, e com o aumento do questionamento progressivo das realidades que visam um processo de melhoria contínua sustentada diante de constantes fusões e internacionalização de empresas, terceirizações e ampliação do conhecimento por meio de professores e universidades que prestam serviço de consultoria.

A consultoria empresarial pode ser considerada basicamente como a arte de aconselhar, e ao longo dos anos tem sido uma das estratégias mais antigas e importantes utilizada para tomada de decisões. É um processo interativo de um agente de mudanças externo ou interno à empresa, que assume a responsabilidade de auxiliar as pessoas nas

tomadas de decisões, não tendo, entretanto, o controle direto da situação. Geralmente demandada quando alguém sente a necessidade de mudança. É vista como o desejo de ser genuinamente útil aos outros, usar o que sabemos, ou sentimos, ou sofremos no caminho para diminuir a carga de outrem. (BLOCK, 2001, p. 22)

O processo de consultoria objetiva também construir uma relação de auxilio de acordo com Burgoyne (s.d. *apud* JACINTHO, 2004, p. 27) "podendo ser dividida em três partes: a definição do problema; o desenvolvimento de possíveis soluções e a proposta para uma recomendação final". Oliveira (2001) e Kurb (1986 *apud* JACINTHO, 2004), concordam em suas definições relacionado à consultoria empresarial:

> [...] um processo interativo de um agente de mudança externo ou interno à empresa, o qual assume a responsabilidade de auxiliar os executivos e profissionais da referida empresa nas tomadas de decisões, não tendo, entretanto, o controle direto da situação." Observamos aqui uma importante questão: o trabalho de consultoria é um trabalho de diagnóstico, aconselhamento e orientação para a implantação de soluções, sem, no entanto, deixar ocorrer um envolvimento na execução, pois a partir do momento que o consultor passa a ter controle direto da situação, deixa de ser consultor e passa a ser um executivo da empresa cliente (OLIVEIRA, 2001, p. 21).

Oliveira (2001) salienta ainda, que mesmo não tendo o controle direto da situação, o consultor não deve colocar-se como quem não tem responsabilidade pelos resultados da implementação do projeto que idealizou, estruturou e desenvolveu. Com esta afirmativa concorda Kurb (1986 *apud* JACINTHO, 2004, p. 27), que:

> Após caracterizar a consultoria como um processo independente e de aconselhamento, ressalta que os consultores não são chamados para dirigir organizações ou tomar decisões delicadas em nome de executivos. Afirma que consultores são conselheiros e sua responsabilidade se restringe à qualidade e integridade dos conselhos que oferecem, cabendo as instituições toda a responsabilidade decorrente da aceitação destes conselhos. Alerta, entretanto, que não basta dar o conselho certo, mas dá-lo de forma adequada e no momento certo, residindo aí, a habilidade fundamental do consultor.

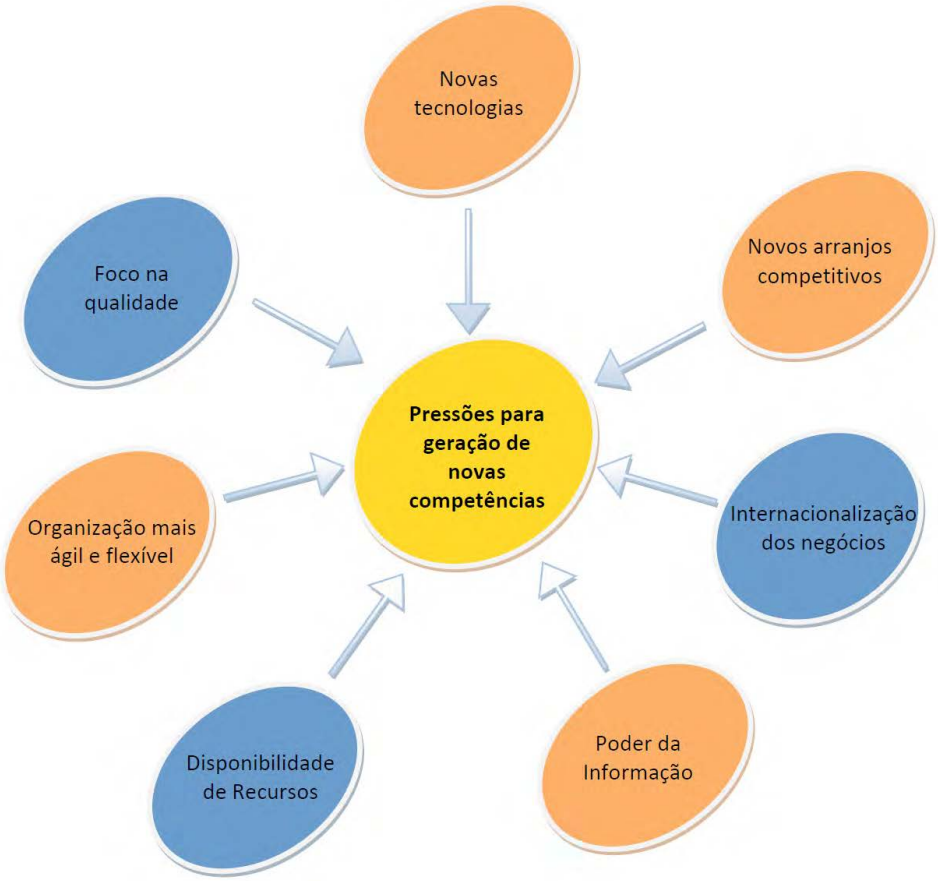
Greembaum (1991 *apud* JACINTHO, 2004, p. 28), traz uma advertência importante no que diz respeito ao provérbio popular de que "o cliente tem sempre razão", ressaltando que "à determinação de que a consultoria não se baseia no princípio de que o cliente está sempre certo. Assim, o consultor deve dizer o que é bom para a o negócio, mesmo que esta posição possa prejudicar a relação cliente-consultor".

Orlickas (1998, p. 22 *apud* JACINTHO, 2004, p. 28), destaca a especialização em busca do conselho correto"[...] de uma forma ampla, é o fornecimento de determinada prestação de serviço, em geral por meio de profissional muito qualificado

e conhecedor do tema voltado às necessidades do cliente". A partir desta visão ampla e holística pode-se observar que a consultoria possui caráter relacional. Durante todo o trabalho de consultoria é importante que sejam utilizados conhecimentos técnicos multidisciplinares compondo o corpo de consultores com especialistas, a capacidade de exploração e compreensão contextual de um generalista além de também buscar manter um clima de interação e cooperação entre os envolvidos no processo.

Marcondes (2007 *apud* SILVA, [2012]), afirma que a instituição objeto de consultoria, precisa ser baseada na transparência e desenvolvimento da pessoa como um todo, não apenas no que diz respeito à profissão, mas a questões pessoais, disponibilizando recursos, poder de informação, busca por novas tecnologias e, acima de tudo, sempre gerir novas competências. Para tanto, a intervenção do consultor é sistêmica e imprescindível conforme se observa na figura 1.

Figura 1 - Pressões pela criação de novas competências



Fonte: Gestão do fator humano (MARCONDES, 2007, p. 258 *apud* SILVA, [2012?], p. 21).

Especificamente a consultoria pode ser prestada por meio de um processo em que o consultor leva seus clientes ao entendimento de questões relevantes sobre determinado assunto, pesquisando e selecionando opções, avaliando riscos e vantagens, definindo o caminho a ser tomado ou conclusão que possa ser tirada. A atuação do consultor pode ser como "consultor de processo", quando adota a postura de facilitador, sem impor modelos nem forçar direcionamentos. Já quando o consultor domina determinado assunto e ajuda seu cliente no diagnóstico ou na solução de uma necessidade, sua atuação é como "consultor de conteúdo". Apesar de existir consultores que tendem mais para um destes tipos de atuação, a maioria atua nas duas formas (ROSA, 2002).

> Independentemente do tipo de enfoque que seja dado ao processo de consultoria, este apresentará sempre alguns elementos essenciais: o consultor; a instituição e os sintomas, que, sendo investigados deverão possibilitar a correta identificação das causas para a apresentação de proposta de ações corretivas. (JACINTHO, 2004, p. 29)

Ademais é importante também estar atento a elementos típicos de questões que envolvam mudança tais como: resistências**,** cooperação, adaptação entre outras. (JACINTHO, 2004, p. 29)

Kurb (1986 *apud* JACINTHO, 2004, p. 30) anuncia ainda que, consultoria constitui serviços que requerem profissionais com conhecimento e habilidades relevantes, exige-se, portanto, que seja desempenhada por pessoas qualificadas. É importante que o consultor em sua atuação, apresente características comportamentais essenciais à profissão, tais como: ter atitude interativa e racional, fazer parte do mundo, ter adequado relacionamento com as pessoas, diálogo amplo e otimizado, valores morais, éticos e culturais consolidados, ser bom negociador, possuir interesse pelo negócio, desenvolver clima de confiança, saber trabalhar com erros, obter comprometimento dos colaboradores, bem como ser leal à instituição e as pessoas.

Oliveira (2006) reforça esse entendimento quando afirma que o consultor deve buscar a inovação, o pensamento estratégico, o adequado processo decisório com o autocontrole gerencial, deve atuar como agente de mudanças, seguindo a intuição, promover o otimismo com segurança e realidade, desenvolver o trabalho sob aspectos quantitativos e qualitativos assumindo responsabilidades, o respeito, a administração do tempo, a visão abrangente, a postura ética, a identificação do escopo de trabalho, bem como a administração de situações com surpresas.

Quanto a implementação de consultoria interna nas instituições públicas, Orlickas (2008 *apud* TIMOSSI; ARAÚJO DIAS, 2010, n.p.) relata que um de seus maiores objetivos é prover a organização de informações descentralizadas, facilitando o fluxo de comunicação e informações, empregando-as eficientemente. Dessa forma,

expõem como vantagens de sua utilização o fato do consultor fazer parte da equipe institucional, e por isso, possuir conhecimento dos aspectos informais da organização; presença diária; maior acesso a pessoas e grupos, além de participação efetiva na avaliação e no controle do processo inerente ao trabalho efetuado.

Por ser um processo que exige atuação multidisciplinar do profissional componente da estrutura organizacional, pois o mesmo funcionará como facilitador orientado a dar suporte às diferentes áreas da organização (ORLICKAS, 1998, p. 32), o consultor interno, fica posicionado como componente de *staff*, ou assessoria de apoio na estrutura hierárquica das organizações sejam elas funcionais, matriciais ou projetizadas, além de ser parte formal das políticas da organização (BLOCK, 2001).

Pereira (s.d. *apud* JACINTHO, 2004, p. 35) ensina ainda que o serviço de consultoria pode ter a mesma dimensão da mudança que se deseja implementar, ou seja, pode focar assuntos em todos aspectos da instituição tais como: a estratégia organizacional, a composição da estrutura, a modificação da cultura, o modelo de gestão, o produto, os processos entre outros. Atua seguindo alguns modelos predefinidos sendo eles: consultoria prescritiva (conhecida como médico-paciente), consultoria de risco, de procedimentos, catarse (gestão de conflitos) e pesquisa-ação**.** Baseado nestas características, o consultor pode interagir com a instituição-cliente nas palavras de Oliveira (s.d. *apud* JACINTHO, 2004, p. 31) como assessoria, conselho consultivo, consultoria executiva, treinamento, palestra, pesquisa e ainda auditoria.

Por ter abordagem sobre vários enfoques deve ser considerada a princípio, a natureza do serviço público a ser executado, analisando-o como um conjunto de diferentes etapas e métodos, buscando identificar a amplitude de aplicação, a escolha do modelo de intervenção a ser adotado e a forma de atuação do consultor. (JACINTHO, 2004)

Quanto à amplitude, a consultoria pode ser do tipo especializada ou precisa, em que busca abordar um ou mesmo poucos assuntos dentro de uma área de conhecimento. Pode ser aplicada também como consultoria totalizante, preferencialmente integrada, em que atua de forma associada e interativa em praticamente todas as atividades da organização. E ainda aplicada de forma global quanto ao aspecto regional, ou seja, busca atender à corporação em diversas localizações geográficas (OLIVEIRA, 2006, p. 67).

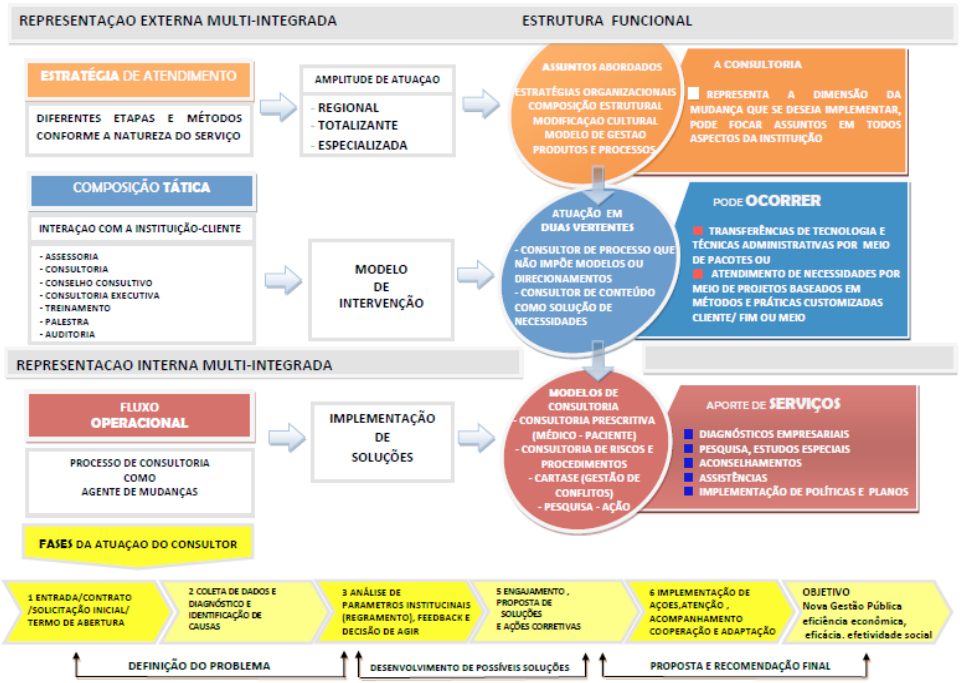
Como modelo de intervenção ligado a estrutura da organização, Oliveira (2006) afirma que a consultoria pode ser desenvolvida como "pacote", em que ocorre a transferência de metodologias e de técnicas administrativas, sem se preocupar, no entanto, com a adequação à realidade atual ou esperada da instituição. Pode ser "artesanal" ou customizada, de forma que procure atender às necessidades específicas da estrutura por meio de projetos, baseados em métodos e práticas desenvolvidas especificamente para o departamento-cliente fim ou meio, tendo como parâmetro, entretanto, sustentação de novas ou mesmo abordagens e modelos de sucesso aplicados em outras instituições.

A atuação do consultor na visão de Block (s.d. *apud* JACINTHO, 2004, p. 42) pode ser dividida em fases tais como: entrada/contrato ou solicitação inicial como um

termo de abertura, por exemplo, coleta de dados e diagnóstico, f*eedback* e decisão de agir, e ainda, engajamento e implementação das soluções encontradas. Reforça Kurb (1986 *apud* JACINTHO, 2004, p. 35) que estas fases devem levar em consideração a natureza do serviço a ser executado, discriminados por ele como: serviços de diagnóstico empresarial, pesquisas e estudos especiais, aconselhamento e assistência na implementação de políticas e planos.

Assim, associando o contexto das diversas propostas desenvolvidas pelos estudiosos a perspectiva de níveis de planejamento organizacional estratégico, tático e operacional definidos por Chiavenato (2004), pode se observar na figura 2 como funcionaria a estrutura da consultoria interna.

Figura 2 - Consultoria Interna como *Staff* Organizacional



Fonte: Adaptado de Peter Evans (1995 *apud* BERETTA, 2007 *apud* BONEZZI; PEDRAÇA, 2008), Burgoyne (s.d. *apud* JACINTHO, 2004, p. 27), Rosa (2002), Oliveira (2006), Kurb (1986 *apud* Jacintho, 2004, p. 35), Chiavenato (2004).

Nota-se, portanto, que as instituições que implementarem essa sistemática de serviços, devem buscar conhecer as vantagens de cada abordagem, modelos e forma de desempenho que se adapta melhor às suas necessidades, pois a consultoria institucional é um processo interativo que funciona como agente de mudanças interna assumindo a responsabilidade de auxiliar os executivos e profissionais da instituição em suas tomadas de decisões.

3 Considerações finais

Organizações que estão preocupadas com seu crescimento e manutenção no sistema gerencial atual, têm consciência da necessidade de contratar ou mesmo implementar serviços especializados de consultoria deixando, dessa forma no passado, a concepção de que somente alguns profissionais de forma restrita e centralizada devem realizar certas tarefas. Importante ressaltar que as os modelos gerenciais modernos vêem estes serviços não como uma despesa, mas como um investimento para otimizar e maximizar seus negócios.

Dessa forma, evidencia-se com este estudo, as oportunidades que a consultoria interna promove para o crescimento e desenvolvimento das instituições públicas, uma vez que tem sido uma das atividades que mais tem evoluído ao longo dos anos em todo o mundo, inclusive no Brasil. Existe nesta atividade real, uma oportunidade de alcançar com suas práticas e métodos, geração de valor social, além de promover a consolidação dos princípios gerenciais e norteadores da administração pública.

Referências

BLOCK, Peter. **Consultoria**: o desafio da liberdade. São Paulo: Makron Books, 2001.

BONEZZI, Carlos Alberto; PEDRAÇA, Luci Léia de Oliveira. **A nova administração pública**: reflexão sobre o papel do Servidor Público do Estado do Paraná. 2008. 42 p. Londrina. Monografia (Pós-Graduação em Formulação e Gestão de Políticas Públicas) - U.E.L - Universidade Estadual de Londrina.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.610p.

JACINTHO, Paulo Ricardo Becker. **Consultoria empresarial**: procedimentos para aplicação em micro e pequenas empresas. 2004. p. 137. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Manual de consultoria empresarial**: conceitos, metodologia e práticas. São Paulo: Atlas, 2001**.**

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Manual de consultoria empresarial**: conceitos, metodologia, prática. São Paulo: Atlas, 2006.

ORLICKAS, Elizenda. **Consultoria interna de recursos humanos**. São Paulo: Makron Books, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. IN: **Cadernos Mare da Reforma do Estado**, Brasília, DF, n. 1, 1997.

ROSA, Luiz Edmundo Prestes. Consultoria Interna de RH. In: BOOG, Gustavo e Magdalena. **Manual de gestão de pessoas e equipes**. v. 1. São Paulo: Editora Gente, 2002.

SILVA, Rosana Cristina Ferreira. Pós-Graduação Lato Sensu. **Contrato, remuneração e registro do consultor:** módulo. Apostila reconhecida e autorizada na forma do convênio firmado entre Universidade Candido Mendes e o Instituto Prominas [2012?]. Minas Gerais: PROMINAS.

TIMOSSI, Jacqueline Elizabeth dos Santos. ARAÚJO DIAS, Sirley Aparecida. **Consultoria interna:** uma nova forma de atuação para o profissional de recursos humanos. 2010. [n.p.]. Disponível em: <http://www.taniazambelli.com.br /conhecimento-alunos/consultoria-interna-uma-nova-forma-de-atua-o-para-o-profissonal-de-recursos-humanos>. Acesso em: 7 dez. 2012.

O estado preditivo: uma possibilidade de superação da crise do estado de direito

The predictive state: a possibility of overcoming the crisis of the rule of law

Renata Ramos de Castro*

Mestre em Direito. Especialista em Direito Público Global. Especialista em Gerenciamento de Projetos. Especialista em Direito Internacional. Advogada e Consultora.

Resumo: O presente trabalho foi elaborado a partir de uma reflexão doutrinária referente ao papel do Estado na sociedade moderna e os instrumentos que podem ser implementados à governança pública com o intuito de superar a crise do Estado de Direito. Percorrendo brevemente a evolução histórica do papel do Estado e da sociedade no ambiente público de interação, conseguimos vislumbrar o cabimento e a pertinência do desenvolvimento do Estado Preditivo. Alinhado às tecnologias e voltado à gestão de riscos, somos capazes de concluir o movimento dialético do papel do Estado na modernidade e encontrar soluções reais para as fissuras identificadas.

Palavras-chave: Governança. Estado de direito. Estado preditivo.

Abstract: This paper is based on a doctrinal reflection about the role of the State in modern society and the instruments that can be implemented to public governance in order to overcome the crisis of the Rule of Law. Briefly reviewing the historical evolution of the role of the State and society in the public interaction environment, we can see the relevance and pertinence of the development of the Predictive State. Aligned to technologies and focused on risk management, we are able to conclude the dialectical movement of the role of the State in modernity and find real solutions to the identified fissures.

Keywords: Governance. Rule of law. Predictive state.

Artigo recebido em 07/07/2019. Aprovado em 23/08/2019.

* renata@rsantana.com.br

1 *Panta rei os potamós*

Dizer que as últimas décadas resultaram em mudanças significativas do Estado, da forma como este se organiza na sociedade, ou mesmo da Administração Pública, soa bastante repetitivo. Muitos são os textos que começam com essa afirmação e que se desenvolvem criticando tais mudanças. Anunciam um tempo futuro como se longe estivesse do presente, mal sabem que o futuro esgueira à porta; pronto para entrar e tomar assento à mesa.

Desde que o mundo é mundo, há movimento e com ele as mudanças acontecem de forma alheia à nossa vontade. Já dizia o filósofo Heráclito ser impossível entrar no mesmo rio duas vezes. Isso porquê as águas não são as mesmas e nem sequer o homem é o mesmo. Em seus termos, tudo flui. O movimento é natural da vida e do que é vivo, por isso, é que entender o devir[1] como sendo a alternação entre contrários, permite que tenhamos temperança e sabedoria para lidar com as mudanças aparentes. Na verdade, aquilo que se descortina como mudança, nada mais é que outra face do mesmo. E, portanto, fazem parte do caminho natural e orgânico, quer seja dos indivíduos, quer seja das instituições.

Na verdade, ao meu ver, tão natural e fisiológico quanto as mudanças que um indivíduo enfrenta na vida, são as mudanças que as instituições enfrentam durante o seu ciclo de vida próprio. Afinal de contas, instituições nascem de ideias humanas, são erigidas sobre pilares e valores humanos e compõem-se de indivíduos humanos. Não podemos dizê-las sobre-humanas, vez que são compostas por elementos da mais pura humanidade. Tratar, pois, das mudanças institucionais é ato tão natural quanto tratar das mudanças individuais. Não se pode esperar que um adulto seja a versão grande da criança que fora outrora. Do mesmo jeito, não se pode esperar que uma instituição repita sua história no tempo em forma de *looping*.

Então, é que esperamos que com o passar das décadas tudo mude – e mude sempre; mude muito. O que cabe comentar (e, então, é válido e acrescenta algo às nossas observações) é a forma como a mudança acontece. As mudanças têm sido rápidas ou graduais? As mudanças têm afetado quais esferas da vida dos homens? Como os indivíduos tem se portado frente a estas mudanças? E o meio-ambiente, é capaz de suportá-las?

Quando a globalização apontava no crepúsculo, discutiu-se intensamente a velocidade da mudança. Discutiu-se a falta de tempo para a reflexão e ponderação prévia de questões públicas. Questionou-se a necessidade do fluxo de informações tão intenso e tão exponencialmente crescente. Certas dúvidas continuam conosco nas sombras dos nossos corações... seriam as máquinas nossas aliadas ou grandes inimigas?

Hoje acreditamos estarmos prontos para lidar com a globalização. Esperamos que todas as discussões dos últimos 50 breves anos, tenham nos preparado para

1 O devir é um conceito filosófico que significa as mudanças pelas quais passam as coisas.

o que vem vindo. Nosso grande equívoco é a ilusão do presente. A globalização não é o inimigo do presente que devemos temer – ela já é passado. O presente é a turboglobalização (MAYOS, 2014), que parece ter passado desapercebida à grande maioria dos pensadores contemporâneos. E o futuro? Este sim, esconde nas suas quinas inimigos que não sabemos prever, porque sequer sabemos quais são os inimigos do presente e como combatê-los.

A realidade foi que, enquanto uns fecharam-se em salas para discutir a globalização, ela aconteceu. Junto com ela, houve a adaptação. Pessoas se adaptaram. Instituições se adaptaram. E o Estado? Bem... está tentando se adaptar. A situação do Estado é um pouco diferente da situação dos indivíduos e das instituições. Afinal de contas, o indivíduo é livre e as instituições são livres. O Estado, é submetido ao constante crivo da legalidade. Tal é que suas adaptações tendem a acontecer sempre um momento mais tarde do que o desejado.

A certeza sobre o cabimento e a necessidade do princípio da legalidade no sistema jurídico não se afasta. Ao contrário, baliza nossas reflexões sobre o papel do Estado neste cenário em que precisa (como legítima defesa) ser capaz de prever o futuro. Se não souber fazer isso, precisará saber traçá-lo.

Em qualquer cenário prospectivo que nos aventuremos a explorar, não acredito na hipótese de o futuro da humanidade estar escrito nas estrelas e ser, assim, imutável. No mesmo sentido, custo a acreditar que não estejamos preparados para acompanhar toda e qualquer mudança que apontarmos ao horizonte. E, por isso, proponho neste trabalho uma reflexão objetiva sobre o papel do Estado no século XXI e naqueles que virão, sabendo que tudo muda – e tudo vai mudar.

O modelo básico que funda e orienta o Estado Democrático de Direito vem sendo estressado ao máximo. Não sabemos por quanto tempo irá resistir. Por isso, é urgente a elaboração de propostas alternativas a este paradigma preservando os princípios básicos de democracia, dignidade da pessoa humana e sustentabilidade.

2 Do absolutismo ao liberalismo

Não tive o privilégio da vívida experiência na Corte de Luís XIV, o Rei Sol. Tampouco pude tomar um chá com Elizabeth I, na Inglaterra do século XVI. Entretanto, os livros de história me permitiram conhecer suas histórias. E, mais, me permitiram conhecer o período da história que leva o nome de Antigo Regime[2], pautado pelo sistema político-administrativo que foi chamado de "absolutismo"[3].

2 O termo refere-se inicialmente ao sistema social e político da aristocracia. Trata-se de um regime centralizado e absolutista, em que o poder era concentrado na mão dos monarcas. Dessa forma, constituiu o modo de viver característico das populações europeias durante o período compreendido entre o século XV e XVIII (desde as descobertas marítimas até as revoluções liberais). Coincidiu com o regime político das monarquias absolutistas, com o regime econômico do capitalismo social e a sociedade de ordens.

3 O absolutismo é uma teoria política que defende o poder absoluto dos monarcas independente de outros órgãos. Foi teorizado por Nicolau Maquiavel, Jean Bodin e Thomas Hobbes.

Este regime político, se assim posso chamá-lo, teve espaço na Europa especialmente entre os séculos XVI a XVIII. Neste tempo, o poder estava plenamente concentrado nas mãos dos monarcas. A concentração era tamanha que a eles foi concedido o dito "direito divino"[4] de decidirem pelo presente e pelo futuro de seus súditos. Há pouco escrevíamos sobre como as mudanças sempre ocorreram, nesta situação em específico não foi diferente. A concepção de que os monarcas eram representantes divinos na Terra e, por isso, deveriam guardar em si todo o poder de decisão sobre a Igreja, o Estado e os súditos, perdurou por longos períodos de tempo. Entretanto, em determinado momento este regime ruiu e caiu.

Novas bandeiras foram pintadas e novos ideais passaram a ser disseminados entre as sociedades. O movimento de superação do modelo absolutista não foi uniforme dentre as diferentes sociedades. Ao contrário, por serem entidades vivas, cada uma viu a queda deste regime acontecer no seu momento ótimo. Ou seja, quando estava preparada para quebrar um ciclo e construir um novo presente e, mais importante ainda, um novo futuro para si. Cada sociedade elegeu os valores que eram mais importantes para seu desenvolvimento e, com base neles, construiu um novo regime político.

Podemos considerar a Revolução Francesa de 1789 como sendo a marca cabalística do fim do Absolutismo e a entrada em uma época do dito "Estado Moderno" – ainda que a Inglaterra já tivesse vivido este momento há quase um século com a Revolução Gloriosa[5]. A sociedade global, que ainda não se percebia tão global assim, estava traumatizada com os abusos de poder dos monarcas absolutistas. Clamavam por autonomia em suas decisões, um Estado que fosse mínimo e não interferisse na vida do indivíduo. Nasceu, portanto, o liberalismo.

O objetivo deste trabalho não é debruçar-se sobre as teorias filosóficas e políticas que permitiram o desenvolvimento do liberalismo enquanto sistema filosófico complexo e que contou com a colaboração de um sem número de pensadores como Adam Smith (na área da economia), Locke, Montesquieu, Kant, Humboldt, Benjamin Constant, Stuart Mill e Tocqueville (na área da política).

O liberalismo, enquanto proposta de sistema político, vinha para superar as cisões deixadas pelo absolutismo. Então, o direito divino ao governo fora plenamente rechaçado e o Estado deveria ser laico. De outra mão, o Estado deveria permitir que os indivíduos agissem segundo eles mesmos. E, por isso, não deveria intervir em

4 É importante ressaltar que a doutrina do Direito Divino dos Reis não é sinônima ao absolutismo. Alguns absolutistas defendiam tal doutrina, como Jean Bodin, Jaime I e Jacques Bossuet. Embora encontrasse suas raízes no cesaropapismo bizantino, não foi modificada durante a Reforma Protestante e, por isso, permaneceu aplicável naqueles Estados protestantes. Atualmente, ainda subsiste em Estados teocráticos, como o Vaticano, nos califados e no Japão.

5 A Revolução Gloriosa (1688-1689) foi um movimento político, sem o derramamento de sangue, acontecido na Inglaterra que resultou na destituição de Jaime II do trono. Guilherme de Orange e sua esposa, Mary Stuart (filha de Jaime II), tomaram o trono com promessas do fim do absolutismo, aumento do poder do parlamento e estabilidade tanto política quanto econômica.

suas atividades. O Estado não-intervencionista cria duas esferas: pública (para se ocupar das questões políticas) e privada (para se ocupar das questões de mercado).

Podemos reputar ao liberalismo, a semente germinal da democracia. Afinal de contas, foi no nascimento destas duas esferas de atividades, que o espaço para a manifestação da sociedade civil fez-se tão relevante. Os parlamentos ganham força ao se configurarem como matriz de relacionamento entre os interesses individuais e coletivos[6] com os interesses públicos e comuns[7]. Este "novo" espaço que foi criado para que a sociedade civil pudesse ter sua voz e manifestar-se recebeu seu nome – parlamento – justamente imbuído deste espírito, vez que parlamento se origina de "*parler*", ou seja, falar em francês.

Na esteira das heranças do liberalismo, temos também a tripartição do poder (proposta por Montesquieu) e que permitia o fortalecimento do sistema de pesos e contrapesos, em que cada poder é autônomo e equilibrado. A consciência liberal é construída integralmente ao redor do eixo da legalidade, em que nada – e nem ninguém – está acima da lei.

Neste momento foram produzidos importantes documentos que exaram esta consciência, por exemplo a *Bill of Rights*, em 1689 na Inglaterra, e a Declaração dos Direitos do Homem e dos Cidadãos, em 1793 na França. Ambas declarações consignavam as conquistas das revoluções que trouxeram a cabo as monarquias absolutistas e proclamaram a igualdade de todos os homens perante a lei. Além disso, estabeleciam a garantia das liberdades individuais de pensamento, crença, expressão, reunião e ação, desde que não sejam prejudicados os direitos de outros cidadãos.

3 Do iluminismo ao socialismo

A relação dialética existente entre a economia e a política do liberalismo pautou as interferências mútuas no "mundo real". As ideias liberais teorizadas sofreram alterações com o passar do tempo e se adaptaram às realidades sociais. Retornando a Heráclito, trata justamente da ideia de que o movimento é contínuo. As ideais que sustentam teorias sofrem movimentos de iterações a todo instante. Assim, renovam-se e reinventam-se, tornando-se a cada instante ideias mais completas e aderentes à realidade social.

A situação social verificada no mundo liberal era nova. Pois bem, na medida em que o Estado se retirou do campo da economia e do mercado permitiu que a burguesia

6 Quando tratamos de interesses individuais e coletivos, referimo-nos àqueles próprios de determinado indivíduo, ou classe de indivíduos com os mesmos interesses motivadores. Por exemplo: seria um interesse individual, aquele de um burguês dono de uma fábrica têxtil; seria um interesse coletivo, aquele da classe de operários que trabalham na dita fábrica.

7 Quando tratamos de interesses públicos, tratamos daqueles pertinentes ao Estado e sua preservação. Quando tratamos de interesses comuns, tratamos daqueles interesses difusos e que são de toda a coletividade. Por exemplo: seria um interesse público a definição de sua plataforma marítima; seria um interesse comum, o direito ao contraditório.

com interesses empresariais crescesse e fomentasse a criação de novas tecnologias para suportar suas necessidades. A consequência iminente foi o desenrolar da Revolução Industrial (ocorrida principalmente na Inglaterra), já no século XVIII. Neste momento, a classe burguesa investiu no desenvolvimento industrial e permitiu a instalação do sistema fabril.

As cidades cresceram, a malha ferroviária foi intensificada e os navios à vapor tomaram os mares. O otimismo fundado no progresso e na onipotência da tecnologia foi intensificado pela presença das máquinas na vida cotidiana dos cidadãos.

O êxodo rural e o nascimento do sistema fabril abriram as portas para o surgimento de uma nova classe social: o proletariado. Era composta pelos operários que trabalhavam nas fábricas e suas famílias.

Tantos avanços tecnológicos não foram capazes de gerar avanços sociais na mesma medida. Ou seja, as relações não se tornaram mais justas ou a pirâmide social menos íngreme. A Europa do século XIX era marcada pelo contraste entre riqueza e pobreza de forma cruel. O ambiente democrático que se instaurava, permitiu a união dos proletários para reivindicar os seus direitos.

O ponto de chegada destas reivindicações de direitos por parte do proletariado foi a criação da ideologia socialista. Entendeu-se que o individualismo liberal se prestava à defesa da burguesia e que os proletariados estavam descobertos de qualquer proteção.

Assim, na luta contra a concentração injusta da riqueza e do poder causada pelo capitalismo, Karl Marx propôs uma nova organização econômica na qual a propriedade dos meios de produção seria pública ou coletiva. O objetivo era a construção de uma sociedade caracterizada pela igualdade de oportunidades e meios de compensação isonômicos a todos os indivíduos.

Friedrich Engels, um dos fundadores desta teoria socialista, defendia a necessidade de aplicar-se as tecnologias de forma generalizada para racionalizar a economia e eliminar o caos de produção típico do capitalismo.

O movimento socialista se opunha diametralmente ao capitalismo praticado, entretanto quando convidado a oferecer soluções políticas e sociais dividia-se em vários ramos, como socialismo de estado, socialismo libertário, socialismo democrático, e socialismo revolucionário.

4 Estado de Bem Estar Social

Talvez inspirado em certa medida pelos movimentos socialistas que ganhavam forças em certas partes da Europa, mas ainda orientado pela política econômica do capitalismo, o liberalismo passou a admitir a tendência intervencionista do Estado. Percebia que o trabalhador vivia em situações indignas e que precisavam ser equalizadas. Não era possível defender a liberdade e a dignidade da pessoa humana, quando grandes grupos sociais viviam em situação de pobreza.

Para agravar o cenário, na primeira metade do século XX, o mundo foi alvo de uma grande crise econômica decorrente do crash da Bolsa de NY. Em seguida, a crise social foi incrementada. Aqueles que viviam em situação de pobreza, ou pobreza extrema, cruzaram a linha da miséria. O Estado viu-se obrigado a intervir na sociedade para proteger seus cidadãos.

Buscando mitigar os contrastes sociais existentes, surge a ideia do *Welfare State*, ou Estado do Bem-Estar Social. Neste modelo, o Estado foi o grande ator no reaquecimento e na recuperação da economia do país. Grandes obras públicas foram executadas, para aumentar a taxa de emprego, créditos foram concedidos para empresas se reestabelecerem e inúmeras medidas assistenciais foram adotadas para atender as necessidades dos trabalhadores.

No modelo do Estado do Bem-Estar Social, o Estado é responsável pela promoção social e organização da economia. Assim, é quem deve regulamentar a vida do Estado, seus indivíduos e organizações da sociedade civil. Os serviços públicos (como a saúde e a educação) devem ser oferecidos e garantidos pelo Estado.

O modelo, nascido nos Estados Unidos da América, soube extrapolar suas fronteiras e foi implementado em Estados Europeus inspirados pelo ideal do socialismo, mas que não queriam algo tão extremo. Os Estados Escandinavos (Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia) implementaram o ideal da socialdemocracia.

Essa forma de organização político-social, foi aprofundada na medida em que o conceito de cidadania foi ampliado no pós-guerra, com o fim dos governos totalitários. O Estado de Bem-Estar Social era uma opção ao socialismo que reconhecia a existência de direitos sociais indissociáveis da existência de qualquer cidadão. Acreditava-se que com esta forma de organização, seria possível conceder os direitos almejados pelos trabalhadores, sem que estes se organizassem em torno de ideais socialistas.

A postura adotada pelo Estado no cenário do Estado de Bem-Estar Social é do Estado provedor. Ou seja, aquele que se responsabiliza por oferecer os serviços públicos para a sua sociedade de forma direta.

5 Estado Provedor

Se, no âmbito do Estado Liberal, identificamos a clara retração da intervenção do Estado quando a matéria toca os chamados direitos de segunda geração, ou os direitos sociais, o cenário muda no Estado de Bem-Estar Social. Em verdade, faz sentido que haja tal mudança radical, vez que essa categoria de direito pressupõe a prestação ou garantia do Estado para a sua realização. De tal sorte, implicam na exigência de determinados comportamentos estatais positivos. Podemos dizer que, diferentemente dos direitos de primeira geração (aqueles ligados às liberdades), estes são direitos realizáveis através do Estado[8].

8 Para Andrade, os direitos sociais são realizados por meio da organização de um sistema estadual que,

Até a década de 30 do século XX, a ideia comumente defendida dizia que a garantia dos direitos de segunda geração (ou sociais), iriam ensejar na acomodação da classe trabalhadora que movimentava o desconforto social percebido. Ou seja, enquanto fossem sujeitos dos direitos sociais, não seriam empreendidos esforços pela sua independência em relação ao Estado. O medo era que os indivíduos se acostumassem a ser destinatários das políticas públicas e, com isso, deixassem de aspirar por conquistas e crescimento econômico. O resultado seria maléfico ao Estado, porque colocaria em risco o êxito da economia de mercado.

No paradigma do Estado Liberal, portanto, a responsabilidade do Estado no tocante aos direitos de segunda geração, se limitaria àqueles sujeitos incapazes de competirem no mercado de trabalho, como: crianças, deficientes e idosos (PASTOR; BREVILHERI, 2009). A todos os demais, o Estado não se responsabilizaria por oferecer quaisquer direitos sociais. Ao contrário, oportunizaria o espaço para as conquistas individuais segundo a política do não intervencionismo e da livre concorrência.

Em resumo, os elementos essenciais do Estado Liberal podem ser resumidos à ideia de que o bem-estar individual se sobrepõe ao coletivo. Na mesma esteira, a liberdade e a competitividade devem predominar, ao lado do individualismo. Assim, reconhecendo a importância de se ter um Estado mínimo, a miséria torna-se um fato – ainda que sombrio - natural.

Vejamos então a relação lógica entre o cenário político e econômico que emoldura o surgimento do modelo do Estado de Bem-Estar Social. Durante o período em que as amarras do absolutismo eram cortadas e havia crescimento econômico próspero, fazia-se pertinente pensar na necessidade urgente da conquista de liberdades individuais e em formas de fomento da livre iniciativa de mercado. Entretanto, o capitalismo concorrencial aprofundou o abismo social existente entre classes. A percepção de tamanhos contrastes que só eram incrementados, faz com que haja um desconforto social. Aliado a isso, a crise da economia força o desaquecimento econômico e a consequente entrada de grupos familiares na pobreza extrema. Surgem os movimentos que demandam, então, a interferência do Estado como zelador da dignidade da pessoa humana e, portanto, provedor dos direitos sociais.

Os elementos essenciais do Estado Liberal eram coerentes com a política econômica da época orientada ao capitalismo concorrencial (NETTO, 2005). Nesse modelo, os lucros capitalistas servem como baliza para as ações do mercado. O processo de concentração de produção e de capital em grandes corporações é orgânico. A livre concorrência transforma-se, gradualmente, em monopólios capitalistas. Desta substituição é que temos o agravamento das questões sociais que inspiram o Estado de Bem-Estar Social.

busca através de leis e de atos da Administração, definir e executar, conforme as circunstâncias que possibilitem e assegurem o gozo efetivo dos bens constitucionalmente protegidos. O mesmo autor destaca que, a partir da configuração dos direitos sociais, o homem, de sujeito individual de direitos (na perspectiva dos direitos de primeira geração) passa a estar socialmente situado e inserido, ensejando uma posição social da pessoa.

As questões sociais tornam-se iminentemente importantes e relevantes para o Estado quando se ligam diretamente como consequências das desigualdades da sociedade capitalista. As políticas sociais passam a ser uma demanda urgente do Estado para melhorar as relações das classes e do próprio. Ademais, a partir do momento em que o cidadão está imerso em uma situação de incapacidade absoluta de recobrar sua dignidade em virtude da falta de realização dos direitos sociais, deixa de ter qualquer participação econômica. Ao marginalizar-se da economia, deixa de contribuir para o desenvolvimento do seu país. O Estado capitalista regulador e intervencionista nasce com a gestão e o financiamento de ações como o seguro social, ou seja, aumentando a proteção social na expectativa do direito (PEREIRA, 2002), na mesma medida em que aumenta a oportunidade da participação econômica dos cidadãos.

O Estado de Bem-Estar Social inspirou e fomentou a ideia de que o Estado deveria assumir a posição de grande provedor de serviços. O setor público se percebeu imerso em um movimento de expansão e fortalecimento, gerindo sistemas de proteção social. Assim, se tornou titular dos serviços públicos, como: saúde, educação, transporte, previdência, assistência social, alimentação e habitação. Na medida em que garantiu o acesso a estes direitos sociais, também se fez responsável por garantir a prestação dos serviços.

No ritmo da fluidez das águas das mudanças constantes previstas por Heráclito, o mundo pós-guerra clamava por reformas drásticas no Estado e a solução apresentada – e adotada – a este tempo foi a adoção do Estado de Bem-Estar Social. A classe trabalhadora precisava da segurança empregatícia e da melhoria nas condições de vida. O objetivo velado era conceder benefícios que fossem bastantes e suficientes para que a classe trabalhadora se abstivesse de batalhar por um projeto mais radical em prol de conquistas e reformas imediatas (socialismo). Com a renúncia do capitalismo concorrencial, os partidos socialdemocratas também renunciaram de fazer a revolução socialista que se anunciava. As políticas sociais criadas durante o Estado de Bem-Estar Social surgiram como moeda de barganha entre lados e viabilizou o acordo entre classes, que seria intermediado pelo Estado através da Administração Pública.

É plenamente admissível dizer que o Estado de Bem-Estar Social não foi um Estado voltado exclusivamente para a classe trabalhadora, embora fosse possível identificar benefícios orientados neste sentido. O que podemos dizer, com propriedade, é que o Estado convencionou medidas de caráter social sem, contudo, perder seu caráter capitalista (PASTOR; BREVILHERI, 2009). Dentre as funções essenciais dos chamados Estados Sociais, está a tentativa de equalizar as oportunidades entre os cidadãos, ou seja, de reduzir a distância entre os "pontos de partida" dos integrantes da sociedade[9].

9 Sobre este assunto, bem destaca Sen: "A ligação entre liberdade individual e a realização de desenvolvimento social vai muito além da relação constitutiva – por mais importante que ela seja. O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. (SEN, 2010, p. 18)

Estimular o desenvolvimento da esfera pública, através da sua estrutura administrativa, foi essencial para que o Estado se tornasse capaz de suportar a economia e nortear seu desenvolvimento. Para implementar as medidas sociais necessárias, diagnosticou-se a necessidade de fomento da máquina pública, com incremento da burocracia (como ferramenta de fiscalização e padronização das ações).

A determinação de quais direitos sociais serão providos pelo Estado é uma decisão intimamente ligada à condição econômica do Estado. O conteúdo concreto de tais direitos depende dos recursos sociais existentes. A partir de então, são tomadas opções políticas para a determinação daqueles que serão contemplados (ANDRADE, 2012). Não somente a capacidade financeira do Estado importa neste processo de tomada de decisão, mas também a forma de intervenção do Estado na economia (SILVA, 2014).

Apontar que o aumento dos gastos sociais foram uma característica fundamental do período do Estado de Bem-Estar Social é redundante. O Estado dedicou seu potencial produtivo ao fornecimento de serviços sociais públicos. Dessa forma, era responsável pelos serviços públicos devendo provê-los para toda a população.

O modelo de Estado Provedor é extremamente duro e penoso para a estrutura da Administração Pública. O Estado máximo, como foi chamado, ensejava no comprometimento dos cofres públicos de forma a colocar em risco toda a prosperidade da coletividade. Gradualmente, o potencial produtivo de desenvolvimento do Estado esgotou-se, deixando o próprio desprotegido.

6 Estado Garantidor, Regulador e Supervisor

Não há espaço para debater a crise que forçou o Estado de Bem-Estar Social a ser revisado, vez que não se trata de um conto. É, ao contrário, um fato. A incapacidade de o Estado prover integralmente para seus cidadãos é a força motriz que estimula a tomada de assento deste enquanto ator que garante, regula e supervisiona a prestação do serviço público. O que percebemos é a assunção da socialidade como elemento típico do Estado, ao mesmo tempo, a urgente necessidade de revisitar a forma de prestação positiva deste elemento. Ou seja, uma vez que o Estado não é capaz de ser provedor integral dos serviços públicos que materializam os direitos sociais da sociedade, é preciso que este se alinhe com políticas públicas possíveis e, ainda, eficazes.

Veremos agora a postura esperada do Estado em cada um destes cenários que delimitamos. É importante lembrar que estes modelos de Estado não são os únicos conhecidos e explorados pela ciência política. Ao contrário, são muitos os modelos e infinitas possibilidades de posturas políticas capazes de gerar resultados satisfatórios e profícuos para o destinatário fundamental que justifica todo o aparato e organização do Estado: a sociedade.

Seja qual for o modelo adotado pelos Estados, é imprescindível que esteja sempre alinhado com o bem comum. Afinal de contas, só podemos justificar a existência do Estado através da necessidade de se proteger os indivíduos e buscar promover a equidade social.

6.1 Estado Garantidor

O Estado reconheceu sua incapacidade de provedor exclusivo para a sociedade e, quando o faz, percebe a necessidade de se reestruturar para manter os direitos sociais conquistados pela sociedade. A partir do momento em que o Estado se coloca como garantidor de direitos, não questiona a legitimidade destes. Ao contrário, lida com a socialidade (que será abordada a fundo em seguida), como sendo característica intrínseca da percepção do Estado. Ao mesmo tempo, é válido ressaltar que não se questiona o fato de o Estado ser um ambiente de direitos. Portanto, é que todos os modelos construídos desde o século XIX partem da premissa de serem Estados de Direito.

Retomando a postura garantidora do Estado no tocante aos serviços públicos, é que podemos expandir e compreender a dicotomia existente entre os modelos aqui discutidos. Enquanto o Estado Provedor se responsabiliza por todos os serviços públicos e assume o papel de executor, o Estado Garantidor não se ocupa com a execução direta dos serviços. Ao contrário, ocupa-se, como a própria nomenclatura indica, da atividade de garantir que os serviços públicos sejam prestados de forma satisfatória a todos os usuários.

O modelo de Estado Garantidor se pauta na atuação do Estado como garantidor da livre concorrência, o livre jogo das forças de mercado e abstendo-se de parte das políticas públicas de natureza econômica e social. O Estado assegura a remuneração do capital, ainda que isso signifique colocar em xeque o direito dos seus cidadãos. Para o Estado Garantidor, pouco importa como o serviço público será prestado, desde que o seja. É imprescindível que seja eficiente quanto à garantia de meios para a efetivação dos direitos dos seus cidadãos. Entretanto, afasta-se da operacionalização desta efetivação.

Em uma linha do tempo dos serviços públicos, o Estado Garantidor se posiciona no princípio. Está presente na fase de planejamento e, no máximo, enquanto o projeto de implementação dos direitos sociais é incipiente. Não está direcionado à sua padronização, tampouco para sua fiscalização.

O objetivo do Estado Garantidor começa e termina na certeza de que os ambientes político, social e econômico sejam tais que favoreçam o acesso do cidadão médio aos serviços públicos referentes aos direitos sociais garantidos. Exemplo disso é prever que a saúde seja prestada por particulares, sob regimente de livre concorrência. Na mesma esteira, é exemplo de atuação do Estado Garantidor, a garantia do acesso à educação quando a mesma é executada por entes privados.

Um ponto de importante atenção é a responsabilidade civil sobre tais serviços. O Estado, neste cenário, não se exime da responsabilidade civil sobre os serviços públicos referentes aos direitos sociais. De tal forma, sempre que um cidadão busca o apoio do Estado para fruir de seus direitos e não o encontra, tem titularidade de recorrer em juízo e exigir uma resposta. Vejamos que o Estado transfere a responsabilidade da execução direta, mas continua se obrigando a garantir que os direitos sociais sejam instrumentalizados e prestados aos cidadãos.

6.2 Estado Regulador

Em sentido semelhante ao do Estado Garantidor, está o Estado Regulador, cuja posição e justificativa se descortinam em um momento posterior àquele. Enquanto o Estado Garantidor está vocacionado a criar o ambiente capaz de assegurar o gozo dos direitos sociais, o Estado Regulador é balizado pela padronização da forma de fruição de tais direitos.

Para o Estado Regulador, não basta que os direitos sociais sejam assegurados e garantidos pelo Estado. É preciso que sejam prestados de acordo com critérios previamente estipulados. O objetivo desta preocupação é garantir que haja padrão na prestação de serviços públicos e, mais, que o cidadão que aciona um particular para gozar de seu direito social saiba o que esperar deste particular. Portanto, o Estado Regulador está preocupado com a segurança jurídica do sistema de direitos sociais. Tanto o cidadão deve ser capaz de antecipar a forma como o serviço lhe será prestado, quanto o Estado deve controlar a prestação de serviço que o particular executa.

O modelo do Estado Regulador é pautado pelo legalismo. Ou seja, toda atenção é direcionada à criação de obrigações positivas de fazer e não fazer na área dos serviços públicos. Permite, assim, que os mesmos sejam desempenhados por particulares segundo as normas e parâmetros do Estado, que permanece distante da execução direta.

Em outras palavras, podemos dizer que o Estado Regulador se ocupa da perfeita normatização das diretrizes para prestação do serviço, estipulando padrões de conduta e qualidade. Neste cenário, os serviços públicos devem ser prestados de acordo com diretrizes e parâmetros pré-estabelecidos. É possível dizer que o Estado Social assumiu a força de Estado regulador dos serviços públicos essenciais (CANOTILHO, 2002). Além da prestação integral do serviço público, podemos considerar, que o Estado requisite a existência de serviços suplementares ao serviço público propriamente dito[10].

O Estado Regulador se mantém distante da execução direta dos serviços públicos, entretanto toma medidas positivas para pré-determinar a forma de prestação

10 Este modelo está previsto em diversas constituições, como a Constituição da República Federativa do Brasil (art. 199) e a Constituição Portuguesa (art. 64).

destes. Isto ocorre porque, em que pese seu deslocamento para o ponto central da linha temporal da prestação dos serviços, existe a conservação da titularidade do serviço pelo Estado. E, de tal sorte, permanece este sendo o responsável civil pela prestação do serviço público.

Sempre que o cidadão tem uma experiência de gozo dos seus direitos sociais divergentes daquela estipulada e parametrizada, é a responsabilidade civil do Estado responder pela experiência insatisfatória. Assim, o Estado deve estipular regulamentos que sejam bastantes e suficientes para prever toda a prestação de serviços públicos, os repasses financeiros que deverão subsidiá-los e a prestação de contas referentes a estes repasses.

A responsabilidade civil do Estado sobre a prestação do serviço público está intimamente ligada à socialidade do Estado que, apesar de tantas modificações em sua estrutura e justificativa, permanece existindo para cultivar o ambiente "de direito" em que seus cidadãos devem viver. Na medida em que o Estado é responsável por zelar pelos direitos dos seus cidadãos e que os direitos sociais passam a ser elementos inalienáveis da dignidade da pessoa humana, o Estado torna-se responsável pelo fornecimento acessível de serviços públicos capazes de satisfazerem tais direitos sociais.

Na hipótese de a experiência de gozo dos direitos sociais ser diferente (insuficiente), o Estado deverá compensar seu cidadão na medida da insuficiência percebida em relação ao que foi parametrizado nas regulações.

6.3 Estado Supervisor

O Estado Supervisor, por sua vez, foca sua atenção à prestação do serviço e na atividade de controle que garante sua conformidade, efetividade e qualidade. Assim, podemos dizer que deslocamos a área de atuação do Estado para o momento da prestação do serviço e do controle sobre tal.

O modelo do Estado Supervisor é orientado aos resultados. Não se ocupa com o meio favorável ao desempenho de ações integrantes do corpo dos serviços públicos. Nem mesmo está próximo à criação dos parâmetros que balizam tal prestação. Ao contrário, põe-se ao final da linha, observando a aderência e conformidade das ações desempenhadas.

Neste modelo, a atividade de controle tem relevância majorada. Por isso, deve ser instituída uma estrutura interna de monitoramento e avaliação constantes das atividades que são desempenhadas. Um exemplo prático capaz de solucionar esta situação é a criação de Comissões de M&A, cuja responsabilidade é acompanhar a prestação dos serviços, garantindo que a execução ocorra de acordo com o que foi pactuado no ajuste formal. Tais comissões devem emitir, ainda, relatórios técnicos que orientem o processo de tomada de decisão do gestor do contrato sobre a prestação de contas apresentada periodicamente.

As atividades de monitoramento e avaliação devem ser realizadas com periodicidade, porque precisam apurar a realidade do cotidiano da prestação do serviço. Por isso, no momento da estipulação das rotinas de trabalho é imprescindível que alguns aspectos sejam considerados com cautela e zelo, tais como: (A) designação de equipe exclusiva às atividades de monitoramento e avaliação; (B) designação de espaço físico apropriado para as reuniões e trabalhos da Comissão de M&A; (C) periodicidade com a qual as atividades de M&A serão desempenhadas, de forma a abrangerem toda a prestação do serviço e serem eficazes.

Não é possível pensar no modelo do Estado Supervisor sem a estrutura e o aparelhamento adequado desta para executar suas atividades rotineiras de controle interno e externo. A atividade de controle interno deve permitir a punição do próprio Estado sempre que falhar em garantir a prestação de determinado serviço público ou que permitir a execução indireta de forma insuficiente e/ou de baixa qualidade. Enquanto isso, a atividade de controle externo (da própria Administração Pública) deve permitir que o parceiro privado seja penalizado sempre que a Administração identificar impropriedades na execução dos serviços públicos. Podemos dizer, então, que a Administração Pública no modelo do Estado Supervisor exerce atividade de controle externo (vez que controla ator estrangeiro à ela mesma), mas simultaneamente é uma atividade de controle interno, porque tem por objeto um serviço típico.

A responsabilidade sobre os serviços públicos que se configuram como objeto destas parcerias, permanece sendo do Estado. É inconcebível imaginar o Estado Social – ainda que Supervisor – sem que a responsabilidade civil pelos direitos sociais seja do próprio Estado. Portanto, quando se discute o trespasse da execução destes serviços, não se discute a delegação de responsabilidade. Tampouco, discute-se haver espaço para a terceirização de serviços públicos no âmbito do Estado Social.

A terceirização é compatível com o modelo do Estado Social sempre que trata de serviços meio para a consecução de um objetivo finalístico qualquer. Ou seja, é pertinente que se fale da terceirização de serviços gerais de conservação ou manutenção, mas jamais de serviços públicos finalísticos, como a saúde ou a educação.

6.4 Inadequação dos modelos

A aplicação do modelo pleno de Estado Provedor mostra-se inviável, porque a limitação de recursos econômicos é uma realidade que deve ser operacionalizada através das escolhas fundamentais das políticas públicas. Evidente que, na mesma medida em que as sociedades se tornam cada vez mais complexas, o processo de tomada de decisão também é incrementado em sua complexidade. Daí a necessidade de serem fomentadas as discussões de formas de promoção do bem-estar social que não dependam exclusivamente da atuação do Estado.

O Estado provedor deu espaço para o Estado regulador há algumas décadas. Entretanto, as últimas décadas nos conduziram no sentido de denotar a necessidade de este modelo também ser revisitado e, quiçá substituído por um novo modelo que seja desenvolvido. Uma grande diferença existente é o foco do objetivo da gestão que passa a ser a eficiência e a eficácia. Por isso, o grande desafio da gestão foi encontrar formas de incrementar a gestão dos recursos públicos para potencializar os resultados obtidos. Neste cenário em que os recursos financeiros disponíveis são incoerentes com as demandas sociais, faz-se necessária a discussão acerca de um novo modelo de Estado.

7 Estado preditivo

Vimos, até aqui, que os modelos de Estado com os quais estamos acostumados têm se provado ineficientes e insustentáveis. Por isso, a urgente necessidade da reflexão sobre novos modelos capazes de se adequarem às demandas sociais existentes e de acompanharem as mudanças políticas e econômicas que vivenciamos. Por uma escolha metodológica, dedicamos a seguir, um breve momento reflexivo em que nos ocupamos de delinear este cenário perturbador que motiva a discussão sobre o novo modelo de Estado.

Hodiernamente, percebemos que os ambientes econômicos e políticos extrapolam as fronteiras nacionais dos Estados e, por isso, muitos acreditam ser necessário o abandono do paradigma do Estado de Direito, por tratar este da pedra fundamental sobre a qual nossa concepção de Estado se constrói. Ao mesmo tempo, é frequente nos depararmos com defesas fortes que se posicionam no sentido contrário à manutenção do Estado Social. Advogam em nome de um "novo neoliberalismo", em que o Estado buscaria sua forma mínima e deixaria a sociedade encontrar seus próprios rumos no que toca os direitos sociais de segunda geração.

Frente a estes obstáculos, surge uma problemática de difícil superação. No âmbito da política, a desesperança coletiva assola multidões. Quanto menos esperança (e, porque não dizer: fé) a sociedade tem na sua classe política, menor é a possibilidade de se unirem a esta para a construção de novos modelos capazes de equacionar as dificuldades vividas.

Considero que grande parte desta desesperança esteja fundada na crise de identidade da própria sociedade junto à esta classe política. Não havendo o sentimento de representatividade, as comunidades deixam de confiar nos seus próprios Estados. A consequência nefasta da desconfiança, é a fragilização da legitimidade do próprio Estado. Ora, se não há povo que respalde o Estado, não há Estado legítimo.

O cenário aqui ilustrado, por mais sombrio e perturbador que seja, representa a tirania do presente (INNERARITY, 2011). Pensamos nas nossas necessidades atuais como sendo imperativas e, a consequência disto é ter o futuro como o lixo do presente.

Ao mesmo tempo, lidamos com as lições do passado com grande negligência. Não conferimos o devido valor a estas e, por isso, não percebemos o valor potencial escondido nas ações presentes. Afinal de contas, uma sociedade que não valoriza o passado, é incapaz de ter consciência com seu presente, já que sabe que este será desmerecido no futuro. Criamos, portanto, um ciclo vicioso de más práticas, em que o desconhecido do futuro é tomado pelo medo e pela desesperança. Não lidamos com o desconhecido através do seu potencial de criar oportunidades, mas lidamos tão somente com seus riscos. É como olhar por um caleidoscópio que não funciona, porque não há luz na outra ponta para gerar as imagens.

Por isso, o Estado precisa se reinventar em termos prospectivos e superar a crise de identidade que o assola. Se muitos estão com os olhos vendados e temendo o futuro, é importante que poucos se unam em torno dos interesses comuns e difusos para organizar uma estrutura sustentável de criação de futuro através de um procedimento especial. A perda da certeza social do futuro precisa, necessariamente, ser compensada pela ciência de prospecção e imaginação fundamentada (INNERARITY, 2011). Ou seja, é o exercício de antever o futuro com base no presente através de metodologias científicas.

O primeiro passo para começar a estruturação deste modelo de Estado Preditivo é a buscar a *rerum causas cognoscere.* Em outras palavras, é buscar o conhecimento das raízes dos problemas que enfrentamos. Neste sentido, é que exploramos causas potenciais das dificuldades contemporâneas e propomos o exercício de reflexão sobre estas.

O sistema político que orienta a estruturação dos Estados vive um grande dilema. Se, por um lado, tenta adaptar-se ao rápido desenvolvimento das tecnologias fruto da Revolução Digital, por outro não é capaz de acompanhar a velocidade do saber produzido (INNERARITY, 2011). As técnicas se desenvolvem segundo seu ritmo próprio e, por isso, geram soluções rápidas para problemáticas existentes. Entretanto, o sistema político ainda é restringido pelo seu viés procedimental e burocrático (em outras palavras, o Direito). Assim, a Administração Pública tem se tornado sinônimo do paradigma da lentidão e ineficiência. Diversos processos são empreendidos em nome de resultados que poderiam ser obtidos com processos simplificados e melhor estruturados.

Muito diz-se sobre a pertinência do Estado Social neste cenário político marcado pelo dinamismo e celebrado através de inovações. Na medida em que os abismos sociais não foram consideravelmente reduzidos nas últimas décadas e os investimentos realizados pelo Estado representam grandes somas de dinheiro público, a socialidade é posta em xeque.

O que se deve considerar entretanto é o fato de a socialidade ser uma tarefa constitucional fundamental e, por isso, não pode ser subestimada na estrutura Estatal. Garantir a socialidade não implica em dizer que, necessariamente, o Estado irá prover os serviços de forma universal e gratuita. Ao contrário, é possível que a

atuação estatal seja equivalente à garantia de que os serviços serão prestados de forma efetiva e adequada pelo mercado, devidamente regulado (SILVA, 2014).

O Estado de Direito, entendido sob a ideia do Estado Garantidor, Regulador e Supervisor, e sua colocação junto ao indivíduo permite que seja admitida a cobrança pela fruição dos serviços públicos de acordo com a capacidade financeira de cada um. Neste sentido, Amartya Sen frisa que seria preciso perquirir o grau em que cada beneficiário necessita do serviço e quanto estaria disposto a pagar por ele, caso não houvesse a prestação do mesmo pelo Estado (SEN, 2010). Tal proposta se adere ao papel que tudo aceita, mas na vida prática as realidades são outras e a inviabilidade da proposta salta aos olhos. Em verdade, sabemos que se é Estado de Direito deve, minimamente, garantir a dignidade da pessoa humana. E, esta inexiste na ausência de direitos como a saúde ou a educação. De tal sorte, são direitos inalienáveis do cidadão sempre em que falarmos de Estado de Direito.

8 O ambiente transnacional

O mundo contemporâneo, em sua perspectiva (pós) globalizada, requer a urgente redefinição do Estado de Direito. Vemos que o modelo desenvolvido nos idos dos séculos XVI, XVII e XVIII serviu muito bem àquelas sociedades, tendo encontrado seu ápice na sociedade do século XIX. Desde então, certos anacronismos começaram a despontar e indicar a necessidade de revisões no paradigma que o fundamenta.

A política, por si só, sofreu mudanças significativas no núcleo de sua estrutura: deixou de ser necessariamente hierárquica, para ser heterárquica[11] e não tem um contexto definitivo, mas sim é policontextual. De tal forma que, o governo de sociedades complexas[12] é um desafio proporcionalmente complexo. Se assim o é, a complexidade de arbitrar as relações decorrentes da lide entre Estados Nacionais neste cenário é exponencial.

Reconhecendo que a sociedade que criou nossas hodiernas instituições não é a mesma que as opera, emerge a necessidade urgente de revisita ao papel desempenhado pelo Estado. A globalização *per se* não torna o papel desempenhado por este menos relevante ou lhe furta soberania[13]. Entretanto, é preciso que sofra processos controlados de disrupção criativa para garantir sua aderência à realidade sócio-política. Afinal de contas, produzir normas por si só, não é capaz de impactar a realidade. É preciso que este processo seja conduzido de forma objetiva e consciente vocacionando sempre a efetividade das obrigações (quer sejam de fazer ou não fazer) previstas.

11 A heterarquia da política atual pode ser percebida pela difusão dos meios de comunicação extraoficiais e cibernéticos. O uso das redes sociais para veiculação de informações faz com que o acesso às máquinas de manobra pelos operadores da política fosse popularizado.

12 A crescente complexidade das sociedades pode ser atestada pelo exponencial aumento de interfaces relacionais encontradas.

13 Todo o poder político que não está nas mãos do Estado, está delegado a alguém a partir de manifestação da vontade do próprio Estado. De tal forma que, na atual conjuntura internacional, poderia ser reconquistado caso este fosse o entendimento soberano justificado pela proteção do bem comum e do interesse geral.

Os elementos que constituem a Administração Pública contemporânea são multidisciplinares tanto horizontalmente quanto verticalmente. De tal forma, é preciso que seja adotada uma visão sistêmica (CAPRA, 2014) ao lidar com os mesmos. Na mesma medida em que os direitos sociais têm sido universalizados, a sociedade exige de forma crescente a qualidade dos serviços públicos prestados. Não basta que haja a ampliação do espectro de serviços que estão sob a tutela do Estado, mas é preciso que estes sejam prestados de acordo com padrões de qualidade previamente determinados.

O dinamismo típico das sociedades modernas é incoerente com a burocracia que assola todos os níveis da Administração Pública. Os processos internos para a consecução das finalidades do Estado são alargados no tempo em razão de redundâncias processuais e rigidez no *design* interno da gestão de processos. O tratamento que o Estado dá à sua própria gestão não pode permanecer calcado nas práticas desempenhadas no auge do século XIX.

Os tempos de crise de identidade e de representatividade da comunidade global com seus Estados respectivos decorrem, justamente deste descompasso existente entre o paradigma de Estado e o ambiente no qual se insere. O horizonte de atuação deve ser, a todo custo, a preservação da soberania dos Estados, na mesma medida em que se prepara para a criação do ambiente transnacional legítimo para o desenvolvimento da efetiva Justiça Global.

A coletividade encontra dificuldades em relacionar-se e identificar-se com os seus Estados nacionais, porque estes não estão inseridos no mesmo ambiente transnacional que os indivíduos e suas empresas. Por isso, as agências reguladoras legitimamente inseridas neste meio acabam por conquistar a confiança individual que deveria ser direcionada aos Estados. Neste momento específico a soberania é posta em prova. Afinal de contas, se o indivíduo fosse perguntado sobre a quem ele gostaria de se alinhar, é possível que responda à agência reguladora e não ao Estado.

Fica clara a importância da transformação do paradigma do Estado para que este seja capaz de manter-se atualizado e presente na vida cotidiana da sua sociedade. Sua proximidade com o indivíduo acontece através da prestação de serviços públicos eficientes e de qualidade, de medidas regulatórias modernas e que acompanhem o desenvolvimento das tecnologias e da sua capacidade de antever as necessidades que o indivíduo nacional e o mercado nacional terão. Assim, o Estado deixa de ser um ponto de referência distante e passa a ser aliado dos seus atores locais na criação do futuro. Ambas as esferas pública e privada conseguem, através da atividade prospectiva de Estado, superar a cisão existente entre elas. Afinal de contas, serão capazes de dividirem a responsabilidade pela construção do futuro que desejam.

Dizer do Estado Nacional hoje, frente à realidade turboglobalizada (MAYOS, 2014), de mercados econômicos globalizados e comunicações instantâneas, enseja em dois movimentos socialmente reconhecidos: (A) de um lado, existem aqueles que

advogam pelo fim do Estado-Nação, alegando que este perdeu sua soberania para o ambiente internacional e as multinacionais; (B) de outro, estão aqueles que percebem que a renovação do papel do Estado não é, e sequer precisa ser, o fim do mesmo. Ao contrário, é seu fortalecimento em mais uma sociedade que se desenvolve na frente de nossos olhos.

A preocupação de preservar a integridade do Estado, através da releitura do seu posicionamento político e jurídico, é fundada no seu papel de proteção das sociedades. Ao contrário do que certas correntes ideológicas parecem apontar, o Estado está ainda mais forte e faz-se imprescindível para a operacionalização dos ambientes transnacionais. Entretanto, seu papel deve sofrer processos de atualização. Retornando à ideia inicial de Heráclito, é natural que os tempos forcem o Estado a mudar e se transformar.

A transformação do papel do Estado para melhor servir às sociedades e às necessidades do meio transnacional recém-inaugurado, engloba sua postura social, econômica e política. Socialmente, deve ser capaz de operacionalizar serviços públicos e garantir todos os elementos que compõem a socialidade do Estado. Economicamente, deve proteger as economias nacionais, enquanto permite que o mercado dite suas próprias regras. Politicamente, deve resguardar os interesses nacionais do Estado (forma de expressar sua soberania), enquanto se dedica a atividades com caráter proeminentemente administrativo. De tal sorte, se afasta do legalismo como finalidade em si mesmo e se aproxima de uma concepção muito instrumental do Direito, em que serve a um propósito bem definido. Estamos propondo, portanto, uma completa transformação do padrão comportamental do Estado frente a si mesmo, aos demais Estados, ao mercado e, sobretudo, às sociedades.

9 Novo modelo proposto

Este novo modelo de Estado que propomos é vocacionado à construção bem configurada e estruturada do futuro. Por isso, deve ser operado através de ferramentas de governança. O Estado Preditivo deve assumir a posição de protagonista da sua própria história sem receio do que pode vir a encontrar. Ainda que o futuro permaneça a terra do desconhecido, o Estado deve investir em técnicas de prospecção que o aparelhem para estar preparado para o futuro.

Reconhecer a socialidade – e a prestação dos serviços públicos – como sendo de sua imanente responsabilidade, o põe em posição de vantagem na articulação do público com o privado. Neste sentido, é natural que o Estado delegue a particulares (quer sejam empresas de mercado ou entidades de terceiro setor) a atividade de execução de certos serviços públicos. Enquanto o faz, conserva para si a responsabilidade pelos mesmos.

Preservar a titularidade da responsabilidade sobre os serviços públicos, coloca o Estado em evidência na medida em que conserva a característica de Estado

Social. Entretanto, oportuniza que o Estado se aproxime do seu cidadão nacional e, neste momento, reconecte-se com ele. O sentimento de confiança pode ser restaurado através das práticas de integridade pública que vem sendo defendidas pelos organismos internacionais, como a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). O reconhecimento do cidadão no Estado é possível de ser reconquistado através da prestação dos serviços públicos de qualidade e efetivos.

São medidas simples e objetivas que podem ser retomadas pelo Estado e tem o potencial de gerar resultados imediatos, amenizando as crises políticas e sociais atualmente percebidas.

A partir do momento em que o Estado assume a decisão de delegar a execução de determinados serviços públicos (como a saúde, ou a educação), se vê capaz de focar na sua atividade-núcleo, qual seja realizar a administração do ambiente público. O foco da sua atividade deixa de ser a prestação do serviço e passa a ser o controle da qualidade desta prestação. Entretanto, extrapola a atividade passiva de controle, porque deve – necessariamente – incluir a atividade preditiva de prospecção de cenários possíveis e prováveis. De tal sorte que a prestação de serviços acontecerá alinhada aos desenvolvimentos tecnológicos e sociais. Trata da proteção do futuro através da construção de um presente responsável e sustentável.

Referências

AMAN, Alfred C. The limits of globalization and the future of administrative law: from government to governance. **Ind. J. Global Legal Stud.**, v. 8, n. 379, 2001.

AMAN, Alfred C. Administrative law in a global era. **Admin. L. Rev**., v. 54, n. 409, 2002.

AMAN, Alfred C. Globalization, democracy, and the need for a new administrative law. **Ind. J. Global Legal Stud.**, v. 10, n. 125, 2003.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2012.

BECK, Ulrich. Democracia global: la política más allá del Estado-nación. **Metapolítica**, México, v. 5, n. 18, p. 66-71, abr./jun. 2001.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**: hacia una nueva modernidade. Barcelona: Paidós, 2006.

BECK, Ulrich. **Qu'est-ce que le cosmopolitisme?** Paris: Flammarion, 2006.

BENHABIB, Seyla. **Another cosmopolitanism.** Oxford: Oxford University Press, 2006.

BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Col. Os Pensadores).

BILBENY, Norbert. **Ética intercultural**. Madrid: Plaza y Valdés Editores, 2012.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 5 ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CAPRA, Fritjof. **A visão sistêmica da vida:** uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas. São Paulo: Cultrix, 2014.

CASSESE, Sabino. El espacio jurídico global. **Revista de Administración Pública**, v. 157, jan./abr., 2002.

CHOMSKY, Noam. **Quem manda no mundo?** São Paulo: Planeta, 2017.

GÉNÉREUX, Jacques. **O horror político:** o horror não é econômico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

HABERMAS, Jurgen. **La constelación posnacional:** ensayos políticos. Barcelona: Paidós, 2000.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens:** uma breve história da humanidade. Porto Alegre: L&PM, 2016.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Filosofia do direito**. São Paulo: Editora Loyola, 2010.

HELD, David. Regulating globalization? The reinvention of politics. **Int'l Soc.**, v. 15, n. 394, 2000.

HOBSBAWN, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HÖFFE, Otfried. **Derecho intercultural.** Barcelona: Gedisa, 2000.

HORTA, José Luiz Borges. Urgência e emergência do constitucionalismo estratégico. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan./mar. 2007.

HUNTINGTON, Samuel. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

INNERARITY, Daniel. **O novo espaço público.** Lisboa: Teorema, 2006.

INNERARITY, Daniel. **O futuro e os seus inimigos:** uma defesa da esperança política. Alfragide: Teorema, 2011.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua.** Porto Alegre: L&PM Pocket, 2008.

KANT, Immanuel. **Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

KINGSBURY, Benedict *et al*. The emergence of global administrative law. **Law and Contemporary Problems**, v. 68, 2005.

LIPOVETSKY, Gilles. **A sociedade pós-moralista:** o crepúsculo do dever e a ética indolor dos novos tempos democráticos. Barueri: Manole, 2005.

MAYOS, Gonçal. **Turboglobalização e os fenômenos "inter**". 2014. Disponível em: http://goncalmayossolsona.blogspot.com/2014/11/turboglobalizacao-e-os-fenomenos-inter.html Acesso em: 31 de Jul. de 2018.

MCLEAN, James. Divergent conception of the state: implication for global administrative law. **Law and Contemporary Problems**, v. 68, n. 169, 2005.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

PASTOR, Marcia; BREVILHERI, Eliane Cristina Lopes. Estado e política social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 12. n. 1, jul./dez. 2009.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Ciudadanía y definiciones. Doxa. **Cuadernos de Filosofia del Derecho**, Alicante, n. 25, 2002.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política social e democracia.** 2 ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2002.

PETERS, Brainard Guy. O que é governança? **Revista do TCU**, Brasília, n. 127, p. 28-33, maio/ago. 2013.

SALGADO, Joaquim Carlos. Estado ético e Estado poiético. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ano 16, v. 27, n. 2, 1998.

SALGADO, Joaquim Carlos. Globalização e justiça universal concreta. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 89, 2004.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de justiça no mundo contemporâneo:** fundamentação e aplicação do direito como maximum ético. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Suzana Tavares da. **Direitos fundamentais na arena global.** 2 ed. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2014.

STEPHAN, Paul B. Accountability and international lawmaking: rules, rents and legitimacy. **Nw. J. Int'l L. & Bus.**, v. 17, n. 681 (1997).

RTTC

Conselheiro Sebastião Helvecio Ramos de Castro - O Uso do Big Data e a Avaliação de Políticas Públicas

Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun - Parecer Prévio Como Instrumento de Accountability das Contas de Governo dos Municípios: Uma Análise da Atuação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Renata Luciana dos Reis Magalhães - Controle Externo das Renúncias de Receitas nos Governos Estaduais sob a Ótica dos Tribunais de Contas

Jairo Magela Chagas, Maria Regiane Marques Megale - Judicialização da Política Pública da Saúde no Brasil: A Responsabilidade de Fornecimento de Medicamentos por parte do Poder Público

Rafael Maia Pinto, Marcos André Alves Monteiro, Lucas Valente Favaretto - Fiscalização da cauda longa: aplicações de Business Intelligence e Inteligência Artificial nos Trabalho dos Tribunais de Contas dos Próximos anos

Ahmed Sameer El Khatib - Governança no Setor Público: Indicadores de Governança do Banco Mundial e sua Relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

Roosevelt Gonçalves Oliveira - Governança Pública e Vulnerabilidades Sociais: um estudo dos Municípios do Estado de Roraima

Marília Gonçalves de Carvalho - Avaliação de Políticas Públicas e o Papel dos Tribunais de Contas

Laila Rainho de Oliveira - Contratações Emergenciais e o Controle da Discricionariedade pelos Tribunais de Contas

Raphael Maués de Oliveira, Paula Melo e Silva D' Oliveira - Perspectivas Presentes e Futuras para a Busca da Efetividade das Decisões Proferidas pelos Tribunais de Contas: Monitoramento das ações pós-julgamento e a atuação em rede

Maria Cecília Mendes Borges - Destinação Correta de Resíduos Sólidos Urbanos e Coleta Seletiva: O Papel dos Tribunais de Contas na Concretização da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Elusa Cristina Costa Silveira - Cargos Comissionados e a Eficiência da Gestão Pública: A Necessidade de uma Seleção que Considere os Critérios de Competência e Mérito

Mônica Martini Souza da Silva, Karla Marques Pamplona - O Direito subjetivo de nomeação em cargo público em face da LRF e do limite orçamentário: Ponderação dos direitos fundamentais envolvidos em alguns casos julgados pelo STF

Carolina Galvão de Paula - Situação fiscal dos Municípios de Minas Gerais no ano de 2016: Uma Análise Descritiva do Indicador da FIRJAN de Gestão Fiscal

Rafael Rodrigues da Costa - Whistleblowing e Sua Viabilidade de Efetiva Aplicação no Combate à Corrupção Brasileira

Renata Ramos de Castro - O Estado Preditivo: Uma possibilidade de superação da crise do Estado de Direito

Cristiane Gonçalves Vieira - Instrumentos Consensuais de Modulação dos Efeitos da Responsabilização de Agentes Públicos nos Processos de Controle

Juliano Paniago de Alcântara - A Contribuição Promovida pela Implementação de Consultoria Interna em Instituições Públicas

Luiza Correia Hruschka, Lívio Mário Fornazieri, Daiesse Quênia Jaala Santos Bomfim, Jalmar Ribeiro Caldas - Inserção, Integração e Retenção de Talentos em Órgãos Públicos: Um Estudo de Caso do Tribunal de Contas do Município SP

www.irbcontas.org.br

ISSN 2237-3187

9 772237 318005